

ACÓRDÃO Nº 2352/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.386/2015-1.
2. Grupo I - Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Maria Laura Franco Lima de Faria – Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/MG.
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/MG – TRT/MG.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais - Secex/MG.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada no Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/MG, com vistas a avaliar as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas e verificar se estão aderentes com as boas práticas e de acordo com a legislação correlata.

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

9.1. recomendar ao TRT/MG, 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. estabeleça formalmente:

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

9.1.1.2. iniciativas/ações a serem implementadas para atingir os objetivos estabelecidos;

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

9.1.1.4 metas para cada indicador definido na forma acima;

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

9.1.2. atribua a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições (função consultiva) ou, eventualmente, tomar decisões sobre esse tema (função deliberativa) com o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo;

9.1.3. estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;

9.1.3.1. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;

9.1.3.2 realize gestão de riscos das aquisições;

9.1.4. adote um sistema de monitoramento para acompanhar o cumprimento das recomendações proferidas pela unidade de auditoria interna;

9.1.4.1 inclua, nas atividades de auditoria interna, a avaliação da governança e da gestão de riscos da organização;

9.1.4.2. inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação dos controles internos na função de aquisições;

9.1.5. 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, contendo, 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 do plano de aquisições pela mais alta autoridade da organização ou pelo Comitê gestor de Aquisições, quando este possuir função deliberativa;

c) divulgação do plano de aquisições na Internet;

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

9.1.6. elabore Plano Anual de Capacitação para a organização, estabelecendo um modelo de competências para os ocupantes das funções chave da área de aquisição, em especial, para aqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições e para aqueles que exerçam funções de pregoeiro ou na comissão de licitações e na fiscalização e gestão dos contratos, de forma que somente servidores capacitados possam ser designados para exercer tais atribuições ;

9.1.6.1. adote mecanismos para acompanhar a execução do plano anual de capacitação;

9.1.7. estabeleça, em normativos, a obrigatoriedade de que as contratações sejam iniciadas por um documento no qual conste explicitamente a necessidade da contratação e o demandante do objeto do contrato;

9.1.8. defina, aprove e publique um processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, contendo, no mínimo, os seguintes controles internos:

a) realização de estudos técnicos preliminares;

b) plano de trabalho, elaborado com base no estudo técnico preliminar, devidamente assinado pela autoridade competente (terceirização de serviços), em atenção ao art. 2º do Decreto 2.271/1997;

c) termo de referência ou projeto básico, elaborado a partir do estudo técnico preliminar;

d) na elaboração do termo de referência ou projeto básico citado no item acima, incluir no modelo de gestão do contrato 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 e as inclua em cada processo de contratação.

9.1.9. defina, aprove e publique um processo formal de trabalho para gestão do contrato de cada uma das aquisições, estabelecendo, no mínimo, as seguintes fases:

a) iniciação do contrato, contendo reunião de iniciação com todos os atores que possuem papéis relevantes na contratação;

b) fiscalização do contrato contendo previsão para utilização e inclusão no processo de contratação das listas de verificação para os aceites provisório e definitivo definidas na etapa de planejamento da contratação, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato;

c) fase de ajustes contratuais, contendo os cuidados que devem ser observados nas alterações contratuais, como exemplos, imutabilidade da essência do objeto e limite de aumento do valor do contrato restrito a 25% do valor, admitida excepcionalidade acima desse valor;

d) encerramento ou transição contratual, contendo procedimentos que assegurem a continuidade da prestação dos serviços;

e) antes da designação dos fiscais/gestores, avaliar o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor e a sua respectiva capacitação para desempenhar a atividade, com vistas a uma adequada fiscalização contratual;

9.1.10. 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 e na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União;

9.1.11. documento, em cada processo de contratação, as listas de verificação utilizadas para emissão dos pareceres jurídicos;

9.1.12. estabeleça modelos de lista de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação contendo os itens a serem analisados na fase externa da licitação;

9.1.13. documento, em cada processo de contratação, as listas de verificação utilizadas para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação;

9.1.14. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, que vier a ser elaborado (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;

b) definir método de cálculo das quantidades e tipos de postos de trabalho necessários à contratação, se houver mudança no modelo da contratação;

c) definir método de cálculo das quantidades e tipos de serviços sob demanda;

d) definir método de cálculo para a quantidade e o tipo de serviços de manutenção corretiva, preventiva e preditiva;

