



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

A C Ó R D ã O

(Conselho Superior da Justiça do Trabalho)

CSFJC/clgl

AUDITORIA. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO. AUDITORIA "IN LOCO" NA ÁREA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA. HOMOLOGAÇÃO.

Compete ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho atuar como Órgão central de supervisão da atuação administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus. Para tanto, e nesses limites, a auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Conselho para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição. Nesse aspecto, a Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD/CSJT, ao realizar auditoria administrativa no TRT da 9ª Região, identificou achados relacionados às temáticas de governança institucional, ajuda de custo, cessão de espaço físico, suprimento de fundos, governança das contratações e de gestão patrimonial, propondo, ao final, adoção de medidas saneadoras. A equipe de auditoria se baseou na legislação e normas vigentes aplicáveis ao escopo da auditoria levada a efeito, com especial destaque para as Resoluções emanadas do Conselho Nacional de Justiça e deste Conselho Superior da Justiça do Trabalho, além de socorrer-se da doutrina mais abalizada e da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, com estreita observância aos princípios administrativos, mormente os da transparência, eficiência e da economicidade, atendido igualmente o princípio constitucional da razoabilidade, e, ainda, estando em consonância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Assim sendo, homologa-se o resultado da presente auditoria determinando-se ao Tribunal auditado que adote as providências necessárias ao



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

atendimento das recomendações da CCAUD/CSJT, a qual deverá acompanhar o cumprimento desta decisão. Dê-se ciência ao Tribunal auditado. Oficie-se ao Tribunal de Contas da União encaminhando-se cópia deste acórdão e do Relatório de Auditoria.

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Conselho Superior da Justiça do Trabalho n° **CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000**, em que é Interessado **TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO**.

Trata-se de auditoria no Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região realizada pela Coordenadoria de Controle e Auditoria do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CCAUD) no período de 2 a 6 de maio de 2016, na área de gestão administrativa, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria (PAA) deste Conselho para o exercício de 2016, aprovado pelo Ato CSJT n° 332/2015, que teve por escopo a verificação da aderência das práticas de gestão aos objetivos estratégicos e de conformidade dos atos administrativos aos normativos vinculantes, tendo os recursos fiscalizados alcançado a cifra de R\$ 92.000.000,00, correspondentes à soma dos valores dos contratos e bens materiais que foram objeto de análise pela equipe de auditores, abrangendo as áreas temáticas de governança institucional, ajuda de custo, cessão de espaço físico, diárias, suprimento de fundos e governança das contratações.

A primeira fase da auditoria deu-se através de requisição de documentos do Tribunal auditado (RDI n° 36/2016), a qual possibilitou obtenção de dados para o diagnóstico inicial.

Em seguida, entre os dias 2 e 6 de maio de 2016, realizou-se a fiscalização "in loco" com vistas à obtenção de informações perante os gestores responsáveis e à coleta de evidências para a confirmação ou descaracterização das inconformidades previamente identificadas.

As inconformidades apuradas foram reunidas no Relatório de Fatos Apurados (RFA) e enviadas ao Tribunal auditado para
Firmado por assinatura digital em 29/03/2017 pelo sistema AssineJus da Justiça do Trabalho, conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

fins de manifestação. Com a apresentação desta, foi elaborado o Relatório de Auditoria, contendo os fatos que se confirmaram como achados de auditoria e as propostas de encaminhamento para este Conselho.

Nos achados de auditoria estão descritos: a situação encontrada; os objetos nos quais os procedimentos foram aplicados; os critérios utilizados; as evidências que comprovam cada achado; as causas da inconformidade e os seus efeitos reais e potenciais; os esclarecimentos dos gestores; a conclusão e a proposta de encaminhamento da equipe, esta visando sanar as inconformidades discriminadas.

Em anexo ao Relatório de Auditoria consta o Caderno de Evidências, onde foram reunidos os documentos comprobatórios dos respectivos achados.

Por determinação de Sua Excelência o Presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, encaminhou-se cópia do Relatório de Auditoria ao Tribunal auditado e distribuiu-se regularmente o feito, sendo os autos sorteados para este Relator e remetidos conclusos.

Em 18/11/2016 o TRT da 9ª Região remeteu a este Relator o Ofício GP-748/2016, de 17/11/2016, via malote digital, ratificando alguns pontos de sua manifestação anterior, e do qual determinei juntada aos presentes autos.

É o relatório.

V O T O

I- DO CONHECIMENTO

Nos termos delineados no art. 79 do RICSJT, a auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado por este Conselho para: "I - examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; II - avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

eficiência e eficácia dos atos praticados; (...)”. O art. 81 da mesma norma determina que o Relator submeta ao Plenário o relatório circunstanciado, propondo as medidas que entender cabíveis, as quais serão apreciadas pelo órgão colegiado. Assim, estando atendido o escopo regimental, **dela conheço**.

II- MÉRITO

Tanto o Relatório dos Fatos Apurados em Auditoria, elaborado pela equipe auditora logo após a fiscalização “in loco”, como o Relatório de Auditoria, elaborado ao final do procedimento, foram encaminhados ao egrégio TRT da 9ª Região (Ofício CSJT.SG.CCAUD N° 064/2016, de 27/6/2016 e Ofício CSJT.SG.CPROC N° 186/2016, de 9/9/2016, respectivamente), pelo que restaram atendidas as prescrições do art. 80 do RICSJT (“Realizada a auditoria, o Tribunal auditado será ouvido para apresentar informações ou justificativas em relação aos fatos apurados, no prazo de trinta dias”).

Logo, o Relatório de Auditoria, ora em análise, já leva em consideração a manifestação do Tribunal auditado, e buscou esclarecer as seguintes questões (fls. 7-9):

1. O planejamento estratégico do TRT está alinhado com as práticas e os procedimentos estabelecidos para o Poder Judiciário?

A gestão das aquisições e dos serviços integra a estratégia organizacional?

A responsabilidade socioambiental integra a estratégia organizacional?

O TRT disponibiliza no seu sítio eletrônico, de forma atualizada, os dados referentes à gestão administrativa, orçamentária e financeira?

O TRT disponibiliza o Serviço de Informações ao Cidadão para participação do usuário?

O processo de concessão de ajuda de custo (autorização, pagamento e prestação de contas) está em conformidade com a legislação aplicável?



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

As cessões de espaço público estão em consonância com os requisitos previstos na Resolução CSJT n.º 87/2011, quanto à formalização do contrato, sua gestão e transparência?

As concessões e as prestações de contas de suprimentos de fundos têm sido realizadas de forma que se tenha assegurado que as despesas e suas comprovações sejam efetuadas de acordo com o estabelecido pela Resolução CSJT n.º 49/2008?

As contratações de serviços ocorrem dentro da estratégia de terceirização do TRT?

Os projetos básicos ou termos de referência, relativos à terceirização, foram elaborados adequadamente, com o nível de detalhamento e os elementos necessários ao objeto da licitação, bem como sem restrições à competitividade?

Os editais de terceirização são elaborados com os elementos mínimos que assegurem a competitividade e a conformidade legal?

O orçamento de terceirização foi realizado por meio de pesquisa com qualidade e diversidade suficientes que reflitam os preços de mercado?

O processo de contratação de terceirização ocorreu em observância aos ditames legais?

O contrato de terceirização contém todas as cláusulas essenciais e necessárias, define com precisão o objeto conforme licitado e estabelece o prazo de duração de acordo com a legislação?

O contrato de terceirização foi executado pela entidade vencedora da licitação e nos prazos, etapas, quantidades e requisitos de qualidade definidos no instrumento contratual?

A execução contratual de terceirização foi efetivamente fiscalizada?

Os pagamentos dos valores contratados são realizados de acordo com a legislação e o instrumento contratual?

As atividades de terceirização limitam-se aos serviços relacionados à área de apoio e não inerentes às categorias funcionais?

Os mecanismos de controle contribuem para uma boa gestão dos contratos de terceirização e observam os requisitos legais?



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

A garantia contratual, nos contratos de terceirização, apresentada é idônea?

A gestão patrimonial salvaguarda os bens de propriedade do órgão?

Os bens adquiridos pelo TRT se encontram em efetiva utilização?

Para tanto, em relação aos registros extraídos do SIAFI (notas de empenho e/ou ordens bancárias) as amostras dos processos auditados, definidas através de técnicas de amostragem, foram assim agrupadas (fls. 9-10):

i) Terceirizações;

Pregões:

a. Serviços diversos;

ii) Tomada de preços;

Dispensas de licitação;

Inexigibilidades de licitação;

Suprimentos de fundos;

Diárias;

Ajudas de custo;

Cessões de espaço físico.

Feito esses esclarecimentos, passo a registrar os Achados de Auditoria lançados pela equipe da CCAUD no Relatório de Auditoria ora em análise.

Por oportuno, ressalto ter adotado, em regra, a técnica de se transcrever "ipsis litteris" os achados, para em seguida lançar as conclusões da CCAUD sobre cada um deles, e só ao final registrar todas as propostas de encaminhamento da equipe técnica e as conclusões deste Relator.

Destaca-se, ainda, que em face da grande abrangência de temas objeto da auditoria levada a efeito, o presente voto findou por ficar demasiadamente extenso, porém, assim sendo necessário para se ter



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

a exata noção da situação fática encontrada no âmbito do TRT da 9ª Região em relação a todos os tópicos auditados, e dos fundamentos que levaram à eleição dos Achados de Auditoria.

2.1 - Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança – Liderança.

2.1.1 Situação encontrada:

2.1.1.1. Falhas nos mecanismos de avaliação dos resultados dos trabalhos de auditoria:

O Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2ª versão, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, esclarece que é a alta administração que estabelece a estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeia gestores para chefiá-las e a eles delega autoridade (mandato legal e poder sobre os recursos alocados) para executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e das metas institucionais.

De acordo com esse guia, a responsabilidade final pelos resultados produzidos sempre permanece com a autoridade delegante. Por isso, a alta administração é responsável pela definição e avaliação dos controles internos que mitigarão o risco de mau uso do poder delegado, sendo a auditoria interna uma estrutura de apoio comumente utilizada para esse fim.

(...)

O Conselho Nacional de Justiça estabeleceu, por meio das Resoluções n.º^{os} 86/2009 e 171/2013, que a unidade de controle interno ficasse diretamente vinculada à Presidência de cada tribunal (art. 2º) e que os resultados de auditorias

fossem comunicados ao gestor máximo do Órgão (art. 38), respectivamente.

(...)

Analisando o Plano Anual de Auditoria aprovado para o exercício de 2015, identificou-se que efetivamente foi realizado 1 (um) monitoramento de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

relatório de auditoria de almoxarifado, emitido no exercício de 2014, e 3 (três) auditorias, cujos objetos abarcaram o abono permanência, o suprimento de fundos e a governança e gestão de contratações e aquisições de TIC.

(...)

Em nenhuma das auditorias supracitadas foi identificada a comunicação à Presidência dos resultados dos trabalhos, o que propiciaria a avaliação das recomendações e, inclusive, a determinação de providências para os itens pendentes de atendimento.

(...)

Em que pese a Corte Regional tenha sinalizado a adoção de medidas saneadoras, configuraram-se incontroversas as falhas nos mecanismos de avaliação dos resultados dos trabalhos de auditoria.

2. Da auditoria em governança de TIC e gestão de contratações e aquisições de TIC:

(...)

No exercício de 2015, a Secretaria de Controle e Auditoria do TRT, em obediência à demanda advinda da Presidência do Órgão, externada no Despacho ADG n.º 2757/2014 e ao Plano Anual de Auditoria/2015, aprovado também pela Presidência, realizou auditoria cujo escopo, em síntese, abarcou a governança de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) e a gestão de contratações e aquisições de TIC referente aos exercícios de 2013 e 2014.

Em outras palavras, a Presidência do TRT entendeu relevante e necessária a emissão de opinião independente da unidade de auditoria interna sobre a governança e gestão de TIC.

Em cumprimento à determinação presidencial, realizaram-se ações e procedimentos de auditoria, que culminaram com a emissão de relatório final pela Secretaria de Controle Interno e Auditoria do Tribunal Regional. Nesse documento, propõem-se diversas medidas com vistas ao aperfeiçoamento da



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

governança e gestão de TIC. Destaca-se que ele foi emitido em 29/10/2015 e que as comunicações dele decorrentes datam de 10/11/2015.

Posteriormente, houve a alteração do responsável pelo controle e auditoria, tendo assumido a unidade o até então Diretor da Secretaria de Licitações e Contratos, conforme se pode extrair do Relatório de Gestão – exercício 2014 - encaminhado ao TCU.

Por meio dos Despachos n.º 2937/2015 e n.º 44/2016, advindos da Assessoria da Diretoria-Geral, a Secretaria de Controle Interno e Auditoria foi instada a examinar os fundamentos e conclusões lançados no Relatório de Auditoria n.º 05/2015, emitido na gestão do Secretário anterior.

Em 3 de março de 2016, o novo Diretor da Secretaria expediu a Informação SCI n.º 01/2016, por meio da qual recomenda, de forma monocrática, a rejeição integral do relatório de auditoria supracitado.

Tem-se, portanto, que a auditoria, anteriormente considerada relevante e necessária pela Presidência, após requerimento da Assessoria da Diretoria-Geral, foi totalmente revisada e contraditada por outro gestor que passou a conduzir a Secretaria de Controle e Auditoria.

No cenário em que há duas manifestações conflitantes da mesma unidade de controle e auditoria, o Presidente do TRT decidiu dar provimento parcial à pretensão para tornar insubsistentes os achados de auditoria, mantendo, contudo, as recomendações constantes do Relatório de Auditoria n.º 05/2015, que devem ser implantadas gradualmente, por entender que se revestem de grande relevância para o enfrentamento de problemas já conhecidos, de maneira consistente e sustentável.

Em entrevista realizada com a Secretaria de Controle Interno e Auditoria, questionou-se sobre o monitoramento do plano de ação elaborado para o cumprimento das recomendações da auditoria ora tratada, ocasião em que se informou que não se realizava o monitoramento em razão de inexistir o plano de ação.

Em pesquisa ao CTA também não se identificou a existência de plano de ação, com responsáveis e prazos, para o cumprimento da determinação presidencial.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

3. Da insubsistência dos achados de auditoria:

(...)

É cediço que a decisão da Presidência do TRT fundamenta-se na Informação SCI n.º 01/2016, para concluir pela insubsistência dos achados de auditoria.

Conforme já relatado anteriormente, a informação supra foi expedida por um novo diretor de Secretaria que, de forma monocrática, pretendeu a rejeição integral do Relatório de Auditoria.

Não adentrando em possíveis questionamentos sobre o fato de o novo Diretor de Secretaria promover a revisão de trabalhos de auditoria anteriores que abarcaram decisões de área de gestão liderada pelo próprio em exercícios anteriores, entendeu-se pertinente solicitar a manifestação técnica da Seção de Auditoria de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação – CCAUD/CSJT, com a finalidade de se avaliar a razoabilidade dos fundamentos da Informação SCI n.º 01/2016.

O parecer SAGTIC.DIAUD.CCAUD.CSJT n.º 1/2016 (íntegra, em anexo) conclui nos seguintes termos:

A partir da análise documental da Informação SCI n.º 1/2016, conclui-se que alguns fundamentos utilizados para embasar a recomendação de rejeição integral do Relatório de Auditoria SCI n.º 5/2015 merecem ser revistos.

Os pontos destacados, ora descritos, são insuficientes, por si só, para justificar a rejeição integral do referido relatório de auditoria, visto que este não se reveste de irregularidades insanáveis ou de fundamentação adequada que afastasse a aplicabilidade dos critérios de auditoria utilizados.

Cumpra ainda destacar a louvável iniciativa do TRT da 9ª Região em realizar auditoria específica de tecnologia da informação.

Acerca disso, impende ressaltar que o CSJT vem apontando em seus julgamentos a necessidade das unidades de controle interno apoiar a avaliação da gestão da TI, colaborando assim com a governança corporativa dos TRTs.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Pelo exposto, conclui-se que não avaliar o mérito de alguns achados de auditoria, pelos motivos destacados neste parecer, poderá expor o TRT a riscos desnecessários, nesse sentido, recomenda-se a reavaliação do relatório de auditoria supracitado.

O parecer, ainda, recomenda as seguintes providências:

Reavaliar o Relatório de Auditoria SCI n.º 5/2015, adotando as medidas necessárias para sanar eventuais falhas ocorridas durante o processo de auditoria, entretanto, sem abster-se de avaliar o mérito dos achados de auditoria identificados;

Aperfeiçoe seu processo de contratação de soluções de TI, de forma que se evidencie, objetivamente, a demanda da contratação, com base em estudos técnicos preliminares, inclusive nas aquisições realizadas com recursos do CSJT.

Assim, nesse tópico a equipe concluiu ter sido "constatada impropriedade no mecanismo de governança - componente 'Liderança' - do TRT da 9ª Região, uma vez que há falhas no processo que culmina com a avaliação dos resultados dos trabalhos de auditoria pela autoridade máxima do órgão".

2 Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança – Estratégia.

2.2.1 Situação encontrada:

Componente – Estratégia Organizacional

O Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2ª versão, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, orienta que o modelo de gestão da estratégia deve explicitar como as partes interessadas são envolvidas nas atividades de avaliação, direcionamento e monitoramento da estratégia.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

3 Incompletude e inefetividade de participação de partes interessadas:

O art. 6º da Resolução CNJ n.º 198/2014 estabelece que se deve promover a participação efetiva de magistrados de primeiro e segundo graus, serventuários e demais integrantes do sistema judiciário e de entidades de classe na elaboração dos planejamentos estratégicos, garantida a contribuição da sociedade.

No que se refere à participação dos demais integrantes do sistema judiciário e à contribuição da sociedade, o modelo de gestão da estratégia do TRT da 9ª Região, regulamentado por meio do Ato n.º 187/2010 e da IN SEPEGE n.º 2/2013, limita-se a estabelecer a participação, em caráter opinativo sobre diretrizes, objetivos e metas estratégicas, de 2 (dois) juízes indicados pela AMATRA IX e de 1 (um) servidor indicado pelo SINJUTRA.

Não se identificou, no modelo supracitado, qualquer disposição sobre a forma em que se dará a participação do Ministério Público, da Advocacia e da Defensoria Pública e a contribuição da sociedade.

Já, no que se refere à efetividade da participação das partes interessadas, em que pese haver a previsão regulamentar de o Grupo Consultivo emitir opinativo, na fase de definição da estratégia, e de apresentar sugestões, na fase de monitoramento da estratégia, a unidade de gestão estratégica informou não dispor de documentações probantes sobre essa previsão normativa.

Ressalta-se, contudo, que se identificou a participação apenas da AMATRA nas Reuniões Pré-RAE do Grupo de Desenvolvimento de 21/03/2016, de 03/06/2015 e de 06/07/2015, bem como na Reunião de RAE de 19/10/2015.

Nesses termos, conclui-se pela deficiência do modelo de gestão da estratégia do TRT da 9ª Região em regulamentar a participação ampla do conjunto de interessados relacionados pelo Conselho Nacional de Justiça, bem como em garantir que a dita participação seja efetiva nas fases de avaliação, direcionamento e monitoramento da estratégia.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

(...)

Em que pese a Corte Regional tenha sinalizado a adoção de medidas saneadoras, configuraram-se incontroversas a incompletude e inefetividade de participação de partes interessadas.

2 Inobservância ao modelo de gestão da estratégia estabelecido:

A IN SEPEGE n° 02/2013 regulamentou, no âmbito do TRT da 9ª Região, a metodologia de gestão da estratégia, com a previsão de 4 (quatro) macroprocessos integrados, quais sejam a definição, a execução, o monitoramento e a adequação da estratégia.

Com a finalidade de aferir o regular funcionamento do modelo estabelecido, solicitou-se à unidade de gestão estratégia a seguinte documentação comprobatória:

a) fluxo de definição da estratégia:

- a.1) Documentação de análise da aderência aos Planejamentos Nacionais;
- a.2) Opinativo do Grupo Consultivo sobre diretrizes, objetivos e metas;

b) fluxo de execução da estratégia:

- b.1) Documentação de comunicação do plano estratégico e das metodologias de gerenciamento de projetos aos Magistrados e Servidores;
- b.2) Documentação encaminhada pelos Magistrados e Servidores com propostas de ações;
- b.3) Relatório da SEPEGE de análise de aderência, impacto e suficiência das ações propostas;
- b.4) Avaliação de proposta de ação realizada pela Presidência, GD ou GM;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

b.5) Utilização da metodologia de gerenciamento de projetos pelos Gerentes de Ações.

c) fluxo de monitoramento da estratégia:

c.1) Informação dos gerentes das ações sobre o andamento das iniciativas.

No que se refere aos subitens a.2, b.3 e b.5 supracitados, a unidade de gestão estratégica, em resposta à entrevista de auditoria realizada em 03/05/2015, informou não dispor dessas documentações.

Em relação ao subitem a.1, apresentou-se uma tabela comparativa entre os objetivos estratégicos do Poder Judiciário, do CSJT, da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus e do TRT, contudo não se identificou uma análise que esclarecesse, por exemplo, a ausência de aderência do plano estratégico do TRT aos objetivos do Poder Judiciário (CNJ) na perspectiva “Recursos”, especificamente em relação aos objetivos de melhoria da Gestão de Pessoas, de Aperfeiçoamento da Gestão de Custos e de Melhoria da Infraestrutura e Governança de TIC.

Em relação aos demais subitens, a unidade logrou apresentar a documentação suficiente.

Entende-se, assim, que o modelo de gestão, devidamente regulamentado, não está plenamente implantado na prática.

(...)

Em que pese a Corte Regional tenha sinalizado a adoção de medidas saneadoras, configurou-se incontestavelmente a inobservância ao modelo de gestão da estratégia estabelecido.

4 Incompletude do Plano Estratégico 2015/2020:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n.º 198/2014, instituiu a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2015-2020, aplicável a todos os tribunais que a ela devem se alinhar (arts. 1º, 4º e 16).

Essa estratégia está organizada, na parte relevante para configurar o presente achado, da seguinte forma:

a) Perspectiva “Sociedade”:

a.1) Macrodesafio 1: Efetividade na prestação jurisdicional;

Trata-se de indicador sintético de resultado, denominado Índice de Efetividade da Justiça – IEJus, que permitirá ao Poder Judiciário aferir a sua efetividade a partir dos dados relativos às dimensões: Acesso à Justiça, Duração do Processo e Custo.

a.2) Macrodesafio 2: Garantia dos direitos de cidadania.

Refere-se ao desafio de garantir no plano concreto os direitos da cidadania (CF, art. 1º, inc. II), em sua múltipla manifestação social: cidadão-administrado (usuário dos serviços públicos), cidadão-eleitor, cidadão trabalhador-produtor, cidadão-consumidor e cidadão-contribuinte, buscando-se atenuar as desigualdades sociais e garantir os direitos de minorias, observando-se, para tanto, práticas socioambientais sustentáveis e uso de tecnologia limpa.

b) Perspectiva “Recursos”:

b.1) Macrodesafio 1: Melhoria da Gestão de Pessoas;

Refere-se a políticas, métodos e práticas adotados na gestão de comportamentos internos, objetivando potencializar o capital humano nos órgãos do Poder Judiciário. Considera programas e ações relacionados à avaliação e ao desenvolvimento de competências gerenciais e técnicas dos servidores e magistrados; à valorização dos colaboradores; à humanização



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

nas relações de trabalho; ao estabelecimento de sistemas de recompensas, à modernização das carreiras e à adequada distribuição da força de trabalho;

b.2) Macrodesafio 2: Aperfeiçoamento da Gestão de Custos;

Refere-se à utilização de mecanismos para alinhar as necessidades orçamentárias de custeio, investimentos e pessoal ao aprimoramento da prestação jurisdicional, atendendo aos princípios constitucionais da administração pública. Envolve estabelecer uma cultura de redução do desperdício de recursos públicos, de forma a assegurar o direcionamento dos gastos para atendimento das necessidades prioritárias e essenciais dos órgãos da justiça.

b.3) Macrodesafio 3: Instituição da governança judiciária;

Formulação, implantação e monitoramento de estratégias flexíveis e aderentes às especificidades regionais e próprias de cada segmento da justiça, produzidas de forma colaborativa pelos órgãos da justiça e pela sociedade. Visa à eficiência operacional, à transparência institucional, ao fortalecimento da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e à adoção das melhores práticas de comunicação da estratégia, de gestão documental, da informação, de processos de trabalho e de projetos.

b.4) Macrodesafio 4: Melhoria da infraestrutura e governança de TIC;

Uso racional dos instrumentos de Tecnologia da Informação e Comunicação, alinhado às políticas de TIC definidas pelo Conselho Nacional de Justiça. Visa garantir confiabilidade, integralidade e disponibilidade das informações, dos serviços e sistemas essenciais da justiça, por meio do incremento e modernização dos mecanismos tecnológicos, controles efetivos dos processos de segurança e de riscos,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

assim como a otimização de recursos humanos, orçamentários e tecnológicos.

Analisando o plano estratégico do TRT da 9ª Região, não se identificou a existência de macrodesafios/objetivos estratégicos para as perspectivas “Sociedade” e “Recursos”. Nesta, o plano se limita a estabelecer temas (Humanos, Estruturais e Tecnológicos e Orçamentários) e, naquela, a conceituar a missão, a visão e os valores da instituição.

Evidencia esse fato o quadro comparativo entre os diversos planos estratégicos em que se confirma a conclusão acima citada.

Conclui-se, assim, que a estratégia da organização não contempla objetivos, indicadores e metas de desempenho inteiramente alinhada à correlata Estratégia Nacional do Poder Judiciário.

(...)

Em que pese a Corte Regional tenha sinalizado a adoção de medidas saneadoras, configurou-se incontestavelmente a incompletude do Plano Estratégico 2015/2020.

2. Inobservância do modelo de gerenciamento de projetos:

No que se refere à avaliação e ao monitoramento sobre a execução das iniciativas estratégicas, o plano estratégico deve ser estruturado de forma a explicitar a estratégia do órgão e deve estar alinhado à estratégia nacional e, facultativamente, à estratégia por segmento de justiça (art. 1º c/c art. 3º, inciso II e III, da Resolução CNJ n.º 198/2014).

O *Balanced Scorecard* descreve a estratégia pormenorizando seus componentes em objetivos, medidas, metas e iniciativas em cada uma das perspectivas.

No âmbito do judiciário trabalhista, a estratégia de cada Tribunal Regional do Trabalho deve atender a três níveis, quais sejam:

a) Nível Nacional:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Quando o Conselho Nacional de Justiça estabelece claramente os objetivos, as medidas e as metas. Contudo, em relação às iniciativas, ele, ora as especifica, ora as deixa a critério do órgão do Poder Judiciário a definição do modo como serão atingidas as metas.

b) Nível da Justiça do Trabalho de 1º e 2º Graus:

Quando o Conselho Superior da Justiça do Trabalho estabelece claramente os objetivos, as medidas e as metas. Contudo, no que se refere às iniciativas, ele, em regra, deixa a critério do órgão do Judiciário Trabalhista a definição do modo como serão atingidas as metas.

c) Nível específico do TRT:

Quando o Tribunal Regional do Trabalho deve estabelecer claramente os objetivos, as medidas, as metas e as iniciativas estratégicas.

Considerando, portanto, os diversos níveis de desdobramento do plano estratégico do Poder Judiciário, cabe ao Tribunal Regional, quando as iniciativas estratégicas não estejam previamente estabelecidas pelo CNJ ou pelo CSJT, escolher as que entende necessárias e suficientes para o cumprimento das metas e, por via de consequência, para o atingimento dos objetivos estratégicos nas 3 (três) dimensões supracitadas.

Certo é que, independentemente da escolha do Tribunal, este deverá estar dotado de estrutura de governança suficiente para monitorar e avaliar a execução das iniciativas e, se for o caso, promover ajustes necessários à melhoria do desempenho (art. 5º da Resolução CNJ n.º 70/2009) em todos os níveis, quais sejam o nacional, o por segmento e o específico do TRT.

O TRT da 9ª Região fez consignar, no plano estratégico, um conjunto de ações que visam ao atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos para a perspectiva “Processos Internos”.

Não se identificando evidências sobre funcionamento da metodologia de gerenciamento de projetos, questionou-se, em entrevista de auditoria realizada em 03/05/2016, a unidade de gestão estratégica, que se manifestou



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

no sentido de que não há o acompanhamento das iniciativas estratégicas nem se segue a metodologia adotada.

Conclui-se que as iniciativas estratégicas não são devidamente acompanhadas e, portanto, há falhas no modelo de avaliação e de monitoramento sobre a execução das iniciativas estratégicas.

(...)

Em que pese a Corte Regional tenha sinalizado a adoção de medidas saneadoras, configurou-se incontroversa a inobservância do modelo de gerenciamento de projetos estabelecido.

Destarte, a equipe de auditoria concluiu ter sido constatada impropriedade no mecanismo de governança - componente "Estratégia" - do TRT da 9ª Região haja vista que: a) o modelo de gestão da estratégia é deficiente em promover a participação efetiva de todas as partes interessadas, explicitando como elas devem definir, comunicar e revisar a estratégia e serem envolvidas no acompanhamento do desempenho organizacional; b) o modelo de gestão, devidamente regulamentado, não está plenamente implantado na prática; c) a estratégia da organização não contempla objetivos, indicadores e metas de desempenho inteiramente alinhada à correlata Estratégia Nacional do Poder Judiciário; d) as iniciativas estratégicas não são devidamente acompanhadas e, portanto, há falhas no modelo de avaliação e de monitoramento sobre suas execuções.

2.3 - Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança – Controle.

2.3.1 - Situação encontrada:

Componente – Auditoria Interna

O Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2ª versão, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, esclarece que a auditoria interna existe basicamente para avaliar a eficácia dos controles internos implantados pelos gestores. Trata-se de uma



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização.

2.3.1.1. Imprecisão do Plano Anual de Auditoria:

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n.º 171/2013, estabeleceu, entre outros aspectos da auditoria, que a seleção das unidades a serem auditadas deve observar as metas traçadas no Plano Plurianual e no plano estratégico do órgão, além das áreas que apresentem maior materialidade, relevância, criticidade e risco; e que os planos devem evidenciar as áreas de exame e análise prioritárias, estimando o tempo e os recursos necessários à execução dos trabalhos.

Não se identificou, no plano anual de auditoria do TRT relativo ao exercício 2015, a correlação das fiscalizações propostas com os planos plurianual e estratégico, os critérios de materialidade, relevância, criticidade e risco utilizados, bem como a estimativa de recursos necessários à execução dos trabalhos.

(...)

Em que pese a Corte Regional tenha sinalizado a adoção de medidas saneadoras, configurou-se incontroversa a imprecisão do Plano Anual de Auditoria.

2.3.1.4. Baixo percentual de execução do Plano Anual de Auditoria:

Preliminarmente, convém frisar que um dos riscos da imprecisão na estimativa de tempos e recursos humanos necessários para execução dos trabalhos de auditoria é o estabelecimento de planos superdimensionados, que resultam, na prática, em fiscalizações não realizadas ou realizadas com escopo bastante reduzido.

No caso do TRT, verificou-se a ocorrência da primeira hipótese, ou seja, aquela em que diversas fiscalizações não foram realizadas conforme se evidenciará a seguir.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

O Plano de Fiscalização do TRT, referente ao exercício de 2015, divide as atividades em ações de auditoria, de monitoramento e de interlocução com TCU, CNJ e CSJT.

Foram previstas 14 (quatorze) auditorias, 8 (oito) monitoramentos e 11 (onze) interlocuções, que abarcaram, em essência, a governança e gestão institucional, de pessoas, de bens imóveis (obras e serviços de engenharia), de TIC e de demais bens móveis, ou seja, um amplo espectro de temas significantes.

Contudo, realizaram-se, efetivamente, 3 (três) auditorias, em abono permanência, suprimento de fundos e governança de TIC e gestão de contratações e aquisições de TIC, e 1 (um) monitoramento de almoxarifado, ou seja, 21,43% das auditorias previstas e 9,1% dos monitoramentos. As atividades de interlocução não foram objeto de análise, uma vez que não se submetem aos critérios discricionários do órgão.

Em entrevista realizada com a equipe da unidade, foi relatado que o baixo percentual de execução se deve ao esforço de trabalho para o cumprimento de diversas atividades de fiscalização permanentes, o que estaria inviabilizando o cumprimento de auditorias e monitoramentos na forma como haviam sido planejados.

O relato acima é congruente com a manifestação do próprio TRT no transcurso do monitoramento do acórdão exarado no Processo CSJT-A-1982-73.2013.5.0000, na parte que tratou da cogestão da unidade de controle interno e auditoria.

Naquela oportunidade, a Corte Regional se manifestou no sentido de que “persiste a atuação do controle interno na análise prévia, a fim de preservar a segurança na tomada de decisões, notadamente nas contratações de obras, TIC e serviços terceirizados, por meio de manifestações preventivas ordinárias, a pedido da Direção-Geral ou da Ordenadoria da Despesa, e nos casos em que não houver política previamente estabelecida pelo TRT da 9ª Região”.

Nesse quesito, a Presidência do CSJT já solicitou, por meio do ofício CJST.SG.CCAUD n.º 046/2016, de 22/04/2016, a conclusão das ações em curso, entre outras, as relacionadas à instituição de políticas de instrução de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

processos administrativos com o objetivo de se evitar a participação da Secretaria de Controle Interno em atividades que possam caracterizar cogestão.

Contudo, enquanto não atendida a solicitação supracitada, compete à unidade de controle aprimorar suas estimativas de tempo e recursos necessários para a realização das fiscalizações, com vistas a equalizar as demandas por auditorias, monitoramentos, interlocuções e os, aqui chamados, acompanhamentos de processos demandados pela Presidência do Órgão, dando a devida transparência a estes últimos.

(...)

Em que pese a Corte Regional tenha sinalizado a adoção de medidas saneadoras, configurou-se incontroverso o baixo percentual de execução do Plano Anual de Auditoria.

2.3.1.7. Inexistência de aprovação da Presidência para as alterações do plano anual de auditoria:

O art. 9º, §1º, da Resolução CNJ já citada estabelece que os planos de auditoria devem ser submetidos à apreciação e aprovação pelo Presidente do Tribunal.

Apesar do baixo percentual de execução do plano de auditoria, não se identificou qualquer evidência de que a redução de quantidades e de temas das fiscalizações tenha sido objeto de apreciação e aprovação da Presidência do Órgão.

Em outras palavras, a Presidência do TRT, entendendo necessária a realização de diversas auditorias e monitoramentos, recebeu um baixo percentual de produtos entregues ao final do exercício e, ainda, não foi consultada, na impossibilidade de cumprimento do plano inicial, sobre quais auditorias e/ou monitoramentos deveriam ser mantidos ou excluídos do planejamento.

(...)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Em que pese a Corte Regional tenha sinalizado a adoção de medidas saneadoras, configurou-se incontroversa a inexistência de aprovação da Presidência para as alterações do plano anual de auditoria.

Componente – *Accountability* e Transparência

O Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2ª versão, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, esclarece que a implementação do sistema de governança deve incluir mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a adequada *accountability*.

2.3.1.10. Indisponibilidade dos dados da gestão administrativa, orçamentário e financeira no sítio do TRT:

Entre os princípios afetos à Administração Pública, tem-se a transparência dos atos como condição necessária à participação social no exercício efetivo de fiscalização previsto no artigo 37 da Constituição Federal.

Igualmente, o direito de acesso à informação pública foi explicitado no inciso XIV do artigo 5º da Carta Magna, o qual assegura a todos o acesso à informação e o resguardo do sigilo da fonte, bem como no inciso XXXIII, que estabelece a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Para garantir o atendimento desses dispositivos constitucionais, está em vigor, desde 16 de maio de 2012, a Lei n.º 12.527/2011, a qual dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, incluindo os Órgãos do Poder Judiciário.

Nesse contexto, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho disciplinou o acesso da sociedade às informações sobre os serviços prestados



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

pela Justiça do Trabalho, por meio da Resolução CSJT n.º 107/2012, e definiu a implantação sistêmica prevista na lei regulamentar.

Nesse aspecto, ao se analisar, por amostragem, as informações disponibilizadas no sítio eletrônico do TRT da 9ª Região e confrontá-las com as respostas à RDI n.º 36/2016, detectaram-se as seguintes inconsistências:

1. No sítio eletrônico do TRT não consta qualquer informação relativa às áreas cedidas à OAB, que totalizam 38 contratos.

A relação de áreas cedidas não está atualizada em consonância com os termos das cessões vigentes.

De acordo com a resposta à RDI n.º 36/2016, existem 26 áreas cedidas à Caixa Econômica Federal (CEF), 14 ao Banco do Brasil (BB) e 3 para outras entidades. Já na página do Tribunal constam 27 áreas cedidas à CEF, 12 ao BB e 4 para outras entidades.

- a) Também existe discrepância em relação ao tamanho das áreas cedidas, como, por exemplo, nos postos de atendimento bancário em Ponta Grossa. Conforme termos de cessão de uso, a CEF ocupa uma área de 85,99m² e o BB de 80,37m²; entretanto, na página do TRT, constam apenas 47,00m² e 55,22m², respectivamente.

Não consta no sítio do TRT qualquer publicação relativa aos gastos detalhados de ajuda de custo.

2. Não há publicação dos relatórios de execução, monitoramento e adequação do planejamento estratégico.

Tais fatos contrariam as disposições do artigo 12 da Resolução CSJT n.º 87/2011 e, por analogia, do artigo 11 do Ato CSJT.GP.SE n.º 8/2009, em consonância com a jurisprudência do CSJT, firmada nos Acórdãos CSJT-A-6567-71.2013.5.90.0000 e CSJT-A-7052-03.2012.5.90.0000.

(...)

Em que pese a Corte Regional tenha sinalizado a adoção de medidas saneadoras, configurou-se incontroversa a indisponibilidade dos dados da gestão administrativa, orçamentário e financeira no sítio eletrônico do TRT.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Lançadas as observações supra, concluiu a equipe de auditoria pela impropriedade do mecanismo de governança - componentes Controle e Transparência -, na medida em que:

a) O Plano Anual de Auditoria:

a.1 - é impreciso ou silente no estabelecimento de correlação entre as fiscalizações propostas e o Plano Plurianual e Plano Estratégico Institucional, bem como na definição de critérios de materialidade, relevância, criticidade e risco utilizados e na estimativa de recursos necessários à execução dos trabalhos; e

a.2 - possui baixo percentual de execução sem ter sido dado conhecimento à autoridade máxima do TRT.

b) No sítio eletrônico do TRT, não constam informações relevantes para exercício do controle social.

2.4. Falha no processo de concessão de ajuda de custo.

2.4.1. Situação encontrada:

A Resolução CSJT n.º 112/2012 regulamenta os procedimentos para concessão de ajuda de custo a magistrados e servidores da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus.

Conforme disposto no §1º do artigo 3º e no §4º do artigo 2º do supracitado normativo, há vedação para o pagamento de ajuda de custo a magistrado que solicitar nova remoção ou permuta em período inferior a 24 meses contados da última concessão, bem como para o duplo pagamento de ajuda de custo ao cônjuge ou companheiro que vier a ter exercício em órgão ou entidade da administração pública na mesma sede para a qual foi deslocado o magistrado ou servidor.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Em análise aos Processos de Ajuda de Custo AC 005/2015, AC 17/2015 e AC 20/2015, encaminhados pelo TRT em resposta ao item 2 da RDI n.º 36/2016, verificou-se que estes não contêm qualquer informação que demonstre que o cônjuge dos magistrados não percebeu ajuda de custo ao passar a ter exercício em órgão ou entidade da administração pública no município para o qual ocorreu o deslocamento. Portanto, era imprescindível que o TRT afastasse a possibilidade de enquadramento dos Magistrados na vedação prevista no §4º do artigo 2º da Resolução CSJT n.º 112/2012, o que provocaria a restituição dos respectivos valores ao erário.

No Processo AC 20/2015, apesar de o TRT consultar o Serviço de Pagamento de Pessoal em relação ao recebimento de ajuda de custo pela magistrada nos últimos 24 meses, este informou apenas que houve o recebimento relativo à promoção da Magistrada em 22/8/2013 e não detalhou a data da concessão anterior para se comprovar o interstício de 24 meses. Como a ajuda de custo relativa ao Processo AC 20/2015 foi concedida em 8/10/2015, era imprescindível que o Regional confirmasse a data da concessão anterior para afastar o enquadramento na vedação prevista no §1º do artigo 3º da Resolução CSJT n.º 112/2012, o que eventualmente obstaría nova percepção.

À vista dessas constatações, o Regional esclareceu que, para adequar o procedimento de concessão de ajuda de custo ao disposto no § 4º do art. 2º da Resolução CSJT n.º 112/12, passará a exigir declaração do cônjuge do beneficiário no sentido de que não recebeu referido benefício ao passar a ter exercício em órgão ou entidade da administração pública no município para o qual ocorreu o deslocamento, e que a magistrada beneficiada no Processo AC 20/2015 recebeu o primeiro pagamento de ajuda de custo em 11/9/2013, e o segundo em 21/10/2015, assim tendo cumprido a carência de 24 meses previsto no § 1º do art. 3º da Resolução CSJT n.º 112/12.

Porém, a equipe de auditoria ressaltou que, em que pese o Tribunal tenha demonstrado o atendimento da Resolução aplicável, configurou-se incontroversa a indisponibilidade das informações nos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

respectivos processos concessivos, caracterizando falha na instrução dos pedidos de ajuda de custo.

2.5 - Falha no processo de cessão de espaço físico.

2.5.1 - Situação encontrada:

As cessões de uso de espaço físico no âmbito da Justiça do Trabalho sujeitam-se aos dispositivos contidos na Resolução CSJT n.º 87/2011 e ainda à legislação federal pertinente ao tema.

(...)

Ao se analisar, por amostragem, as informações apresentadas pelo TRT da 9ª Região, detectaram-se as seguintes inconsistências:

- 1) A formalização da cessão de área para instalação de cafeteria em Londrina (CP 002/0215) foi feita mediante Contrato CT 075/2015 e não por termo de cessão de uso, o que fere o §1º do artigo 5º da Resolução CSJT n.º 87/2011. Em consequência dessa falha, a Administração não incluiu os elementos relativos à precariedade da cessão previstos no inciso II do artigo 6º e parágrafo único do artigo 11 do normativo do CSJT, bem como no inciso VI do artigo 13 do Decreto n.º 3.725/2001. Verificou-se que no contrato constam apenas as possibilidades de alteração e rescisão contratual com base nos dispositivos da Lei n.º 8.666/1993, quando deveria se embasar na Resolução CSJT n.º 87/2011 e no Decreto n.º 3.725/2001, os quais preveem a possibilidade de revogação da cessão a qualquer tempo, havendo interesse do serviço público, independentemente de indenização.

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – PAA 011/2015

– CT 011/2015 – Londrina: não consta a indicação e a designação de fiscal para acompanhamento da cessão.

- 2) Caixa Econômica Federal – PAA 009/2014 – CT 003/2014 – Ponta Grossa: a cessão de espaço público era onerosa, mas somente seria cobrada após a efetiva exploração de atividade econômica. No entanto, não consta no processo a data de início do funcionamento



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

do posto de atendimento bancário e, conseqüentemente, de pagamento pelo banco. Verificou-se também que não há no termo de cessão e no processo o valor devido pela CEF a título de onerosidade da cessão e de rateio das despesas.

Banco do Brasil – PAA 60/2013 – CT 17/2013 – Ponta Grossa: a cessão era onerosa, com participação do banco no rateio das despesas com manutenção, conservação, fornecimento de água e energia elétrica, vigilância e outras despesas operacionais advindas do seu funcionamento, mas o valor devido seria convencionado posteriormente e só haveria pagamento a partir do início da exploração de atividade econômica. Contudo, não consta do processo a data de início do funcionamento do posto de atendimento bancário. Apurou-se que a cobrança começou a ser realizada somente em 1º/4/2014, a partir da assinatura do 1º termo aditivo, que fixou os valores da onerosidade e de participação no rateio das despesas.

Quanto ao primeiro item, a manifestação do Regional foi no sentido de que sua Secretaria de Licitações segue por padrão não a Resolução CSJT n.º 87/2011 e o Decreto n.º 3.725/2001, mas sim a Lei n.º 8.666/1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Por esse motivo, a formalização com a empresa vencedora da licitação pública é feita por “contrato” (Lei 8.666/1993, art. 62), e não por “termo de cessão de uso”.

Sobre o tema, assim se manifestou a CCAUD no Relatório de Auditoria:

No que se refere à preliminar de ilegalidade da Resolução n.º 87/2011 do CSJT, não procede a argumentação do Tribunal Regional.

A Lei n.º 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, prevê em seu artigo 18, §3º que as cessões serão formalizadas mediante termo ou contrato. Já no artigo 20, parágrafo único, afirma que devem ser observadas as condições previstas no regulamento (no caso, o Decreto n.º 3.725/2001) e os procedimentos licitatórios previstos em lei.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

O Decreto n.º 3.725/2001, por sua vez, lista no artigo 13 as condições que devem integrar as cessões de uso, entre elas os procedimentos licitatórios previstos em lei, e, no inciso IX, usa a nomenclatura “termo de cessão”.

A partir da análise dos normativos supracitados, pode-se concluir que as normas das leis n.º 8.666/1993 e n.º 10.520/202 devem ser aplicadas nos aspectos relativos aos procedimentos licitatórios e, no que se refere à cessão de uso em si, a Lei n.º 9.636/1998, o Decreto n.º 3.725/2001 e a Resolução CSJT n.º 87/2011.

Assim, o normativo do Conselho está alinhado com a legislação vigente e, portanto, não possui qualquer aspecto de ilegalidade, o que afasta a preliminar arguida pelo TRT.

Quanto à alegação de que o Tribunal Superior do Trabalho adota posicionamento similar ao do Regional, cumpre esclarecer que o controle de conformidade é realizado no âmbito interno do órgão e não por este Conselho, por serem integrantes de diferentes estruturas administrativas.

Assim, as cessões de uso de espaço público devem ser formalizadas mediante termo de cessão de uso e dotadas de caráter precário.

Relativamente aos itens 2, 3 e 4, em que pese o Tribunal tenha demonstrado à equipe de auditoria que tomou providências para sanar as irregularidades apontadas, configurou-se incontroversa a indisponibilidade das informações respectivas nos processos instrutórios, pelo que concluiu-se que no âmbito do TRT da 9ª Região o processo de cessão de espaço físico possui falhas por não seguir o modelo estabelecido na Resolução CSJT n.º 87/2011.

2.6 - Falhas na gestão e/ou fiscalização dos termos de cessão de espaço físico.

2.6.1 – Situação encontrada:

- 1) Apesar de haver a exigência para recolhimento da onerosidade e do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

rateio à Conta Única do Tesouro, nos processos referentes à cessão de áreas à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil não consta cópia das GRUs mensais que comprovem o efetivo recolhimento e a data em que este ocorreu.

(...)

2) Em 2013, como houve redução do valor das despesas de rateio, não se instruiu o reajuste da onerosidade da cessão.

PAA 60/2013 – CT 17/2013 – Ponta Grossa – Banco do Brasil: em 2014 não houve o reajuste anual do valor devido pelo banco.

PAA 13/2012 – CT 09/2012 – Londrina – Banco do Brasil: conforme despacho da Ordenadora de Despesa à folha 59 do processo, a data parâmetro a ser considerada para o reajuste anual seria 1º/8/2013; entretanto, nos apostilamentos referentes aos reajustes de 2014 e 2015, alterou-se o valor da cessão (onerosidade e rateio) somente a partir de 1º/9.

PAA 32/2012 – CT 72/2012 – Pinhais – Banco do Brasil: o 1º termo aditivo aumentou a área cedida e fixou a data de referência para início do pagamento da onerosidade e do rateio da cessão. No 2º aditivo, contudo, não se considerou o acréscimo de área para recálculo do valor devido a título de rateio das despesas, o que gerou um valor menor devido pelo banco, com reflexo nos apostilamentos de reajuste de 2014 e 2015.

PAA 34/2014 – CT 05/2014 – Curitiba – Banco do Brasil e PAA 009/2014 – CT 03/2014 – Ponta Grossa – Caixa Econômica Federal: não consta do processo o reajuste referente a 2015.

PAA 070/2011 – CT 71/2012 – Curitiba – ANAJUSTRA: apesar de haver a exigência para recolhimento da onerosidade e do rateio à Conta Única do Tesouro, não consta do processo cópia das GRUs mensais que comprovem o efetivo recolhimento e a data em que este ocorreu; consta somente a cobrança à Anajustra do valor devido desde o início da cessão até novembro/2015, mediante parcelamento da dívida em 5 parcelas (nov/2015 a mar/2016). Porém, não há nos autos os comprovantes de recolhimento das GRUs do parcelamento da dívida e dos demais meses de competência.

(...)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Apesar de o Tribunal ter demonstrado o atendimento de parte das inconsistências relativas à cessão de uso espaço público e a adoção de medidas saneadoras, configurou-se incontroversa a indisponibilidade das informações nos respectivos processos instrutórios, bem como a ocorrência de falhas relativas à atualização de termos de cessão e respectivas cobranças.

Após esses registros, a equipe concluiu pela existência de falhas na gestão e na fiscalização dos termos de cessão de uso de espaço público no âmbito do TRT da 9ª Região.

2.7 - Deficiências no processo de suprimento de fundos.

2.7.1 – Situação encontrada:

O pagamento de despesas públicas por meio de regime de adiantamento, suprimento de fundos, foi estabelecido pela Lei n.º 4.320/1964 (art. 65), restringindo a despesas de caráter excepcional. Tal regime consiste na entrega de numerário a servidor para fins de realizar despesas a critério do Ordenador de Despesas e sob sua inteira responsabilidade.

Os gastos realizados por suprimento de fundos são caracterizados pela excepcionalidade e impossibilidade de se realizar o processo normal de contratação.

No âmbito do judiciário trabalhista, a realização de tais despesas e o uso do cartão de pagamento do Governo Federal foram regulamentados pela Resolução CSJT n.º 49/2008.

Encontra-se consignado no artigo 2º da referida resolução que, nas compras e serviços por meio de suprimento de fundos, deve ser comprovada a inexistência temporária ou eventual, nos estoques do almoxarifado, do material a ser adquirido.

No mesmo sentido, o Manual de Concessão de Suprimento de Fundos do TRT da 9ª Região, instituído pela Portaria JP N° 3/2015, orienta, por meio do item 6, alíneas “a” e “b”, o mesmo circunstanciado.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Assim, diante dos exames feitos nos processos administrativos de concessão de suprimento de fundos - PA SF 23/2015 e SF 92/2015 -, constatou-se a ausência de comprovação da consulta e resposta do setor de almoxarifado certificando a indisponibilidade de material em estoque ou a inviabilidade de atendimento, previamente às aquisições por meio de suprimento de fundos.

Ademais, há falta de comprovação de que o material não faz parte da linha regular de estoque do almoxarifado ou ainda da impossibilidade ou impropriedade de mantê-lo estocado.

De igual modo, considerando o uso do suprimento de fundos para contratação de serviços, verifica-se a necessidade de aplicar o mesmo entendimento para os contratos, isto é, resguardar-se de contratar serviços por meio de suprimento de fundos sem consignar inexistência contratual para o mesmo fim.

Cumprе ressaltar que o dispositivo contido no normativo interno do Tribunal, que trata de administração de materiais, já reflete no mesmo sentido, conforme se verifica do artigo 6º do Ato n.º 30, de 28 de março de 2016.

Outro aspecto verificado na análise dos processos refere-se ao artigo 24 da Resolução CSJT n.º 49/2008, que estabeleceu que a prestação de contas do suprimento de fundos deve ser realizada no processo de concessão, mediante relatório em que deverá conter, entre outras, a justificativa da aquisição do material ou da prestação do serviço, individualiza por item, evento ou objeto da despesa.

O próprio manual interno de concessão de suprimento de fundos estabelece que para a prestação de contas deva-se fazer constar relatório de despesas com as devidas justificativas, tanto de saque quanto de despesa, elaborado pelo suprido, datado e assinado.

Nesse diapasão, os relatórios apresentados pelos agentes supridos descrevem as aquisições desacompanhadas da justificativa necessária em cada aquisição. Corrobora tal apontamento a ausência nos autos das demandas das unidades administrativas dirigidas ao agente suprido, ou seja, o demandante nem sempre apresenta formalmente a necessidade



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

caracterizada pelas hipóteses normativas de aplicação do suprimento de fundos.

Portanto, tem-se nas instruções a documentação da despesa com os devidos atestes, todavia não consta a apresentação formal da demanda que justificaria as providências adotadas pelo agente suprido.

Por derradeiro, encontram-se ausentes os registros de entrada e saída no sistema administrativo de almoxarifado, gerando inconsistência na paridade dos sistemas (SIAFI x administrativo), uma vez que os saldos das movimentações das contas contábeis se encontrarão sempre a maior no SIAFI frente o relatório de movimentação do almoxarifado.

(...)

Após a manifestação do Regional, a equipe de auditoria analisou seus argumentos, nos seguintes termos:

O TRT da 9ª Região, ao manifestar-se quanto às inconsistências relatadas, não trouxe elementos que refutassem o presente achado de auditoria, apesar de discordar de alguns posicionamentos acerca dos quais é pertinente tecer esclarecimentos.

a) Ausência dos registros das aquisições no sistema administrativo.

Percebe-se dos argumentos trazidos pelo Regional a evidência de que os materiais adquiridos por meio de suprimento de fundos não são registrados no almoxarifado em razão de se tratarem de consumo imediato, não passando fisicamente pelo depósito, de o processo de trabalho adotado visar simplificar os procedimentos administrativos e de os normativos e o Manual SIAFI serem omissos.

Ocorre que a ausência de registro pelo almoxarifado dos materiais adquiridos por suprimento de fundos retira do gestor de material a capacidade logística de decidir pela estocagem ou não dos respectivos materiais, bem como subtrai o acompanhamento do fracionamento da despesa, na medida em que os controles se encontram diversificados em dois sistemas – em um, registram-se os estocáveis e, os não estocáveis, em outro (sistema de custos).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Ademais, se o Relatório Mensal de Materiais - RMA não integra tais aquisições, este se encontra deficiente frente ao disposto no Manual do SIAFI - MACRO FUNÇÃO 021101, a qual prevê que as unidades setoriais de contabilidade procedam mensalmente à conciliação dos saldos apontados nos RMA e RMB com os saldos existentes no SIAFI, isto inclui o saldo das contas e as suas movimentações (todas as aquisições).

Ressaltam-se, abaixo, as disposições constantes da IN SEDAP n.º 205/1988, normativo que constitui vetor para a administração de materiais como referência de boa prática pela jurisprudência do TCU:

3. Recebimento é o ato pelo qual o material encomendado é entregue ao órgão público no local previamente designado, não implicando em aceitação. Transfere apenas a responsabilidade pela guarda e conservação do material, do fornecedor ao órgão receptor. Ocorrerá nos almoxarifados, salvo quando o mesmo não possa ou não deva ali ser estocado ou recebido, caso em que a entrega se fará nos locais designados. **Qualquer que seja o local de recebimento, o registro de entrada do material será sempre no Almoxarifado.**

(...)

6.1. **Toda movimentação de entrada e saída de carga deve ser objeto de registro, quer trate de material de consumo nos almoxarifados, quer trate de equipamento ou material permanente em uso pelo setor competente.** Em ambos os casos, a ocorrência de tais registros está condicionada à apresentação de documentos que os justifiquem.

Por todo o exposto, conclui-se que a prática de não efetuar registros, no sistema administrativo, de materiais adquiridos por meio de suprimento de fundos não corresponde à boa prática de gestão de materiais, fragiliza o controle de fracionamento de despesas e não atende à macro função SIAFI supracitada.

(...)

