

ACÓRDÃO Nº 2750/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-023.270/2014-4
2. Grupo: II - Classe: V Assunto: Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região (TRT-7ª).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/RJ.
8. Representação Legal: 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 7ª Região 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. determinar Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região, com fulcro no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.2.3. estabelecer diretrizes para área de aquisições incluindo:

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

9.2.3.2. política de compras;

9.2.3.3. política de estoques;

9.2.3.4. política de compras conjuntas;

9.2.4. estabelecer, em normativos internos:

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

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

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

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

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

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

9.2.8. realizar gestão de riscos das aquisições;

9.2.9. incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação de governança e de gestão de riscos da organização, bem como dos controles internos na função aquisição;

9.2.10. publicar na internet a agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições;

9.2.11. executar processo de planejamento das aquisições contemplando, pelo menos:

9.2.11.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para a aquisição, programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo estratégico apoiado pela aquisição;

9.2.11.2. aprovação pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

9.2.11.3. divulgação do plano de aquisições na internet;

9.2.11.4. acompanhamento periódico da execução do plano para a correção de desvios;

9.2.12. elaborar e aprovar um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos, publicando no seu sítio na internet o PLS aprovado;

9.2.13. estabelecer mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS;

9.2.14. estabelecer um modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisições, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições;

9.2.15. elaborar Plano Anual de Capacitação para a organização contemplando ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições;

9.2.16. adotar mecanismos para acompanhar a execução do Plano Anual de Capacitação;

9.2.17. definir um processo formal de trabalho para:

9.2.17.1. planejamento de cada uma das aquisições;

9.2.17.2. seleção do fornecedor;

9.2.17.3. gestão dos contratos;

9.2.18. estabelecer e adotar padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

9.2.19. adotar minutas de editais e contratos, podendo valer-se das minutas publicadas pela Advocacia-Geral da União;

9.2.20. estabelecer e adotar procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações;

9.2.21. incluir, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17 deste acórdão, o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a forma de prestação de serviços utilizada (art. 6º, inciso IX, alínea “c”, da Lei 8.666/1993);

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

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

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

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

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

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

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

9.2.23.1. na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

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

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

9.2.23.2. na etapa de fiscalização técnica do contrato:

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

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

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

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

9.2.25. incluir, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e de gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao subitem 9.2.17 deste acórdão, na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, o controle interno consistente na avaliação, no caso de contratação de serviços continuados, das diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas no art. 19, inciso XXIV, da IN-SLTI 02/2008, considerando os riscos de sua utilização ou não;

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

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

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

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

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

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

9.2.29.1.2. das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso às suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido extratos avaliados ao final de um ano - sem

que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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-2750-43/15-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