

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 022.394/2014-1

Fiscalização 572/2014

Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: despacho do Relator de 11/7/2014, constante da peça 6 do TC 016.816/2014-5.

Objeto da fiscalização: Governança e gestão das aquisições públicas.

Ato de designação: Portarias de Fiscalização/Fase Planejamento Secex-PA 1232, de 10/9/2014 (peça 4); 1368 e 65 (Fases Execução e Relatório), de 7/10/2014 (peça 5) e 3/2/2015 (peça 60)

Período abrangido pela fiscalização: 26 a 30/9/2014 (Planejamento), 13 a 17/10/2014 e 3 a 14/11/2014 (Execução) e 1 a 5/12/2014; 9 e 10/2/2015 e 9 a 16/3/2015 (Relatório).

Composição da equipe: Márcio Gomes Sobreira – matr. 3470-3 (Supervisor)
Marcelo José Cruz Paiva – matr. 3615-3 (Coordenador)
Ideusana de Vasconcelos Sepeda Lima – matr. 3492-4 (Membro)

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADA

Órgão/entidade fiscalizada: Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP

Vinculação TCU (unidade técnica): Secex-PA

Responsável pelo órgão/entidade:

Nome: George Rocha Pitman Júnior

Cargo: Secretário Geral da Presidência

Período: 19/2/2013 a 22/9/2014

Nome: Milene Castelo Branco da Fonseca

Cargo: Secretária Geral da Presidência

Período: a partir de 1/12/2014

PROCESSOS CONEXOS

TC 017.599/2014-8 – Consolidação da FOC - Governança e Gestão das Aquisições Públicas – ciclo 2014.

TC 022.392/2014-9 e 022.395/2014-8 – Processos referentes às fiscalizações concomitantes realizadas na Universidade Federal do Pará – UFPA e nas Companhias Docas do Pará (CDP), respectivamente.

RESUMO

A presente fiscalização é parte integrante do conjunto de auditorias do trabalho de fiscalização de governança e gestão das aquisições públicas, realizado na sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC).

O objetivo desta auditoria foi avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP (TRT-8) estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

O trabalho abrangeu os temas governança das aquisições, controles da gestão das aquisições, controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e conformidade das contratações. No tema governança das aquisições foram avaliados controles nos componentes liderança, estratégia e controle. No tema controles da gestão, foram avaliados controles nos componentes planos, processos e pessoas. No tema controles internos e conformidade das contratações foram avaliados processos de contratações relacionados à terceirização dos serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas.

Os trabalhos de auditoria foram realizados mediante análise documental e entrevistas com gestores e fiscais de contratos da área de aquisições do TRT-8.

Foram registrados 37 achados de auditoria, sendo que houve achados em onze das doze questões de auditoria elaboradas na fase de planejamento.

Quanto aos controles de governança das aquisições, foram evidenciadas deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições, na implantação de código de ética, na liderança organizacional, no estabelecimento de diretrizes para as aquisições, no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições, na gestão de risco das aquisições, na função de auditoria interna e em *accountability*.

Quanto aos controles da gestão das aquisições, constatou-se a inexistência de plano de gestão de logística sustentável (PLS).

Na avaliação dos controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e conformidade das contratações registraram-se deficiências no levantamento de mercado, deficiências na estimativa de quantidades de materiais, deficiências na definição dos postos de trabalhos, deficiências na estimativa de preços, deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução, deficiências nos requisitos de qualidade, deficiências nos requisitos de sustentabilidade, ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo, deficiências nas cláusulas de penalidades, ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa, ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira, deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços, utilização de pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico, deficiências em cláusulas editalícias, deficiências na definição de penalidades para fase de julgamento da licitação, ausência de designação formal dos atores da fiscalização, deficiências na garantia contratual, não comprovação da manutenção das condições de habilitação e não desoneração dos contratos em decorrência do Plano Brasil Maior.

Registraram-se também deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação e nos controles compensatórios dos ajustes contratuais, controles estes que teriam por objetivo mitigar riscos decorrentes de deficiências nos demais controles implantados.

Nesse sentido, foram elaboradas propostas de encaminhamento que endereçam as deficiências encontradas, baseadas nas melhores práticas recomendadas em normas nacionais e internacionais, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da governança de aquisições no TRT-8.

Entre os potenciais benefícios de controle resultantes deste trabalho, pode-se mencionar a indução à melhoria dos controles internos e da governança e da gestão das aquisições do TRT-8, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades relatadas e a economia de R\$ 226.065,50 (duzentos e vinte e seis mil, sessenta e cinco reais e cinquenta centavos).

Estima-se, portanto, que esta fiscalização, ao contribuir para a melhoria da governança e gestão das aquisições no Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP (TRT-8), induza possíveis reflexos positivos nos resultados organizacionais.

O Volume dos Recursos Fiscalizados foi de cerca de R\$ 18.082.933,15.

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	7
2. INTRODUÇÃO	7
2.1 DELIBERAÇÃO	7
2.2 VISÃO GERAL DO OBJETO	7
2.3 OBJETIVO E QUESTÕES DE AUDITORIA	8
2.4 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	9
2.5 LIMITAÇÕES	11
2.6 VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS (VRF)	12
3. ACHADOS DE AUDITORIA	13
LIDERANÇA	13
3.1 DEFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE SELEÇÃO DOS OCUPANTES DAS FUNÇÕES-CHAVE DA ÁREA DE AQUISIÇÕES	13
3.2 DEFICIÊNCIA NA AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE RECURSOS HUMANOS DA FUNÇÃO DE AQUISIÇÕES	15
3.3 DEFICIÊNCIAS NA IMPLANTAÇÃO DE CÓDIGO DE ÉTICA	17
3.4 DEFICIÊNCIAS NA LIDERANÇA ORGANIZACIONAL	19
3.5 DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES PARA AS AQUISIÇÕES	20
3.6 DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO DE COMPETÊNCIAS, ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES PARA ÁREA DE AQUISIÇÕES	22
3.7 DEFICIÊNCIAS NA INSTITUIÇÃO DE INSTÂNCIAS COLEGIADAS	24
3.8 DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DE RISCO DAS AQUISIÇÕES	26
3.9 DEFICIÊNCIAS NA FUNÇÃO DE AUDITORIA INTERNA	28
3.10 DEFICIÊNCIAS EM <i>ACCOUNTABILITY</i>	30
3.11 DEFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES	32
3.12 INEXISTÊNCIA DE PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL (PLS)	33
3.13 DEFICIÊNCIAS NO MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS À ÁREA DE AQUISIÇÕES	34
3.14 PROCESSOS DE TRABALHO DE CONTRATAÇÃO <i>AD HOC</i>	36
3.15 DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO E ADESAO A PADRÕES	37
3.16 DEFICIÊNCIAS NO LEVANTAMENTO DE MERCADO	40
3.17 DEFICIÊNCIAS NA ESTIMATIVA DE QUANTIDADES DE MATERIAIS	43
3.18 DEFICIÊNCIAS NA DEFINIÇÃO DOS POSTOS DE TRABALHOS	45
3.19 DEFICIÊNCIAS NA ESTIMATIVA DE PREÇOS	47
3.20 DEFICIÊNCIAS NA JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO	49
3.21 DEFICIÊNCIAS NOS REQUISITOS DE QUALIDADE	50
3.22 DEFICIÊNCIAS NOS REQUISITOS DE SUSTENTABILIDADE	52
3.23 AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DOS RECEBIMENTOS PROVISÓRIO E DEFINITIVO	53
3.24 DEFICIÊNCIAS NAS CLÁUSULAS DE PENALIDADES	55
3.25 AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	57
3.26 AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO QUANTO AOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA	58
3.27 DEFICIÊNCIA NOS CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS	59
3.28 DEFICIÊNCIAS NA PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS (PCFP)	61
3.29 DEFICIÊNCIAS NA DEFINIÇÃO DE PENALIDADES PARA FASE DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO	62
3.30 AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO FORMAL DOS ATORES DA FISCALIZAÇÃO	63
3.31 NÃO APLICAÇÃO DE PENALIDADES POR FALHAS NA EXECUÇÃO CONTRATUAL	65
3.32 AUSÊNCIA DE MECANISMO PARA RASTREAR OS SERVIÇOS REALIZADOS/MATERIAIS UTILIZADOS	66
3.33 PAGAMENTO DE SERVIÇOS/ PRODUTOS NÃO REALIZADOS/ UTILIZADOS	67
3.34 DEFICIÊNCIAS NA GARANTIA CONTRATUAL	68
3.35 NÃO COMPROVAÇÃO DA MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO	69
3.36 FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EXECUTADA SEM AVALIAÇÃO DE RISCOS	71
3.37 DESCUMPRIMENTO DAS REGRAS DE PAGAMENTO PREVISTAS NO CONTRATO	73
3.38 FALHAS NA REPARAÇÃO	74
3.39 NÃO DESONERAÇÃO DOS CONTRATOS EM DECORRÊNCIA DO PLANO BRASIL MAIOR	75
3.40 DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO	77
3.41 DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS DOS AJUSTES CONTRATUAIS	79
4. COMENTÁRIOS DO GESTOR	81
5. CONCLUSÃO	82
6. BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE EXTERNO	86



7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 87

LISTA DE ACRÔNIMOS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU	Advocacia-Geral da União
APF	Administração Pública Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional da Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Coso	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Comm</i>
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada
IPPF	Estrutura Internacional de Práticas Profissionais.
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OGS	Órgão Governante Superior
PCFP	Planilha de Custos e Formação de Preços
PEI	Plano Estratégico Institucional
PLS	Plano de Gestão de Logística Sustentável
RCA	Riscos e Controles nas Aquisições
Secex	Secretaria de Controle Externo
Segecex	Secretaria-Geral de Controle Externo
Selog	Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas
Sisg	Sistema de Serviços Gerais
Sisp	Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
TRT-8	Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região – PA/AP

1. APRESENTAÇÃO

1. Em 27/3/2013, por meio da Ata 9 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), foi aprovado o Plano de Controle Externo de 2013/2014, contemplando 49 linhas de ação que impactam diretamente dez objetivos estratégicos do Plano Estratégico do Tribunal (PET-TCU) para o quadriênio 2011-2015 relacionados aos processos finalísticos do exercício do controle externo.

2. Entre os objetivos estratégicos estabelecidos no plano, destaca-se aquele ligado à intensificação de ações que promovam o aprimoramento de ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública (Objetivo Estratégico VI).

3. Ainda segundo o plano, impacta o objetivo supra a linha de ação 13, descrita a seguir:

“**Avaliar a governança e a gestão** no Sistema único de Saúde (SUS), na segurança pública, na defesa nacional, na previdência complementar, na sistemática de descentralização de recursos federais, nas universidades públicas federais e nos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, **nos setores de** pessoal, de tecnologia da informação e **de aquisições**, dentre outras áreas.” **(Destques nossos)**

4. Em consonância com esta linha de ação, foi realizado um conjunto de auditorias, na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com objetivo de avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Administração Pública Federal estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

5. Nesse contexto, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), unidade orientadora dos trabalhos, é responsável pelo planejamento centralizado e pela consolidação dos resultados das auditorias, enquanto a execução das fiscalizações ficou a cargo de cinco secretarias de controle externo dos estados (AM, CE, PA, PE, RJ) e da SefidEnergia, além da própria Selog.

6. O trabalho abrangeu os temas governança das aquisições, controles da gestão das aquisições, controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e controles internos e conformidade das contratações. No tema governança das aquisições foram avaliados controles nos componentes liderança, estratégia e controle. No tema controles da gestão, foram avaliados controles nos componentes planos, processos e pessoas. No tema controles internos e conformidade das contratações foram avaliados processos de contratações relacionados à terceirização dos serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas.

7. As organizações fiscalizadas no âmbito da FOC foram selecionadas com base em critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade.

8. Esta FOC pode ser considerada a sequência do trabalho realizado no TC 017.599/2014-8 (ainda não apreciado), que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013), por meio do qual 376 organizações da administração pública federal informaram sua situação, por meio de questionário eletrônico (mais informações em <http://www.tcu.gov.br/perfilgoaquisicoes>).

9. O presente relatório trata da fiscalização realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará no Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP (TRT-8).

2. INTRODUÇÃO

2.1 Deliberação

10. A presente fiscalização foi autorizada mediante Despacho do Ministro-Relator Augusto Sherman, proferido no âmbito do TC 016.816/2014-5. No referido despacho, foi aprovada a sistemática geral da FOC, além de duas auditorias pilotos.

2.2 Visão geral do objeto

11. Governança das aquisições consiste no conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.

12. De forma mais detalhada, a governança das aquisições tem por objetivo:

- a) Alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- b) Assegurar a utilização eficiente de recursos;
- c) Otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;
- d) Mitigar riscos;
- e) Auxiliar a tomada de decisão;
- f) Assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

13. Com respeito à distinção entre governança e gestão das aquisições, cabe frisar que não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma como as executa. Por exemplo, diversas organizações (e.g., IBGC, GAO e OCDE) preconizam que uma boa prática de governança consiste em estabelecer política (diretrizes) para a gestão de riscos (inclusive das aquisições). Entretanto, a implementação dessa política não é função da governança, e sim da gestão. Já o controle da gestão é função da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos.

14. A abordagem do presente trabalho consiste em verificar, por meio da avaliação de controles internos, as práticas de governança e de gestão das aquisições, efetuando-se testes substantivos (inclusive de conformidade) em contratos a fim de evidenciar que controles com deficiências não contribuem para mitigar os riscos de desconformidades/ineficiência nas contratações.

15. Com respeito aos contratos avaliados, optou-se por escolher os contratos para prestação de serviços de transporte, limpeza e vigilância. A escolha decorreu dos seguintes critérios:

- a) Relevância: há relevância social que consiste no risco de inadimplência das obrigações trabalhistas e previdenciárias com os trabalhadores contratados para a prestação desses serviços na APF;
- b) Materialidade: os contratos de terceirização consomem boa parte do orçamento de custeio das organizações públicas;
- c) Risco: constantemente os meios de comunicação dão notícia de problemas decorrentes do inadimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias desses contratos;
- d) Oportunidade: com a prolação do Acórdão 1.214/2013-Plenário, diversas orientações para dar maior robustez a esses contratos foram proferidas, sem que o TCU tenha averiguado se estão sendo seguidas e se surtiram efeito.

2.3 Objetivo e questões de auditoria

16. O objetivo geral desta fiscalização foi avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP (TRT-8) estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

17. Como objetivos específicos, podem-se citar:

- a) Avaliar a existência de deficiências nas práticas de governança e gestão das aquisições, utilizando a legislação aplicável e as boas práticas como parâmetro;
- b) Ratificar (ou retificar) as informações apresentadas pelo TRT-8 em resposta ao

levantamento do perfil de governança das aquisições realizado pelo TCU em 2013;

- c) Avaliar a existência de deficiências nos controles internos em nível de atividade no processo de aquisição;
- d) Avaliar aspectos de conformidade das contratações de serviços terceirizados de limpeza, vigilância e transporte de pessoas;
- e) Avaliar a possível contribuição das deficiências nos controles para a ocorrência de desconformidades nas contratações.

18. Dessa forma, com base no objetivo da fiscalização, foram elaboradas doze questões de auditoria, a saber:

- Q1. As práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições?
- Q2. A estratégia organizacional contribui para uma boa gestão das aquisições?
- Q3. Os mecanismos de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições?
- Q4. O processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições?
- Q5. A gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições?
- Q6. Há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições?
- Q7. Os controles internos compensatórios em nível de atividade no processo de aquisição estão adequados?
- Q.8 Os estudos técnicos preliminares contribuem para assegurar a viabilidade da contratação?
- Q.9 Há plano de trabalho da contratação que explicita a opção da organização pela terceirização do serviço?
- Q.10 O Termo de Referência contém elementos que contribuem para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?
- Q.11 A seleção do fornecedor é executada de forma a contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?
- Q.12 A gestão do contrato é realizada de forma contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?

19. A questão de auditoria nove não foi aplicada ao TRT-8, uma vez que trata da elaboração de plano de trabalho para contratações de serviços, obrigação contida no Decreto 2.271/1997, art. 2º, o qual não é cogente aos órgãos do poder judiciário.

2.4 Estratégia metodológica

20. Para a realização deste trabalho, que tem natureza de auditoria integrada (operacional e conformidade), foram observados os documentos intitulados “Padrões de Auditoria de Conformidade”, aprovado pela Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009, “Manual de Auditoria Operacional”, aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010; “Orientações para fiscalizações de Orientação Centralizada”, aprovado pela Portaria-Adplan 2, de 23/8/2010; e “Normas de Auditoria do TCU” (NAT), aprovada por meio da Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, posteriormente alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011. Em especial, a estrutura do relatório foi **baseada** no “Manual de Auditoria Operacional”.

21. Durante a fase de planejamento da FOC, a Selog, unidade técnica orientadora dos trabalhos definiu as questões, os procedimentos de auditoria e os possíveis achados com o seguinte embasamento:

- a) Questões de auditoria um a seis e doze, com base nos itens do questionário utilizado no levantamento relativo ao perfil de governança de aquisições de 2013;

b) Questões sete a onze, com base no documento RCA – Riscos e Controles nas Aquisições, publicado no site da Selog (<http://www.tcu.gov.br/selog>, menu “Riscos e Controles nas Aquisições”) em atenção ao Acórdão 1.321/2014-Plenário

22. Como resultado dessa fase, foram geradas as matrizes de planejamento e de achados-padrão das auditorias. Essas matrizes foram aperfeiçoadas com a participação das unidades envolvidas na FOC durante *workshop*, realizado presencialmente em Brasília e por meio de vídeo conferência nos estados participantes.

23. A fim de obter evidências que possibilitassem a avaliação das informações fornecidas em resposta ao Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, foi encaminhado o Ofício 1.742/2014-TCU/Secex-PA, de 3/9/2014, o qual solicitou documentos e informações sobre os objetos analisados nesse trabalho (peça 1).

24. Durante a execução, foram aplicados procedimentos de análise documental e entrevistas. Também foram solicitadas informações adicionais por meio dos Ofícios de Requisição 1-572/2014, 2-572/2014 e 3-572/2014 (peça 6).

25. Concomitante à execução dos procedimentos e registro dos achados, as conclusões preliminares a que chegava a equipe de auditoria eram discutidas com o supervisor do trabalho, bem como com os interlocutores designados pelo TRT-8.

26. Outro procedimento sistematizado foi a avaliação da existência ou não de divergência, para os pontos avaliados nas seis primeiras questões, entre a situação declarada no Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013 e a situação encontrada na organização, registrado em papel de trabalho padronizado (peça 61).

27. Já na reunião de encerramento foram apresentados os entendimentos a que tinha chegado a equipe, esclarecendo aos gestores, na oportunidade, o caráter preliminar dessas conclusões, ainda sujeitas a mudanças em face do aprofundamento da análise e de novos elementos eventualmente apresentados.

28. A fim de aprimorar o questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013, a equipe de auditoria avaliou a consistência de 51 itens do questionário, registrando divergências entre a situação declarada e a situação encontrada em papel de trabalho.

29. O ofício que solicitou os comentários do gestor também solicitou a identificação das possíveis causas das divergências, entre a situação declarada no questionário e a situação encontrada pela equipe. Para cada questão cuja resposta foi considerada divergente, o gestor foi orientado a escolher uma ou mais dentre as seguintes possíveis causas: 1. Interpretação diversa da apresentada pela equipe de auditoria; 2. Não conhecimento do assunto contido da pergunta; 3. Erro material (marcação errada); 4. Resposta fornecida com base em informação que veio da área imprópria. As causas apontadas pelo gestor foram acostadas aos autos (peça 63) e servirão de subsídio para que a Selog aperfeiçoe o questionário para os próximos ciclos de levantamento.

30. O relatório preliminar de auditoria foi submetido aos comentários do gestor, por meio do Ofício TCU/Secex-PA 188/2015 (peça 62), conforme prevê os parágrafos 145 e 146 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, de 8/12/2010. Em resposta, o TRT-8 remeteu o Ofício 1/2015-TRT-8^a – COAUD/PRESI (peça 64), cujas considerações foram avaliadas e geraram ajustes no relatório preliminar.

31. O ofício que solicitou os comentários do gestor também incentivou a identificação das possíveis causas das deficiências nos controles de governança e de gestão das aquisições, a fim de contribuir para análise acerca das propostas de encaminhamento a serem feitas neste e no relatório de consolidação. Para cada achado identificado, o gestor foi orientado a escolher uma ou mais dentre as seguintes possíveis causas: 1. Impossibilidade legal; 2. Falta de orientação; 3. Desconhecimento sobre o tema; 4. Pouca cultura com respeito a riscos e controles; 5. Relação custo/benefício desfavorável; 6.

Falta de pessoal; 7. Falta de capacitação adequada; 8. Outras. As causas apontadas pelo gestor (peça 63) foram incorporadas ao relatório.

32. Além de dispositivos constitucionais, legais e infralegais, foram utilizados como principais critérios o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública e decisões do TCU relacionadas à governança. Também foram utilizados como critério o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e outros modelos internacionais aplicáveis à governança e à gestão de aquisições, tais como o publicado pela Federação Internacional de Contadores (*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*) e o utilizado pelo *Government Accountability Office* (GAO), Entidade de Fiscalização Superior dos E.U.A. (*Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies*).

33. Registre-se que o arcabouço normativo que trata de controles ligados à governança e gestão das aquisições cogente às organizações públicas federais é muito incipiente, como se pode observar no documento contendo a fundamentação das perguntas do perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, base das questões e procedimentos de parte desta auditoria, pode ser consultado em <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>. Esse documento contém o mapeamento dos excertos das normas, jurisprudência e boas práticas que sustentaram as perguntas do Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, de forma que **opta-se, neste relatório, por citar, sem transcrever, os critérios de auditoria utilizados para caracterizar os achados de auditoria relatados a seguir**, uma vez que podem ser consultados na URL <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>.

34. Assim, este trabalho valeu-se de considerar “critérios emprestados” com base no seguinte procedimento: para os achados de conformidade cujo critério utilizado se aplica ao ente auditado, foram propostas determinações; para os achados em que o critério não se aplica ao ente auditado, foram propostas recomendações. Da mesma forma, para os achados de governança, cujos critérios foram retirados de modelos e referenciais de boas práticas, tendo em vista ausência de normativos sobre o tema, também foram feitas recomendações sem força cogente.

35. Desse modo, não se pode alegar que determinações estão sendo propostas ao auditado com base em critérios que não são vinculantes para ele. Nesse caso, os critérios serviram tão somente como base para propostas de recomendação. Por exemplo, caso o critério identificado se encontre em uma Instrução Normativa da SLTI, que não é cogente ao TRT-8, utilizou-se o critério para fundamentar uma recomendação.

36. Como um dos objetivos específicos desse trabalho foi avaliar a existência de deficiências nos controles, foi utilizado o termo *DEFICIÊNCIAS* para iniciar o título dos achados desta natureza, caracterizando situações onde tais controles não estão adequados, expondo a organização a riscos, suscitando uma necessidade de melhoria por parte da organização. Por racionalidade na redação dos achados, a fim de padronizar o título dos achados em todas as fiscalizações da FOC e evitar a duplicação da quantidade de achados-padrão, o termo *DEFICIÊNCIAS* foi usado indistintamente para os casos em que o controle existe, mas carece de aperfeiçoamento, bem como para os casos de inexistência, nos quais o controle não estava implantado.

37. Nesses casos, as recomendações ou determinações foram direcionadas precipuamente ao aperfeiçoamento dos processos de trabalho, por meio da criação ou adequação de controles internos que reduzam o impacto ou a probabilidade da ocorrência de eventos de risco nas aquisições realizadas pela organização.

38. Por fim, considerando que as falhas e impropriedades descritas neste relatório tendem a ser recorrentes em todas as organizações, propõe-se que as auditorias desta FOC tivessem uma postura mais preventiva, orientativa e pedagógica, de forma que se optou pela não responsabilização de gestores apesar da grande quantidade de falhas identificadas.

2.5 Limitações

39. Não houve qualquer limitação ou restrição aos trabalhos que mereçam registro.

2.6 Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

40. O VRF alcançou o montante de R\$ 18.082.933,15. Foi considerado, para fins de volume de recursos fiscalizados, a soma dos valores anuais dos Contratos 104/2010 (Vigilância – Belém), 104/2011 (Limpeza - Macapá) e 36/2013 (Limpeza - Belém), fiscalizados nesta auditoria.

41. As deliberações propostas neste relatório não impactarão as contas da organização fiscalizada.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

Liderança

42. A questão de auditoria Q1 teve como objetivo avaliar se as práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições.

43. Sobre o componente liderança, o RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública – publicado pelo TCU registra:

Liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.

44. No componente liderança, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

- a) A organização executa processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da função de aquisições considerando as competências para as atividades;
- b) A organização executa avaliação da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, a fim de verificar se os recursos humanos estão em quantidade e com a qualificação adequada às suas atribuições;
- c) Há um código de ética implantado, divulgado e monitorado;
- d) A autoridade máxima exerce a liderança organizacional, estabelecendo objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições.

45. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.1 Deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições

Situação encontrada:

46. O item A.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização seleciona os ocupantes das funções-chave na área de aquisições por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades.

47. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 2), o TRT-8 declarou que não realiza tal processo.

48. Como evidência, solicitada por meio do Ofício 1.742/2014-TCU/Secex-PA (peça 1), o TRT-8 apresentou cópia dos editais de seleção do Coordenador de Material e Logística (edital de 19/1/2012), Assistente de Execução de Pregões (edital de 19/6/2013) e Chefe da Seção de Planejamento de Licitações (edital de 25/2/2014) (peça 8).

49. Entretanto, não foi apresentado normativo definindo as competências necessárias para se ocupar as funções-chave da função de aquisições, bem como não há indicativos de que o processo de seleção vem sendo utilizado e está estabelecido na organização.

50. Além disso, os editais apresentados não abarcam à função do principal dirigente responsável pelas aquisições, não se correlacionando, ainda, os editais com o exercício das funções-chave na área de aquisições.

Comentários do Gestor

51. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que, no âmbito do TRT-8, a política de desenvolvimento de recursos humanos segue normativos próprios por efeito das competências insertas no art. 96, inciso I, da Constituição da República, tendo por supedâneo as orientações baixadas pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho e pelo Conselho Nacional de Justiça que, em última análise, não discrepam das requisitadas

pelo Decreto nº 5.707/2006. Na verdade, as normas internas do Tribunal adotam o mencionado Decreto como paradigma, conforme se pode vislumbrar pelos considerandos da Resolução nº 408/2008, do Tribunal, que ora institui a sua Política de Desenvolvimento de Recursos Humanos.