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

f) documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntando os documentos que lhe dão suporte;

g) documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntando os documentos que lhe dão suporte;

h) 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 quatro 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?

i) em caso de parcelamento, avaliar a melhor forma de parcelá-la (parcelamento formal – licitações distintas ou licitação com adjudicação por lotes; ou parcelamento material – permissão de consórcios ou de subcontratação);

j) documentar o método utilizado para avaliar se a solução é divisível ou não no processo de contratação, juntando os documentos que lhe dão suporte;

9.1.15. no processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) definir requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, a exemplo das especificações de qualidade para serviços de manutenção predial contidas na contratação 25/2012, do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (peça 14, p. 23 a 26), e no Pregão Eletrônico 15/2015, do Departamento Penitenciário Nacional (peça 15, p. 76 a 79);

b) vincular os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada por meio de estabelecimento de níveis mínimos de serviços e aferição mensal do nível de serviço realizado;

c) prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:

c1) vincular multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por não alcance dos níveis mínimos de serviço);

c2) definir o rigor de cada penalidade de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

c3) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;

c4) definir penalidades e seu rigor, caso o nível mínimo de serviço acordado não seja

atingido;

9.1.16. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua os seguintes controles internos 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;

b) manter controle gerencial acerca das quantidades de postos de trabalho e de prestação de serviços preventivos e preditivos empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;

c) designar formalmente todos os servidores, titulares e substitutos, que irão atuar na gestão e fiscalização dos contratos;

d) registrar todas as ocorrências relativas à execução contratual em registro próprio e apartado dos respectivos processos de contratação;

e) aplicar as penalidades previstas sempre que uma ocorrência registrada caracterizar uma situação passível de punição;

9.1.17. promova, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, os ajustes necessários no Contrato 15SR004 para melhor adequação técnica aos seus objetivos, ou avalie a sua não prorrogação, caso não seja possível implementá-los na contratação atual, informando ao TCU as medidas adotadas;

9.2. determinar ao TRT da 3ª Região, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso II, que:

9.2.1. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c e f e art. 7º, §4º, antes da eventual prorrogação do Contrato 15SR004, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, o estudo e previsão da quantidade de material que será utilizada na prestação de serviços de manutenção predial;

9.2.2. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c e f e art. 7º, §4º, antes da eventual prorrogação do Contrato 15SR004, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, o estudo e definição do tipo e da quantidade de postos de trabalho que serão utilizados na prestação de serviços de manutenção predial;

9.2.3. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f e art. 7º, §2º, II, antes da eventual prorrogação do Contrato 15SR004, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014, e documente o método utilizado no processo de contratação para a prestação de serviços de manutenção predial;

9.2.4. faça constar, no processo de execução de contrato, termo firmado pelo gestor e/ou fiscal de contrato, em que fique registrado o seu conhecimento dos termos do contrato que será por ele fiscalizado;

9.2.5 que encaminhe, no prazo de noventa dias a contar da ciência do presente acórdão, plano de ação para a implementação das medidas citadas neste Decisum, contendo:

9.2.5.1. para cada determinação, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor ou unidade responsável pelo desenvolvimento das ações;

9.2.5.2 para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor ou unidade responsável pelo desenvolvimento das ações;

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

9.3. alertar o TRT/MG para o contido no art. 19, XIX, 2, “d”, XXVI, § 1º, art. 19-A, tudo da IN nº 2/SLTI/2008, ou seja, na cautela que deve nortear a Administração Pública quanto ao

inadimplemento das verbas fiscais e trabalhistas por parte das empresas contratadas para prestação de serviços;

9.4. dar ciência ao TRT/MG que o item 11.1 do edital 34/2014, contendo fixação de prazo para iniciação do serviço em prazo exíguo, sem justificativa para tal, é incompatível com a necessidade de mobilizar pessoas para prestação dos serviços, e afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, §1º, inciso I;

9.5. arquivar os autos, nos termos do RITCU, art. 169, V, sem prejuízo de que a Secex/MG monitore a presente decisão em processo próprio.

10. Ata nº 35/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/9/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2352-35/16-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício