

ACÓRDÃO Nº 2747/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-022.394/2014-1
2. Grupo: II - Classe: V - Assunto: Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/RJ.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria integrante dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições, realizada com os objetivos de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições no Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente, bem como dar sequência ao trabalho realizado no TC-025.068/2013-0, que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013),

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

9.1. recomendar ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização:

9.1.1. realizar 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;

9.1.2. promover ações de disseminação, capacitação ou treinamento do código de ética adotado;

9.1.3. adotar mecanismo de controle e monitoramento do cumprimento do código de ética instituído;

9.1.4. aprovar plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética;

9.1.5. estabelecer formalmente:

9.1.5.1. objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;

9.1.5.2. pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

9.1.5.3. metas para cada indicador definido no subitem anterior;

9.1.5.4. mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos;

9.1.5.5. mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições;

9.1.6. estabelecer diretrizes para área de aquisições incluindo:

9.1.6.1. estratégia de terceirização;

9.1.6.2. política de compras;

9.1.6.3. política de estoques;

9.1.6.4. política de Sustentabilidade;

9.1.6.5. política de compras conjuntas;

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

- 9.1.8. estabelecer diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;
- 9.1.9. capacitar os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;
- 9.1.10. realizar gestão de riscos das aquisições;
- 9.1.11. observar 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;
- 9.1.12. avaliar, em decorrência da distinção conceitual acima, 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;
- 9.1.13. incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação da gestão de riscos da organização;
- 9.1.14. adotar um sistema de monitoramento para acompanhar o cumprimento das recomendações proferidas pela unidade de auditoria interna;
- 9.1.15. 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;
- 9.1.16. publicar na sua página na internet a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;
- 9.1.17. publicar na internet a agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições;
- 9.1.18. executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:
 - 9.1.18.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;
 - 9.1.18.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;
 - 9.1.18.3. divulgação do plano de aquisições na internet;
 - 9.1.18.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;
- 9.1.19. estabelecer um modelo de competências para os ocupantes das funções chave da área de aquisições, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições;
- 9.1.20. definir um processo formal de trabalho para:
 - 9.1.20.1. planejamento de cada uma das aquisições;
 - 9.1.20.2. seleção do fornecedor;
 - 9.1.20.3. gestão dos contratos;
- 9.1.21. estabelecer e adotar:
 - 9.1.21.1. padrões para especificações técnicas de objetivos contratados frequentemente;
 - 9.1.21.2. padrão de editais e contratos, podendo valer-se das minutas publicadas pela AGU;
 - 9.1.21.3. procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações;
- 9.1.22. incluir, 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:
 - 9.1.22.1. 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);
 - 9.1.22.2. definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;

9.1.22.3. documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

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

9.1.22.5. documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.1.22.6. 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: 1ª) É tecnicamente viável dividir a solução? 2ª) É economicamente viável dividir a solução? 3ª) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4ª) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?

9.1.22.7. 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;

9.1.23. incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, o seguinte controle interno na etapa de gestão contratual:

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

9.1.23.2. definir o método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação e documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.1.23.3. 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;

9.1.24. incluir, 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:

9.1.24.1. estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas;

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

9.1.25. incluir, 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:

9.1.25.1. atrelamento de 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);

9.1.25.2. definição do rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

9.1.25.3. definição do processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);

9.1.25.4. definição da forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;

9.1.25.5. definição das medidas a serem adotadas caso as multas se acumulem (e.g. distrato);

9.1.25.6. definição das condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo;

9.1.26. incluir, 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:

9.1.26.1. exigência, antes do início da execução contratual, da designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual;

9.1.26.2. registro de todas as ocorrências relativas à execução contratual;

9.1.26.3. aplicação das penalidades devidas sempre que uma ocorrência registrada caracterizar uma situação passível de punição;

9.1.26.4. verificação, a cada prorrogação contratual, se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação exigidas à época da licitação;

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

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

9.1.26.5.2. das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso às suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido 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);

9.1.26.6. documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período;

9.1.27. incluir, 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:

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

9.1.27.2. inclusão, no modelo de gestão do contrato, da exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada;

9.1.27.3. inclusão, nas cláusulas de penalidades, de previsão de sanção para o atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais;

9.1.28. incluir na etapa de gestão do contrato, 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 controle interno atinente à utilização de informações gerenciais do contrato, quando da realização de repactuações, para negociar valores mais justos para a Administração;

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

9.2. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea “c”, da Lei 8.666/1993, 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;

9.2.2. em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea “F” e art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993, não prorrogue o 36/2013, e antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

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

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

9.2.3. antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituir os Contratos 104/2010 e 105/2010, realize estudo técnico preliminar com objetivo de definir a localização, quantidade e tipo de todos os postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto no art. 49, inciso I, da IN-SLTI 02/2008;

9.2.4. em atenção ao princípio da eficiência, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, 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;

9.2.5. em atenção ao art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993, 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 do art. 6º da IN-SLTI/MPOG 1/2010, e do art. 42, inciso III, da IN-SLTI 2/2008;

9.2.6. em atenção ao art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e ao princípio da legalidade insculpido no seu art. 37, *caput*, adote, no prazo de noventa dias, as medidas necessárias, incluindo o prévio contraditório da contratada, à recuperação dos valores pagos em decorrência 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;

9.2.7. em atenção ao art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 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 item 9.2.2 do Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário;

9.2.8. em atenção ao art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, adote, no prazo de noventa dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência dos ajustes mencionados no subitem anterior nos Contratos 104/2011 e 36/2013;

9.2.9. em atenção ao art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993, e ao princípio da legalidade, informe ao TCU, no prazo de sessenta dias, os resultados alcançados em cumprimento ao item 9.2.1 do Acórdão 2.859/2013-TCU-Plenário, incluindo detalhamento da quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida;

9.2.10. encaminhe, no prazo de sessenta dias a contar da ciência, plano de ação para a implementação das medidas prolatadas neste acórdão, contendo:

9.2. 10.1. para cada determinação, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo (caso não estipulado) e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.2. 10.2. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela organização o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.2. 10.3. para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão;

9.3. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, determinar as seguintes oitavas:

9.3.1. do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região e da empresa contratada por meio do Contrato 104/2010 a respeito da inclusão da parcela referente à reciclagem da planilha de custos e formação de preços do Contrato 104/2010, tendo em vista que tal parcela já é coberta pela rubrica “despesas administrativas”, conforme Acórdão 825/2010-TCU-Plenário;

9.3.2. do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região e das empresas contratadas por meio dos Contratos 104/2011 e 36/2013 a respeito da inclusão da parcela “Aviso Prévio Trabalhado”, após 12 meses de contrato, em desacordo com o estabelecido no item 9.2.2 do Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário;

9.4. dar ciência ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região sobre a realização de pagamentos em desacordo com o previsto no contrato, identificada nos pagamentos do Contrato 104/2010, o que afronta o disposto no art. 66, da Lei 8.666/1993, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes;

9.5. dar ciência desta deliberação ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região;

10. Ata nº 43/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/10/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2747-43/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral