

TC-023.270/2014-4

Tipo: Relatório de Auditoria (monitoramento das determinações/recomendações e análise de respostas a oitivas).

Unidade Jurisdicionada: Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região.

Responsável: Francisco Tarcísio Guedes Lima Verde Júnior (CPF 170.478.463-87), Desembargador-Presidente.

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: Arquivamento.

INTRODUÇÃO

O presente Relatório de Auditoria integra conjunto de auditorias realizadas sob a coordenação da Secretaria de Fiscalização de Logística do TCU – Selog sobre a governança e gestão das aquisições públicas em diversos órgãos e entidades selecionados previamente. Este relatório trata do trabalho de fiscalização realizado no Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região – TRT-7ª Região. O objetivo do trabalho foi avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pelo TRT-7ª Região estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

2. As conclusões do trabalho já foram submetidas ao Tribunal, que, sobre a matéria, proferiu o Acórdão 2750/2015-Plenário (peça 65), parcialmente definitivo, com o seguinte teor dispositivo:

“9.1. determinar Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região, com fulcro no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e ao artigo 7º, parágrafo 4º, da Lei 8.666/1993, antes de eventual prorrogação do contrato de limpeza em vigor, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua nos estudos técnicos preliminares da contratação:

9.1.1.1. estudo e definição da produtividade de mão de obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, à semelhança do previsto no artigo 43, parágrafo único, da IN-SLTI 2/2008;

9.1.1.2. definição do tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em planta do prédio atualizada ou documento técnico equivalente;

9.1.2. em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea c, da Lei 8.666/1993, antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituir o contrato de vigilância em vigor, realize estudo técnico preliminar com objetivo de definir a localização, quantidade e tipo de todos os postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto no art. 49, inciso I, da IN-SLTI 02/2008;

9.1.3. em atenção ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993, antes da eventual prorrogação do contrato de limpeza e conservação, ou da licitação com vistas a substituí-lo, avalie a possibilidade de incluir como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, à semelhança do contido no art. 6º da IN-SLTI/MPOG 01/2010, e no art. 42, inciso III, da IN-SLTI 2/2008;

9.1.4. em atenção ao art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993, e ao princípio da legalidade, informe ao TCU, no prazo de sessenta dias, os resultados alcançados em cumprimento às orientações contidas no item 9.2.1 do Acórdão 2.859/2013-TCU-Plenário, incluindo detalhamento da

quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida, e as providências para reaver os valores pagos a maior;

9.1.5. encaminhe ao TCU, no prazo de sessenta dias, plano de ação para a implementação das medidas constantes deste acórdão, contendo:

9.1.5.1. para cada determinação, as ações que serão adotadas pelo órgão, o prazo (caso não estipulado) e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.1.5.2. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.1.5.3. para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão;

9.2. recomendar ao Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização:

9.2.1. expedir orientações no sentido de que, quando pertinente, a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada nos perfis de competências definidos no modelo e sempre pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2.2. realizar avaliação quantitativa e qualitativa de pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esse setor realize a gestão das atividades de aquisições da organização;

9.2.3. estabelecer diretrizes para área de aquisições incluindo:

9.2.3.1. estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);

9.2.3.2. política de compras;

9.2.3.3. política de estoques;

9.2.3.4. política de compras conjuntas;

9.2.4. estabelecer, em normativos internos:

9.2.4.1. as competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, inclusive quanto à delegação de competências, com respeito às aquisições, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;

9.2.4.2. as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições, em especial dos pregoeiros e fiscais de contratos;

9.2.4.3. controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações;

9.2.5. avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a Alta Administração nas decisões relativas às aquisições, com o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo;

9.2.6. estabelecer diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;

9.2.7. capacitar os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;

- 9.2.8. *realizar gestão de riscos das aquisições;*
- 9.2.9. *incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação de governança e de gestão de riscos da organização, bem como dos controles internos na função aquisição;*
- 9.2.10. *publicar na internet a agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições;*
- 9.2.11. *executar processo de planejamento das aquisições contemplando, pelo menos:*
- 9.2.11.1. *elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para a aquisição, programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo estratégico apoiado pela aquisição;*
- 9.2.11.2. *aprovação pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;*
- 9.2.11.3. *divulgação do plano de aquisições na internet;*
- 9.2.11.4. *acompanhamento periódico da execução do plano para a correção de*
- 9.2.12. *elaborar e aprovar um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos, publicando no seu sítio na internet o PLS aprovado;*
- 9.2.13. *estabelecer mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS;*
- 9.2.14. *estabelecer um modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisições, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições;*
- 9.2.15. *elaborar Plano Anual de Capacitação para a organização contemplando ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições;*
- 9.2.16. *adotar mecanismos para acompanhar a execução do Plano Anual de Capacitação;*
- 9.2.17. *definir um processo formal de trabalho para:*
- 9.2.17.1. *planejamento de cada uma das aquisições;*
- 9.2.17.2. *seleção do fornecedor;*
- 9.2.17.3. *gestão dos contratos;*
- 9.2.18. *estabelecer e adotar padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;*
- 9.2.19. *adotar minutas de editais e contratos, podendo valer-se das minutas publicadas pela Advocacia-Geral da União;*
- 9.2.20. *estabelecer e adotar procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações;*
- 9.2.21. *incluir, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17 deste acórdão, o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g.*

comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a forma de prestação de serviços utilizada (art. 6º, inciso IX, alínea “c”, da Lei 8.666/1993);

9.2.22. incluir, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17 deste acórdão:

9.2.22.1. os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

9.2.22.1.1. definição do método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;

9.2.22.1.2. documentação do método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.2.22.2. o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato:

9.2.22.2.1. manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;

9.2.23. incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item 2.17 retro (letras “a” e “c”), os seguintes controles internos:

9.2.23.1. na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

9.2.23.1.1. definição do método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;

9.2.23.1.2. documentação do método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte

9.2.23.2. na etapa de fiscalização técnica do contrato:

9.2.23.2.1. manter controle gerencial acerca da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;

9.2.24. incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17 deste acórdão, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico, previsão, no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, da segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:

9.2.24.1. o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (art. 73, inciso I, “a”, da Lei 8.666/1993);

9.2.24.2. o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (art. 73, inciso I, “b”, da Lei 8.666/1993);

9.2.25. incluir, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e de gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17 deste acórdão, na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, o controle interno consistente na avaliação, no caso de contratação de serviços continuados, das diferentes

possibilidades de critérios de qualificação econômico- financeiras previstas no art. 19, inciso XXIV, da IN-SLTI 02/2008, considerando os riscos de sua utilização ou não;

9.2.26. incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e de gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17 deste acórdão, na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico, o controle interno consistente no estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas;

9.2.27. incluir, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e de gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17 deste acórdão, na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico, o controle interno consistente na previsão, no edital de pregão, de cláusulas de penalidades específicas para cada conduta que possa se enquadrar no contido no art. 7º da Lei 10.520/2002, observando os princípios da proporcionalidade e prudência;

9.2.28. incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17 deste acórdão, na etapa de gestão do contrato, o controle interno consistente na exigência, antes do início da execução contratual, da designação formal do preposto responsável por representar à contratada durante esse período;

9.2.29. incluir, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17 deste acórdão, os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

9.2.29.1. avaliação dos riscos de descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento:

9.2.29.1.1. das obrigações trabalhistas pela contratada, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado;

9.2.29.1.2. das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso às suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido extratos avaliados ao final de um ano – sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle);

9.2.29.2. documentação da sistemática de fiscalização utilizada em cada período;

9.2.30. estabelecer modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres de que trata o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União;

9.2.31. estabelecer uma lista de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor;

9.2.32. incluir, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17 deste acórdão, na etapa de planejamento da contratação, o controle interno consistente na inclusão, no modelo de gestão do contrato, de listas de verificação para os aceites provisório e

definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato;

9.2.33. estabelecer modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres de que trata o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, em especial, na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações, podendo ser adotados os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União;

9.2.34. em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea “c”, da Lei 8.666/1993, antes de eventual elaboração de edital para licitação com vistas à contratação de serviços de transporte de pessoas, cargas e materiais, incluir, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade, a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de compra de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilômetro rodado;

9.3. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, determinar a oitiva do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região e da empresa contratada por meio do Contrato 13/2011 a respeito da inclusão, na planilha de custos e formação de preços do contrato, da parcela referente despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como item Insumos de Mão de Obra do Contrato 13/2011, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica Despesas Administrativas, conforme o item 1.5.2 do Acórdão 825/2010-TCU-Plenário;

9.4. dar ciência ao Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região acerca da impropriedade consistente na falta de requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e a vinculação dos pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade, constatadas nas especificações do objeto dos Contratos 13/2011 e 13/2012, em afronta ao princípio da eficiência, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal; e

9.5. dar ciência desta deliberação ao Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região”.

3. O ofício de notificação com as determinações e recomendações exaradas na deliberação encontra-se à peça 68 dos autos, alertando, no seu final, para os prazos fixados pelo Tribunal para atendimento das determinações e recomendações e do oportuno monitoramento a ser realizado sobre o cumprimento ou não das medidas. Importa repisar que, no subitem 9.1.5 da deliberação acima, o TCU fixou o prazo de 60 dias para que o TRT-7ª Região encaminhe **plano de ação** para implementação das medidas determinadas e recomendadas, bem como justificativa para o não acatamento eventual de alguma recomendação.

4. Foram também efetuadas as **oitivas** do TRT-7ª Região e da firma North Segurança Ltda. sobre a indevida inclusão, na planilha de custos e formação de preços do contrato, da parcela referente despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como item Insumos de Mão de Obra do Contrato 13/2011, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica Despesas Administrativas, conforme o item 1.5.2 do Acórdão 825/2010-TCU-Plenário. Os ofícios pertinentes às oitivas são as peças 69 e 70.

HISTÓRICO E EXAME TÉCNICO

Resposta às oitivas

5. No relatório de auditoria à peça 63, a equipe responsável detectou que as despesas com treinamento/capacitação/reciclagem estão no Quadro II – Insumos da Mão de Obra, da Planilha de Custos e Formação de Preços do contrato para prestação de serviços de vigilância armada em diversas dependências do Justiça do Trabalho no Ceará (v. peça 51). Tais despesas, no entender da equipe, já estariam embutidas nas Despesas Operacionais/Administrativas contidas no Quadro Demais Custos, também à peça 51, em desacordo com o Acórdão 825/2010-Plenário, item 1.5.2.

6. O Acórdão de Relação 825/2010-Plenário foi proferido em processo de representação acerca de contratos de prestação de serviços celebrados pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Estado de Roraima – Sebrae/RR. No subitem 1.5 da deliberação, o Tribunal determinou ao Sebrae/RR que “*em eventuais repactuações e/ou futuras contratações de empresas especializadas na prestação de serviços terceirizados*” não aceitasse “*no quadro dos Insumos a presença de item relativo à ‘Treinamento/Capacitação e/ou Reciclagem de Pessoal’, vez que esses custos já estão englobados nas despesas administrativas da contratada*”.

7. Em razão disso, a equipe propôs que fosse determinado ao TRT-7ª Região que, em atenção ao princípio da legalidade (Constituição Federal, artigo 37, *caput*), adotasse as medidas necessárias à exclusão, do contrato 13/2011, de prestação de serviços de vigilância, das parcelas de despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como item Insumos de Mão de Obra, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica Despesas Administrativas (peça 63, pág. 52).

8. Em seu Voto, o Sr. Ministro Relator considerou que a mencionada parcela constou do procedimento licitatório e do termo de contrato, entendendo que as medidas tendentes à exclusão ou recuperação dos valores respectivos devem ser precedidas da oitiva do contratante e do contratado, tendo o Tribunal determinado, no Acórdão 2750/2015-Plenário a realização das oitivas ora em análise.

9. Em resposta ao ofício de oitiva que lhe foi dirigido, a empresa North Segurança (peça 71) alega basicamente que o edital da licitação proibia, sob pena de desclassificação da proposta, a estipulação de preços unitários em valores simbólicos, irrisórios ou nulos, ou, ainda, inexequíveis. Segundo ela, o Anexo VII-A continha item expresso denominado Treinamento/Capacitação/Reciclagem, como custo em separado e destacado, “*dando a entender de modo claro e inequívoco que tal parcela integraria o custo dos serviços de modo destacado*”, causando a desclassificação da proposta caso fosse preenchido com valor zero.

10. Já o TRT, em sua resposta à oitiva que constitui a peça 74, alega inicialmente que, em 2010, quando o termo de referência da licitação que deu origem ao contrato com a North foi elaborado, estando em vigência a Instrução Normativa MPOG 2/2008, tal normativo incluía, no quadro referente aos insumos da mão-de-obra, o item denominado Treinamento/Capacitação/Reciclagem. A referida instrução normativa vem sendo adotada pelo C. TRT-7ª Região, na ausência de norma própria para o Poder Judiciário tratando desse tipo de contratação.

11. Informa o TRT que o anexo da IN MPOG 2/2008 mencionado só veio a ser alterado por intermédio da Portaria 4/2011 e, posteriormente, pela Portaria 7/2011, quando o item foi retirado daquele anexo, mas já em momento posterior à elaboração do termo de referência da licitação. Com o termo de referência já elaborado e o antigo contrato prorrogado emergencialmente, a administração do TRT-7ª Região decidiu, em despacho de fevereiro de 2011, manter o referido termo inalterado, nos termos seguintes (peça 74, págs. 81/82):

“Em que pese as recentes alterações na Instrução Normativa nº 2/2008, sobretudo pela publicação da Portaria nº 4 da Secretaria de Logística da Informação em 20 de janeiro último, considerando, entretanto, a urgente necessidade de nova contratação para o objeto, posto que em prorrogação excepcional, conforme informação de fl. 272, tenho por prudente determinar a continuidade do procedimento, sem observância das alterações trazidas pela Portaria acima referida”.

12. O TRT-7ª Região observa que não há registro nestes autos de que a administração tivesse conhecimento, à época, dos Acórdãos TCU 825 e 826/2010-Plenário. Sabia-se de outros acórdãos abordando questões polêmicas diversas referentes aos contratos de serviços, discutidas em seminário nacional sobre a IN 2/2008 do MPOG, realizado em março de 2010. Nesse momento, em que se discutiam os parâmetros da futura contratação dos serviços de segurança, aqueles dois acórdãos de abril de 2010 sequer existiam.

13. Argumenta o TRT-7ª Região que o item referente ao treinamento/capacitação/reciclagem tinha o valor de R\$ 6,50 por vigilante, que foi mantido na última alteração contratual, de fevereiro de 2015 (14º termo aditivo).

14. Como argumento final, o E. TRT-7ª Região alega que a planilha contendo o item Treinamento/Capacitação/Reciclagem foi mantida na licitação pelos motivos citados e que os licitantes apresentaram suas propostas observando o modelo, com o item em separado, sem no entanto incluir o custo respectivo na rubrica referente às despesas administrativas.

Exame técnico das respostas às oitivas

15. Vê-se, em suma, que as respostas da firma contratada e do órgão contratante reconhecem que não atenderam à determinação do Tribunal expedida no Acórdão de Relação 825/2010-Plenário no sentido de excluir o insumo à mão-de-obra Treinamento/Capacitação/Reciclagem como item de custo destacado da planilha de custo e formação de preço do contrato de vigilância.

16. A firma justifica-se alegando que limitou-se a seguir as instruções do edital da licitação, sob pena de ver sua proposta desclassificada do certame. Já o TRT/7ª Região diz que, no momento do planejamento da licitação para a contratação dos serviços, nos meses iniciais de 2010, os acórdãos do Tribunal que determinaram a exclusão do item (Acórdãos 825 e 825/2010-Plenário) ou não haviam sido ainda proferidos ou eram desconhecidos da administração. Só posteriormente, quando o termo de referência da licitação já havia sido elaborado, no início de 2011, decidiu-se, por prudência e em virtude da alta complexidade do procedimento, manter inalterado o edital e seus anexos, já elaborados, considerando ainda que o contrato anterior já havia sido prorrogado emergencialmente.

17. Há ainda a alegação do TRT/7ª Região segundo a qual o custo do treinamento dos funcionários da contratada não se encontra incluído no item de despesas operacionais/administrativas, mas tão somente no de Treinamento/Capacitação/Reciclagem. A prevalecer essa tese, seria incabível tanto a exclusão da parcela, como pretendeu a equipe, como a recuperação dos valores já pagos.

18. Entendemos que, de fato, não seria cabível nenhum desses ajustes, em primeiro lugar, por analogia ao que foi decidido no Acórdão 825/2010-Plenário, cuja determinação volta-se para o futuro, em eventuais repactuações ou contratações de serviços, nas quais não deveria ser aceita a estipulação, em separado na planilha, dos custos relativos ao treinamento, os quais devem ser englobados nos custos operacionais/administrativos.

19. Consideramos também que o elemento de custo em questão, relativo ao treinamento dos prestadores de serviços – ainda mais em serviço de vigilância armada – é real. Mesmo que não houvesse a necessidade gerencial de a empresa bem selecionar e treinar seus funcionários, há as obrigações legais e contratuais a que a empresa deve atender.

20. O termo de referência da licitação de origem da licitação (Pregão Eletrônico TRT/7ª Região 5/2011), por exemplo, exige que a firma contratada deverá “*Proporcionar aos empregados, periodicamente, curso de reciclagem na área de atuação e em relações interpessoais, conforme legislação vigente e Anexo IV, sem que isso implique em ônus para o CONTRATANTE ou para os empregados*”. Convém notar que o Anexo IV citado faz referência expressa à Portaria DG/DPF 387/2006, da Polícia Federal, que estabelece o currículo da reciclagem periódica a ser ministrada aos vigilantes, aliás prevendo 30 horas de aula, incluindo a manipulação de armamentos e prática de tiro.

21. Também não vemos motivos fortes o suficiente para presumir que os custos operacionais/administrativos já preveem automaticamente os gastos com treinamento e reciclagem e que, portanto, a separação indicaria pagamento em duplicidade. Ora, tais gastos são perfeitamente mensuráveis e podem facilmente serem destacados dos custos administrativos gerais e constarem em separado na planilha, procedimento que, de acordo com a natureza do contrato, poderia ser mais ou menos recomendável.

22. A corroborar o entendimento acima, há o fato de que os serviços, no presente caso, foram contratados mediante pregão eletrônico sobre o qual não consta qualquer suspeita de irregularidade em sua condução. Há um ônus elevado para que a empresa participe da fase de lances com custos computados em duplicidade, que é o de simplesmente perder a licitação. Seria como concorrer com margem de lucro mais elevada que aquela realmente pretendida, o que não faz sentido. Por isso mesmo, o critério único de julgamento das licitações, no mais das vezes, é simplesmente o preço global do serviço, na presunção lógica de que a competição entre os participantes tenderá a eliminar todos os excessos da planilha.

23. Essas as razões pelas quais entendemos não ser pertinente que o Tribunal intervenha no contrato ou em suas prorrogações futuras com o fito de eliminar o item de treinamento da planilha contratual, restando examinar a questão da responsabilização em razão da manutenção desse item no termo de referência da licitação de origem quando a Instrução Normativa MPOG e decisões do Tribunal não mais permitiam a cotação em separado desse item de custo.

24. Quanto a esse ponto, entendemos que a impropriedade pode ser considerada de natureza meramente formal, tendo em vista que a inovação, tanto na regulamentação – a qual o TRT/7ª não está em princípio vinculada -, como na jurisprudência do Tribunal tinha sido recém implantada e, no caso da jurisprudência, mediante acórdãos de relação, ou seja, sem um debate mais amplo que chamasse a atenção para a necessidade da alteração. Por esse motivo, entendemos ser dispensável a realização da audiência dos responsáveis acerca do tema, lembrando que, em seu pronunciamento de resposta à oitiva, o E. TRT/7ª Região assegura que “*por ocasião do novo procedimento licitatório será observado o item 1.5.2 do Acórdão 825/2010-TCU-Plenário, bem como as mais recentes alterações da Instrução Normativa MPOG nº 2, de 30.04.2008*”.

Plano de ação para implementação das determinações e recomendações

25. Pelo ofício presente à peça 76, o TRT-7ª Região envia, tempestivamente, proposta de plano de ação para implementação das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal no Acórdão 2750/2015-Plenário e respectiva aprovação pelo Sr. Desembargador-Presidente da Corte, vazada nos seguintes termos:

“Trata-se de processo administrativo oriundo do Ofício 2601/2014-TCU/SECEX-CE, de 4/11/2015, que notificou este Tribunal quanto às determinações e recomendações do Acórdão 2.750 - Plenário, referente às práticas de governança e gestão das aquisições deste Tribunal, com o necessário encaminhamento à Corte de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, de Plano de Ação para a sua implementação.

Por meio da Portaria 876, de 7 de dezembro de 2015, a Diretoria-Geral constituiu comissão com essa finalidade, doc. 9, ora apresentando proposta de plano de ação para aprovação desta Presidência.

Decido.

O Plano de Ação proposto prevê a adoção das medidas para o atendimento gradual e sucessivo do acórdão da Corte de Contas, atentando para as limitações de pessoal na área administrativa, bem como para o relevante corte orçamentário que consta do autógrafa da LOA 2016, pendente de sanção presidencial.

Bem por isso, sem embargo de revisões posteriores, subordinadas à natural variação das condições para atendimento do acórdão do TCU, nada há a reparar, neste azo, ao documento proposto, sendo cabível sua aprovação e execução no âmbito deste Regional, com a devida remessa à Secex-CE.

Sendo assim, aprovo a proposta do Plano de Ação pertinente ao cumprimento das determinações e recomendações do Acórdão TCU nº 2.750-Plenário.”

26. As determinações expedidas pelo Acórdão 2750/2015-Plenário foram contempladas, no plano, com encaminhamento adequado à sua fiel execução, segundo entendemos. A maior parte deverá ser implementada em momentos específicos, relativos à prorrogação de contratos existentes ou à elaboração de novo edital de licitação, de modo que a verificação do cumprimento se dará ao longo do tempo e poderá ficar a cargo do Controle Interno competente, no momento da elaboração do Relatório de Auditoria de Gestão.

27. Com relação à determinação no sentido do cumprimento das orientações contidas no subitem 9.2.1 do Acórdão 2859/2013-Plenário o plano do TRT-7ª Região informa que tal deliberação encontra-se suspensa. O subitem 9.2 e o citado subitem do acórdão mencionado prescrevem o seguinte:

“9.2. determinar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que:

9.2.1 nos termos do art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993, orientem os órgãos e entidades que lhes estão vinculados a adotarem as medidas necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação”.

28. O Acórdão 2859/2013-Plenário foi proferido no processo TC-013.515/2013-6, o qual se encontra no Gabinete do Sr. Ministro Relator aguardando pronunciamento de mérito sobre pedido de reexame interposto contra aquela deliberação. Consta no Relatório do Acórdão 557/2016-Plenário, segundo pesquisa que efetuamos para maiores informações sobre o Acórdão 2859/2013-Plenário, “*que os efeitos dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2859/2013-Plenário estão suspensos por decisão do Ministro-Relator em sede de recurso, conforme peça 232 do TC-013.515/2013-6*”.

29. Entendemos dessa forma que, como o tema do impacto da desoneração da folha de pagamento em determinados setores econômicos nos contratos administrativos está sendo discutido originariamente no TC-031.515/2013-6, no qual as medidas até então expedidas pelo Tribunal para fazer face à desoneração estão sob efeito suspensivo, não caberia, neste processo, exigir do TRT-7ª Região a adoção de tais medidas. Além disso, afigura-se-nos mais adequado que o monitoramento das medidas que vierem a ser determinadas naquele processo, se for o caso, seja realizado também naqueles autos, tendo em vista o envolvimento já delineado dos órgãos centrais de orientação e supervisão de toda a Administração Federal no encaminhamento das determinações.

30. Quanto às recomendações, o TRT/7ª Região praticamente acata todas as que foram transmitidas pelo Acórdão 2750/2015-Plenário, apenas alertando para a falta de recursos administrativos, inclusive de recursos humanos, para implementar todas elas, especialmente na presente fase de contenção de despesas por que passa toda a administração pública federal. Por esse motivo, o plano de ação encaminhado não especifica os prazos para efetivação das recomendações, muito embora algumas das ações alvitadas já tenham tido implementação parcial ou mesmo sido atendidas.

31. Entendemos que a não fixação de prazos para a adoção das recomendações não fere de forma inescusável a determinação contida no subitem 9.1.5.2 do Acórdão 2750/2015-Plenário, que exige a previsão do prazo de implantação da medida recomendada. A carência de recursos apontada constitui, de fato, entrave relevante neste momento em que é sabido que o processo de redução de custos abrange inclusive e talvez especialmente os contratos administrativos, que estão sendo revistos para cortes substanciais do objeto, causando a demissão de profissionais e a redução dos serviços.

32. Outro fator que atenua a possível falta é a forma como o órgão detalhou cada recomendação em ações a serem realizadas, enquadrando-as em tipologia específica de acordo com a alteração a ser feita na estrutura (Normatização, Gestão de Pessoa, Planos, etc.) e atribuindo notas de relevância e impacto a cada uma delas. Demonstra assim que aquilatou corretamente o objetivo pretendido e o incorporou às metas da administração, não havendo por que duvidar disso, uma vez que se trata de simples recomendações.

33. De todo modo, e à semelhança do que se preconizou no tocante às determinações, o Controle Interno do órgão poderá explicitar em seu próximo relatório de auditoria de gestão as medidas efetivamente adotadas com vistas à implementação das recomendações feitas pelo Tribunal, ajuizando quanto ao efetivo atingimento do objetivo visado.

34. Por fim, tendo em vista que as respostas às oitivas e a elaboração do plano de ação para implementação das recomendações e determinações expedidas pelo Acórdão 2750/2015-Plenário eram os únicos assuntos pendentes no presente processo, verificando-se, no tocante às determinações e recomendações, que elas se darão ao longo do tempo, seja em razão de momentos contratuais específicos que ainda estão para ocorrer, seja em razão da carência de recursos administrativos, alvitramos que a fase de monitoramento do cumprimento da referida deliberação seja considerada como efetuada nesta instrução, arquivando-se o processo de forma definitiva.

CONCLUSÃO

35. A presente instrução analisou a resposta às oitivas determinadas no Acórdão 2750/2015-Plenário sobre a previsão de despesas com treinamento/capacitação/reciclagem no Quadro II – Insumos da Mão de Obra, da Planilha de Custos e Formação de Preços do contrato para prestação de serviços de vigilância armada do TRT/7ª Região. Ao analisar a resposta concluímos que não é o caso de exclusão dessas despesas da planilha contratual, nem de devolução dos pagamentos já efetuados, tendo em vista a existência real de tal custo e a alteração da jurisprudência do TCU repelindo a previsão desses custos, uma vez que já estão incluídos nos custos gerais administrativos, quando o edital da licitação já se encontrava elaborado.

36. A instrução analisou também se o TRT/7ª Região elaborou adequadamente o plano de ação determinado no subitem 9.1.5 do Acórdão 2750/2015-Plenário, verificando-se que, quanto às determinações, a maior parte delas depende de que ocorram os momentos de repactuação ou realização de licitação, mostrando-se conveniente que o monitoramento do seu cumprimento se dê através dos processos de contas, cujos relatórios de auditoria de gestão do Controle Interno deverão conter tópico específico tratando da efetivação das medidas. O mesmo vale para as recomendações, que não podem ter imediatamente implementadas em razão da carência de recursos administrativos e do atual momento de contenção de despesas.

37. Por fim, propõe-se o arquivamento definitivo deste processo, dando-se por encerrada a fase de monitoramento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Ante todo o exposto, somos pro que o processo seja encaminhado ao Gabinete do Sr. Ministro Relator com a seguinte proposta de encaminhamento:

a) considerar encerrada a fase de monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo Acórdão 2750/2015-Plenário, remetendo-se cópia da deliberação que vier a ser expedida em razão desta instrução ao Órgão de Controle Interno do Tribunal Regional do Trabalho da Sétima Região, a fim de que, nas próximas contas do órgão, seja criado tópico específico nos respectivos relatórios de auditoria de gestão tratando das medidas adotadas com vistas à implementação das determinações e recomendações expedidas pelo Acórdão 2750/2015-Plenário, com pronunciamento sobre a efetividade de cada medida eventualmente adotada;

b) acatar as justificativas apresentadas pelo TRT/7ª Região e pela empresa North Segurança Ltda. na respostas às oitivas determinadas no subitem 9.3 do Acórdão 2750/2015-Plenário, no tocante a previsão de despesas com treinamento/capacitação/reciclagem no Quadro II – Insumos da Mão de Obra, da Planilha de Custos e Formação de Preços do contrato para prestação de serviços de vigilância armada do TRT/7ª Região, quando tais custos já estariam incluídos no item de despesas operacionais/administrativas;

c) arquivar o presente processo, de acordo com o artigo 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

Secex/CE, em 11 de maio de 2016

(assinado eletronicamente)

FRANCISCO JOSÉ DE QUEIROZ PINHEIRO
AUFC - Matrícula 2381-7