52. Acrescenta que a Política de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Tribunal, objeto da Resolução nº 408/2008, além de ter sido orientada para “o desenvolvimento dos conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao desempenho das atividades funcionais com vistas ao alcance da boa administração pública” (Art. 1º), consigna como premissas básicas: “I) a vinculação ao planejamento estratégico institucional, objetivando disseminar a missão, a visão e os valores do Tribunal, com vistas ao alcance das metas institucionais; II) o incentivo aos servidores para o seu autodesenvolvimento, no sentido de melhorar o gerenciamento da sua carreira e de criar condições concretas para o desenvolvimento organizacional; e “III - a identificação e o desenvolvimento das competências profissionais necessárias para garantir a efetividade organizacional (Art. 3º). Ou seja, as regras internas do Tribunal estão voltadas para disseminar a intitulada gestão por competência e, como tal, trazem previsão de seleção de pessoal para ocupar cargos e funções comissionadas que integram a sua estrutura organizacional, conforme se pode depreender do disposto na Seção III.

53. Aduz, ainda, que foi com base nesse roteiro normativo que este Regional selecionou o Diretor da Coordenadoria de Material e Logística, gestor imediato da unidade de aquisição de material, conforme se pode depreender do Edital nº 2, de 19/1/2012. Vale dizer que a escolha, realizada por Comissão previamente designada para tal finalidade, levou em conta a matriz de competência elaborada por este Regional em parceria com a empresa Leme Consultoria (Anexo II do Edital).

54. Quanto a esse último tópico, ressalta que o Tribunal adota o modelo de Gestão de Pessoas por competências, instituído pela Resolução nº 92/2012 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, cuja implantação deu-se em parceria com a empresa Leme Consultoria, contratada para tal finalidade em 2010. O mapeamento das competências ocorreu com 60 gestores estratégicos, contemplando 16 cargos em comissão correspondentes a Diretores de Secretaria de Varas Trabalhistas, Coordenadores de Fórum da sede e de fora da sede e Diretores e Coordenadores da área Administrativa. As etapas do Projeto compreenderam: i) instituição de Comitê Gestor Regional (Portaria TRT8 nº 479/2013); ii) capacitação em gestão de pessoas por competência; iii) mapeamento das competências gerenciais; iv) avaliação das competências gerenciais; v) planos de desenvolvimento individual e vi) programa de desenvolvimento gerencial, consoante levantamento dos Regionais pelo CSJT.

55. No que diz respeito às funções-chave do setor de aquisições, informa que o TRT8 realizou, ainda, o mapeamento das competências de todos os servidores lotados na Coordenadoria de Licitações e Contratos - COLIC (Coordenador de Licitações e Contratos, Assistente do Coordenador de Licitações e Contratos, Chefe da Seção de Compras Diretas, Chefe da Seção de Contratos, Chefe da Seção de Planejamento de Licitações, Pregoeiro e Assistente de Execução de Pregões).

56. Não obstante a previsão normativa interna e a adoção pelo Tribunal de processo seletivo para escolha de servidores detentores de cargos efetivos para o exercício de cargos e funções de confiança, inclusive para áreas de aquisição, conforme demonstrado, ressalta que a natureza desses cargos e funções comportam, por lei, eleição discricionária pelo gestor maior do Órgão, fato que, de toda sorte, não repele a observância dos critérios levantados pela matriz de competência para tal proceder, que efetivamente se observa nesse processo de provimento.

57. Nestes termos, as causas da deficiência indicada parecem ter sido extraídas em contexto empírico de falha na comunicação, eis que o Tribunal possui disciplina acerca do acesso às funções de direção e chefia em todas as suas unidades administrativas e judiciárias, inclusive as relacionadas pela equipe de auditoria, assim como possui implantado o sistema de gestão por competências.

58. Por derradeiro, informa que o projeto de implantação da gestão de pessoas por competências, pela sua própria natureza, está sempre em constante aprimoramento, fato que também é levado a efeito pelo Tribunal.

59. Nesses termos, diverge das conclusões apresentadas.

Efeitos/Consequências do achado:

60. Seleção de pessoal não qualificado para desempenhar funções chave da área de aquisições (efeito potencial).

Critérios:

61. Decreto 5.707/2006, art. 1º, inciso III.

62. Gespública, item 6.1 – B.

Evidências:

63. Resposta ao item A.1 do questionário PerfilGovAquisições 2013 (peça 7, p.2)

64. Editais de seleção do Coordenador de Material e Logística (edital de 19/1/2012), Assistente de Execução de Pregões (edital de 19/6/2013) e Chefe da Seção de Planejamento de Licitações (edital de 25/2/2014) (peça 8).

Conclusão da equipe:

65. A organização seleciona os ocupantes das funções-chave na área de aquisições por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades.

66. Diante dos elementos apresentados nos comentários do gestor que modificaram a interpretação da equipe com relação à falha apresentada, a equipe pugna pela retirada do achado, não havendo encaminhamento a ser proposto.

3.2 Deficiência na avaliação da estrutura de recursos humanos da função de aquisições

Situação encontrada:

67. O item A.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a estrutura de recursos humanos da área de aquisições (quantitativo e qualificação do pessoal) é avaliada periodicamente.

68. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 2), o TRT-8 declarou que pretende adotar a prática.

69. Solicitada evidência por meio do Ofício 1.742/2014-TCU/Secex-PA (peça 1), o TRT-8 não apresentou documentação.

Comentários do Gestor:

70. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que o Tribunal realiza e revisa a avaliação de sua estrutura de recursos humanos, situação que é levada em conta em seu Planejamento Estratégico, cujos indicadores revelam deficiência de recursos humanos para fazer face à demanda interna.

71. Complementa que a situação de deficiência de pessoal, mormente da área administrativa, sempre foi uma constante preocupação do Tribunal que, desde 2010, vem tentando aprovar projetos de lei para criação de cargos efetivos.

72. Em atuação recente, o Tribunal voltou a elaborar estudos com vista à reavaliação da situação pelo Conselho Nacional de Justiça, considerando que a alternativa única para minorar os problemas atuais está na criação de cargos efetivos para compor a sua área administrativa, há muito distanciada do crescimento das atividades desenvolvidas, englobando a área de aquisições.

73. O gestor citou como referência trecho do Estudo Técnico SEGES/TRT da 8ª Região nº 1/2015 em que faz menção as conclusões de Comissão Técnica de Apoio ao CNJ, instituída por ato de 2009, resumindo a avaliação da estrutura de recursos humanos pela ótica quantitativa em ambiente interno como precária.

74. Reforça que existem, portanto, estudos que avaliam a estrutura de recursos humanos na área de aquisição enquanto inserta na área administrativa, sendo que da identificação das deficiências individuais e locais de cada área administrativa que se projeta o estudo global. Portanto, a situação é sistêmica.

75. No bojo dessa situação sistêmica, o gestor verifica que se não fosse a qualidade profissional e técnica dos servidores, a área de aquisição ainda estaria eivada de maiores problemas. E, quanto à questão qualitativa, o investimento do Tribunal é alto. O Plano Anual de Capacitação, instrumento do Programa Permanente de Capacitação do Tribunal (Resoluções nºs 408 e 409/2008), possibilita que os servidores se reciclem constantemente, com força na Educação a Distância, ferramenta que pode ser acessada e visitada sem o empecilho do tempo e do espaço (v. PAC 2012, 2013 e 2014).

76. Nestes termos, diverge das conclusões apresentadas.

Causas (indicadas pela equipe):

77. Ausência de avaliação quantitativa periódica da estrutura de recursos humanos específica da função de aquisições.

Análise

78. O estudo técnico citado órgão é de 2015, ou seja, posterior ao período de execução dos trabalhos da equipe.

79. Em que pese as alegações do gestor, não ficou comprovado que existe uma avaliação quantitativa periódica da estrutura de recursos humanos da função de aquisições.

80. Em outro viés, há elementos que permitem inferir deficiência de recursos humanos para fazer face à demanda interna, como menciona nos indicadores revelados pelo Planejamento Estratégico, bem como nas gestões no intuito de aprovar projetos de lei para criação de cargos efetivos.

81. Por fim, o gestor afirma existirem estudos que avaliam a estrutura de recursos na área de aquisições enquanto inserta na área administrativa, no entanto não apresentou tal estudo, ainda que apresentasse a equipe consideraria satisfatória a existência de estudo específico para área de aquisições e com avaliação periódica.

82. Assim, em vista dos argumentos apresentados, os elementos não desconstituem, sob à ótica da equipe, o achado.

Efeitos/Consequências do achado:

83. Quantidade inadequada de pessoal para desempenhar as atividades da área de aquisições (efeito potencial).

84. Qualificação insuficiente do pessoal responsável por desempenhar as atividades da área de aquisições (efeito potencial).

Critérios:

85. Decreto 5.707/2006, art. 1º, inciso III.

Evidências:

86. Resposta ao item A.2 do questionário Perfil Governança das Aquisições 2013 (peça 7, p.2).

Conclusão da equipe:

87. A organização não avalia periodicamente a estrutura de recursos humanos da área de aquisições (quantitativo do pessoal).

Proposta de encaminhamento:

88. Recomendar ao TRT-8 que realize avaliação quantitativa do 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.

3.3 Deficiências na implantação de código de ética

Situação encontrada:

89. O item A.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questiona se organização adota código de ética, prevendo sua aplicação a todas as pessoas (servidores, empregados, gestores, colaboradores), inclusive os membros da alta administração.

90. Em sua resposta enviado ao TCU (peça 7, p. 3), o TRT-8 declarou que adota código de ética, prevendo sua aplicação a todas as pessoas da organização, inclusive aos membros da cúpula e da Alta Administração e avaliou a necessidade de complementar o Código de Ética Profissional do Servidor Público com um código de ética próprio ou outras políticas tratando das questões éticas relacionadas às suas atividades específicas.

91. Entretanto, ainda em resposta ao Questionário, o TRT-8 informou que não há ações, nos últimos dois anos, de disseminação, capacitação ou treinamento sobre as normas contidas no código de ética, assim como não instituiu comissão de ética.

92. Como evidência, solicitada por meio do 1.742/2014-TCU/Secex-PA (peça 1), o TRT-8 apresentou a Resolução 88/2012, ato que instituiu o Código de Ética dos Servidores, aplicável, conforme disposto no art. 2º, a todos os servidores do órgão (peça 9, p. 1-12).

93. Frise-se, ainda, que os membros da cúpula do Tribunal obedecem aos ditames estabelecidos na Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

94. Por meio do Ofício de Requisição 1-572 (peça 6, p. 1-3), foram solicitadas ações de divulgação ou capacitação nos últimos 2 anos versando sobre o Código de Ética, sendo que o órgão encaminhou reportagem datada de 1/2/2013 – “Código de Ética orienta comportamento dos servidores do TRT” em que apresenta resposta dos integrantes da Comissão de Ética a perguntas sobre a temática (peça 9, p. 13-18).

95. No que tange à instituição da comissão de ética, houve inconsistência entre o informado no questionário e o constante na resposta apresentada ao Ofício de Requisição e, a fim de dirimir dúvidas, a equipe questionou à Coordenadora de Auditoria e Controle Interno, obtendo como evidência a Portaria TRT GP 1145, de 5/10/2012, que designa servidores para a Comissão de Ética do Tribunal para um mandato de dois anos, a contar de 15/10/2012 (data da publicação da portaria no Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho (peça 9, p. 20)).

96. Ocorre que em 15/10/2014 expirou o mandato dos integrantes da Comissão de Ética do TRT e não houve a renovação, indicando descontinuidade de ocupação na comissão de ética, bem como não houve aprovação de plano de trabalho para o exercício de 2013.

Comentários do Gestor:

97. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que o Tribunal trabalha exaustivamente para disseminar a cultura da ética no âmbito de suas atividades, dentre elas o ingresso, desde 2011 do Curso Deontologia Profissional do Servidor no Plano Anual de Capacitação – instrumento que integra o Programa Permanente de Capacitação instituído pela Resolução 409/2008, integrando ainda a grade de cursos a distância – EAD, cuja participação é aberta não somente aos servidores recém-nomeados como a todos os servidores do órgão.

98. Informa, ainda, que integram o Plano Anual de Capacitação do Tribunal as ações voltadas para o desenvolvimento da cidadania corporativa, previstas no art. 8º do Regulamento do Programa Permanente de Capacitação, aprovado pela Resolução 409/2008, que têm por escopo a sensibilização das pessoas que atuam na organização para a prática de valores institucionais, estando a ética inserida nesse contexto. A materialização dessas ações dá-se, em regra, por meio de Seminários, a exemplo do

Seminário da Cidadania Corporativa realizado em 9/3/2015, onde um dos temas tratados foi Ética no Serviço Público.

99. Complementa com o fato de que o último concurso público realizado pelo Tribunal requisitou conhecimento do Código de Ética no programa para provimento dos cargos de Analista e Técnico Judiciários, impondo aos candidatos estudo da matéria antes mesmo de seu ingresso no órgão.

100. Por fim, a Comissão de Ética atua em conjunto com a área de capacitação (ECAISS) para tal finalidade. Não obstante, existe, realmente, ausência de formalização de um plano anual de trabalho por parte da Comissão de Ética para desenvolver melhor as suas atividades, deficiência que tem como causa o curto espaço de tempo para desenvolvimento das tarefas diante da efetiva falta de pessoal na área administrativa.

101. Diante dos fatos, diverge parcialmente das conclusões apresentadas.

Causas (indicadas pela equipe):

102. Ausência de formalização de um plano anual de trabalho;

103. Ausência de ato formal em vigor designando uma comissão de ética.

Análise

104. A equipe reconhece que ações, a exemplo das elencadas pelo TRT-8, representam iniciativas no sentido de institucionalizar no órgão valores voltados para a aplicação da ética no serviço público.

105. No entanto, o TRT-8 não apresentou ato aprovado posteriormente à 15/10/2014 indicando que há Comissão de Ética oficializada e com mandato em vigor no órgão.

106. A admissão pelo gestor da inexistência de plano anual de trabalho, formalizado por parte da Comissão de Ética para desenvolver melhor as suas atividades, corrobora o entendimento da deficiência na implantação do Código de Ética na unidade, pelo que a equipe ratifica os termos do achado.

Efeitos/Consequências do achado:

107. Atores da função de aquisição adotarem condutas inadequadas nos processos ligados às aquisições (efeito potencial).

Critérios:

108. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 6.1.

109. IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), item 070.

110. Decreto 6.029/2007, arts. 15, 16 e 24.

111. Decreto 6.029/2007, art. 7º, II, d.

112. Decreto 6.029/2007, art. 5º.

113. Decreto 1.171/1994, art.2º e XVI do Anexo II.

114. Decreto 6.029/2007, art. 7º, §1º.

Evidências:

115. Resposta do TRT-8 ao item A.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 7, p. 3).

116. Resolução TRT 88/2012 (peça 9, p. 1-12);

117. Portaria TRT GP 1145, de 5/10/2012 (peça 9, p. 20).

Conclusão da equipe:

118. Em que pese a organização apresentar um arcabouço normativo, a organização não disseminou ações, no âmbito interno, voltadas à aplicação do Código de Ética, descontinuando a ocupação da comissão de ética e não aprovando plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética implantada.

Proposta de encaminhamento:

119. Recomendar ao TRT-8 que:

- a) promova ações de disseminação, capacitação ou treinamento do código de ética adotado;
- b) adote mecanismo de controle e monitoramento do cumprimento do código de ética instituído; e
- c) aprove plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética.

3.4 Deficiências na liderança organizacional

Situação encontrada:

120. O item A.9 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questiona, em relação ao desempenho organizacional da gestão das aquisições, se a Alta Administração da organização estabeleceu:

- a) Objetivos para a gestão das aquisições;
- b) Pelo menos um indicador para cada objetivo da gestão das aquisições;
- c) Metas de desempenho para os objetivos da gestão das aquisições;
- d) Mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos; e
- e) Mecanismos de controle do cumprimento das metas da gestão das aquisições.

121. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 3), o TRT-8 declarou que não estabeleceu os parâmetros citados acima.

122. Solicitado por meio do Ofício 1.742/2014-TCU/Secex-PA (peça 1), o TRT-8 não apresentou evidência.

Comentários dos Gestores:

123. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que o Tribunal reestruturou os seus serviços auxiliares e trouxe para a organização elementos que visam otimizar a fase de planejamento das aquisições, conforme pode ser constatado pela Resolução 1/2014 e Ato 61/2015, que aprova o Manual de Organização, de modo que a adoção da recomendação está em pauta.

124. Em todo caso, registra que o Tribunal encontra-se deficiente na respectiva área por força da falta de pessoal para adoção das medidas proclamadas pela Fiscalização.

125. Assim, concorda com a recomendação sob escopo da causa elencada, registrando que as providências estão sendo avaliadas para suprir a deficiência.

Causas (indicadas pela equipe e pelo gestor)

126. Ausência de objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições.

Análise

127. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

128. Impossibilidade de avaliar se a área de aquisições possui desempenho organizacional adequado (efeito real).

Critérios:

129. Gespública, item 1.3.
130. IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), item 102.

Evidências:

131. Resposta ao item A.9 do questionário PerfilGovAquisições 2013 (peça 7, p.3).

Conclusão da equipe:

132. A organização não estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, tampouco mecanismos de controle do alcance das metas.

Proposta de encaminhamento:

133. Recomendar ao TRT-8 que estabeleça formalmente:
- Objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;
 - Pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;
 - Metas para cada indicador definido na forma acima;
 - Mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos; e
 - Mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

Estratégia

134. Sobre o componente estratégia, o RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública – publicado pelo TCU registra:

Esses líderes são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.

135. No componente estratégia, este trabalho avaliou as seguintes práticas:
- Há estabelecimento de diretrizes para as aquisições, como políticas de terceirização, de compras, de estoques dentre outras, que direcionam as decisões operacionais das aquisições (por exemplo, quais serviços devem ser contratados e quais devem ser executados com servidores);
 - Há estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições, de forma que cada setor tenha atribuições específicas e se possam implementar mecanismos de segregação de funções críticas;
 - Existem instâncias colegiadas, compostas por integrantes das diversas áreas da organização, que apoiem as decisões críticas sobre as aquisições, mitigando o risco de decisões com viés.
136. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.5 Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições

Situação encontrada:

137. O item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questiona se a

Alta Administração da organização aprovou e publicou para a organização:

- a) Estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);
- b) Política de compras;
- c) Política de estoques;
- d) Política de sustentabilidade; e
- e) Política de compras conjuntas.

138. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 3-4), o TRT-8 declarou que não estabeleceu estratégias de terceirização, política de compras, política de estoques, política de sustentabilidade e política de compras conjuntas.

139. Solicitado por meio do Ofício 1.742/2014-TCU/Secex-PA (peça 1), o TRT-8 não apresentou evidência.

Comentários dos Gestores:

140. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor aduz que a terceirização no âmbito do Tribunal deu-se depois de estudos técnicos realizados, primeiramente, em 1998, revisados em 2003, ainda sob o enredo das orientações vigentes à época. Os estudos englobaram fases para implantação da terceirização, tendo ficado sedimentado que esta ocorreria paulatinamente. Para tal finalidade, o Tribunal aprovou o regulamento das atividades terceirizadas, objeto da Resolução nº 26/2003 que, embora defasado, mormente no que tange à competência dos órgãos destinados ao desenvolvimento das atividades envolvidas, demonstra a diretriz inicial para execução dos serviços.

141. Em todo caso, a partir desse marco histórico, ressalta que o Tribunal vem atualizando suas estratégias de terceirização por ocasião dos estudos preliminares que dão ensejo ao processo licitatório, seguindo o roteiro dos editais elaborados pelo Tribunal de Contas da União, que servem de espelho à materialização das atividades na respectiva área, de modo que, na atualidade, não se pode falar em existência de aprovação de estratégia específica, nos moldes requisitados pela Fiscalização.

142. No que tange à política de compras e de estoques, reconhece que existe carência de estratégias que deverão ser supridas com a atual postura de governança adotada.

143. Em relação à política de sustentabilidade, informa que o Tribunal segue os roteiros delineados pelas normas técnicas, e já deu o primeiro passo com a criação de Comissão Multidisciplinar de Licitação (CML) incumbida da elaboração do Plano de Projeto de Licitação Sustentável (PPLS), objeto da Portaria GP nº 157, de 2 de março de 2015, divulgada no DEJT de 5 seguinte, responsável por realizar a análise preliminar dos planos de projetos de licitação sustentável (PPLS); emitir parecer conclusivo para subsidiar o Ordenador de Despesa na aprovação dos PPLS; e manter controle de versões dos PPLS analisados, para fins de monitoramento da qualidade da fase de planejamento da licitação (art. 2º), instrumento que vem ao encontro das diretrizes e metas de governança que estão sendo implementadas pelo Tribunal a partir da reformulação do seu Regulamento dos Serviços Auxiliares.

144. Isto posto, concorda parcialmente com as conclusões da fiscalização.

Causas (indicadas pela equipe e pelo gestor)

145. Carência de estratégias voltadas a política de compras e de estoques.

Análise

146. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

147. Realização de aquisições que não estejam alinhadas às diretrizes estratégicas da organização (efeito potencial).

Critérios:

148. Gespública, itens 2.1, 2.3.2 e 4.1.

Evidências:

149. Resposta do TRT-8 ao item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 7, p. 3-4).

Conclusão da equipe:

150. O TRT-8 não estabeleceu as seguintes diretrizes para função de aquisições:
- a) Estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);
 - b) Política de compras;
 - c) Política de estoques;
 - d) Política de sustentabilidade; e
 - e) Política de compras conjuntas.

Proposta de encaminhamento:

151. Recomendar ao TRT-8 que estabeleça diretrizes para área de aquisições incluindo:
- a) Estratégia de terceirização.
 - b) Política de compras;
 - c) Política de estoques;
 - d) Política de sustentabilidade; e
 - e) Política de compras conjuntas.

3.6 Deficiências no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições

Situação encontrada:

152. O item B.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se há normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados.

153. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 4), o TRT-8 declarou que haveria tais normativos internos.

154. Como evidência, solicitada por meio do ofício 1.742/2014-TCU/Secex-PA (peça 1), o TRT-8 apresentou o Regulamento dos Serviços Auxiliares do Tribunal (peça 10).

155. O Regulamento dos Serviços Auxiliares do Tribunal estabelece em seus arts. 18 a 25 as atribuições da Coordenadoria de Material e Logística e subordinados, órgão técnico subordinado à Secretaria Administrativa que tem por finalidade gerenciar e executar atividades inerentes à administração e controle de bens patrimoniais, móveis e imóveis, e de consumo necessários ao funcionamento da Justiça do Trabalho da Oitava Região.

156. O Regulamento supramencionado estabelece, ainda, em seus arts. 26 a 28, as atribuições da Coordenadoria de Licitações e Contratos e subordinados, órgão técnico subordinado à Secretaria Administrativa que tem por finalidade gerenciar e executar atividades inerentes à aquisição de

materiais, contratação de serviços em geral, mediante apresentação de projetos básicos e termos de referências.

157. Quanto à política de delegação de competência para autorização das contratações, questionado por meio do subitem “c” do Ofício de Requisição 1-572 (peça 6), o TRT-8 apresentou a Portaria GP 1, de 2/1/2013, que delega competência ao Diretor-Geral para a prática dos seguintes atos (peça 11):

[...]

p) Assinar portarias de designação de fiscalizadores de contratos, bem como de substitutos automáticos;

[...]

r) Designar os membros da Comissão Permanente de Licitação e de Cadastramento Anual, bem como os Pregoeiros e a equipe de apoio nos pregões;

s) Autorizar a realização de licitação nas modalidades previstas em lei, cujo valor não ultrapasse R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) após manifestação favorável do Ordenador de Despesas;

t) Homologar, anular ou revogar, total ou parcialmente, os processos licitatórios, inclusive os que envolvem contratação de natureza contínua, cujo valor não ultrapasse R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

u) Ratificar as situações de dispensa de processos licitatórios e reconhecer as hipóteses de inexistência de licitação, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.666/93, até o limite de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

v) Assinar contratos, termos aditivos e Atas de Registro de Preços, bem como rescisões e distratos, no interesse da Administração, em contratos cujo valor original não ultrapasse R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

w) Autorizar a substituição de garantia exigida nos processos licitatórios e nos contratos, bem como sua liberação e restituição, quando comprovado o cumprimento das respectivas obrigações;

x) Apreciar e decidir sobre a aplicação de penalidades a licitantes, fornecedores e prestadores de serviços, excetuando aquela prevista no artigo 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93;

158. O item B.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se há normativos internos que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições.

159. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 4), o TRT-8 declarou que haveria tais normativos internos.

160. Da leitura do subitem 155 acima, depreende-se que há limite de alçada de R\$ 150.000,00 para aquisições mediante a delegação de competência ao Diretor-Geral, sendo ausente na normatização interna as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições.

161. No tocante aos controles internos para monitorar os atos delegados, foi solicitada informação por meio do Ofício de Requisição 1-572 (peça 6 – subitem d), sendo que o TRT-8 informou que é inexistente o mecanismo de monitoramento dos atos delegados (peça 12 – alínea d).

Comentários dos Gestores:

162. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que as competências internas e o funcionamento dos diversos órgãos e serviços do Tribunal estão dispostos no seu Regimento Interno e no Regulamento dos Serviços Auxiliares, cuja competência para elaboração é conferida pelo art. 96, inciso I, da CF/1988.

163. Complementa aduzindo que as competências do Presidente do Tribunal, pertinente às aquisições, estão dispostas no art. 37, incisos LV a LIX, do Regimento Interno, e o atual Regulamento dos Serviços Auxiliares, recentemente aprovado pela Resolução 1/2015, que reorganizou a estrutura administrativa do Tribunal e, em consequência, as diversas unidades vinculadas à área de aquisições, estabeleceu as finalidades dos órgãos judiciais e administrativos, delegando para o Manual da Organização, aprovado pelo Ato GP nº 61, de 2015, a fixação das competências das diversas unidades

que o compõem, dentre as quais a Coordenadoria de Material e Logística e a Coordenadoria de Licitações e Contratos.

164. Ressalta que a delegação de competência é prática que o Tribunal estabelece a partir das necessidades internas, de sorte que ao Diretor Geral são conferidas prerrogativas insertas na Portaria GP nº 1, de 2013, cujo monitoramento é realizado não somente pela Coordenadoria de Auditoria e Controle Interno (COAUD) do Tribunal, como pelos órgãos vinculados à atual Coordenadoria de Governança Institucional, cuja competência encontra-se delineada no Manual da Organização.

165. Assim, nesse sentido, realça que o Tribunal possui normativo fixando as competências das unidades administrativas quanto às aquisições, fato que pode ser confirmado pelos documentos encaminhados, sem perder de vistas que as competências nada mais são do que atribuições dispostas em normativos internos cujo descumprimento ou não observância faz gerar as responsabilidades previstas na legislação de regência.

166. Finaliza alegando que os mecanismos de controles internos para monitorar as ações relativas às aquisições fazem parte do rol de atribuições da Coordenadoria de Governança Institucional, sendo que os atos delegados ao Diretor Geral são monitorados, em regra, pelo órgão de Auditoria e Controle Interno do Tribunal em ação correspondente, em face do princípio das segregações das funções.

167. Assim, diante do novo quadro institucional, diverge das conclusões apresentadas no Relatório.

Efeitos/Consequências do achado:

168. Ausência de segregação de funções em atividades críticas (potencial).

169. Desconhecimento acerca de quem é o responsável por realizar atividades na área de aquisições (potencial).

170. Sobreposição de responsabilidades pela realização de uma mesma atribuição (potencial).

Critérios:

171. Princípio da segregação de funções;

172. Princípio de Prudência;

173. IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), item 084;

174. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 2.3.1;

Evidências:

175. Regulamento dos Serviços Auxiliares do TRT-8 (peça 10);

176. Portaria TRT-8 GP 1, de 2/1/2013 (peça 11); e

177. Resposta do TRT-8 aos subitens c e d do Ofício de Requisição 1-572 (peça 12).

Conclusão da equipe:

178. A organização estabelece as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições e existem mecanismos de monitoramento dos atos delegados.

179. Diante dos elementos apresentados nos comentários do gestor que modificaram a interpretação da equipe com relação à falha apresentada, a equipe pugna pela retirada do achado, não havendo encaminhamento a ser proposto.

3.7 Deficiências na instituição de instâncias colegiadas

Situação encontrada:

180. O item B.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a alta administração designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

181. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 4), o TRT-8 declarou que não designou formalmente corpo colegiado para auxiliá-lo nas decisões relativas às aquisições.

Comentários dos Gestores:

182. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que a alta administração busca formar colegiados técnicos para subsidiar suas decisões, o que faz por meio de resoluções e portarias.

183. Ressalta que a Resolução nº 196/2005 instituiu a Comissão do Orçamento que possui, dentre outras competências, a de emitir parecer prévio sobre a proposta orçamentária anual, inclusive com a sugestão ao Tribunal Pleno de modificações e ajustes que devam ser implementados. Nessa Comissão são definidos os pontos da execução orçamentária, inclusive no que tange ao planejamento das aquisições.

184. Realça, ainda, que a Portaria 312/2001 criou a Comissão de Informática para auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições da área. Essa Comissão define as diretrizes para a área de informática.

185. Nesse sentido, diverge das conclusões apresentadas no Relatório.

Causas (indicadas pela equipe)

186. Falta de formalização de instância colegiada.

Análise

187. A existência de uma Comissão de Orçamento no âmbito da organização que possui competência para definir pontos do planejamento das aquisições, não elide a recomendação apresentada no encaminhamento, tendo em vista que a implantação de um comitê integrado por representantes dos diversos setores da organização representaria solução diversa no processo decisório de auxílio à alta administração em processos de aquisições.

188. Assim, a equipe considera que o encaminhamento proposto deve permanecer, pugnando que os elementos apresentados não foram suficientes para descaracterizar que há deficiências na instituição de instâncias colegiadas.

Efeitos/Consequências do achado:

189. Realização de aquisições que não atendam às demandas da organização como um todo (potencial).

190. Realização de aquisições desalinhadas aos objetivos estratégicos da organização (potencial).

Crerios:

191. IFAC, item 073;

Evidências:

192. Resposta ao item B.7 do questionário PerfilGovAquisições 2013 (peça 7, p. 4).

Conclusão da equipe:

193. A alta administração não designou formalmente corpo colegiado para auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

Proposta de encaminhamento:

194. Recomendar ao TRT-8 que avalie 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 objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo.

Controle

195. Sobre o componente controle, o RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública – publicado pelo TCU registra:

Entretanto, para que esses processos sejam executados, existem riscos, os quais devem ser avaliados e tratados. Para isso, é conveniente o estabelecimento de controles e sua avaliação, transparência e *accountability*, que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

196. No componente controle, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

- a) Existem diretrizes para gestão de risco das aquisições, os gestores são capacitados para realizar gestão de risco das aquisições e esta gestão é realizada;
- b) Existem canais que recebem denúncias sobre impropriedades nas aquisições da organização;
- c) A função de auditoria interna está estabelecida e atua segunda as boas práticas internacionais sobre o tema (IPPF), não realizando atividades de co-gestão.
- d) A organização dá publicidade às decisões sobre o julgamento das contas, agendas de dirigentes superiores e tem transparência ativa quanto a todos os documentos de seus processos administrativos de aquisição.

197. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.8 Deficiências na gestão de risco das aquisições

Situação encontrada:

198. Os itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam se:

- a) A Alta Administração estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições.
- b) A organização capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos.
- c) A organização realiza gestão de riscos das aquisições.

199. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 4), o TRT-8 declarou que:

- a) A Alta Administração não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições;
- b) Pretende adotar a prática de capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos; e
- c) Pretende adotar a prática de realizar gestão de riscos das aquisições.

200. Solicitado evidência, por meio do ofício 1.742/2014-TCU/Secex-PA (peça 1), o TRT-8 não apresentou evidência.

Comentários dos Gestores:

201. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que o Tribunal, por meio da Resolução nº 1, de 2015, reestruturou os seus serviços auxiliares e criou a Coordenadoria de Governança Institucional cujo papel principal visa operacionalizar a gestão

de riscos, conforme se pode depreender das competências inseridas no Manual de Organização aprovado pelo Ato nº 61/2015, *in verbis*:

À COGIN compete: I. planejar ações de monitoramento e avaliação de riscos corporativos, com ênfase nos aspectos da conformidade legal e normativa, boas práticas, alinhamento às estratégias da instituição e seu desempenho global; II. planejar atividades de monitoramento da gestão de contratos, convênios e ajustes congêneres e de fiscalização administrativa de condições acessórias pactuadas, em apoio à fiscalização técnica do objeto contratado; III. planejar de ofício ou por ordem superior inspeções nos atos e sistemas de gestão administrativa e averiguações de natureza disciplinar; IV. planejar e dirigir ações coordenadas de monitoramento da gestão administrativa em conjunto com a Coordenadoria de Gestão Estratégica e a Coordenadoria de Auditoria e Controle Interno, em apoio à governança institucional; V. submeter à consideração superior relatório das atividades planejadas e executadas e respectivos resultados obtidos, e VI. executar outras atividades que lhe forem atribuídas.

202. Ressalta que as diretrizes para a gestão de riscos traçadas pela Alta Administração do Tribunal, portanto, foram implementadas com a criação dessa unidade administrativa que, por força de suas atividades, deverá estabelecer critérios de gerenciamento de riscos das aquisições.

203. Quanto à capacitação de servidores, informa que treinamentos já foram oferecidos e outros estão sendo requisitados com vistas ao fortalecimento e implementação dessa cultura no âmbito do Tribunal.

204. Pelas razões enfocadas, diverge das conclusões da Fiscalização.

Causas (indicadas pela equipe):

205. Falta de uma cultura de gestão de riscos na organização.

Análise

206. A estrutura de gestão de riscos da organização é incipiente, pois foi introduzida por ato normativo de 2015, não sendo institucionalizada no Tribunal uma cultura de gestão de riscos.

207. No que concerne à capacitação de servidores, em que pese o Tribunal ter informado que os treinamentos foram oferecidos e outros estão sendo requisitados com vistas ao fortalecimento e implementação dessa cultura no âmbito do Tribunal, não foram apresentados elementos que comprovem tal prática.

208. Assim, a equipe considera que o encaminhamento proposto deve permanecer, pugnando que os elementos apresentados não foram suficientes para descaracterizar que é deficiente a gestão de risco nas aquisições realizadas pelo TRT-8.

Efeitos/Consequências do achado:

209. Desconhecimento acerca dos riscos envolvidos em cada aquisição (efeito real).

Crerios:

210. Gesública, item 1.1 – C

211. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 2.3.1.

Evidências:

212. Resposta aos itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 7, p. 4).

Conclusão da equipe:

213. A organização não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos e não realiza gestão de riscos das aquisições.

Proposta de encaminhamento:

214. Recomendar ao TRT-8 que:
- Estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;
 - Capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;
 - Realize gestão de riscos das aquisições.

3.9 Deficiências na função de auditoria interna

Situação encontrada:

215. Os itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 contêm as seguintes perguntas:

a) A unidade de auditoria interna emite pareceres em processos de contratações específicos, como parte de sua rotina ou mesmo de forma esporádica?

b) A unidade de auditoria interna executou trabalhos, no último ano, de avaliação de gestão de riscos?

216. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 4-5), o TRT-8 declarou que:

a) A unidade de auditoria interna não emite pareceres em processos de contratações específicos, como parte de sua rotina ou mesmo de forma esporádica;

b) A unidade de auditoria interna não executou trabalhos, no último ano, de avaliação de gestão de riscos.

217. Registre-se, por oportuno, que a emissão de pareceres em processos constitui-se em um dos tipos de atividade de controle (no caso, a revisão), e que as atividades de controle são de responsabilidade dos gestores, não devendo ser realizadas por auditores internos por trazer-lhes perda de independência na atividade de auditoria.

218. Por meio do Ofício de Requisição 1-572 (peça 6 - subitens g e h), foram solicitadas as seguintes informações:

a) sistema utilizado para monitorar as providências adotadas pela Administração em decorrência dos resultados dos trabalhos de auditoria interna e externa;

b) cópia, preferencialmente em meio magnético, do estatuto para a auditoria interna, regimento interno do TRT-8, listagem de processos administrativos em que a auditoria interna emitiu parecer em 2013/2014, ato que aprovou o plano anual de auditoria de 2014, modelos de procedimentos utilizados nas atividades de auditoria interna e relatórios de auditoria 2014.

219. Em resposta ao subitem “a” acima descrito, o TRT-8 declarou que é inexistente um sistema utilizado para monitorar as providências adotadas pela administração em decorrência dos resultados dos trabalhos de auditoria interna e externa e encaminhou a documentação com relação ao item b acima descrito.

Comentários dos Gestores:

220. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que, de acordo com o Manual de Organização aprovado pelo Ato nº 61/2015, a Coordenadoria de Auditoria e Controle Interno detém competência e possui a atividade de auditoria como uma ferramenta auxiliar da unidade de controle interno, em consonância com as orientações postas no Acórdão TCU nº 821, de 2014, do Plenário do Tribunal de Contas da União.

221. Enfatiza que, por força dessa própria natureza, a COAUD não mais exerce atividades de evidenciem cogestão. Aliás, essa preocupação também foi exposta em recomendação efetivada pelo Colendo Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) nos autos do PROCESSO Nº CSJT-A-

2801-10.2013.5.90.0000, relativo à realização de auditoria no exercício de 2012, no âmbito do Tribunal.

222. Nesse sentido, vale registrar para melhor entendimento da Fiscalização, que o Poder Judiciário possui sistema de controle integrado, tendo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como órgão de cúpula. O CNJ, por sua vez, padronizou a organização e o funcionamento das unidades ou núcleos de controle interno por meio da Resolução nº 86, de 8 de setembro de 2009, tendo esta unidade se adequado aos ditames da referida Resolução, bem como ao roteiro delineado na Resolução nº 171, de 1º de março de 2013, no que refere às normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização. Nesses termos, as definições de controle interno e auditoria acolhida pela unidade de Controle não diverge das proclamadas pelo CNJ e pelo TCU.

223. No mais, com base nesses normativos, a COAUD do Tribunal vem trabalhando, inclusive realizando auditorias para avaliação de gestão de riscos, como a realizada em 2014, que teve por objeto, justamente, a avaliação dos contratos de serviços contínuos. Logo, afirma e demonstra que a COAUD não mais atua em cogestão, como realiza trabalhos de avaliação da gestão de riscos na organização.

224. Em conclusão, há que se divergir das conclusões apresentadas no relatório.

Causas (indicadas pela equipe):

225. Ausência de um sistema para monitoramento dos resultados dos trabalhos de auditoria interna e externa.

Análise

226. A estrutura de gestão de riscos da organização é incipiente, pois foi introduzida por ato normativo de 2015, não sendo institucionalizada no Tribunal uma cultura de gestão de riscos.

227. Em que pese a organização mencionar realização, em 2014, de auditoria para avaliação de gestão de riscos não apresentou resultados dos trabalhos efetuados,

228. Não se vislumbrou na organização um sistema para monitoramento das providências adotadas pela administração em decorrência dos resultados dos trabalhos de auditoria interna e externa. A organização não se manifestou sobre essa falha.

229. Assim, a equipe considera que o encaminhamento proposto deve permanecer, pugnando que os elementos apresentados não foram suficientes para descaracterizar que há deficiência na função de auditoria interna.

Efeitos/Consequências do achado:

230. Prejuízo à independência da unidade de auditoria interna (potencial).

231. Desconhecimento acerca da adequação dos processos de governança, riscos e controles (real).

Critérios:

232. Acórdão 1.074/2009 – Plenário, item 9.1.2.

233. IIA - *The Institute of Internal Auditors*. Estrutura Internacional de Práticas Profissionais. Itens: 1120, 2100, 2120 e 2500.

Evidências:

234. Resposta aos itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013.

Conclusão da equipe:

235. A unidade de auditoria interna não dispõe de um sistema para monitoramento das

providências adotadas pela administração em decorrência dos resultados dos trabalhos de auditoria interna e externa.

Proposta de encaminhamento:

236. Recomendar ao TRT-8 que:

a) Observe as diferenças conceituais entre controle interno (a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle) e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna;

b) Em decorrência da distinção conceitual acima, avalie a necessidade de segregar as atribuições e competências da atual Secretaria de Controle Interno, de forma que essa unidade organizacional não possua concomitantemente atribuições e competências relativas a atividades de controle interno e a atividades de auditoria interna;

c) Inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação da gestão de riscos da organização; e

d) Adote um sistema de monitoramento para acompanhar o cumprimento das recomendações proferidas pela unidade de auditoria interna.

3.10 Deficiências em *accountability*

Situação encontrada:

237. O item C.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta, com respeito a *accountability* e transparência, se a Alta Administração:

a) Estabeleceu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet;

b) Determina a publicação na sua página na Internet da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;

c) Determina a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições;

d) Estabeleceu diretrizes para garantir que, de ofício, sejam apurados os fatos com indícios de irregularidade ou contrários à política de governança, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

238. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 5-6), o TRT-8 respondeu NÃO para os itens “a”, “b”, “c” e SIM para o item “d”.

239. Solicitado evidência, por meio dos ofícios 1.742/2014-TCU/Secex-PA (peça 1) e 1-572/2014 (peça 6, subitem i), o TRT-8 apresentou o Regulamento dos Serviços Auxiliares (peça 10), Manual do Processo Administrativo Disciplinar, Plano de Gestão da Controladoria Administrativa e Regulamento da Controladoria Administrativa (peça 13).

240. Observa-se que não constam diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet (mas sim para que informações relativas aos processos de licitações e contratos sejam publicadas), nem a determinação para que seja publicada a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo, bem como não é publicada a agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

Comentários dos Gestores:

241. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que, no tocante ao tópico *accountability* e transparência, por meio da Resolução nº 017/2014, o TRT-8 instituiu o Processo Administrativo Eletrônico, através do qual a tramitação, a atuação, consulta e prática de atos administrativos estarão disponíveis em meio eletrônico. A partir da

implantação do PAe, todos os documentos que integram não só os processos de aquisições como todos os demais temas, estarão disponíveis na internet. De qualquer forma, todos os atos relativos a aquisições estão dispostos no portal do TRT-8, link www.trt8.jus.br/Transparência/Contas Públicas (Licitações; Contratos; Compras; Empresas Apenadas), e também www.trt8.jus.br/Transparência/Licitações, Contratos e Registro de Preços.

242. Quanto à regularidade das contas proferidas pelo Tribunal de Contas da União, consta no portal do TRT link Controle Interno a apresentação das contas nos exercícios de 1994 à 2013 (www.trt8.jus.br/Controle Interno/Tomada de Contas). Consta, ainda, no portal do Tribunal, link denominado 'Institucional/Agenda Institucional' onde são postados os compromissos agendados da Presidência, Vice-Presidência e Corregedoria.

243. Pelo exposto, acredita que os atos são suficientes para suprir qualquer deficiência de *accountability* e transparência, pelo que diverge das conclusões da Fiscalização.

Causas (indicadas pela equipe):

244. Ausência de normatização interna estabelecendo diretrizes de *accountability* na organização.

Análise

245. A organização alega cumprimento dos paradigmas de *accountability* e transparência, no entanto não demonstra que há ato formal da alta administração estabelecendo as diretrizes ou determinando a adoção de tais práticas.

246. Assim, a equipe considera que o encaminhamento proposto deve permanecer, pugnano que os elementos apresentados não foram suficientes para descaracterizar que há deficiência em *accountability* na organização.

Efeitos/Consequências do achado:

247. Prejuízo ao controle social dos processos de aquisição (efeito potencial).

248. Redução da transparência quanto ao julgamento das contas do gestor pelo órgão de controle externo (efeito real).

Critérios:

249. Lei 12.527/2011, arts. 3º, 5º, 7º e 8º, inc. IV.

250. Lei 12.813/2001, art. 11 c/c art. 2º.

Evidências:

251. Resposta ao item C.6 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 7, p. 5-6).

Conclusão da equipe:

252. Não há diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet. Não há determinação para publicação da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo. Não há determinação para publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições na Internet.

Proposta de encaminhamento:

253. Recomendar ao TRT-8 que:

- a) Avalie a conveniência e oportunidade de publicar todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na Internet;
- b) Publique na sua página na Internet a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo.

- c) Publique na Internet a agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

Planejamento

254. Planejamento é princípio fundamental da administração pública, e sobre este componente buscou-se avaliar se a organização pratica um processo de planejamento das aquisições, gerando um plano de aquisições contendo o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano, instrumento este que deveria ser utilizado para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o acompanhamento.

255. Também foi avaliada a existência de um Plano de Logística Sustentável (PLS) ou equivalente, isto é, um plano, 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.

256. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.11 Deficiências no processo de planejamento das aquisições

Situação encontrada:

257. O item D.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano.

258. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 6), o TRT-8 declarou que pretende adotar a prática.

259. Solicitada evidência por meio do ofício 1.742/2014-TCU/Secex-PA (peça 1), o TRT-8 não apresentou evidência.

Comentários dos Gestores:

260. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que o Tribunal não possui, em termos formais, um Plano Anual de Aquisições, mas possui ferramentas de planejamento anual das aquisições, bem como controle das aquisições.

261. Acrescenta, ainda que as evidências, portanto, são suficientes para que se concorde parcialmente com a fiscalização.

Causas (indicadas pela equipe e pelo gestor):

262. Falta de formalização de um processo de planejamento das aquisições.

Análise:

263. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

264. Realização de aquisições sem vinculação ao PEI (potencial).

265. Imprevisibilidade da demanda de trabalho da unidade de aquisições (real).

266. Realização de aquisições sem o prazo adequado para planejamento (potencial).

267. Falta de recursos previstos no orçamento para realização da aquisição (potencial).

268. Realização de contratações emergenciais sem amparo legal (potencial).

Critérios:

269. GESPÚBLICA, item 2.2 – Implementação das estratégias.

Evidências:

270. Resposta ao item D.2 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 7, p. 6).

Conclusão da equipe:

271. A organização não possui um Plano Anual de Aquisições.

Proposta de encaminhamento:

272. Recomendar à organização que execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

a) 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 aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

b) aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

c) divulgação do plano de aquisições na Internet; e

d) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios.

3.12 Inexistência de Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS)

Situação encontrada:

273. O item D.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização aprovou um Plano de Gestão de Logística Sustentável - PLS (ou equivalente), isto é, um plano, 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.

274. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 6), o TRT-8 declarou que pretende adotar a prática.

275. Como evidência, solicitada por meio do ofício 1.742/2014-TCU/Secex-PA (peça 1), o TRT-8 apresentou a Resolução CSJT 103 (peça 14), de 25/5/2012, que aprova o Guia Prático para inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações de bens e serviços no âmbito da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus.

276. Foi solicitado, por meio do ofício 1-572/2014 (peça 6, subitem j), normativo que aprovou o plano de ação para adoção/elaboração do Plano de Logística Sustentável ou equivalente, sendo que o TRT-8 declarou que inexistente tal normativo e apresentou arquivo digital Projeto “Plano de Logística Sustentável” (peça 15).

277. O projeto de Plano de Gestão de Logística Sustentável (peça 15) contém, no subitem 9 - Marcos e Entregas do Projeto – MEP, quadro sem preenchimento com cronograma de início, término e servidor responsável, levando a crer que o projeto está paralisado, considerando, ainda, que, no campo 1 – Identificação do Projeto, consta data de início 7/1/2013 e data de término 30/4/2013 e a apresentação à equipe de auditoria como Projeto indica que não prosperou tal iniciativa no âmbito do TRT-8.

Comentários dos Gestores:

278. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que o Tribunal criou, recentemente, por meio da Portaria GP nº 157, de 2 de março de 2015, divulgada no DEJT de 5 seguinte, a Comissão Multidisciplinar de Licitação (CML), responsável por realizar a análise preliminar dos planos de projetos de licitação sustentável (PPLS); emitir parecer conclusivo para subsidiar o Ordenador de Despesa na aprovação dos PPLS; e manter controle de versões dos PPLS analisados, para fins de monitoramento da qualidade da fase de planejamento da

licitação (art. 2º), instrumento que vem ao encontro das diretrizes e metas de governança que estão sendo implementadas pelo Tribunal a partir da reformulação do seu Regulamento dos Serviços Auxiliares, como dito alhures.

279. Acrescenta que o PPLS, versão atualizada do Plano de Projeto aprovado pela Portaria nº 90, de 2013, terá o condão de “possibilitar a aferição de resultados na fase de execução contratual, considerados os parâmetros e indicadores constantes dos objetivos do contrato”, vindo ao encontro da proposta de encaminhamento realizada pela Fiscalização.

280. Assim, diverge das conclusões apresentadas no relatório.

Efeitos/Consequências do achado:

281. Realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade (efeito real).

282. Desperdício de recursos naturais (efeito potencial).

Crítérios:

283. Lei 8.666/93, art. 3º *caput*;

284. IN-SLTI 10/2012, art. 12, 13 e 14.

Evidências:

285. Projeto de PLS (peça 15).

Conclusão da equipe:

286. A organização implementou pela Portaria GP nº 157, de 2/3/2015, um Plano de Gestão de Logística Sustentável.

287. Diante dos elementos apresentados nos comentários do gestor que modificaram a interpretação da equipe com relação à falha apresentada, a equipe pugna pela retirada do achado, não havendo encaminhamento a ser proposto.

Pessoas

288. Quanto à gestão de pessoas, foram avaliados a existência de mapeamento de competências necessárias à função de aquisições, condição necessária para uma boa gestão de pessoas, bem como se a capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições é adequada à execução das atividades.

289. A deficiência identificada na avaliação empreendida encontra-se descrita a seguir.

3.13 Deficiências no mapeamento de competências necessárias à área de aquisições

Situação encontrada:

290. O item E.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se são identificadas e definidas as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições.

291. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 6), o TRT-8 declarou que pretende adotar a prática.

Comentários dos Gestores:

292. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que o Tribunal desenvolve desde 2010 a implantação do modelo de gestão de pessoas por competências (Resolução CSJT nº 92/2012), tendo já mapeado as competências específicas da área de aquisições.

293. Complementa com o fato de que a evidência encontrada pelos auditores no Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 registrava 'pretende adotar a prática', visto que o trabalho de levantamento das competências gerenciais encontrava-se em curso (causa da divergência).

294. Logo, cabe divergir das conclusões do relatório.

Causas (indicadas pela equipe):

295. Falta de formalização das competências necessárias à área de aquisições.

Análise

296. A organização alega, mas não comprova por documentação formal, o mapeamento das competências específicas da área de aquisições.

297. Considerando que alguns achados são passíveis de monitoramento em momento posterior, a equipe considera pertinente a manutenção do encaminhamento proposto, com o subsequente monitoramento do achado, tendo em vista que os elementos apresentados não foram suficientes para descaracterizar que há deficiência no mapeamento de competências necessárias à área de aquisições.

Efeitos/Consequências do achado:

298. Desconhecimento acerca das competências necessárias ao desempenho adequado das atividades realizadas pela área de aquisições (real).

299. Execução inadequada de atividades críticas da área de aquisições por servidor não capacitado (potencial).

Crítérios:

300. Decreto 5.707/2006, art. 1º, inc. III.

301. Resolução CNJ 111/2010, art. 2º, II;

Evidências:

302. Resposta ao item E.1 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 7, p. 6).

Conclusão da equipe:

303. A organização não dispõe de documento interno ou externo descrevendo as competências necessárias para o desempenho das funções-chave em aquisições.

Proposta de encaminhamento:

304. Recomendar ao TRT-8 que estabeleça 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.

Processos

305. As normas da série ISO 9000 preconizam que, para atingir qualidade, um dos princípios que devem nortear a execução das operações de uma organização é a abordagem por processos, isto é, um resultado desejado é alcançado mais eficientemente quando as atividades e os recursos relacionados são gerenciados como um processo.

306. Processos de trabalho são conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em produtos (saídas).

307. Com base neste princípio, a fim de obter qualidade nas contratações, as organizações devem sistematizar por meio de processos de trabalho, suas aquisições.

308. Neste componente, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

- a) Estabelecimento de processos de trabalho para o planejamento de cada uma das contratações, seleção do fornecedor e gestão dos contratos;
- b) Estabelecimento de padrões diversos (e sua utilização), como minutas de editais, listas de verificação para atuação das consultorias jurídicas, entre outros, que aumentam a produtividade dos processos de contratação e contribuem para a diminuição de erros.

309. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.14 Processos de trabalho de contratação *ad hoc*

Situação encontrada:

310. Os itens F3 a F5 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questionam a organização sobre a utilização dos seguintes processos de trabalho aprovados e publicados:

- a) Planejamento de cada uma das contratações;
- b) Seleção do fornecedor; e
- c) Gestão de contratos.

311. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 7), o TRT-8 declarou que pretende adotar a prática de elaboração da proposta de orçamento anual, elaboração do plano de aquisições (ou similar) e gestão de contratos.

312. No que tange ao planejamento de cada uma das contratações, o TRT-8 informou adotar parcialmente a prática.

313. A organização informou ainda que não prevê adotar a prática de seleção do fornecedor.

314. Como evidência, solicitada por meio do ofício 1.742/2014-TCU/Secex-PA (peça 1), o TRT-8 apresentou, quanto ao planejamento de cada uma das contratações, registro de preços para eventual aquisição e apoio ergonômico basculante para os pés e projeto básico para contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de instalação do protocolo no hall de entrada do prédio sede.

315. Os elementos apresentados indicam que as iniciativas foram tomadas no planejamento de duas contratações, não sendo uma prática recorrente da organização com relação a cada uma das contratações.

Comentários dos Gestores:

316. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que, em relação aos processos de trabalho relacionados à atividade de aquisições, o Tribunal possui duas normas diretivas: 1) a primeira consigna o encadeamento dos atos administrativos a serem ordenados nas aquisições, constantes do Manual de Processos Administrativos, aprovado pela Portaria nº 183/2009 às fls. 222 e seguintes; e, 2) o Plano de Projeto de Licitação Sustentável (PPLS), aprovado pela Portaria nº 157/2015, que revisou o antigo Plano de Projeto (PPL) aprovado pela Resolução nº 90/2013, onde são estabelecidas as diretrizes para planejamento das contratações, previamente avaliadas por uma Comissão Multidisciplinar designada para esse fim específico.

317. Reforça que as diretrizes enfocadas conferem padronização e uniformização às contratações do Tribunal, além de orientarem os setores envolvidos na prática de uma gestão responsável, eis que ao final, esses processos auxiliam na fiscalização dos contratos, que possuem, atualmente, unidades de apoio específica para tal finalidade, a saber: Seção de Fiscalização de Contratos e Convênios Comuns; Seção de Gestão e Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados e Seção de Gestão e Fiscalização de Contratos de Engenharia e de Tecnologia da Informação, todas vinculadas à Divisão de Gestão e Fiscalização de Contratos, que integra a Coordenadoria de Governança Institucional, cujas competências estão insertas no Manual de

Organização aprovado pelo Ato nº 61, de 2015.

318. Nesses termos, os planejamentos encaminhados para avaliação da Fiscalização constituem o formato adotado pelo Tribunal para seus processos de trabalho, informações essas que complementam as anteriormente prestadas e, como tal, fortalecem a divergência da materialização do achado (causa).

Causas (indicadas pela equipe):

319. Não aprovação e publicação de processos de trabalho.

Análise:

320. Não se pode afirmar que o marco normativo inaugurado pela organização sob à égide da Portaria nº 157/2015, que aprova o Plano de Projeto de Licitação Sustentável, adere à recomendação proposta no encaminhamento da equipe.

321. Considerando que alguns achados são passíveis de monitoramento em momento posterior, a equipe considera pertinente a manutenção do encaminhamento proposto, com o subsequente monitoramento do achado.

Efeitos/Consequências do achado:

322. Falta de padronização de procedimentos (real).

323. Execução de uma mesma atividade por unidades diferentes (potencial).

324. Existência de atividades sem um responsável claro (potencial).

Crítérios:

325. ISO 9001, princípio da abordagem por processos.

Evidências:

326. Resposta aos itens F3 a F5 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 7, p. 7).

327. Registro de preços para eventual aquisição e apoio ergonômico basculante para os pés e projeto básico para contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de instalação do protocolo no hall de entrada do prédio sede (peça 16).

Conclusão da equipe:

328. A organização não dispõe de documento interno formalizado estabelecendo processos de trabalho relacionados à atividade de aquisições.

Proposta de encaminhamento:

329. Recomendar ao TRT-8 que defina um processo formal de trabalho para:

- a) Planejamento de cada uma das aquisições;
- b) Seleção do fornecedor; e
- c) Gestão dos contratos.

3.15 Deficiências no estabelecimento e adesão a padrões

Situação encontrada:

330. O item F6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questiona, com respeito à aderência a padrões, se a organização reconhece que os seus Órgãos Governantes Superiores padronizaram e recomendaram a utilização do seguinte:

- a) Especificações técnicas para os objetos contratados frequentemente;

- b) Minutas de editais e contratos;
- c) Listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica quando da emissão dos pareceres jurídicos de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único;
- d) Listas de verificação para os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações;
- e) Procedimentos para a elaboração das estimativas de preços das contratações;
- f) Conteúdo e formato das informações que devem ser publicadas na Internet, em atenção à Lei 12.527/2011, art. 8º, § 1º, IV ("informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados bem como a todos os contratos celebrados").

331. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 8), o TRT-8 declarou que reconhece que os OGS padronizaram e recomendaram a utilização dos subitens “e” e “f” acima detalhados.

332. Como evidência, solicitada por meio do ofício 1.742/2014-TCU/Secex-PA (peça 1), o TRT-8 apresentou Parecer Asjur/IZM 46/2013 (processo 00358/2013) referente ao pregão eletrônico para aquisição e instalação de uma central privada de comutação telefônica (CPCT), com tecnologia por programa armazenado (CPA), e vinte aparelhos telefônicos digitais, incluídas as despesas com treinamento dos usuários e assistência técnica no período da garantia, bem como link para acesso às contratações e procedimentos licitatórios efetuados pelo TRT-8 (peça 17).

333. Foi solicitado, por meio do ofício 1-572/2014 (peça 6, subitem m), procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações, ao que o TRT-8 encaminhou Plano de Projeto de Licitação – PPL e tramitação do PPL para terceirização de serviços de limpeza (peça 18).

334. Os elementos encaminhados evidenciam que o TRT-8 adota procedimentos no sentido de publicar conteúdo e formato das informações na internet, comprovando aderência à Lei 12.527/2011.

335. Em que pese terem se constatado boas práticas, a exemplo do Plano de Projeto de Licitação – PPL, vislumbrou-se que tais procedimentos não se encontram institucionalizados no órgão, tampouco oficializados por meio de normativos internos, não se podendo afirmar que os mesmos sejam recorrentes no âmbito do TRT-8.

336. O item F7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questiona a situação da organização com respeito à padronização dos procedimentos nas aquisições:

- a) Definiu seus próprios padrões de especificações técnicas para contratações que realiza frequentemente, e recomendou sua utilização;
- b) Definiu suas próprias listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica quando dá emissão dos pareceres jurídicos de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, e recomendou sua utilização;
- c) Definiu seus próprios padrões de minutas de editais e contratos, e recomendou sua utilização;
- d) Definiu suas próprias listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações, e recomendou sua utilização;
- e) Definiu seus próprios procedimentos para a elaboração das estimativas de preços das contratações, e recomendou sua utilização.

337. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 8), o TRT-8 declarou que padroniza os procedimentos nas aquisições descritos nos subitens “c”, “d” e “e” acima.

338. Como evidência, solicitada por meio do ofício 1.742/2014-TCU/Secex-PA (peça 1), o

TRT-8 apresentou Edital do Pregão 52/2014, cujo objeto versava sobre a contratação de seguro para um lote de 73 (setenta e três) veículos oficiais do Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região, nos Estados do Pará e Amapá, com cobertura anual contra danos materiais resultantes de sinistros de roubo ou furto, colisão, incêndio, danos causados pela natureza e assistência 24 horas.

339. A evidência apresentada não se revela suficiente para indicar que há adoção de listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento de licitações, tampouco conclui-se que haja minutas de editais e contratos padronizados no âmbito do TRT-8.

Comentários dos Gestores:

340. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor aduz que o Tribunal adota, sempre que possível, por força da natureza do objeto, padronização das especificações técnicas nas contratações de bens e serviços, bem como das minutas de editais, projetos básicos, termos de referência e contratos.

341. Agrega que dois são os normativos internos, aprovados por Portaria da Presidência, conforme citado no tópico anterior, que fixam as diretrizes para uniformização e padronização de procedimentos: i) o Manual de Processos Administrativos, aprovado pela Portaria nº 183/2009 (fls. 222 e seguintes); e, ii) o Plano de Projeto, aprovado pela Portaria nº 90/2013, agora sob a roupagem de Plano de Projeto de Licitação Sustentável (PPLS), aprovada pela Portaria nº 157/2015, que revisou o antigo Plano de Projeto e criou uma Comissão Multidisciplinar.

342. Atualmente, com a reestruturação da área administrativa do Tribunal, realizada pela Resolução nº 1, de 2015, e consequente criação da Coordenadoria de Governança Institucional, a execução desses atos normativos deverá ser monitorada por unidades competentes, vinculadas à Divisão de Gestão e Fiscalização de Contratos.

343. Complementa com o fato de que a padronização pode ser evidenciada em banco de dados de minutas dos editais e contratos (arquivo de programa interno), indicada no Anexo II, ou por meio de análise dos termos de contratos que constam do link Transparência, presente no Portal do TRT 8ª Região.

344. Ressalta que o Tribunal tem por padrão de editais e contratos os elaborados pelo Tribunal de Contas da União, que estão disponíveis em seu Portal, mormente os relativos às contratações de serviços terceirizados, que fazem parte, inclusive, do rol das minutas exemplificadas no Manual de Processos Administrativos.

345. Quanto aos pareceres jurídicos emitidos em processos licitatórios, enfatiza que não existe, por sua própria natureza, padronização ou uniformidade acerca da análise envidada, eis que a formatação decorre do conteúdo acolhido por cada Assessor que, efetivamente, segue as diretrizes legais e, porque não dizer, a lista de verificação imposta em face da avaliação da adoção, pelos setores competentes, dos ditames da Lei nº 8.666/93 ou da Lei nº 10.510/2002.

346. Diverge, portanto, das conclusões da Fiscalização.

Causas do achado:

347. Ausência de documento interno formalizado estabelecendo processos de trabalho relacionados à atividade de aquisições.

Análise:

348. A reestruturação da área administrativa do Tribunal, promovida pela Resolução nº 1/2015 e pelo Plano de Projeto de Licitação Sustentável (PPLS), aprovado pela Portaria nº 157/2015, representam iniciativas da organização no sentido de estabelecer e aderir a padrões.

349. Considerando que alguns achados são passíveis de monitoramento em momento posterior, a equipe considera pertinente a manutenção do encaminhamento proposto, com o subsequente

monitoramento do achado.

Efeitos/Consequências do achado:

- 350. Ocorrência de erros em procedimentos repetitivos (potencial).
- 351. Não realização de algum procedimento essencial (potencial).
- 352. Realização de retrabalho na execução de procedimentos (potencial).

Crerios:

- 353. Princípio da eficiência;
- 354. Lei 8.666/1993, art. 11 e art. 15, I; (especificações técnicas padronizadas)

Evidências:

- 355. Resposta aos itens F.6 a F7 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 7, p. 8).
- 356. Parecer Asjur/IZM nº 46/2013 (processo 00358/2013) (peça 17).
- 357. Plano de Projeto de Licitação – PPL e tramitação do PPL para terceirização de serviços de limpeza (peça 18).
- 358. Edital do Pregão TRT-8 52/2014 (peça 19).

Conclusão da equipe:

- 359. A organização não dispõe de documento interno formalizado estabelecendo processos de trabalho relacionados à atividade de aquisições.

Proposta de encaminhamento:

- 360. Recomendar ao TRT-8 que estabeleça e adote:
 - a) padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;
 - b) padrão de editais e contratos, podendo valer-se das minutas publicadas pela AGU; e
 - c) procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações.

Conformidade das contratações

- 361. As questões de auditoria Q7 a Q12 tiveram como objetivo avaliar a conformidade dos processos de contratação.
- 362. Os achados decorrentes desse tema estão apresentados a seguir.

3.16 Deficiências no levantamento de mercado

Situação encontrada:

- 363. Inicialmente foi informado pelo TRT-8 que havia transporte de carga efetivado através de registro de preços, face à necessidade de eventual contratação de serviços de transportes de bens pessoais e veículos pertencentes a magistrados e servidores.
- 364. Por meio do ofício de requisição 1-572/2014 (peça 6, item “n”), foi solicitado ao TRT-8 que informasse se foi realizado estudo para identificar quais soluções existentes no mercado atendiam aos requisitos da contratação de serviços de transporte de carga, de modo a alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação.
- 365. Como evidência, o TRT-8 expediu a Informação COAUD 5/2014 (peça 12, letra “n”), encaminhando informação da Coordenadoria de Material e Logística, que esclareceu que os parâmetros eram delineados e considerados na fase de planejamento da contratação, tomando como referência o Pregão Eletrônico 50/2014, processo 1780/2014, que tem como objeto a contratação de

empresa especializada para a prestação de serviços de transporte de materiais, tipo porta-a-porta, constituídas por materiais de consumo e materiais permanentes, pertencentes à Justiça do Trabalho da 8ª Região, entre o prédio sede em Belém (PA) e as suas demais unidades instaladas fora do prédio sede e vice-versa (peça 20).

366. No bojo dos trabalhos, além dos contratos de transporte acima apurados (cargas e de materiais), apurou-se ainda que o TRT-8 realiza transporte de pessoas na região metropolitana.

367. Por meio do Ofício 3-572/2014 (peça 6, item “d”), foi solicitado ao TRT-8, considerando a necessidade de transportar pessoas na região metropolitana, informar se foi realizado estudo técnico preliminar para identificar quais soluções existentes no mercado atenderiam essa necessidade (e.g., comprar carros e usar motoristas próprios, comprar veículos e terceirizar a condução dos mesmos, contratação conjunta do serviço de transporte, contemplando fornecimento de veículos, motoristas, combustíveis, seguros etc.).

368. Como evidência, o TRT-8 expediu o Ofício 16/2014/TRT-COAUD, letra “d”, de 28/11/2014, em que informa que nunca realizou estudo técnico preliminar para identificar quais as soluções de mercado que melhor atenderiam a sua necessidade no que se refere à atividade de conduzir pessoas em veículos automotivos (peça 21, p. 2-4).

369. Nos três contratos de transportes efetuados pelo TRT-8, não se identificaram justificativas para o tipo de solução contratada dentre as levantadas, tampouco estudos técnicos preliminares para as contratações.

Comentários dos Gestores

370. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor aduz que deve ser informado que o Tribunal não possui contratos de transporte de pessoas. O Tribunal se utiliza de motoristas oficiais e de sua frota de veículos para tal proceder, de modo que não poderia realizar estudos preliminares de objeto que não faz parte de sua programação/planejamento. O que o Tribunal possui são contratos de: (i) transporte de bens de consumo e permanente entre as unidades da sede e de fora da sede (Contrato TRT 8 nº 83/2014); e (ii) transporte de bens pessoais e veículos pertencentes a servidores e magistrados entre unidades, em face de afastamentos permanente no interesse do serviço (Ata de Registro de Preços nº 58/2014).

371. Complementa, ainda, que em relação à contratação de transporte de bens de consumo e permanentes, os estudos preliminares foram realizados há mais de 10 (dez) anos, por ocasião da transição da contratação direta da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) para contratação de empresa por meio de realização de prévio procedimento licitatório. A alteração do formato da contratação, naquele momento, foi precedida de pesquisa no mercado, materializada mediante pesquisa de preços com prévia delimitação das circunstâncias requeridas pela Administração relativas à identificação das formas de contratação disponibilizadas pela iniciativa privada.

372. Igual procedimento foi observado na contratação dos serviços de transporte de bens pessoais e veículos de servidores e magistrados entre unidades, no interesse do serviço. Nesse caso, o planejamento da contratação também teve por base pesquisas de preços. Adotou-se, por essa via, procedimento de abordagem e consulta a empresas especializadas na execução dos serviços sob o escopo do delineamento prévio das conjunturas requeridas para a sua execução. Ou seja, a consulta foi realizada a partir de estudos prévios dos parâmetros que se pretendia contratar, partindo daí a delimitação das condições de execução.

373. Acrescenta que houve a conformação dessas premissas considerando-se os aspectos existentes no mercado especializado e as prescrições da Resolução CSJT nº 112/2012, normativo que regulamenta, no âmbito da Justiça do Trabalho, a concessão de ajuda de custo aos magistrados/servidores e traça os limites para ressarcimento de despesas com transporte de bens e veículos (art.8º e seguintes).

374. Assim, a contratação dos serviços, conforme Ata de Registro de Preços TRT8 nº 58/2014, definiu os parâmetros para a execução e remuneração dos serviços conforme a seguir: a) no caso de bens pessoais - preço do m³ (metro cúbico) transportado, considerados os trajetos entre as origens e destinos (distância percorrida ou "quilômetro rodado") e; b) no caso de veículos - preço por unidade de veículo, considerados, além das dimensões do veículo, os trajetos entre as origens e destinos (distâncias percorridas/quilômetro rodado").

375. Em ambas as hipóteses foram realizadas amplas pesquisas de mercado junto a diferentes fontes, inclusive em sítios oficiais na Internet, pesquisa junto a fornecedores e outras fontes para validação dos levantamentos, rotina que se conforma aos ditames da IN nº 5, de 2014, do MPOG, alterada pela de nº 7/2014.

376. Importa dizer que o Tribunal realiza, igualmente, como assim o fez no caso da mudança na contratação de transporte de encomendas, avaliação das soluções mais vantajosas dentre as que interessam ao serviço judiciário, de modo que quanto a esse ponto impõe-se divergir das conclusões da Fiscalização.

Causa do achado:

377. Não realização de estudos técnicos preliminares.

Análise

378. Ainda que o Tribunal não possua contrato para transporte de pessoas, utilizando motoristas oficiais e frota de veículos adquiridos pelo Tribunal, a equipe observa que deveria ser realizado estudo técnico preliminar para identificar quais soluções existentes no mercado atenderiam essa necessidade (e.g., comprar carros e usar motoristas próprios, comprar veículos e terceirizar a condução dos mesmos, contratação conjunta do serviço de transporte, contemplando fornecimento de veículos, motoristas, combustíveis, seguros etc.), ao que a organização não apresentou tal solução.

379. A questão da solução de mercado se aplica também aos contratos de transporte de bens de consumo e permanentes.

380. Assim, a equipe considera que o encaminhamento proposto deve permanecer, pugnando que os elementos apresentados não foram suficientes para descaracterizar que há deficiência no levantamento de mercado.

Efeitos/Consequências do achado:

381. Adoção de solução que não é a que apresenta melhor relação custo/benefício (potencial).

Crítérios:

382. Lei 8.666/93, art. 6º, inc. IX, alínea c.

Evidências:

383. Informação COAUD 5/2014, letra "n" (peça 12);

384. Informação da Coordenadoria de Material e Logística (peça 20); e

385. Ofício 16/2014/TRT-COAUD, letra "d" (peça 21, p. 2-4).

Conclusão da equipe:

386. Não foi realizado, previamente à terceirização de serviços de transporte, um estudo técnico para identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas, cargas e materiais. Identificam-se, em caráter preliminar, no caso de transporte de pessoas, algumas soluções como:

- a) Comprar os veículos, contratar motoristas, contratar fornecimento de combustíveis, contratar serviço de manutenção para a frota e contratar os seguros (provavelmente com fornecedores distintos);

- b) Análogo a alternativa “a”, mas com aluguel em vez de compra dos veículos;
- c) Análogo a letra “a”, mas usando motoristas próprios, em vez de terceirizados; e
- d) Contratar o serviço de transporte de forma integrada, incluindo o fornecimento de todos os itens da letra “a”, e remunerando a contratada pelo serviço (por exemplo, pagamento por Km rodado).

Proposta de encaminhamento:

387. Recomendar ao TRT-8 que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua 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 contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c).

388. Determinar ao TRT-8 que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea “c”, antes da eventual prorrogação dos contratos, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (transportar pessoas, cargas e materiais em regiões metropolitanas), 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.

3.17 Deficiências na estimativa de quantidades de materiais

Situação encontrada:

389. Por meio do ofício de requisição 1-572/2014 (peça 6, itens “p” e “q”), foi solicitado ao TRT-8 que apresentasse:

a) estudo realizado para estimar a quantidade de material e de equipamentos para contratação de serviços de limpeza e conservação;

b) mecanismo de controle gerencial dos quantitativos de material e de equipamentos utilizados na execução dos contratos de limpeza e conservação.

390. Por meio da Informação COAUD 7/2014, letras “p” e “q” (peça 12, p. 3-4), o TRT-8 encaminhou Plano de Projeto de Licitação (PPL) e tramitação PPL para terceirização de serviços de limpeza (peça 18), bem como informou que é inexistente o mecanismo de controle gerencial dos quantitativos de material e de equipamentos utilizados na execução dos contratos de limpeza e conservação.

391. Houve a formalização de um estudo técnico denominado Plano de Projeto de Licitação que definiu a quantidade estimada de material e equipamentos utilizados na prestação de serviços de limpeza e conservação por unidade do TRT-8.

392. Consta no PPL distribuição de quantidades de material de consumo por localidade, englobando levantamento das Varas do Trabalho no interior, entretanto o termo de referência do contrato 36/2013 (peça 22, p. 8) especifica que os materiais de limpeza estão discriminados em listas exemplificativas anexas, sendo que a quantidade de materiais é meramente estimativa, podendo haver variações no quantitativo a ser consumido.

393. Não se verificou um método objetivo para justificar as quantidades de material utilizados na prestação do serviço em cada localidade.

Comentários dos Gestores:

394. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor aduz que o método de cálculo utilizado para definição das quantidades de material de limpeza tem por base uma lista padronizada, sendo sua aplicação proporcional à metragem de cada localidade fornecida, na época, pela Secretaria de Manutenção e Projeto, unidade de engenharia responsável pelo Tribunal.

395. Complementa que em determinada localidade pode ocorrer insuficiência de material fato que é registrado, ou não, pelos diretores das Varas e Fóruns fora da Sede, que possuem a atribuição de Fiscais Auxiliares, conforme Portaria DG nº 124/2013. No caso do prédio Sede, o setor de Zeladoria é responsável pela fiscalização dos serviços de limpeza, realizando a contagem de material por amostragem, face grande quantidade de itens e localidades.

396. De qualquer sorte, concorda com a necessidade dos encaminhamentos propostos pela Fiscalização.

Causas do achado:

397. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Análise

398. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

399. Superfaturamento de materiais na execução do contrato de limpeza (potencial);

400. Inexecução, com qualidade, dos serviços de limpeza pela subestimativa do material necessário (potencial).

Critérios:

401. Lei 8.666/93, arts. 6º, inc. IX, alínea f e 7º, §4º.

Evidências:

402. Informação COAUD 7/2014, letras “p” e “q” (peça 12, p. 3-4).

403. Plano de Projeto de Licitação – PPL e tramitação do PPL para terceirização de serviços de limpeza (peça 18).

404. Termo de Referência do Contrato TRT 36/2013 (peça 22, p. 8).

Conclusão da equipe:

405. A organização realizou de forma precária estudo para estimar a quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços de limpeza e conservação. Considerando que há remuneração pelo consumo de materiais no contrato, a deficiência na estimativa causa impactos no preço contratado.

406. Considerando que o TRT-8 tem processo de contratação formalizado (Contrato 36/3013), cabe, neste e nos demais achados relativos às questões de contratações, recomendar aperfeiçoamento do processo, mediante inclusão de controles internos em nível de atividade no processo já existente.

Proposta de encaminhamento:

407. Recomendar ao TRT-8 que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes:

a) inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a.1) Definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;

a.2) Documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

b) inclua o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato:

b.1) manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

3.18 Deficiências na definição dos postos de trabalhos

Situação encontrada:

408. Por meio do ofício de requisição 1-572/2014, itens “r”, “s” e “t” (peça 6), foi solicitado ao TRT-8 que apresentasse:

a) Documento que define o tamanho das áreas internas e externas dos prédios a serem objeto dos serviços de limpeza e conservação;

b) Estudo realizado para definir os índices de produtividade da mão-de-obra contratada para prestação de serviços de limpeza e conservação; e

c) Estudo realizado para justificar a localização, quantidade e tipo (turno, escala) de postos de trabalho de vigilância armada contratados.

409. Por meio da Informação COAUD 7/2014, letras “r”, “s” e “t” (peça 12, p. 3-4), o TRT-8 informou que:

a) Os índices de produtividade aplicados são os definidos pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008.

b) O termo de referência e o projeto básico encontram-se nos autos físicos dos processos 1397/2011 e 2095/2012.

410. Portanto, a definição do tamanho das áreas a serem objeto de limpeza e a produtividade da mão de obra utilizada na prestação dos serviços de limpeza não estão suportadas por documentação técnica.

411. Além disso, não há definição das áreas com base na planta do prédio ou documento equivalente, constando dos autos como anexo planilha nominada “Levantamento de áreas das varas do trabalho do interior” (Contrato 36/2013 - peça 23) e definição dos itens e grupo/ lote da contratação (Contrato 104/2011 – peça 24, p. 3).

412. No tocante aos postos de vigilância, não foi localizado nos autos estudo técnico preliminar para justificar a localização, quantidade e tipo (escala, turno) de postos de vigilância.

413. As contratações no âmbito do TRT-8 dão-se por postos de serviços 12/36 no prédio sede de Belém e 24 horas nos demais prédios não tendo sido encontrada nos autos justificativa para a diferença de tratamento entre os prédios da Justiça do Trabalho.

414. Além disso, não foi encontrado no termo de referência ao Contrato 104/2010 (vigilância/PA – peça 25) estudo para definir os diferentes turnos, de acordo com as necessidades da organização, para postos de escala 44h semanais, visando eliminar postos de 12 x 36h que ficam ociosos nos finais de semana. Esclareça-se que os postos de trabalho do TRT – Belém (4) com oito vigilantes funcionam no sistema de 12x36 durante a semana, sendo que a equipe que assume as 19h da sexta permanece até as 19 h do sábado, substituída por outra equipe que permanece até as 19 h do Domingo (24 horas), sendo informado por servidor do órgão, que há o pagamento de hora extra nesse período.

Comentários dos Gestores

415. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que dada a extinção do Contrato nº 104/2010, em 25/11/2014, por decurso do prazo de vigência, a determinação dirigida ao referido ajuste ficou prejudicada por perda do objeto.

416. Acrescenta, quanto à conclusão da equipe de auditoria, no sentido de que não houve justificativa para a diferença de regime de contratação de turnos de trabalho entre as unidades do TRT-8, uma vez que há postos de trabalho 12 x 36 que ficam ociosos nos finais de semana em algumas unidades e em outras há postos de trabalho 24 horas, esclarece:

a) nos estudos visando à nova contratação de serviço de vigilância, os postos localizados em Belém funcionarão apenas em horário noturno (12h), de segunda à domingo, sendo que o período diurno será coberto por pessoal do próprio quadro (Técnico Judiciário – Especialidade Segurança), em escala de revezamento inclusive nos sábados, domingos e feriados;

b) constitui exceção à regra da jornada exclusivamente noturna o posto a ser instalado no Depósito de Bens localizado em prédio alugado em área próxima ao Edifício-Sede, que contará com vigilância armada terceirizada no período da manhã e tarde, dadas as peculiaridades das instalações;

c) por sua vez, funcionará ainda no Edifício-Sede deste Tribunal em Belém 1 (um) posto de vigilância no horário de 8h às 15h, justificável pela necessidade de realização de revista feminina na entrada principal da Instituição;

d) quanto aos Fóruns e Varas do Trabalho localizadas fora da Sede, a ausência ou insuficiência de pessoal do quadro de segurança, bem como a sua utilização concomitante em serviços judiciais (atividade de carteira), referendada por decisão do Conselho Nacional de Justiça, tem justificada a contratação de postos de vigilância patrimonial diurnos e noturnos cobrindo 24h de segunda a domingo.

417. No que se refere ao Contrato nº 36/2013 (limpeza e conservação - Pará), a proximidade do termo final de vigência do ajuste sem tempo hábil à realização de nova licitação, justificou a decisão de prorrogá-lo pelo tempo necessário à realização de estudos preliminares e do procedimento licitatório, conforme deliberação relacionada no Anexo II.

418. Finalmente, no que tange ao Contrato nº 105/2010 (vigilância-Amapá) e Contrato nº 104/2011 (limpeza e conservação- Amapá), as medidas relativas à comunicação pela falta de interesse na prorrogação contratual e pela realização de estudos preliminares e nova licitação serão adotadas oportunamente.

419. Desta feita, entende viáveis as proposições apresentadas pela Fiscalização, que já estão em pauta.

Causas do achado:

420. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Análise

421. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

422. Contratação de mais postos de trabalho do que o necessário (potencial).

423. Aditivos contratuais para acréscimo de postos de trabalho sem justificativa válida (efeito potencial).

Critérios:

424. Lei 8.666/93, arts. 6º, inciso IX, alínea f e 7º, §4º;

425. Decreto 2.271/1997, art. 2º, inciso II;

426. IN SLTI/MPOG 02/2008, art. 43, parágrafo único e art. 49, inciso I.

Evidências:

427. Informação COAUD 7/2014, letras “r”, “s” e “t” (peça 12, p. 3-4);

428. Anexo III ao Contrato 36/2013 – Limpeza/PA (peça 23);
429. Contrato 104/2011 – Limpeza/AP (peça 24, p. 3); e
430. Contrato 104/2010 – Vigilância/PA (peça 25).

Conclusão da equipe:

431. A organização não realizou estudo técnico para definir a produtividade da mão-de-obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação.
432. A definição do tamanho das áreas a serem objeto de limpeza não está suportada por documentação técnica.
433. Não há justificativa para a diferença de regime de contratação de turnos de trabalho entre as unidades do TRT-8, uma vez que há postos de trabalho 12 x 36 que ficam ociosos nos finais de semana em algumas unidades e em outras há postos de trabalho 24 horas.

Proposta de encaminhamento:

434. Recomendar ao TRT-8 que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrente, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:
- Defina o método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação e documente o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;
 - Estabeleça mecanismo de controle gerencial acerca da produtividade dos postos de trabalho empregados nos contratos de limpeza, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.
435. Determinar ao TRT-8 que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea “f” e art. 7º, §4º, não prorogue os Contratos 104/2011 e 36/2013, e antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua nos estudos técnicos preliminares da contratação:
- O estudo e definição da produtividade da mão-de-obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único;
 - A definição do tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em planta do prédio ou documento técnico equivalente.
436. Determinar ao TRT-8 que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea “c”, não prorogue os Contratos 104/2010 e 105/2010, e antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, 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 na IN-SLTI 02/2008, art. 49, I.

3.19 Deficiências na estimativa de preços

Situação encontrada:

437. A organização respondeu, no questionário do perfil de governança e gestão das aquisições – ciclo 2013, que adota procedimento padronizado para elaboração de estimativas de preços (Peça 7, p. 8, questões F.6 e F.7).
438. Da análise do termo de referência constante dos processos administrativos PA 1.397/2011 (limpeza/AP) e 2095/2012 (limpeza/PA) constatou-se que não houve pesquisas de preços pela organização tanto com relação aos materiais e insumos utilizados na prestação dos serviços de limpeza, quanto aos custos de mão de obra. Em conversa com servidor responsável pela pesquisa de preços, o mesmo informou que fez a pesquisa de preços dos materiais de consumo e insumos pela

internet.

439. Frise-se que houve alocação quantitativa de materiais e insumos por localidade, com preços diferenciados, sem que seja constatado nos autos pesquisa prévia de preços unitários dos produtos nos municípios sede de varas de trabalho e objeto dos serviços de limpeza e conservação.

440. Os outros custos que compõem o preço final da contratação foram definidos pela própria organização diretamente na planilha de custos e formação de preços, inclusive os percentuais de lucro da contratada e de despesas administrativas, sem que fosse realizada uma consulta ao mercado para verificar se os valores estimados estavam adequados.

Comentários dos Gestores:

441. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que o levantamento do preço dos serviços de limpeza e conservação seguem os padrões aprovados pela Instrução Normativa nº 2, de 2008, do MPOG, com as alterações posteriores.

442. Acrescenta que o preço foi auferido por m² limpo, englobando os insumos incidentes sobre a prestação dos serviços, contabilizados os encargos iminentes à contratação, além do fornecimento dos materiais, de modo que a pesquisa de preços foi realizada a partir de estudos preliminares elaborados para consolidação do Termo de Referência à licitação, conforme se pode evidenciar pelos documentos constantes do Anexo II.

443. Informa, ainda, que o Tribunal realizou consulta de mercado para fins de verificação dos preços praticados a partir dos elementos colhidos na Instrução Normativa citada, de forma que os custos que compõe o preço final da contratação devem ser tidos como válidos. A falta do Tribunal reside em não ter documentado adequadamente o trabalho nos autos do processo, podendo-se identificar como causa a pouca cultura dos setores envolvidos com respeito a riscos e controles.

444. Finaliza aduzindo que a falha, entretanto, deverá entrar na pauta da governança.

Causas do achado:

445. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

Análise

446. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

447. Utilização de parâmetro inadequado para análise da aceitabilidade dos preços (efeito real).

448. Dificuldade de justificar as estimativas quando questionado por partes interessadas (efeito potencial).

Critérios:

449. Lei 8.666/93, art. 6º, inciso IX, alínea f

450. Acórdão Plenário nº 4.695/2012, item 9.2.6.3.

Evidências:

451. Termo de Referência ao Edital do Pregão 25/2011 – Limpeza/AP (peça 26)

452. Anexo III ao Pregão Eletrônico 57/2012 – Planilhas de Preços dos Serviços – Limpeza/PA (peça 27).

Conclusão da equipe:

453. A organização realizou uma pesquisa de preços inadequada para contratação de serviços de limpeza e conservação.

Proposta de encaminhamento:

454. Recomendar ao TRT-8 que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) Definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014;

b) Documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

3.20 Deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução

Situação encontrada:

455. Não há justificativa técnica formalizada nos autos para a organização não parcelar as contratações dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada. Cada uma dessas contratações foi realizada pelo TRT-8 para atender a todas as localidades distribuídas pelos estados do Pará e Amapá, sem considerar a possibilidade de parcelar os objetos por área geográfica, por exemplo, ou um outro critério de parcelamento.

456. Por meio do ofício de requisição 1-572/2014 (peça 6, p. 1, item u), foi solicitado ao TRT-8 que apresentasse justificativa para o parcelamento ou não parcelamento dos objetos dos contratos de limpeza e conservação e vigilância armada.

457. Por meio da Informação COAUD 7/2014 (peça 6, p. 1, alínea u), o TRT-8 informou que o parcelamento do objeto das licitações em 2 (dois) itens – Pará e Amapá – se deve ao fato das normas coletivas de trabalho (CCT) serem distintas, fixando piso salarial e demais benefícios diferenciados para as categorias profissionais nesses Estados.

458. Em que pese a afirmação acima estabelecida, o TRT-8 deveria ter apresentado justificativa técnica para o não parcelamento dos serviços de vigilância e limpeza no Estado do Pará, considerando que a solução contratada encampa a prestação de serviços em 16 municípios do Estado, restando ausente se a solução apresentada de não parcelar seria mais viável do que o parcelamento.

Comentários dos Gestores:

459. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que houve manifestação da Coordenadoria de Auditoria e Controle Interno, por meio da Informação COAUD nº 7/2014, sobre o parcelamento da solução, na qual ponderou as diferentes Convenções Coletivas de Trabalho para os estados do Pará e Amapá que fixa pisos salariais e benefícios distintos para as categorias profissionais.

460. Complementa que há grande dificuldade de contratação observada pela Secretaria Administrativa para as demandas das Varas e Fóruns Trabalhistas localizados fora da sede, onde se observa empresas que não estão cadastradas no SICAF e não possuem documentação habilitatória exigida para tal mister.

461. Exemplifica com a tentativa de contratação de objetos mais simples que uma terceirização, como consumíveis (café, leite, açúcar e água mineral) para os Fóruns Trabalhistas de Parauapebas, Marabá, Macapá, Santarém e Abaetetuba que são localidades com características mais desenvolvidas e que em tese dispõe de um mercado local mais aquecido.

462. À exceção da localidade Macapá, os pregões publicados para a aquisição de consumíveis para as demais localidades tiveram de ser repetidos por duas vezes, sem lograr êxito total, seja pela falta de documentação das empresas locais participantes, seja pela participação de empresas de outros centros ou outros estados que ofertaram preços acima da estimativa, evidenciando o desinteresse de empresas locais, conforme Pregões Eletrônicos nº 015/2013, 027/2014 e 004/2015 (Parauapebas); Pregões Eletrônicos nº 015/2013, 027/2014 e 002/2015 (Marabá); Pregões Eletrônicos nº 015/2013, 027/2014 e 001/2015 (Santarém); Pregões Eletrônicos nº 015/2013, 027/2014 e 003/2015 (Abaetetuba), cujos editais e atas encontram-se disponíveis no site

www.comprasgovernamentais.gov.br, vinculados à UASG 080003.

463. Ainda que considere as informações acima, aquiesce com a recomendação da equipe de auditoria de realizar estudos preliminares a fim de averiguar a possibilidade de parcelamento ou não da contratação, na forma proposta.

Causas do achado:

464. Ausência de estratégia de contratação (achado 3.4 - Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições);

465. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares;

466. Falta de cultura da organização em analisar possibilidade de parcelamento de um único serviço.

Análise

467. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

468. Diminuição da competitividade das licitações (risco potencial).

469. Dependência de uma única contratada para prestar serviços em todas as localizações (efeito real).

Critérios:

470. Lei 8.666/93, art. 23, §1º.

471. Lei 9.784/99, art. 2º, inc. VII.

Evidências:

472. Informação COAUD 7/2014 (peça 6, p. 1, alínea u).

Conclusão da equipe:

473. A organização não justificou de forma adequada nos autos o não parcelamento das contratações de serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada e desarmada.

Proposta de encaminhamento:

474. Recomendar ao TRT-8 que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

- a) Avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as 4 perguntas a seguir forem positivas: 1) É tecnicamente viável dividir a solução? 2) É economicamente viável dividir a solução? 3) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?

3.21 Deficiências nos requisitos de qualidade

Situação encontrada:

475. Da análise das contratações decorrentes dos termos de referência da limpeza e conservação/AP (peça 26) e Vigilância Armada/PA e AP (peça 28), verificou-se que não foram estabelecidos critérios objetivos para avaliar a qualidade dos serviços prestados pelas contratadas.

476. Tal situação impossibilita a organização de vincular a remuneração dos contratos ao alcance de resultados pelas contratadas, verificar objetivamente se os serviços estão sendo prestados

adequadamente pela contratada e caracteriza a contratação como fornecimento de mão-de-obra (prática condenada pelo Decreto 2.271/1997, art. 4º, II).

Comentários dos Gestores:

477. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que a contratação dos serviços de limpeza e conservação é realizada por área limpa (m² de Área), enquanto a de serviços de vigilância é feita por postos de serviço (quantidade postos e não de vigilantes), de modo que a ênfase dada ao objeto recai sobre o serviço e não sobre a mão de obra, cuja qualificação é auferida não somente por ocasião da avaliação da qualificação técnica requisitada no ato convocatório, como no curso da execução contratual, por meio da avaliação da qualidade dos serviços. O pagamento dos serviços, por seu turno, é realizado em razão do objeto (área limpa e funcionamento regular dos postos).

478. Acrescenta aduzindo que o Tribunal tem por orientação seguir os modelos de minutas elaboradas pelo Tribunal de Contas da União (a exemplo do Pregão Eletrônico nº 37/2011), entretanto, nada obsta que se promova a revisão do termo de referência dessas contratações para o fim de inserir requisitos de qualidade para avaliação dos serviços, além dos adotados.

479. Desta feita, concorda com os encaminhamentos.

Causas do achado:

480. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Análise

481. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

482. Pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a bens ou serviços entregues (efeito real).

483. Impossibilidade de cobrar da contratada o alcance de níveis mínimos de qualidade (efeito real).

484. Caracterização da contratação como fornecimento de mão de obra (efeito real).

485. Caracterização da contratação como intermediação de mão de obra (efeito potencial).

Crerios:

486. Lei 10.520/2002, art. 3º, inc. II.

487. IN-SLTI nº 02/2008, arts. 11, caput, e §1º.

Evidências:

488. Termo de Referência – Limpeza e conservação/AP (peça 26).

489. Termo de Referência – Vigilância Armada/PA e AP (peça 28).

490. Pregão eletrônico 13000239 – DR/SPM, dos Correios (peça 29, p. 72-77)

491. Pregão eletrônico 23/2014, da São Paulo Previdência (peça 30, p. 49-56);

492. Pregão eletrônico 152/2012, do Conjunto Hospitalar de Sorocaba (peça 31, p. 53-63).

Conclusão da equipe:

493. A organização não definiu requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada.

494. A título de exemplo, citem-se as especificações de qualidade para serviços de conservação e limpeza contidas nas contratações decorrentes do pregão eletrônico 13000239 – DR/SPM, dos

Correios (peça 29, p. 72-77), e do pregão eletrônico 23/2014, da São Paulo Previdência (peça 30, p. 49-56), e para os serviços de vigilância contidas na contratação decorrente do pregão eletrônico 152/2012, do Conjunto Hospitalar de Sorocaba (peça 31, p. 53-63).

Proposta de encaminhamento:

495. Determinar ao TRT-8 que, em atenção à Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), nas contratações que vierem a substituir os Contratos 104/2010, 105/2010, 104/2011 e 36/2013, inclua, no termo de referência, requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e vincule os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada.

3.22 Deficiências nos Requisitos de Sustentabilidade

Situação encontrada:

496. Da análise dos termos de referência que precederam as contratações de limpeza e conservação/AP (peça 26), verificou-se que não foram estabelecidos requisitos de sustentabilidade nas contratações de serviços de limpeza.

497. Ao contrário da contratação de limpeza e conservação no Estado do Pará, algumas práticas de sustentabilidade não foram objeto de exigência por ocasião do termo de referência do contrato de limpeza e conservação/AP, a saber:

- a) Não houve a previsão do uso de produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela Anvisa; e
- b) Não houve a exigência da utilização de equipamentos de limpeza que não gerem ruído no seu funcionamento.

498. Observou-se tanto na contratação de limpeza e conservação no estado do Pará, quanto na contratação de serviços de vigilância, que houve a adoção de critérios de sustentabilidade, faltando somente para o TRT-8 uniformizar os critérios e adotá-los a todos os contratos.

Comentários dos Gestores:

499. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que realmente o Tribunal deixou de definir requisitos de sustentabilidade nas contratações de serviços de limpeza e conservação do Estado do Amapá. A causa está assente na ausência, por ocasião do planejamento da licitação, de capacitação de servidores para implementação do requisito e de planejamento interno para tal proceder.

500. Desta forma, acolhe as conclusões.

Causas do achado:

501. Ausência de um Plano de Logística Sustentável – PLS;

502. Falta de cultura da organização quanto ao aspecto de sustentabilidade ambiental.

Análise

503. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

504. Dano ao meio ambiente provocado pela utilização de práticas inadequadas na execução dos serviços de limpeza (potencial);

505. Desperdício de recursos naturais (potencial).

Crítérios:

506. Lei 8.666/93, art. 3º

507. IN SLTI 1/2010, art. 6º;

508. IN-SLTI 2/2008, art. 42, inc. III.

Evidências:

509. Termo de Referência – Limpeza e conservação/AP (peça 26).

Conclusão da equipe:

510. A organização não definiu requisitos de sustentabilidade nas contratações de serviços de limpeza e conservação no Estado do Amapá.

Proposta de encaminhamento:

511. Determinar ao TRT-8 que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 3º *caput*, antes da licitação com vistas a substituir o Contrato 104/2011, avalie a possibilidade de incluir como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, nos termos da IN SLTI/MPOG 1/2010, art. 6º e IN SLTI 2/2008, art. 42, inc. III.

3.23 Ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo

Situação encontrada:

512. Da análise dos Contratos 104/2010 (vigilância/PA), cláusula décima terceira, parágrafo primeiro (peça 32, p. 9), 105/2010 (vigilância/AP), cláusula décima terceira, parágrafo primeiro (peça 33, p. 10), e 104/2011 (limpeza/AP), cláusula décima terceira, parágrafo primeiro (peça 34, p. 28), o objeto dos contratos será recebido:

- a) provisoriamente, imediatamente após a apresentação da nota fiscal correspondente aos serviços prestados no último período de adimplemento da obrigação, para efeito de posterior verificação e sua conformidade com as especificações contratuais;
- b) definitivamente, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, após verificação do pleno cumprimento dos serviços indicados.

513. Por outro lado, o Contrato 36/2013 (limpeza/PA), cláusula décima terceira, parágrafo primeiro (peça 35, p. 10) contém previsão de que caberá ao servidor designado pelo Desembargador-Presidente do Tribunal a atestação dos serviços objeto do contrato. Em reforço a este entendimento o subitem 11.4 do Contrato 36/2013 (peça 35, p. 8-9) enuncia a seguinte disposição:

A nota fiscal/fatura deverá ser devidamente atestada pelo fiscal do contrato e estar com todos os campos corretamente preenchidos e sem rasuras, consignando o número do contrato e tipo de serviço prestado, período correspondente e dados bancários para recebimento do crédito.

514. Não há, portanto, previsão para participação de pessoa, que não o fiscal do contrato, ou comissão designada, para produzir o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada, contrariando inclusive a Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “b”.

515. Registre-se, por esclarecedor, trecho do Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0, publicado pelo TCU, que descreve a importância dessa segregação de funções (p. 157-159. item 5.2):

5.2) Considerações: com relação ao recebimento de serviços, no art. 73, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/1993, há uma segregação de funções entre o fiscal do contrato, que efetua o recebimento provisório, e o servidor ou comissão de recebimento, que efetua o recebimento definitivo. Vale lembrar que o fiscal é responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, devendo anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados (Lei 8.666/1993, art. 67, § 1º 105). Assim, é de se esperar que o termo circunstanciado relativo ao recebimento provisório deve pautar-se nessas obrigações e seu teor deve basear-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização. Por exemplo, no caso de serviços para os quais sejam previstos níveis mínimos de serviço exigidos, o fiscal deve informar no recebimento

provisório se esses níveis foram alcançados ou não, embasando como chegou a esse juízo. Por outro lado, o servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo deve verificar o trabalho feito pelo fiscal e verificar todos os outros aspectos do contrato (e.g. uso de uniformes pelos funcionários da contratada, recolhimento de contribuições trabalhistas e previdenciárias). A segregação de funções exposta é sintetizada na Figura 4. (...) Para que o fiscal do contrato concentre-se na avaliação técnica dos produtos e serviços entregues, no caso do recebimento provisório de serviços, a verificação das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias para fins de pagamento devem ficar a cargo da comissão de recebimento, responsável pelo aceite definitivo, que pode contar com apoio de unidade da área administrativa que execute essa atividade. Na IN - SLTI 4/2010, as atividades relativas à gestão contratual são distribuídas para diversos atores (art. 25, inciso III 106). Como há uma segregação de funções nos dois aceites, o fiscal do contrato não deve fazer parte do aceite definitivo. É importante ressaltar que o recebimento de serviços é diferente do recebimento de bens. Os dois recebimentos são definidos em incisos separados do art. 73. O recebimento provisório de bens é mais simples do que o correspondente para serviços, pois o termo circunstanciado de serviços envolve um parecer sobre o serviço entregue, enquanto que o recebimento provisório de bens é basicamente uma declaração de que o objeto foi entregue, para depois haver a verificação da conformidade do material entregue com a especificação. A nota fiscal (ou a fatura) deve ser objeto do recebimento definitivo, mas não do recebimento provisório. É conveniente que a nota fiscal de serviços seja emitida após o recebimento definitivo, visto que, havendo rejeição total ou parcial dos serviços, fica a nota fiscal previamente emitida estabelecendo valor que não poderá ser aceito pela Administração, mas que já terá gerado efeito tributário. Também é importante lembrar que o aceite definitivo não se confunde com a liquidação da despesa, que é atribuição da área contábil. O aceite definitivo é insumo para a liquidação da despesa (Lei 4.320/1964, art. 63 107).

Comentários dos Gestores:

516. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça), o gestor informa que o Tribunal possui orientação expressa, em relação à contratação de serviços, no seguinte sentido:

“QUEM ESTÁ AUTORIZADO A RECEBER: O objeto do contrato deve ser recebido provisoriamente pelo Gestor do Contrato, mediante termo circunstanciado assinado pelas partes; e definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, nos termos do art. 73, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

VEDAÇÃO PARA RECEBER: O gestor do Contrato que realizar o recebimento provisório não poderá ser encarregado do recebimento definitivo com exclusividade, mas pode integrar a comissão na condição de membro.” (Manual de Processos Administrativos, p. 307)

517. Os termos dos Contratos 104/2010; 105/2010; 104/2011 e 36/2013 não contradizem o disposto na Lei nº 73, inciso I, “b”, da Lei nº 8.666/93, muito embora não deixem evidenciar, com clareza, a existência da segregação dos recebimentos. Em todo caso, não se deve confundir recebimento com a atestação dos serviços, eis que esta última dá-se após o recebimento dos serviços e corresponde à declaração de que o contratado cumpriu suas obrigações, podendo ser feita pelo gestor do contrato.

518. Nesses termos, aduz que o Tribunal possui orientação expressa quanto à observância do art. 73, inciso I, da Lei nº 8.666/93, cabendo aprimorar seus termos de contratos para tornar visível a referida forma de controle.

519. Assim, diverge das conclusões porque o Tribunal possui previsão em sentido equivalente ao proposto pela Fiscalização.

Causas do achado:

520. Deficiências no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado:

521. Recebimento dos serviços em desconformidade com as especificações técnicas (efeito potencial).

522. Fiscal do contrato dispense maior parte do tempo na fiscalização das obrigações acessórias (e.g., encargos trabalhistas e previdenciários) que das obrigações principais (execução propriamente dita do serviço) (potencial).

Critérios:

523. Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “a” e “b”.

Evidências:

524. Contrato 104/2010 (vigilância/PA), cláusula décima terceira, parágrafo primeiro (peça 32, p. 9);

525. Contrato 105/2010 (vigilância/AP), cláusula décima terceira, parágrafo primeiro (peça 33, p. 10);

526. Contrato 104/2011 (limpeza/AP), cláusula décima terceira, parágrafo primeiro (peça 34, p. 28); e

527. Contrato 36/2013 (limpeza/PA), cláusula décima terceira, parágrafo primeiro (peça 35, p. 10) e subitem 11.4 (peça 35, p. 8-9).

Conclusão da equipe:

528. A organização prevê que pessoa ou comissão designada, que não o fiscal, produza o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada, de forma que pessoas diferentes atestem o recebimento provisório e o recebimento definitivo do bem ou serviço contratado.

529. Diante dos elementos apresentados nos comentários do gestor que modificaram a interpretação da equipe com relação à falha apresentada, a equipe pugna pela retirada do achado, não havendo encaminhamento a ser proposto.

3.24 Deficiências nas cláusulas de penalidades

Situação encontrada:

530. Da análise dos Contratos 104/2010 (vigilância/PA), 105/2010 (vigilância/AP), 104/2011 (limpeza/AP) e 36/2013 (limpeza/PA) não foi constatado aferição de requisitos de qualidade.

531. A ausência do estabelecimento de requisitos de qualidade nos contratos, fragiliza o acompanhamento e fiscalização dos ajustes na administração pública.

532. Assim, na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico, deve-se atentar para o fato de que o modelo de execução do objeto deve contemplar, entre as obrigações da contratada, cláusula de penalidade atrelada ao não cumprimento de requisitos de qualidade.

Comentários dos Gestores:

533. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que o Tribunal tem por orientação seguir os termos contratuais elaborados pelo TCU, mormente quanto aos critérios sancionatórios.

534. Complementa que as cláusulas dos contratos alinhados trazem, para efeito de aplicação de sanções, a aferição da qualificação dos serviços por meio de tabela de descrição de condutas que considera incompatíveis com a eficiência, tais como: manter funcionário sem qualificação para executar os serviços contratados, por empregado; permitir a presença de empregado não uniformizado, com uniforme manchado, sujo, mal apresentado e/ou sem crachá, por empregado e por ocorrência; deixar de zelar pelas instalações do TRIBUNAL por item e por dia; deixar de registrar e controlar, diariamente, a assiduidade e a pontualidade de seu pessoal, por funcionário e por dia; deixar de

cumprir determinação formal ou instrução da FISCALIZAÇÃO do TRIBUNAL, por ocorrência; deixar de substituir funcionário que se conduza de modo inconveniente, por funcionário e por dia e outros.

535. Aduz, ainda, que os contratos especificam, expressamente, cláusulas sancionatórias na hipótese de descumprimento de “quaisquer dos itens do Contrato seus Anexos não previstos nesta tabela, por item e por ocorrência”. Ou seja, existe previsão e ampla possibilidade de aplicação de penalidades por descumprimento de obrigações previstas no contrato, o que certamente nada impede de manter-se o aprimoramento dos respectivos termos contratuais.

536. Em todo caso, diverge das conclusões da fiscalização.

Causas do achado:

537. Deficiências no processo de planejamento das contratações.

Análise

538. O achado está associado à aferição de requisitos de qualidade, sendo apurado que os contratos no âmbito da organização não contemplam a previsão de tais requisitos, impactando no achado.

539. Assim, a equipe considera que o encaminhamento proposto deve permanecer, pugnando que os elementos apresentados não foram suficientes para descaracterizar que há deficiência nas cláusulas de penalidade.

Efeitos/Consequências do achado:

540. Impossibilidade de aplicar penalidades à contratada por descumprimento de obrigações previstas no contrato (potencial).

Critérios:

541. Princípios da prudência, proporcionalidade e razoabilidade;

542. Acórdão TCU 2.832/2012 - Plenário, item 9.4.

Evidências:

543. Contrato 104/2010 (vigilância/PA) (peça 32);

544. Contrato 105/2010 (vigilância/AP) (peça 33);

545. Contrato 104/2011 (limpeza/AP) (peça 34); e

546. Contrato 36/2013 (limpeza/PA) (peça 35).

Conclusão da equipe:

547. A organização não prevê penalidades atreladas ao cumprimento das obrigações contratuais.

Proposta de encaminhamento:

548. Recomendar ao TRT-8 que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção processo formal de trabalho inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

408.1. prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:

a) Atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);

b) Definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela

desconformidade;

- c) Definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);
- d) Definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;
- e) Definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);
- f) Definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo.

3.25 Ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa

Situação encontrada:

549. Em decorrência da obrigatoriedade contida na Resolução-CNJ 169/2013, art. 1º, a organização utiliza-se da conta vinculada para depósito de provisões de encargos trabalhistas, previdenciários e outros sem considerar a relação custo/benefício da operacionalização desse mecanismo de controle.

550. Registre-se que, por meio do Acórdão 4.720/2009-TCU-2ª Câmara (item 9.1. e item 4 do voto), o TCU condenou a utilização de prática análoga, acolhendo posição do Banco do Brasil em sede de recurso (o banco argumentou, e o TCU acolheu o argumento, que esse tipo de controle teria custo-benefício desfavorável à administração).

551. Em que pese este ponto não acarretar encaminhamento para o TRT-8, registra-se este achado para permitir que, na consolidação da FOC, este tema seja aprofundado.

552. A título ilustrativo, citam-se a seguir algumas alternativas para a fiscalização administrativa, aqui considerada a fiscalização do cumprimento, pela contratada, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS:

- a) Utilização de conta vinculada, e fiscalização realizada somente por servidor público;
- b) Utilização de conta vinculada, e fiscalização realizada por servidor público com empresa supervisora contratada para apoio à fiscalização;
- c) Não utilização de conta vinculada, e implementação de outros controles compensatórios (e.g., os diversos previstos no Acórdão 1.214/2013-Plenário), e fiscalização realizada somente por servidor público;
- d) Idem acima, mas com utilização de empresa supervisora apoiando a fiscalização.

553. Uma vez que deve haver uma relação custo-benefício favorável na implantação de controles, alternativas estão sendo levantadas nos trabalhos das auditorias da FOC, deixando-se para o relatório de consolidação dos trabalhos proposta de encaminhamento mais robusta.

Causas do achado:

554. Orientação do CNJ para utilização da conta vinculada (Resolução-CNJ 169/2013, art. 1º).

Efeitos/Consequências do achado:

555. Utilização de controle (conta vinculada) com relação custo/benefício desfavorável (potencial).

556. Fiscal do contrato pretere a fiscalização da execução do objeto em detrimento da fiscalização das obrigações acessórias (real).

Crítérios:

557. Princípio da eficiência.

558. Acórdão nº 1.214/2013-TCU-Plenário, itens 9.1.5.6, 9.1.6.6, 9.1.7 e 9.1.9.

Evidências:

559. Contrato 104/2010 (vigilância/PA), cláusula décima quinta, parágrafo nono (peça 32, p.11);
560. Contrato 105/2010 (vigilância/AP), cláusula décima quinta, parágrafo nono (peça 33, p.12);
561. Contrato 104/2011 (limpeza/AP), cláusula décima quinta, parágrafo nono (peça 34, p. 30); e
562. Contrato 36/2013 (limpeza/PA), cláusula décima segunda, parágrafo primeiro (peça 35, p. 9-10).

Conclusão da equipe:

563. Ante os comandos da Resolução CNJ 169/2013, a organização não realizou estudo para avaliar outras alternativas de fiscalização administrativa dos contratos de limpeza e vigilância.

Proposta de encaminhamento:

564. Ante a obrigatoriedade prevista na Resolução CNJ 169/2013, art. 1º, deixa-se de fazer proposta de encaminhamento neste relatório, o que poderá ser considerado pela Selog quando da consolidação dos trabalhos desta FOC.

3.26 Ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira

Situação encontrada:

565. Por meio do ofício de requisição 1-572 (peça 6, p. 2, item x), foi solicitado ao TRT-8 que apresentasse estudo realizado para definir os critérios de habilitação econômico-financeira previstos nos Editais.

566. Por meio da Informação COAUD 7/2014 (peça 12, p. 3-4, alínea x) o TRT-8 informou que inexistente tal estudo.

567. Tal situação leva ao risco de contratação de empresas que não possuem capacidade financeira para cumprir as obrigações contratuais, em caso de estabelecimento de critérios pouco rígidos ou, em caso de definição de critérios rigorosos, à restrição da competitividade da licitação.

Comentários dos Gestores:

568. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor registra que os dados registrados no SICAF são utilizados para a aferição dos requisitos de habilitação relacionados à regularidade jurídica, regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira das empresas participantes em certames licitatórios processados por pregão eletrônico neste Tribunal, e que o único critério indicado naquele sistema (SICAF) faz alusão aos índices contábeis das proponentes.

569. Complementa que os editais de pregão eletrônico das contratações objeto de análise guardam consonância como o modelo de edital publicado no Manual de Processo Administrativo deste Regional, que teve como paradigma os elaborados pelo TCU, conforme item 12, página 223, verbis:

12 - DA HABILITAÇÃO

12.1 A habilitação das licitantes será verificada por meio do SICAF, nos documentos por ele abrangidos, e por meio da documentação complementar especificada neste Edital.

12.2 A licitante deverá apresentar habilitação parcial válida no SICAF ou apresentar os documentos que supram tal habilitação.

570. De forma alternativa, os editais preveem a necessidade de envio do Balanço Patrimonial das empresas que demonstrarem índices iguais ou inferiores a 1 (um), o que demanda a análise da qualificação econômico-financeira em função do Patrimônio Líquido da empresa, nos termos dos

parágrafos 2º e 3º do art. 31 da Lei nº 8.666/1993.

571. De toda sorte, acolhe e nas futuras contratações de serviços continuados, serão apresentados estudos técnicos preliminares que visem avaliar o critério mais adequado para a aferição da qualificação econômico-financeira pretendida para a contratação.

Causas do achado:

572. Deficiência no processo de planejamento das contratações. Falta de cultura de gestão de riscos.

Análise

573. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

574. Contratação de empresa sem capacidade financeira para executar o contrato (potencial);

575. Restrição da competitividade da licitação (potencial).

Crítérios:

576. Princípio da eficiência.

577. Acórdão nº 1.214/2013-TCU-Plenário, itens 9.1.10.2 e 9.1.10.3.

Evidências:

578. Informação COAUD 7/2014 (peça 12, p. 3-4, alínea x).

Conclusão da equipe:

579. A organização não realizou estudo para definir os critérios de habilitação econômico-financeira estabelecidos nos Editais de licitação para contratação de serviços de limpeza e vigilância.

Proposta de encaminhamento:

580. Recomendar ao TRT-8 que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

- a) Avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não.

3.27 Deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços

Situação encontrada:

581. Da análise dos processos administrativos 1397/2011 (limpeza/AP) e 2095/2012 (limpeza/PA), constatou-se que na contratação dos serviços de limpeza e conservação:

- a) não foi fixado preço máximo aceitável para os materiais utilizados na prestação de serviços de limpeza (peça 26, p. 21-22 e peça 36, p. 12-13)

- b) o Parecer COAUD/TRT8/75/2012 (peça 37) informa que foi adotado o parâmetro estabelecido pela Portaria SLTI 9/2012, que fixa os valores limites para contratação de serviços de limpeza e conservação para o estado do Pará;

- c) consta nos subitens 8.7 do edital do pregão 25/2011 (limpeza/AP – peça 38, p. 6) e 8.6 do edital do pregão 57/2012 (limpeza/PA – peça 39, p. 7) que durante a fase de lances, o pregoeiro poderá excluir justificadamente lance cujo valor seja considerado inexequível;

- d) nos subitens 12.5 do edital do pregão 25/2011 (peça 38, p. 8) e 12.6 do pregão 57/2012 (peça 39, p. 10) está consignado que não se admitirá proposta que apresente valores simbólicos,

irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços de mercado, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade da licitante, para os quais ela renuncie à parcela ou à totalidade da remuneração.

582. Partindo das Planilhas de Custos e Formação de Preços, construiu-se uma planilha relacionando o custo inicial dos materiais e o custo contratado dos materiais (peça 40). O custo contratado dos materiais de limpeza alcançou 10,12% do preço unitário do posto de trabalho de servente enquanto o percentual de referência adotado pela SLTI/MPOG em seu caderno de logística de prestação de serviços de limpeza é de 12% (peça 25, item 6.3.3.4, folha 59) e o percentual estimado na fase de pesquisa de preços foi de 9,32%.

583. Verifica-se ainda que o custo inicial contratado do valor dos materiais em 15 dos 19 municípios pesquisados foram superiores ao custo decorrente do orçamento inicial, enquanto nos municípios de Paragominas, Redenção, Santa Izabel, Xinguara e Macapá inclusive ultrapassaram o percentual de referência adotado pela SLTI/MPOG (12%).

584. Como os materiais de limpeza foram incluídos como itens do posto de trabalho, tal situação traz riscos de jogo de planilha, visto que o acréscimo de trabalhadores acarreta aumento linear dos custos de insumos, os quais já foram aceitos pela organização em valores superiores ao praticado no mercado.

Comentários dos Gestores:

585. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor exemplifica com o edital do Pregão Eletrônico nº 57/2012, objeto do Processo TRT nº 2095/2012, no qual se efetivaram os procedimentos para a contratação dos serviços de limpeza e conservação no Estado Pará. O item 10.1 informa que o preço máximo aceito pela Administração é o valor de referência, qual seja, o valor do metro quadrado a ser contratado, *verbis*:

10.1. Encerrada a etapa de lances, o(a) Pregoeiro(a) poderá encaminhar contraproposta diretamente à licitante que tenha apresentado o lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, observado o critério de julgamento e o valor de referência, não se admitindo negociar condições diferentes das previstas neste Edital.

586. Acrescente que as contratações de serviço de limpeza tanto do Estado do Pará quanto do Estado do Amapá ocorreram pelo valor do metro quadrado menor do que o estimado nos editais dos respectivos pregões, de modo que não houve aceitação de preços superiores aos praticados no mercado. O caderno de logística da SLTI/MPOG para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação traz o indicativo de 12% para materiais e equipamentos, *verbis*:

6.3.3.4 Insumos de Limpeza a) Metodologia de cálculo Na metodologia de cálculo dos valores limites o custo dos insumos de limpeza, incluídos matérias, utensílios, equipamentos é calculado como um percentual de 12% (doze por cento) em relação a soma de todos os itens de custo para o cargo do servente.

587. Nesse sentido, embora divergindo da conclusão da Fiscalização, será recomendada aos órgãos competentes a adoção, nos futuros editais, de cláusulas de aceitabilidade mais objetivas, relacionadas à mão de obra e aos materiais.

Causas do achado:

588. Deficiências na estimativa de preços.

Análise

589. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

590. Sobrepreço do valor total do contrato (efeito potencial).

591. Ocorrência de jogo de planilha (efeito potencial).

Critérios:

592. Lei 8.666/93, arts. 40, inciso X e 48, inc II.

Evidências:

593. Termo de Referência ao Pregão 25/2011 – Limpeza/AP (peça 26, p. 21-22).

594. Peças extraídas do Termo de Referência ao Pregão 57/2012 – Limpeza/PA (peça 36, p. 12-13).

595. Parecer COAUD/TRT8/75/2012 (peça 37).

596. Edital do Pregão 25/2011 – Limpeza/AP (peça 38, p. 6 e 8).

597. Edital do Pregão 57/2012 – Limpeza/PA (peça 39, p. 7 e 10).

598. Planilha Consolidada de Custos e Formação de Preços – Contrato de Limpeza TRT-8 (peça 40)

599. Caderno de Logística da SLTI/MPOG (peça 59, p. 6).

Conclusão da equipe:

600. A organização não fixou preços máximos aceitáveis para o custo dos materiais de limpeza, o que ocasionou a aceitação de preços desses insumos por valores acima do praticado no mercado.

Proposta de encaminhamento:

601. Recomendar ao TRT-8 que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

- a) Estabelecer 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.

3.28 Deficiências na planilha de custos e formação de preços (PCFP)

Situação encontrada:

602. No Processo 2145/2009 – Pregão 41/2010 (Vigilância/PA) – Contrato 104/2010, a PCFP contém parcela referente à reciclagem (peça 42, p. 8, 10, 12), com amparo na Lei 7.103/1983, regulamentada pelo Decreto 89.056/1983 e na Portaria 387/2006 – DG/DPF.

603. A Equipe não encontrou, nos referidos normativos, suporte para a manutenção da referida parcela. O § 1º do art. 109 da Portaria 387/2006 – DG/DPF, estabelece que os exames de saúde física e mental e de aptidão psicológica serão renovados por ocasião da reciclagem do vigilante, às expensas do empregador (grifo nosso).

Comentários dos Gestores:

604. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que concorda com a proposta de adoção de lista de verificação para auxiliar o pregoeiro na fase de seleção do fornecedor, bem como adotar medidas à exclusão da parcela referente à reciclagem da planilha de custos e sua cobrança à contratada pelos valores pagos indevidamente.

Causas do achado:

605. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação associado a inexistência de lista de verificação para atuação do pregoeiro na fase de seleção do fornecedor.

Análise

606. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

607. Superfaturamento nos contratos (real).

Critérios:

608. Acórdão 825/2010-Plenário item 1.5.2

Evidências:

609. Planilha de Custos e Formação de Preços - Contrato 104/2011 – Limpeza/AP - Processo 1397/2011 – Pregão 25/2011 (peça 41, p. 13).

610. Planilha de Custos e Formação de Preços – Processo 2.145/2011 – Pregão 41/2010 – Contrato 104/2010 (Vigilância/PA) (peça 42, p. 8, 10, 12).

Conclusão da equipe:

611. O TRT-8 não adotou lista de verificação para atuação do pregoeiro na fase de seleção do fornecedor que levaria à detecção de tais parcelas indevidas.

Proposta de encaminhamento:

612. Determinar ao TRT-8 que, em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*), adote as medidas necessárias à exclusão da parcela referente à reciclagem da planilha de custos e formação de preços do Contrato 104/2010, por ser indevida:

a) Contrato 104/2010, a PCFP contém parcela referente a reciclagem, sem amparo legal, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica “despesas administrativas”, conforme Acórdão 825/2010-Plenário, item 1.5.2.

613. Determinar ao TRT-8, com fulcro na CF, art. 71, IX, que, em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*), adote, no prazo de 30 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos em decorrência das parcelas indevidamente contidas na planilha de custos e formação de preços do Contrato 104/2010.

3.29 Deficiências na definição de penalidades para fase de julgamento da licitação

Situação encontrada:

614. Da análise dos Editais 41/2010 (vigilância), 25/2011 (limpeza/AP) e 57/2012 (limpeza/PA), constatou-se que a organização definiu de forma genérica as situações tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002, sem referência a qualquer gradação e forma de cálculo das penalidades a serem aplicadas.

615. O item 23.1 do Edital 41/2010 (peça 43, p. 15), item 23.1 do Edital 25/2011 (peça 44, p. 17) e o item 19.1 do Edital 57/2012 (peça 45, p. 14-15) não trazem de forma clara a relação entre os comportamentos inadequados das licitantes durante o pregão e as penalidades estabelecidas, o que prejudica a aplicação das penas e a inibição das condutas de empresas aventureiras que retardam a conclusão dos procedimentos licitatórios.

Comentários dos Gestores:

616. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor aduz que o poder sancionatório da Administração é tema delicado, tanto que o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 declina, de forma clara, a tipicidade da conduta capaz de gerar penalidades, tais como: cometer fraude; apresentar documento falso; fizer declaração falsa; não assinar o termo de contrato no prazo estabelecido; pontos sobre os quais não parece crível inovar, como aliás assim não fez o TCU em suas licitações (consulta de editais). O que tem se verificado é a possibilidade de descrição ou remissão a dispositivos legais que descrevem condutas consideradas inidôneas.

617. Nesse sentido, complementa no sentido de que serão implementados nos novos editais de contratações, a exemplo do que tem adotado o TCU, o alinhamento requisitado.

618. Frisa que a causa da não inserção de tais elementos não se deve a cultura do Tribunal em apenar empresas nessa fase, mas no entendimento da aplicação sistemática da legislação de regência por efeito do disposto na Lei nº 8.666/93, que descreve situação tipificadas como inidôneas, aplicável supletivamente ao Pregão.

619. Por fim, acolhe a proposição sob o contexto das causas elencadas.

Causas do achado:

620. Falta de cultura da Administração Pública em apenar empresas nessa fase da licitação.

Análise

621. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

622. Empresas aventureiras participam da licitação, com atraso indevido na finalização do procedimento e suas consequências (potencial).

Crítérios:

623. Lei 10.520/2002, art. 7º

624. Princípios da proporcionalidade e prudência.

Evidências:

625. Edital do Pregão 41/2010 (vigilância) (peça 43, p. 15);

626. Edital do Pregão 25/2011 (limpeza/AP) (peça 44, p. 17);

627. Edital do Pregão 57/2012 (limpeza/PA) (peça 45, p. 14-15).

Conclusão da equipe:

628. A organização definiu de forma genérica as situações tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002, sem referência a qualquer gradação e forma de cálculo das penalidades a serem aplicadas, o que, na prática, faz com que não seja viável aplicar essas penalidades e, por consequência, inibir as condutas que retardam o procedimento licitatório do pregão.

Proposta de encaminhamento:

629. Recomendar ao TRT-8 que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

- a) Prever, no edital de pregão, cláusulas de penalidades específicas para cada conduta que possa se enquadrar no contido na Lei 10.520/2002, art. 7º, observando os princípios da proporcionalidade e prudência.

3.30 Ausência de designação formal dos atores da fiscalização

Situação encontrada:

630. Por meio do ofício de requisição 01-572/2014 (peça 6, p. 2, item z), foi solicitado ao TRT-8 que apresentasse documentos de designação formal dos prepostos das contratadas e dos servidores responsáveis pela fiscalização dos contratos de limpeza e vigilância para representá-las na execução dos contratos nº 104/2010, 105/2010, 104/2011 e 36/2013, nos termos do art. 68 da Lei 8.666/1993.

631. Por meio da Informação Coaud 7/2014, o TRT-8 informou que (peça 12, p. 3-4, letra z) os documentos estavam dispostos nos autos físicos.

632. Compulsando os autos das contratações de limpeza e vigilância, não foi encontrada designação formal dos prepostos das contratadas.

633. Por meio de Extrato de Entrevista com os fiscais dos contratos (peça 46), foi questionado se houve a designação formal de preposto por parte da contratada, ao que foi respondido que houve comunicação por e-mail de quem deverá ser o preposto (vigilância) e, no tocante à limpeza, não houve designação formal de preposto, foi enviada uma relação com o nomes e telefones da diretoria da empresa a quem deveriam se reportadas as ocorrências.

634. No caso do contrato de vigilância, a utilização de empregado terceirizado, vinculado ao contrato, como preposto para representar a contratada não é a solução adequada, visto que as atribuições de preposto são diferentes daquelas definidas para os terceirizados e, para desempenhá-las, o preposto não precisa estar dedicado exclusivamente ao contratante.

635. Além de ser um custo já coberto pelas despesas indiretas incluídas no BDI, e que por isso não necessita de um posto de trabalho exclusivo, a dedicação do preposto 8 horas por dia nas dependências da contratante representa um risco de se criar uma relação de subordinação hierárquica entre os servidores da organização e o empregado terceirizado.

Comentários dos Gestores:

636. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que nos 4 contratos formalizados há previsão expressa da figura do preposto, de modo que a falha consistiu em não documentar nominalmente a palavra preposto.

637. Acrescente que, no caso da vigilância Pará, havia informação de que o preposto seria o diretor financeiro.

638. De qualquer modo, o TRT-8 adotará medidas para sanear tal falha.

Causas do achado:

639. Deficiência no processo de gestão do contrato.

Análise

640. Nestes termos, a equipe e o TRT8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

641. Dificuldade ou impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato e responsabilização dos agentes públicos que atuaram sem delegação (real).

Crítérios:

642. Lei nº 8.666/93, art. 68.

Evidências:

643. Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 3-4, letra z);

644. Extrato de Entrevista com os fiscais de contratos (peça 46);

Conclusão da equipe:

645. Houve falhas na gestão dos contratos de limpeza e vigilância, ante a ausência de designação dos prepostos pelas contratadas para representá-las na execução contratual.

Proposta de encaminhamento:

646. Recomendar ao TRT-8 que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

- a) Exija, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual.

3.31 Não aplicação de penalidades por falhas na execução contratual

Situação encontrada:

647. Por meio do ofício de requisição 1-572/2014 (peça 6, p. 2, itens y e aa), foi solicitado ao TRT-8 cópia, preferencialmente em meio magnético, do livro de registro de ocorrências relacionadas à execução dos contratos de limpeza e vigilância - contratos 104/2011 e 36/2013; e que informasse a existência de processo administrativo referente à aplicação de penalidades às contratadas em processo de terceirização de limpeza e vigilância.

648. Por meio da Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 2, item aa), o TRT-8 informou a inexistência de livro de registro de ocorrências relacionado à execução dos contratos de limpeza e vigilância.

649. Informou ainda a existência do processo 776/2014 (peça 47) referente à aplicação de multa em razão de atraso no pagamento dos encargos trabalhistas a que está subordinada por força do Contrato 104/2010 (vigilância).

650. Compulsando os autos há registro de outras falhas na execução contratual, sem a correspondente aplicação de penalidades à contratada, conforme comprova a documentação evidenciada (peça 48).

Comentários dos Gestores:

651. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que existem falhas sistêmicas na fiscalização dos contratos de terceirização e que estão sendo levantadas pelos órgãos incumbidos da governança institucional, muitas das quais já foram detectadas em processos de inspeção realizados pela COAUD (Relatório de Inspeção SACI/IP nº 4/2010; Relatório de Inspeção SACI/AS nº 12/2010; Relatório SCONT/COAUD nº 09/2012; Relatório de Inspeção SeCON/COAUD nº 12/2013; Relatório COAUD/TRT8 nº 16/2013). A não observância de registro de ocorrências é livro/acervo digital é uma delas.

652. Não obstante, complementa que a causa dessa impropriedade está vinculada à falta de servidores e à impossibilidade de se arremeter pessoal técnico para fazer face às fiscalizações, muito embora se tenha proporcionado aos fiscais treinamento e capacitação na área (PAC 2012 e 2013). Contudo, esse fator não impediu ou impede que a Administração adote as medidas sancionatórias cabíveis em situações de inadimplência pela Contratada, cuja parceria encontra limites legais (Portarias 685/2006; 984/2006; 134/2014 e 98/2015).

653. Nesses termos, acolhe parcialmente a proposta constante do Relatório.

Causas do achado:

654. Falta de cultura da Administração Pública em apenar empresas pelo descumprimento de obrigações.

Análise

655. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

656. Descumprimento do contrato (e da lei) (real).

657. Impossibilidade de agravar motivação para que a contratada continue não cumprindo as obrigações contratuais (potencial).

Crítérios:

658. Lei 8.666/1993, art. 66.

Evidências:

659. Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 3-4, letras y e aa);
660. Páginas finais do Processo 776/2014 (multa contratual) (peça 47)
661. Documentos – Falhas na execução contratual (peça 48).

Conclusão da equipe:

662. Houve falhas na gestão dos contratos de limpeza e vigilância, ante a ausência de aplicação de penalidades por falhas na sua execução.

Proposta de encaminhamento:

663. Recomendar ao TRT-8 que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados inclua na etapa de gestão do contrato, os seguintes controles internos:

- a) Registrar todas as ocorrências relativas à execução contratual;
- b) Aplicar as penalidades devidas sempre que uma ocorrência registrada caracterizar uma situação passível de punição.

3.32 Ausência de mecanismo para rastrear os serviços realizados/materiais utilizados

Situação encontrada:

664. Por meio do ofício de requisição 1-572/2014 (peça 6, p. 2, item bb), foi solicitado ao TRT-8 cópias, preferencialmente em meio magnético, das notas fiscais de serviço, relatório da fiscalização, Relatório de frequência dos colaboradores e Livro de Ocorrências relacionados aos contratos de limpeza e vigilância.

665. Por meio da Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 3-4, letra bb), o TRT-8 informou que as notas fiscais de serviço encontravam-se nos autos físicos e que era inexistente relatório de fiscalização, relatório de frequência dos colaboradores e livro de ocorrência.

Comentários dos Gestores:

666. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que o pagamento dos serviços é realizado à vista de certificação da sua prestação pelos titulares dos diversos órgãos beneficiados com a execução, consubstanciadas em mensagens eletrônicas (mensagens dos Diretores de Secretaria das Varas que certificam a execução dos serviços). Nesse caso, não se perde a essência do objeto contratado, assente na efetiva limpeza por área (m²) e por postos de serviços. Ou seja, certifica-se que o serviço foi prestado, a ensejar, desta forma, o efetivo pagamento.

667. Em todo caso, acrescenta que o Tribunal está envidado esforços no sentido de otimizar os serviços nessa área, inclusive com a criação de unidade específica voltada para planejamento da gestão de contratos e avaliação de riscos (Divisão de Governança Institucional), antes tratada nos tópicos anteriores.

668. Desta forma, acolhe parcialmente a proposta de encaminhamento sob a ótica delineada.

Causas do achado:

669. Deficiências no modelo de gestão do contrato, elaborado na fase de planejamento da contratação.

Análise

670. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

671. Dificuldade ou impossibilidade de justificar os pagamentos realizados (real).

Critérios:

672. Lei 4.320/1964, art. 63, § 1º, II

673. Lei 8.666/1993, art. 67, § 1º

674. Decreto 2.271/1997, art. 6º;

675. Acórdão TCU 1.647/2010 - Plenário, 9.1.1;

676. Acórdão TCU 2.204/2010 - Plenário, item 9.8.2

Evidências:

677. Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 3-4, letra bb).

Conclusão da equipe:

678. Houve falhas na gestão dos contratos de limpeza e vigilância, ante a ausência de mecanismos que permitam verificar a efetiva prestação dos serviços ou o recebimento dos materiais.

Proposta de encaminhamento:

679. Recomendar ao TRT-8 que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados inclua os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

a) incluir no modelo de gestão do contrato mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada

3.33 Pagamento de serviços/ produtos não realizados/ utilizados

Situação encontrada:

680. Por meio do ofício de requisição 1-572/2014 (peça 6, p. 2, item cc), foi solicitado ao TRT-8 que informasse os critérios utilizados para definir a localização, a quantidade e o tipo (escala e turno, fixo ou ronda) dos postos de trabalho de vigilância alocados no endereço atual de prestação dos serviços.

681. Por meio da Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 3-4, letra cc), o TRT-8 informou que tomava por base o previsto no projeto básico e no termo de referência.

682. Com relação aos serviços de limpeza, compulsando os autos há registro de falhas na execução contratual, a exemplo da falta de materiais na prestação de serviços de limpeza, sendo que o contrato prevê a alocação mensal de materiais, sem a correspondente glosa dos pagamentos da contratada, conforme comprova a documentação evidenciada (peça 48).

Comentários dos Gestores:

683. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor aduz que o Tribunal adotou as providências necessárias com vistas à apuração da falha detectada na execução do ajuste.

684. Nesse sentido, acresce que o órgão de controle interno emitiu o Relatório SeAUD/COAUD/TRT8 nº 3/2015 (Processo TRT nº 490/2015) em que propôs a aplicação de penalidade pecuniária à contratada pelo descumprimento das condições ajustadas, medida acatada pela Administração e em vias de processamento através da Portaria DG nº 98/2015.

Causas do achado:

685. Deficiência na etapa de gestão do contrato.

Análise

686. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

687. Superfaturamento (real).

Critérios:

688. Lei 8.666/1993, art. 66.

Evidências:

689. Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 3-4, letra cc).

690. Documentos – Falhas na execução contratual (peça 48).

Conclusão da equipe:

691. Houve falta de material para realização dos serviços de limpeza, sem que fosse realizada glosa na fatura da empresa contratada, evidenciando falha na gestão/fiscalização do contrato, conforme comprova a documentação à peça 48, configurando pagamentos por materiais não entregues ou entregues em quantidades inferiores a prevista.

Proposta de encaminhamento:

692. Determinar ao TRT-8, com fulcro na CF, art. 71, IX, que, em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, caput), adote, no prazo de 30 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência materiais de limpeza não utilizados na prestação de serviços na Vara do Trabalho de Altamira (outubro e novembro de 2013) à conta do Contrato 36/2013.

3.34 Deficiências na garantia contratual

Situação encontrada:

693. Por meio do ofício de requisição 1-572/2014 (peça 6, p. 2, item dd), foi solicitado ao TRT-8 todas as garantias prestadas pela contratada desde o início da execução dos serviços em relação aos contratos 104/2010, 104/2011 e 36/2013.

694. Por meio da Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 3-4, letra dd), o TRT-8 informou que as garantias encontravam-se nos processos administrativos.

695. No que tange ao Contrato 36/2013 (limpeza/PA), a última garantia apresentada pelo TRT-8 venceu em 24/6/2014 (3º aditivo contratual), bem como com relação ao contrato 104/2011 (limpeza/AP), a última garantia apresentada pelo TRT-8 venceu em 7/9/2014, não havendo renovação da mesma até a presente data. Com relação ao contrato 36/2013, já foram celebrados 5 aditivos contratuais, ainda que o 4º e o 5º aditivos não tenham modificado o valor avençado, houve o vencimento da garantia contratual.

696. Com relação à cobertura do pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias não honradas pela contratada, não há previsão no corpo do seguro garantia de tal cobertura nos contratos de limpeza/PA (peça 49, p. 1-14), limpeza/AP (peça 49, p. 15-20) e vigilância/PA (peça 49, p. 21-28).

697. Da prestação de serviços de vigilância, objeto do Contrato 104/2010 (vigilância/PA), consta documento datado de 3/11/2014 (peça 50, p. 5) informando que a apólice se encontra em processo de renovação devido uma pendência no Bradesco, em fase de baixa operacional. A última garantia apresentada venceu em 26/11/2013 (peça 49, p. 23)

Comentários dos Gestores:

698. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor aduz que a prolação do Acórdão 1.214/2013 ocorreu concomitantemente à assinatura do Contrato nº 36/2013, de modo que não houve o registro de previsão de cláusula de garantia para cobertura de pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada.

699. Ainda que considerando as informações acima, aquiesce com a orientação de fazer constar nos contratos de serviços terceirizados a multa pelo atraso da entrega da garantia, bem como sua utilização para cobertura das inadimplências dos encargos trabalhistas e previdenciários inclusive na modalidade seguro garantia.

Causas do achado:

700. Não definição de penalidades pelo atraso na entrega de garantia.

Análise

701. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

702. Execução do contrato sem garantia adequada (real).

703. Impossibilidade de executar a garantia contratual para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada (real).

Crítérios:

704. Lei 8.666/93, art. 66 c/c cláusula décima sexta do contrato 104/2010 (peça 32, p. 12-13)

705. Lei 8.666/93, art. 66 c/c cláusula décima sexta do contrato 104/2011 (peça 34, p. 31-32)

706. Lei 8.666/93, art. 66 c/c cláusula décima quarta do contrato 36/2013 (peça 35, p. 11)

707. Acórdão 1.214/2013 -Plenário, item 9.1.4.

Evidências:

708. Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 3-4, letra dd).

709. Garantia Contratual – Riscos Excluídos (peça 49).

710. Documento da empresa contratada declarando atraso na apresentação da garantia (peça 50, p. 5).

Conclusão da equipe:

711. O TRT-8 não verificou as cláusulas da garantia, em especial a ausência de cobertura para executar a garantia contratual para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada.

Proposta de encaminhamento:

712. Recomendar ao TRT-8 que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, inclua os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

- a) no modelo de gestão do contrato a exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada;
- b) nas cláusulas de penalidades previsão de sanção para o atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais.

3.35 Não comprovação da manutenção das condições de habilitação

Situação encontrada:

713. Da análise dos processos administrativos 2288/2010 (vigilância/PA), 1397/2011 (limpeza/AP) e 2095/2012 (limpeza/PA), constatou-se que a organização não verificou, a cada prorrogação do contrato, se a contratada mantinha todas as condições de habilitação exigidas, à época da licitação.

714. As verificações a cada prorrogação (peças 51 a 53), limitaram-se a comprovar a regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista da empresa contratada e as penalidades registradas no SICAF, não abrangendo outros requisitos de qualificação exigidos no Edital, tais como os dispostos nos itens 13.2.1 (peça 43, p. 7, peça 44, p. 9 e peça 45, p. 11).

Comentários dos Gestores:

715. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que por ocasião das prorrogações contratuais o SICAF é consultado previamente para aferição dos requisitos de habilitação relacionados à regularidade jurídica, regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira das empresas participantes, cuja certificação é trazida aos autos. A habilitação técnica, pela sua natureza, é aferida no curso da própria prestação do serviço ao Tribunal.

716. Complementa que as evidências indicam a preocupação do Tribunal em avaliar a manutenção das condições habilitatórias pela Contratada por ocasião de cada prorrogação contratual a partir dos parâmetros requisitados nos editais que deram origem à contratação e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, de modo a compor lista de verificação para tal fim, que é adotada por todos os setores envolvidos em suas informações.

717. Nestes termos, diverge parcialmente das conclusões do Relatório, haja vista que o Tribunal possui parâmetros de verificação, sem embargo de adotar providências para melhor documentá-los e torná-los visível sob o contexto de uma lista formal de verificação.

Causas do achado:

718. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação, associado à inexistência de lista de verificação para atuação da fiscalização na fase de gestão do contrato.

719. Falta de cultura da organização em fazer tal avaliação previamente às prorrogações contratuais.

Análise

720. A inexistência de lista de verificação reforça o encaminhamento proposto pela equipe.

721. Nestes termos, a equipe ratifica o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

722. Contratada não tem condições operacionais para manter a execução do contrato (potencial).

Critérios:

723. Lei nº 8.666/93, art. 55, XIII.

Evidências:

724. Parecer da Assessoria Jurídica 37/2011 e Despacho da Presidência (peça 51).

725. Parecer da Assessoria Jurídica 081/2012 e Despacho da Presidência (peça 52).

726. Parecer ASJUR/LA 135/2014 e Despacho da Presidência (peça 53).

727. Edital do Pregão 41/2010 (vigilância) (peça 43, p. 7);

728. Edital do Pregão 25/2011 (limpeza/AP) (peça 44, p. 9);

729. Edital do Pregão 57/2012 (limpeza/PA) (peça 45, p. 11).

Conclusão da equipe:

730. A organização não verificou, a cada prorrogação do contrato de vigilância, se a contratada mantinha todas as condições de habilitação exigidas à época da licitação.

Proposta de encaminhamento:

731. Recomendar ao TRT-8 que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

- a) A cada prorrogação contratual, verifique se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação exigidas à época da licitação.

3.36 Fiscalização administrativa executada sem avaliação de riscos

Situação encontrada:

732. Por meio do ofício de requisição 1-572/2014 (peça 6, p. 2, item ee), foi solicitado ao TRT-8 mecanismo utilizado pela fiscalização (conferência exaustiva ou por amostragem dos documentos) para comprovar o cumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas e previdenciárias relativas aos contratos de limpeza e vigilância.

733. Por meio da Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 3-4, letra ee), o TRT-8 informou que era inexistente tal mecanismo.

734. Em complementação, foi solicitado, por meio do ofício 3-572 (peça 6, p. 5), que o TRT-8 informasse com respeito à forma utilizada pela fiscalização para verificar o cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS pelas contratadas para prestação de serviços de limpeza e vigilância:

- a) Caso a fiscalização verificasse o cumprimento das obrigações para todos os colaboradores das contratadas (verificação exaustiva), fosse encaminhado relatório de verificação que autorizou o pagamento realizado em outubro;
- b) Caso a fiscalização verificasse as obrigações por amostragem, fosse informado os critérios utilizados para sua realização e encaminhada a aplicação do critério e o relatório de verificação relativa à amostra que autorizou o pagamento realizado em outubro;
- c) Caso a fiscalização recebesse a documentação das contratadas, juntasse ao processo de pagamento e não realizasse verificações, fosse informado esse fato.

735. Por intermédio do Ofício 17/2014/TRT-COAUD, de 9/12/2014 (peça 54, p. 1 e 24), o TRT-8 informou que a fiscalização do Contrato TRT 36/2013 (limpeza/PA) é realizada por amostragem, descrevendo o seguinte procedimento:

- a) ao receber as faturas emitidas pela contratada é efetuada a conferência das mesmas, quanto a seus valores.
- b) são verificadas aleatoriamente algumas cópias de documentos de transferência entre contas correntes, verificação feita quanto a valores e data de depósito.
- c) também por amostragem, e verificada a relação de entrega de vale transporte e vale alimentação.
- d) o servidor, sempre que possível faz diligência junto aos colaboradores, objetivando obter informações quanto à data correta de recebimento de seus salários, vale transporte e vale alimentação.
- e) Por fim, é necessário esclarecer que apesar das verificações por amostragem, e diligência junto aos colaboradores, o servidor não possui a devida formação para efetuar este tipo de inspeção.

736. Assim, ratificamos o entendimento de que não é feita a verificação associada aos recolhimentos realizados e sua correlação com os colaboradores vinculados aos contratos de prestação

de serviços mantidos com a Instituição.

Comentários dos Gestores:

737. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que, por meio da Resolução nº 1/2015, foi criada a Coordenadoria de Governança Institucional, unidade responsável à operacionalizar a gestão de riscos no Tribunal, constituída da Divisão de Gestão e Fiscalização de Contratos (Seção de Fiscalização de Contratos e Convênios Comuns; Seção de Gestão e Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados e Seção de Gestão e Fiscalização de Contratos de Engenharia e de Tecnologia da Informação).

738. Dessa forma, a fiscalização administrativa passará a contar com todos os requisitos da avaliação de riscos, de modo que diverge da materialização do achado.

Causas do achado:

739. Ausência de cultura de gestão de riscos.

Análise

740. A reestruturação da área administrativa do Tribunal, promovida pela Resolução nº 1/2015 e pelo Plano de Projeto de Licitação Sustentável (PPLS), aprovado pela Portaria nº 157/2015, representam iniciativas da organização no sentido de operacionalizar a gestão de riscos na organização.

741. Considerando que alguns achados são passíveis de monitoramento em momento posterior, a equipe considera pertinente a manutenção do encaminhamento proposto, com o subsequente monitoramento do achado.

Efeitos/Consequências do achado:

742. Prejuízo à fiscalização das obrigações principais da contratada (potencial).

743. Relação custo/benefício da fiscalização desfavorável (real)

Critérios:

744. Decreto-Lei 200/1967, art. 14

745. Acórdão 1.214/2013, itens 9.1.5, 9.1.6, 9.1.9

Evidências:

746. Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 3-4, letra ee).

747. Ofício 17/2014/TRT-COAUD (peça 54, p. 1 e 24),

Conclusão da equipe:

748. A organização não realizou a verificação de que os recolhimentos realizados pelas contratadas correspondem aos colaboradores vinculados aos contratos de prestação de serviços de limpeza e conservação e vigilância mantidos com a Instituição.

Proposta de encaminhamento:

749. Recomendar ao TRT-8 que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

a) avaliar os 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:

a.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;

a.2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso as suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido seus 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);

b) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período.

3.37 Descumprimento das regras de pagamento previstas no contrato

Situação encontrada:

750. Por meio do ofício de requisição 1-572/2014 (peça 6, p. 2, item ff), foi solicitado ao TRT-8 cópia, preferencialmente em meio magnético, das Notas Fiscais, Relatório de Fiscalização e Ordens bancárias de pagamentos relativos aos contratos de limpeza e conservação e vigilância.

751. Por meio da Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 3-4, letra ff), o TRT-8 informou que as cópias das notas fiscais e das ordens bancárias estavam nos processos administrativos e era inexistente relatório de fiscalização.

752. O Contrato 104/2010 (vigilância/PA) estabelece, em sua cláusula décima quinta, parágrafo oitavo, que nenhum pagamento será efetuado à contratada na pendência de qualquer uma das situações, dentre elas as estabelecidas no subitem 15.1, sem que isso gere direito à alteração de preços ou compensação financeira (peça 32, p. 10-11).

753. No bojo dos trabalhos, foi colhida documentação em que a empresa Bertillon, executora do contrato 104/2010, confirma que não expediu certidões previdenciárias nem de FGTS, caracterizando descumprimento das regras de pagamento estabelecidas no subitem 15.1 (peça 55, p. 5 e peça 32, p. 10).

Comentários dos Gestores:

754. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor esclarece que o Tribunal fez registro, sim, a cada pagamento à contratada, das regras contratuais. Ocorre que o Tribunal esteve atrelado ao Acórdão 964/2012-Plenário TCU, no qual se posiciona:

9.2.3 Verificada a irregular situação fiscal da contratada, incluindo a seguridade social, é vedada a retenção de pagamento por serviço já executado, ou fornecimento já entregue, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

755. Registra, ainda, que no Acórdão 1214/2013-Plenário TCU, houve recomendação de que haja, nos contratos, a previsão de que a administração está autorizada a realizar os pagamentos de salários diretamente aos empregados, bem como das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando estes não forem honrados pelas empresas (9.1.2).

756. Esclarece, ainda, que com a extinção do Contrato nº 104/2010, em novembro 2014, os recursos financeiros utilizados pela Administração no pagamento das indenizações trabalhistas e recolhimento ao FGTS dos empregados demissionários tiveram origem no saldo da conta vinculada da provisão de demissão de empregados (Resolução CNJ nº 169/2013) e de bloqueio de parte dos créditos devidos pela contraprestação dos serviços, em atenção ao Acórdão 1214/2013.

Causas do achado:

757. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação associado à inexistência de lista de verificação para atuação do fiscal na fase de gestão do contrato.

Análise:

758. Em que pese o gestor alegar dar seguimento aos pagamentos com base em acórdão do TCU, não constam providências internas no sentido de dar cumprimento ao disposto no contrato 104/2010.

759. Assim, a equipe considera que o encaminhamento proposto deve permanecer, pugnando que os elementos apresentados não foram suficientes para descaracterizar que há deficiência nas cláusulas de penalidade.

Efeitos/Consequências do achado:

760. Beneficiamento indevido da contratada (real)

Critérios:

761. Lei 8.666/93, art. 66 c/c subitem 15.1 e 15.8 do Contrato 104/2010;

Evidências:

762. Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 3-4, letra ff).

763. Documentação da contratada ratificando problemas na expedição da certidão (peça 55, p. 5).

Conclusão da equipe:

764. A organização não verificou, mensalmente e previamente a cada pagamento, o cumprimento das regras estabelecidas no contrato ou a organização verificou e descumpriu as regras de pagamento previstas no contrato.

Proposta de encaminhamento:

765. Dar ciência ao TRT-8 sobre a realização de pagamentos em desacordo com o previsto no contrato, identificada nos pagamentos do Contrato 104/2010, o que afronta o disposto na Lei 8.666/1993, art. 66 (item 3.37), com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes.

3.38 Falhas na Repactuação

Situação encontrada:

766. Da análise dos Contratos 36/2013 (Limpeza/PA) e 104/2011 (Limpeza/AP), constatou-se que não foram utilizadas informações gerenciais da execução do contrato para propor redução de valores nas provisões (ex: proposta com PCFP com erros), auxílio maternidade sem mulheres.

767. O Contrato 104/2011 foi firmado inicialmente em 8/9/2011 (peça 34, p. 38). Por ocasião da repactuação e celebração do 2º Termo Aditivo em 18/2/2013 (peça 56, p. 49) foram mantidos, na rubrica Provisão para Rescisão, valores de aviso prévio trabalhado (peça 56, p. 24). A falha foi constatada ainda no Contrato 36/2013.

Comentários dos Gestores:

768. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor anui com a proposta de revisão dos valores lançados a título de provisão, de forma que a unidade técnica responsável pelo cálculo das planilhas de preços fará o recálculo a partir de 8/9/2012 e cobrará os valores pagos indevidamente à contratada.

Causas do achado:

769. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação associado à inexistência de lista de verificação para atuação do fiscal na fase de gestão do fornecedor.

Análise:

770. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

771. Pagamento de valores indevidos (real).

Critérios:

772. Lei 8.666/93, art. 65, II, d (bilateral)
773. Decreto 2.271/1997, art. 5º; art 4º, inc. I
774. IN SLTI 02/2008 -arts. 37 a 41.
775. Parecer JT-02/2009.

Evidências:

776. Pedido de Repactuação e 2º Termo Aditivo ao Contrato 104/2011 (limpeza/AP) (peça 56).

Conclusão da equipe:

777. A organização não revisou os valores lançados a título de Provisão, quando das prorrogações/repactuações contratuais, tampouco utilizou informações gerenciais da execução do contrato para propor redução de valores nas provisões.

Proposta de encaminhamento:

778. Determinar ao TRT-8, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX:
595.1. Adote as medidas para corrigir os seguintes itens na Planilha de Custos e Formação de Preços dos contratos 104/2011 e 36/2013:
a) exclusão da parcela Aviso Prévio Trabalhado, após 12 meses de contrato, em consonância com o Acórdão TCU 3006/2010 – Plenário, item 9.2.2.
595.2. adote, no prazo de 90 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência dos ajustes acima.
779. Recomendar ao TRT-8 que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:
a) quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração;

3.39 Não desoneração dos contratos em decorrência do Plano Brasil Maior

Situação encontrada:

780. O Acórdão 2.859/2013 – Plenário, item 9.2.1, determinou ao CNJ que orientasse os órgãos a ele vinculados a adotar medidas necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação.
781. Por meio do ofício de requisição 1-572/2014 (peça 6, p. 2, item hh), foi solicitado ao TRT-8 que informasse as medidas adotadas pelo Órgão para o cumprimento do Acórdão 2.859/2013 - Plenário (desoneração fiscal decorrente do Plano Brasil Maior).
782. Por meio do Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 3-4, letra hh), o TRT-8 informou que as desonerações de que tratam o Acórdão TCU nº 2.859/2013 – Plenário não se aplicam aos serviços de vigilância e limpeza, a teor da Lei 12.546/2011 e Decreto 7.828/2012.
783. Foi reiterada a questão, por meio do ofício de requisição 3-572/2014 (peça 6, p. 5, item e), ao que o TRT-8 encaminhou, por meio do Ofício 016/2014/TRT-COAUD, de 28/11/2014, documento com as medidas adotadas em cumprimento ao acórdão (peça 57).
784. Em decorrência de levantamento, o TRT-8 informou que identificou um total de 39 contratos suscetíveis de revisão, sendo que desse total apenas 20 contratos foram modificados, os quais totalizaram R\$ 50.507.770,77. O trabalho em questão trouxe uma economia/redução de

aproximadamente R\$ 129.457,42, considerando que algumas empresas recorreram da revisão contratual, cujos recursos estão sob análise do órgão jurídico da corte (peça 57, p. 5).

785. O órgão jurídico do TRT-8 analisa, no momento, revisão contratual da ordem de R\$ 126.574,98, sendo que houve posicionamento favorável no contrato 133/2012, no importe de R\$ 29.966,90, e o restante se encontra na situação sob análise.

786. O contrato 101/2013, cujo objeto é a construção do Fórum Trabalhista de Macapá, está pendente de análise da documentação apresentada pela contratada.

Comentários dos Gestores:

787. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor aponta que a Unidade de Contabilidade informa que, em cumprimento ao disposto no art. 7º da Lei 12.546/2011 e art. 2º do Decreto 7.828/2012, bem como aos Acórdãos 2859/2013-Plenário e 1212/2014-Plenário, a Administração do Tribunal realizou levantamento dos contratos (vigentes e extintos), firmados com empresas beneficiadas pelo Plano Brasil Maior, implementados pelos normativos anteriormente referidos.

788. Complementa que foram identificados um total de 39 contratos (20 na área de construção civil e 19 na área de informática), sendo que os últimos (área de informática), não foram objeto de revisão, haja vista que na prestação dos serviços contratados não ocorreu dedicação exclusiva de mão de obra, a exemplo de aquisições de licença, software, entre outros.

789. Com relação aos contratos celebrados na área da construção civil, apesar da unidade identificar 20 avenças, apenas 7 foram objeto de revisão, considerando que os demais foram assinados fora do período de abrangência da lei ou foram assinados já devidamente desonerados. A economia foi na ordem de R\$ 129.457,72 (cento e vinte e nove mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais e setenta e dois centavos).

790. Informa, ainda, que as empresas que tiveram seus contratos revisados pelo TRT-8 recorreram da decisão sem êxito, levando as mesmas a interpor ação na Justiça Federal onde obtiveram liminar favorável. Nesse sentido, apenas 1 (uma) empresa encontra-se pendente de análise, tendo sido encaminhada à unidade especializada para emissão de parecer. De todo modo, o TRT-8 ultimou parcialmente as providências para revisão decorrente da desoneração fiscal, restando apenas uma contratação sob análise.

Causas do achado:

791. Desconhecimento do potencial benefício financeiro para a organização da ordem de 8% com a repactuação dos contratos (potencial).

Análise:

792. Nestes termos, a equipe e o TRT-8 ratificam o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

793. Pagamento a maior por serviços executados por empresas abrangidas pela desoneração fiscal (efeito real).

Critérios:

794. Lei nº 12.546/2011, art. 7º.

795. Decreto nº 7.828/2012, art. 2º.

796. Lei nº 8.666/1993, art. 65, §5º.

797. Ofício-Circular CNJ 590/2013, de 14/11/2013.

798. Acórdão 2.859/2013 – Plenário, item 9.2.1.

Evidências:

799. Informação Coaud 7/2014 (peça 12, p. 3-4, letra hh).
800. Ofício 016/2014/TRT-COAUD, de 28/11/2014 (peça 57).

Conclusão da equipe:

801. A organização ainda não ultimou as providências para revisar os contratos a serem objeto de revisão decorrente da desoneração fiscal instituída pela Lei nº 12.546/2011.

Proposta de encaminhamento:

802. Determinar ao TRT-8 que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 65, §5º e ao princípio da legalidade, informe ao TCU, no prazo de 60 dias, os resultados alcançados em cumprimento às orientações contidas no Acórdão 2.859/2013 – Plenário, item 9.2.1, incluindo detalhamento da quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida.

3.40 Deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação

Situação encontrada:

803. Um controle compensatório é um controle que é implantado pelos gestores para compensar deficiências em outros controles internos. Considerando a falta de sistematização dos procedimentos das contratações no setor público, esta auditoria avaliou se haveria controles compensatórios suficientes nas organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante a fase de planejamento da contratação. Um dos controles compensatórios possíveis para esta etapa é previsto na legislação, e consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica antes da fase de seleção do fornecedor (fase externa da licitação).

804. No item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 há pergunta, com respeito à padronização de procedimentos nas aquisições, se a organização definiu suas próprias listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica quando da emissão dos pareceres jurídicos de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, e recomendou sua utilização. O item F.6 contém pergunta semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.

805. Em resposta enviada ao Ofício de Requisição 2-572, o TRT-8 informou, por meio do Ofício nº 014/2014/TRT-COAUD (peça 58), que aprovou o Manual de Processos Administrativos e de acordo com o manual, item f, página 233, o parecer da assessoria jurídica-administrativa é de natureza obrigatória e vinculante. O conteúdo consiste na aprovação da minuta sob o ângulo da legalidade, conforme determina o art. 38, § único, da Lei 8.666/1993. A consultoria jurídica acontece ainda antes dos ajustes contratuais. Consta no Manual modelo padrão de parecer da assessoria jurídica.

806. Com relação à fase de seleção de fornecedor, o modelo de ata da sessão pública do pregão contém no julgamento das propostas comerciais: etapa competitiva, etapa de negociação, fase da análise da documentação, declaração da licitante vencedora, fase recursal e termo final.

807. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica e os pareceres são elaborados ad hoc (cada um verificando um conjunto de aspectos potencialmente diferentes), podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e a não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

Comentários dos Gestores:

808. Por meio do Ofício nº 1/2015-TRT-8ª – COAUD/PRESI, de 10/3/2015 (peça 64), o gestor informa que, em processos licitatórios, os pareceres são atos de opinião técnico-jurídica emitidos de forma obrigatória e vinculante (aprovação) e, como tal, devem observar as diretrizes impostas pela Lei nº 8.666/93 para a avaliação das minutas dos diversos atos que chegam a sua apreciação.

809. Acresce que, no âmbito do Tribunal, os Assessores observam os ditames legais e estabelecem a sua lista de verificação a partir da natureza das minutas que lhe são postas à avaliação.

A formatação dessa lista decorre do conteúdo acolhido por cada Assessor que, efetivamente, observa os ditames da Lei nº 8.666/93 e/ou da Lei nº 10.510/2002 para a aprovação para tal proceder. E não poderia ser diferente na medida em que o parecer jurídico é de responsabilidade do Assessor que aprova a minuta.

810. Por outro lado, nada obsta que exista diretriz por parte da Administração no sentido de recomendar a adoção de lista mínima de verificação, cuja observância, em todo caso, não determinará a esmerada aplicação da legislação de regência, haja vista que a responsabilidade do Assessor Jurídico está circunscrita à avaliação das minutas sob o escopo da legislação em sentido específico, conforme se pode depreender de inúmeros julgados oriundos do TCU. Vale conferir:

12. Concordo com a unidade técnica quanto à possibilidade de dispensa, no caso concreto, de multa aos responsáveis.

13. Não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, pela desordem processual, pela ausência de documentos comprobatórios da entrega de edital e pelas irregularidades no julgamento e classificação das propostas, já que tais atos são estranhos à área de atuação daquele profissional.

14. As exigências editalícias questionadas poderiam ter sido mitigadas com esclarecimentos na fase própria da licitação. Entretanto, não houve quaisquer impugnações ao edital, levando-me a crer que, conquanto não redigidas adequadamente, não influenciaram o resultado da licitação”. (Acórdão TCU Plenário 181/2015)

811. A verificação da legalidade da minuta, portanto, é realizada sob o escopo de todos os elementos exigidos na legislação de regência, observada, sempre, a jurisprudência pátria, mormente a oriunda do TCU, com observância do art. 50, da Lei nº 9.784/99.

812. Nesse sentido, entende possível a adoção de lista de verificação com a cautela, eis que a sua confecção, nessa área, pode não somente trazer benefícios compensatórios, como configurar um fator de limitação ao campo de visão do parecerista, de forma que o ideal seria elaborar uma lista de verificação exemplificativa mínima, com espaço para a formatação de conteúdo e estilo definido pelo parecerista responsável, até mesmo por força da natureza do ato.

813. Na oportunidade, retifica informação anteriormente oferecida, eis que o Manual de Processos Administrativos não traz modelo padrão de parecer, embora oriente o parecerista e demais operadores dos atos licitatórios e de gestão contratual na elaboração de seus atos. Aliás, o Manual de Processos Administrativos congrega verdadeira lista de verificação para atuação de diversos órgãos do Tribunal, além de estar em constante atualização pela COAUD.

814. Nestes termos, diverge parcialmente do Relatório quanto ao tópico lançado.

Causas do achado:

815. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

816. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação da consultoria jurídica.

Análise

817. A equipe realça a importância do estabelecimento de diretriz por parte da Administração no sentido de recomendar a adoção de lista mínima de verificação para atuação da consultoria jurídica.

818. Nestes termos, a equipe ratifica o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

819. Não verificação acerca da legalidade de algum item essencial (efeito potencial).

Critérios:

820. Lei 8.666/1993, art. 115.

821. Princípio da eficiência.

Evidências:

822. Ofício 014/2014/TRT-COAUD (peça 58),

Conclusão da equipe:

823. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação dos editais de licitação.

Proposta de encaminhamento:

824. Recomendar ao TRT-8 que estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

3.41 Deficiências nos controles compensatórios dos ajustes contratuais

Situação encontrada:

825. Ainda considerando a falta de sistematização dos procedimentos das contratações no setor público, esta auditoria avaliou se haveriam controles compensatórios suficientes nas organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante a fase de gestão dos contratos, em especial, antes das repactuações. Novamente, um dos controles compensatórios possíveis para esta etapa é previsto na legislação, e consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica previamente à celebração de ajustes.

826. No item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 há pergunta, com respeito à padronização de procedimentos nas aquisições, se a organização definiu suas próprias listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica quando da emissão dos pareceres jurídicos de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, e recomendou sua utilização. O item F.6 contém pergunta semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.

827. Em resposta enviada pelo TRT-8 (peça 58), o TRT-8 informou que a fase de gestão dos contratos encontra-se no Manual de Processos Administrativos, páginas 272 a 306, composta de: gestão de contratos de fornecimento de bens; gestão de contratos de serviços e gestão de contratos de obras e serviços de engenharia.

828. A organização informou, ainda, que os fiscais dos serviços terceirizados também contam com o Guia de Fiscalização dos Contratos, disponível em [www.trt8.jus.br/controle-interno/manuais/guia de fiscalização de contratos](http://www.trt8.jus.br/controle-interno/manuais/guia-de-fiscalizacao-de-contratos).

829. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica antes das repactuações e os pareceres são elaborados ad hoc, podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e a não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

Causas do achado:

830. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

831. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação da consultoria jurídica.

Análise

832. A equipe realça a importância do estabelecimento de diretriz por parte da Administração no sentido de recomendar a adoção de lista mínima de verificação para atuação da consultoria jurídica.

833. Nestes termos, a equipe ratifica o já informado no achado.

Efeitos/Consequências do achado:

834. Não verificação acerca da legalidade de algum item essencial (efeito potencial).

Crterios:

835. Lei 8.666/1993, art. 115.

Evidências:

836. Ofício nº 014/2014/TRT-COAUD (peça 58).

Conclusão da equipe:

837. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres previamente aos ajustes contratuais.

Proposta de encaminhamento:

838. Recomendar ao TRT-8 que estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial, na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

839. Os elementos apresentados pelo gestor a título de comentários (peça 64) modificaram a interpretação da equipe de fiscalização, redundando em retirada das recomendações/determinações expedidas nos achados a seguir:

Achado 1 – Deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições;

Achado 6 – Deficiências no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições;

Achado 12 – Inexistência de Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS); e

Achado 23 – Ausência de Segregação dos Recebimentos Provisório e Definitivo.

840. A equipe avaliou ainda a pertinência de ratificar os achados propostos, considerando que há cronograma de monitoramento futuro e as medidas adotadas pela organização são contemporâneas à realização da fiscalização, considerando de grande valia o acompanhamento das medidas adotadas pela organização.

5. CONCLUSÃO

841. A presente fiscalização constituiu uma das 19 auditorias previstas para a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Governança e Gestão das Aquisições, e teve como objetivo avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições no TRT-8 estão aderentes às boas práticas e de acordo com a legislação pertinente. Este trabalho pode ser considerado a sequência do trabalho realizado no TC 017.599/2014-8 (ainda não apreciado), que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013), por meio do qual 376 organizações da administração pública federal informaram sua situação, via questionário eletrônico.

842. Conforme mencionado no item 2.3, os procedimentos referentes à questão de auditoria nove (Há plano de trabalho da contratação que explicita a opção da organização pela terceirização do serviço?) não foram executados e, logo, não foram registrados achados de auditoria para ela. Para as demais questões de auditoria, foram registrados 38 achados de auditoria, dos quais destacamos os resumidos a seguir.

843. Outro aspecto relevante constatado foi que TRT-8 não estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, nem mecanismos de controle do alcance das metas, o que impede a alta administração de avaliar se a área de aquisições possui desempenho organizacional adequado (item 3.4).

844. Também não foram estabelecidas as diretrizes para área de aquisições, no que tange à estratégia de terceirização, à política de compras, à política de estoques, à política de sustentabilidade e à política de compras conjuntas, o que não mitiga ocorrências de realização de contratações desalinhadas aos objetivos estratégicos da organização (item 3.5).

845. Frise-se que a alta administração não designou formalmente corpo colegiado para auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições, o que pode ocasionar realização de aquisições desalinhadas aos objetivos estratégicos da organização, bem como que não atendam às demandas da organização como um todo (item 3.7).

846. É muito incipiente a cultura do TRT-8 no tocante à gestão de riscos, pois não há diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não há capacitação dos gestores da área de aquisições em gestão de riscos e, portanto, não é realizada gestão de riscos das aquisições, o que acarreta um desconhecimento da organização acerca dos riscos envolvidos nas suas contratações (item 3.8).

847. As deficiências da atividade de auditoria interna (item 3.9) é uma das causas-raiz de todas as deficiências apontadas neste relatório, visto que ao realizar cogestão (e.g., emite pareceres em processos de contratações específicos como parte de sua rotina), não executa seu papel, que à luz das boas práticas sobre o tema (IPPF), é avaliar os processos de governança, gestão de riscos e controles da organização.

848. Em relação à *accountability*, o TRT-8 não definiu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet, não determina a publicação da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo, nem a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições. Tal situação prejudica a transparência e o controle social dos processos de aquisição da organização (item 3.10).

849. No tocante ao processo de planejamento, a organização não possui um plano anual de aquisições, o que torna imprevisível a demanda de trabalho da unidade de aquisições e pode ocasionar falta de recursos previstos no orçamento para realização da aquisição e a realização de contratações emergenciais sem amparo legal (item 3.11).

850. Quanto aos processos, o TRT-8 não dispõe de documento interno formalizado estabelecendo processos de trabalho relacionados à atividade de aquisições, o que implica em falta de

padronização de procedimentos, podendo ocasionar na execução de uma mesma atividade por unidades diferentes e existência de atividades sem um responsável claro (item 3.14).

851. Na contratação dos serviços de transporte de servidores, o TRT-8 considerando a necessidade de transportar pessoas na região metropolitana de Belém não realizou um estudo técnico para a identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas, o que pode levar à adoção de uma solução que não apresenta a melhor relação custo/benefício para a organização (item 3.16).

852. No tocante ao planejamento da contratação dos serviços de limpeza e conservação, verificou-se que não havia um estudo técnico formalizado para estimar da melhor forma possível a quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços (item 3.17), nem para definir a produtividade da mão de obra contratada (item 3.18). Além disso, o tamanho das áreas que são objeto de limpeza não foi definido com base em documentos técnicos, tais como plantas dos prédios ou laudos de medição (item 3.17)

853. Outra falha observada na fase de planejamento das contratações de serviços de limpeza e vigilância foi a ausência de uma avaliação por parte da organização acerca do parcelamento ou não dos objetos contratados (item 3.20). Não foram considerados aspectos como valor dos contratos, áreas geográficas atendidas pelos serviços, riscos de inexecução dos contratos resultantes, ampliação da competitividade da licitação, entre outros.

854. O TRT-8 também não definiu requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que caracteriza o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (item 3.21).

855. Aliado a essa deficiência, verificou-se também que as cláusulas de penalidades definidas para as contratações de limpeza e vigilância não estão associadas ao objeto principal do contrato, impossibilitando a aplicação de sanções pelo seu descumprimento (item 3.24). Já, para fase de julgamento da licitação, o TRT-8 definiu de forma genérica as situações tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002, sem referência a qualquer gradação e forma de cálculo das penalidades a serem aplicadas, o que dificulta a penalização de empresas aventureiras que comparecem ao pregão e retardam a conclusão do processo licitatório (item 3.29).

856. Outra constatação foi a não fixação de preços máximos aceitáveis para o custo dos materiais utilizados nos serviços de limpeza, o que pode ter levado o TRT-8 a contratar esses insumos por preços superiores àqueles obtidos em pesquisa de mercado realizada na fase interna da licitação (item 3.27).

857. Por sua vez, as deficiências evidenciadas nas estimativas de preço (item 3.19) apontam que o parâmetro utilizado pelo TRT-8 para julgar a licitação é inadequado.

858. Por fim, outra constatação de relevo no tocante aos controles internos das contratações foi a inexistência de listas de verificação padronizadas para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação dos editais de licitação e das minutas de ajustes contratuais, em especial antes das repactuações (itens 3.40 e 3.41).

859. O principal objetivo da governança das aquisições é fazer com que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Isso se dá, basicamente, a partir da implantação e monitoramento de processos e controles na função de aquisição da organização.

860. Quanto menos instrumentos de controle houver nesta função, maiores são as chances da ocorrência de situações que afetem negativamente as aquisições e, por consequência, maior a probabilidade de impacto negativo no atingimento dos objetivos da própria organização, acarretando, em última análise, riscos de a organização prestar um serviço não adequado às necessidades do cidadão.

861. Sob essa premissa e considerando os achados relatados na fiscalização, há forte relação

entre as falhas associadas à governança e gestão das aquisições e as inconformidades específicas encontradas nos contratos analisados, como, por exemplo:

a) A falta de cultura de gestão de riscos na organização (item 3.8) contribui para que não haja avaliação das alternativas de fiscalização administrativa nos contratos (item 3.25) nem quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira (item 3.26), podendo acarretar ineficiência na fiscalização dos contratos e limitação indevida da competição, respectivamente;

b) As deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições (item 3.5), em especial a ausência de estratégia de terceirização, contribuem para que não seja realizada a análise do parcelamento ou não das contratações (item 3.20), podendo acarretar diminuição da competição nas licitações e dependência de um único fornecedor;

c) As deficiências na atividade de auditoria interna (item 3.9), que no TRT-8 faz atividades de cogestão, contribui para que o processo de contratação estabelecido pela organização (Regimento Interno Administrativo da Secretaria), tenha diversas fragilidades, como relatadas nos itens 3.16 e seguintes. Segundo as boas práticas (IPPF), a auditoria interna também deveria realizar trabalhos a fim de identificar as deficiências em governança relatadas neste trabalho (itens 3.1 a 3.9).

862. Portanto, a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições no TRT-8 é essencial para que os riscos de ocorrências específicas nas contratações sejam mitigados, o que só é possível por meio do apoio da alta administração da organização para implantação de controles internos adequados.

863. Foram registrados 37 achados de auditoria, sendo que houve achados nas onze questões de auditoria aplicadas ao TRT-8, de forma que se pode concluir que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderente às boas práticas.

864. Do ponto de vista da conformidade, as seguintes constatações no contrato para prestação de serviços de limpeza e conservação (Contratos 104/2011 e 36/2013) são consideradas graves:

a) ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que caracteriza o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (item 3.21), de forma que a administração realiza pagamentos mas não tem parâmetro objetivo para aferir se o serviço está sendo prestado (no caso, se as áreas estão limpas);

b) estimativa deficiente da quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços (item 3.17), com risco de potencial superfaturamento;

c) o tamanho das áreas que são objeto de limpeza não foi definido com base em documentos técnicos, tais como plantas dos prédios ou laudos de medição (item 3.18), o que gera risco de ato de gestão antieconômico;

d) estimativas de preço deficientes (item 3.19), indicando que o parâmetro utilizado pelo TRT-8 para julgar a licitação foi inadequado.

865. Determinar, com fundamento no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, art. 250, II, ao TRT-8 que, ante as graves constatações, e ainda considerando as demais falhas expostas ao longo do relatório, adote providências com vistas a não prorrogar os Contratos 104/2011 e 36/2013, promovendo ajustes para as falhas registradas neste relatório, por estar em desacordo com a Constituição Federal, art. 37 (princípio da legalidade)

866. Já no contrato para prestação de serviços de vigilância (contrato 104/2010), são graves as seguintes constatações:

a) ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que caracteriza o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (item 3.21), de forma que a administração realiza pagamentos mas não tem parâmetro objetivo para aferir se o serviço está sendo prestado (no caso, se as instalações estão sendo vigiadas);

b) estimativas de preço deficientes (item 3.19), indicando que o parâmetro utilizado pelo TRT-8 para julgar a licitação foi inadequado.

867. Determinar, com fundamento no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, art. 250, II, ao TRT-8 que, ante as graves constatações, e ainda considerando as demais falhas expostas ao longo do relatório, adote providências com vistas a não prorrogar os Contratos 104/2010 e 105/2010, promovendo ajustes para as falhas registradas neste relatório, por estar em desacordo com a Constituição Federal, art. 37 (princípio da legalidade)

868. A fim de aprimorar o questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013, a equipe de auditoria avaliou a consistência de 51 itens do questionário, registrando divergência entre a situação declarada e a situação encontrada em sete itens. O resumo dessa análise acompanhado dos motivos para a divergência apontados pelos gestores do TRT-8 está documentado (peça 63), e permitem identificar oportunidades de melhoria no questionário a ser aplicado no próximo ciclo, bem como evidenciam a incipiência do tema governança no TRT-8.

869. Registre-se por fim que o presente trabalho fez parte de um diagnóstico da governança e gestão das aquisições nos entes públicos e que os fatos aqui relatados serão considerados, em conjunto com as conclusões das demais fiscalizações, no âmbito do processo referente à fiscalização consolidadora desta FOC (TC 017.599/2014-8).

6. BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

870. Entre os benefícios esperados desta fiscalização pode-se mencionar, principalmente, a indução à melhoria nos controles internos e da governança dos processos de aquisições do TRT-8, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades identificadas e relatadas neste processo.

871. Além disso, espera-se uma economia de R\$ 226.065,50 (duzentos e vinte e seis mil, sessenta e cinco reais e cinquenta centavos), referente à economia/redução do Plano Brasil Maior.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao gabinete do Relator, Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, com as seguintes propostas:

1. Recomendar ao TRT-8, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas a melhoria do sistema de controle interno da organização:
 - 1.1. Realize avaliação quantitativa do 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 (item 3.2);
 - 1.2. Promova ações de disseminação, capacitação ou treinamento do código de ética adotado (item 3.3);
 - 1.3. adote mecanismo de controle e monitoramento do cumprimento do código de ética instituído (item 3.3);
 - 1.4. Aprove plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética (item 3.3);
 - 1.5. Estabeleça formalmente (item 3.4):
 - a) Objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;
 - b) Pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;
 - c) Metas para cada indicador definido na forma acima;
 - d) Mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos; e
 - e) Mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.
 - 1.6. Estabeleça diretrizes para área de aquisições incluindo (item 3.5):
 - a) Estratégia de terceirização;
 - b) Política de compras;
 - c) Política de estoques;
 - d) Política de Sustentabilidade; e
 - e) Política de compras conjuntas.
 - 1.7. Avalie 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 objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo (item 3.7);
 - 1.8. Estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições (item 3.8);
 - 1.9. Capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos (item 3.8);
 - 1.10. Realize gestão de riscos das aquisições (item 3.8);
 - 1.11. Observe as diferenças conceituais entre controle interno (a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle) e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna (item 3.9);
 - 1.12. Em decorrência da distinção conceitual acima, avalie a necessidade de segregar as atribuições e competências da atual Secretaria de Controle Interno, de forma que essa unidade organizacional não possua concomitantemente atribuições e competências relativas a atividades de controle interno e a atividades de auditoria interna (item 3.9);

- 1.13. Inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação da gestão de riscos da organização (item 3.9);
- 1.14. Adote um sistema de monitoramento para acompanhar o cumprimento das recomendações proferidas pela unidade de auditoria interna (item 3.9).
- 1.15. Avalie a conveniência e oportunidade de publicar todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na Internet (item 3.10);
- 1.16. Publique na sua página na Internet a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo (item 3.10);
- 1.17. Publique na Internet a agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições (item 3.10);
- 1.18. Execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos (item 3.11):
 - a) 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 aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;
 - b) aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;
 - c) divulgação do plano de aquisições na Internet; e
 - d) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios.
- 1.19. Estabeleça 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 (item 3.13).
- 1.20. Defina um processo formal de trabalho para (item 3.14):
 - a) Planejamento de cada uma das aquisições;
 - b) Seleção do fornecedor; e
 - c) Gestão dos contratos.
- 1.21. Estabeleça e adote (item 3.15):
 - a) Padrões para especificações técnicas de objetivos contratados frequentemente;
 - b) Padrão de editais e contratos, podendo valer-se das minutas publicadas pela AGU;
 - c) Procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações;
- 1.22. Inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:
 - a) 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 contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c) (item 3.16);
 - b) Definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação (item 3.17);

- c) Documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.17);
- d) Definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014 (item 3.19);
- e) Documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.19);
- f) Avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atendendo que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as 4 perguntas a seguir forem positivas: 1) É tecnicamente viável dividir a solução? 2) É economicamente viável dividir a solução? 3) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução? (item 3.20);
- g) Avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não (item 3.26).

1.23. Inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, o seguinte controle interno na etapa de gestão contratual:

- a) Manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.17);
- b) Definir o método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação e documente o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.18);
- c) Estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da produtividade dos postos de trabalho empregados nos contratos de limpeza, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.18).

1.24. Inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes, os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

- a) Estabelecer 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 (item 3.27);
- b) Prever, no edital de pregão, cláusulas de penalidades específicas para cada conduta que possa se enquadrar no contido na Lei 10.520/2002, art. 7º, observando os princípios da proporcionalidade e prudência (item 3.29);

1.25. Inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção a processo formal de trabalho, os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico (item 3.24):

- a) Atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);
- b) Definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;
- c) Definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);
- d) Definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;
- e) Definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);
- f) Definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo.

1.26. Inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes, os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

- a) Exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual (item 3.30);
- b) Registrar todas as ocorrências relativas à execução contratual (item 3.31);
- c) Aplicar as penalidades devidas sempre que uma ocorrência registrada caracterizar uma situação passível de punição (item 3.31);
- d) A cada prorrogação contratual, verificar se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação exigidas à época da licitação (item 3.35).
- e) avaliar os 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 (item 3.36):
 - e.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;
 - e.2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso as suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido seus 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);
- f) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período (item 3.36).

1.27. Inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

- a) Incluir no modelo de gestão do contrato mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada (item 3.32).
- b) Incluir no modelo de gestão do contrato a exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada (item 3.34).
- c) Incluir nas cláusulas de penalidades previsão de sanção para o atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais (item 3.34).

1.28. Inclua, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

- a) quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração (item 3.38);

1.29. Estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União (item 3.40 e 3.41).

2. Determinar ao TRT-8, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso II, que:

- 2.1. Em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea “c”, antes da eventual prorrogação dos contratos de transporte de cargas e materiais, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (resolver o problema do transporte de pessoas e cargas em regiões metropolitanas), 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 (item 3.16);
- 2.2. Em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea “f” e art. 7º, §4º, não prorogue os Contratos 104/2011 e 36/2013, e antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:
- O estudo e definição da produtividade da mão-de-obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único (item 3.18);
 - A definição do tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em planta do prédio ou documento técnico equivalente (item 3.18).
- 2.3. Em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea “c”, não prorogue os Contratos 104/2010 e 105/2010, e antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, 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 na IN-SLTI 02/2008, art. 49, I (item 3.18).
- 2.4. Em atenção à Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), nas contratações que vierem a substituir os Contratos 104/2010, 105/2010, 104/2011 e 36/2013, inclua, no termo de referência, requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e vincule os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada (item 3.21).
- 2.5. Em atenção à Lei 8.666/1993, art. 3º, caput, antes da licitação com vistas a substituir o Contrato 104/2011, avalie a possibilidade de incluir como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, nos termos da IN SLTI/MPOG 1/2010, art. 6º e IN SLTI 2/2008, art. 42, inciso III (item 3.22).
- 2.6. Em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*), adote as medidas necessárias à exclusão da parcela referente à reciclagem da planilha de custos e formação de preços do Contrato 104/2010, por ser indevida (item 3.28):
- a PCFP contém parcela referente a reciclagem, sem amparo legal, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica “despesas administrativas”, conforme Acórdão 825/2010-Plenário, item 1.5.2.
- 2.7. Em atenção ao art. 71, IX, da CF e ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*) adote, no prazo de 30 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos em decorrência:
- da parcela referente à reciclagem indevidamente contida na planilha de custos e formação de preços do Contrato 104/2010 (item 3.28);
 - dos materiais de limpeza não utilizados na prestação de serviços na Vara do Trabalho de Altamira (outubro e novembro de 2013) à conta do Contrato 36/2013 (item 3.33).
- 2.8. Em atenção ao art. 71, IX, da CF, adote as medidas para excluir na Planilha de Custos e Formação de Preços dos contratos 104/2011 e 36/2013 a parcela Aviso Prévio Trabalhado, após 12 meses de contrato, em consonância com o Acórdão TCU 3006/2010 – Plenário, item 9.2.2 (item 3.38).
- 2.9. Em atenção ao art. 71, IX, da CF, adote, no prazo de 90 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência dos ajustes acima nos Contratos 104/2011 e 36/2013 (item 3.38).

- 2.10. Em atenção à Lei 8.666/1993, art. 65, §5º e ao princípio da legalidade informe ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, os resultados alcançados em cumprimento ao Acórdão 2.859/2013 – Plenário, item 9.2.1, incluindo detalhamento da quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida (item 3.39);
- 2.11. Encaminhe, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência do acórdão que vier a ser proferido, plano de ação para a implementação das medidas citadas no Decisum, contendo:
- Para cada determinação, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;
 - 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;
 - Para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão.
3. Dar ciência ao TRT-8 sobre a realização de pagamentos em desacordo com o previsto no contrato, identificada nos pagamentos do Contrato 104/2010, o que afronta o disposto na Lei 8.666/1993, art. 66, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes (item 3.37).
4. Arquivar os presentes autos.

Secex-PA, 16 de março de 2015.

Marcelo José Cruz Paiva
AUFC-Controle Externo – 3615-3
Coordenador

Ideusana de Vasconcelos Sepeda Lima
AUFC-Controle Externo – 3492-4
Membro