Assim sendo, os auditores concluíram pela deficiência no processo de suprimento de fundos: 1) por ausência das consultas formais



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

à seção de almoxarifado ou contratos, nos termos dos normativos apontados; 2) pelos relatórios de prestação de contas não consignarem as justificativas pontuais; e 3) pela ausência dos registros das aquisições no sistema administrativo.

2.8 - Inexistência de plano de trabalho para as contratações de serviços.

2.8.1 – Situação encontrada:

A contratação pública deve ser objeto de planejamento prévio, no âmbito interno administrativo. De fato, tal noção de planejamento pressupõe procedimentos antecedentes à instauração dos certames licitatórios, momento no qual a Administração deve realizar estudos e levantamentos de dados, de forma a precisar a caracterização do objeto a ser licitado e evidenciar as condições técnicas, financeiras, temporais, ambientais e jurídicas pelas quais se definem as necessidades e soluções de atendimento.

Nas contratações de serviços, a elaboração do plano de trabalho é uma exigência que consta no art. 2º do Decreto n.º 2.271/1997, a saber:

Art. 2º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterà, no mínimo:

I - justificativa da necessidade dos serviços;

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

No mesmo sentido, a Instrução Normativa SLTI/MPOG n.º 02, de 30 de abril de 2008, assim transcreveu no seu artigo 6º:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Art. 6º Os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apóiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto n.º 2.271/97.

(...)

§ 3º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho, aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e conerá, no mínimo: (Incluído pela Instrução Normativa n.º 3, de 16 de outubro de 2009.)

I - justificativa da necessidade dos serviços; (Incluído pela Instrução Normativa n.º 3, de 16 de outubro de 2009.)

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada; (Incluído pela Instrução Normativa n.º 3, de 16 de outubro de 2009.)

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis. (Incluído pela Instrução Normativa n.º 3, de 16 de outubro de 2009.)

Nesse aspecto, a 2ª Câmara do TCU acordou em determinar ao TRF da 5ª Região que instrísse seus processos de contratação com os estudos prévios de adequação, economicidade e custo/benefício, conforme exigem os incisos I e III do art. 2º do Decreto n.º 2.271/1997, em respeito ao princípio da eficiência do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, além de exigir detalhamentos na fase de planejamento, de maneira a viabilizar o controle dos resultados a serem alcançados (Acórdão TCU n.º 4203/2011-2ª Câmara).

Em outra ocasião, consignou ao Ministério do Desenvolvimento Social que, em atenção ao disposto no art. 2º do Decreto n.º 2.271/1997, elaborasse e aprovasse formalmente plano de trabalho prévio, adequada e objetivamente descrito, contendo, no mínimo, a justificativa detalhada da necessidade dos serviços, a relação entre a demanda prevista e os serviços a serem contratados e o demonstrativo dos resultados a serem alcançados em termos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (Acórdão TCU n.º 137/2010- 1ª Câmara).

Nesse diapasão, ao se analisar os processos de contratação de terceirização de serviços, verificou-se que não constam da instrução e dos termos de referência alusões ou elementos relativos à existência de plano de trabalho devidamente aprovado pela autoridade competente do TRT da 9ª Região.

Cumpre destacar que, em que pese constem dos autos documentos oficiais da demanda a ser contratada, não se verificou a relação objetiva entre a necessidade do Órgão e a proposta da contratação, bem como não se identificaram memórias de cálculos ou fundamentação da racionalização do trabalho diante dos quantitativos presentes nos termos de referência. Ademais, não consta referência aos estudos de possíveis soluções de atendimento da demanda e a previsão de resultados pretendidos, inclusive para alcance dos objetivos do plano estratégico do Órgão.

Impende ressaltar que a área demandante apresenta simplesmente os quantitativos, sem delinear a relação com históricos de atendimento, demanda reprimida ou referências técnicas que demonstrem a relação objetiva entre demanda e quantitativo definido.

(...)

Consignou-se, ato contínuo, a manifestação do Tribunal auditado:

Essencialmente o TRT da 9ª Região refuta o presente achado de auditoria, consignando que o artigo 99 da Constituição Federal garante autonomia administrativa e financeira ao Poder Judiciário. Diante dessa previsão constitucional é que se entende que os atos do Poder Executivo, como o Decreto n.º 2.271/97, não obrigam o TRT-9ª Região.

Fundamenta, o TRT que, no mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União ao expressar que a obrigação contida no Decreto 2.271/1997, art. 2º, não é cogente aos órgãos do Poder Judiciário, nos termos dos recentes



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

acórdãos: Acórdão TCU n.º 2.743/15-Plenário, Acórdão TCU n.º 2.747/15-Plenário, Acórdão TCU n.º 2.750/15-Plenário, Acórdão TCU n.º 3.030/15-Plenário, Acórdão TCU n.º 2.831/15-Plenário.

Todavia, em que pese a fundamentação trazida à baila, em que se manifesta pela não obrigatoriedade da realização do plano de trabalho, o TRT esclareceu que já adotou providências para incluir os requisitos do art. 2º do Decreto n.º 2.271/1997 em processo de recente instrução, além de ponderar que para efetuar o plano de trabalho nos termos do supracitado decreto, demandará prazo de 180 dias para implementação.

Em seguida, passou-se à análise dos argumentos supra, como segue:

Diante das informações trazidas pelo TRT da 9ª Região, em que o TCU tem afastado a aplicabilidade do Decreto n.º 2.271/1997 aos órgãos do Poder Judiciário, mister se faz tecer algumas ponderações.

Primeiramente, impende ressaltar que as atividades da administração obedecerão aos princípios fundamentais de planejamento e coordenação, nos termos do Decreto-Lei n.º 200/1967.

A fase interna do processo da contratação pública é a mais importante, na medida em que se deve identificar sua necessidade e definir a solução mais adequada para atender à administração.

Cumprir destacar que, em que pese no âmbito do Poder Judiciário não haver normativo padronizado para elaboração dos estudos técnicos preliminares à contratação de serviços de terceirização com cessão de mão de obra, o plano de trabalho definido pelo Decreto n.º 2.271/1997 trata-se de boa prática, que vai ao encontro da necessidade de planejamento das contratações públicas.

Ilustra-se com o repositório de contratação de TI do TCU, o qual ressalta que “o planejamento da contratação deve desenvolver os requisitos da contratação, o modelo de prestação de serviços, o objeto da contratação, o modelo de seleção de fornecedores e o modelo de gestão do contrato



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

resultante de modo a garantir a contratação mais vantajosa para a Administração em termos do benefício real que se garante auferir da contratação, frente a seus custos. Todos esses elementos conceituais desenvolvidos devem estar explicitados em documentos (artefatos) que os representem adequadamente nos autos”. (Grifou-se)

Traz-se também à baila trecho da Resolução CNJ n.º 182/2013, que dispõe sobre diretrizes para as contratações de Solução de Tecnologia da Informação para os órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ):

Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se: (...)

XXII – Plano de Trabalho: documento elaborado quando o objeto da contratação consignar a previsão de cessão de mão de obra da empresa contratada de forma exclusiva e nas dependências do órgão contratante;

(...)

Art. 9º Nos casos de terceirização de atividades executadas mediante cessão de mão de obra, o órgão deverá prever no planejamento da contratação, Plano de Trabalho, que deverá ser elaborado antes do Projeto Básico ou do Termo de Referência.

Parágrafo único. O Plano de Trabalho, documento devidamente aprovado pela autoridade competente do órgão, deverá demonstrar o benefício da contratação pretendida e conter, no mínimo:

- I – o objeto a ser contratado;
- II – a identificação da Equipe de Planejamento da Contratação;
- III – a necessidade, justificativa e valor estimado da contratação da Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação;
- IV – a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada; e
- V – o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Nesse sentido, ainda que não haja regulamento aplicável ao Poder Judiciário sobre a obrigatoriedade da elaboração de plano de trabalho para as



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

contratações em geral de terceirização com cessão de mão de obra exclusiva, a busca pela eficiência administrativa impõe ao gestor público o dever de atuar com vistas a maximizar os resultados obtidos na aplicação dos recursos públicos, o que no caso ora tratado significa garantir que as contratações de serviços terceirizados tragam os melhores resultados possíveis.

Assim, tanto o Decreto n.º 2.271/1997 como a própria Resolução CNJ n.º 182/2013 devem servir de inspiração para o aprimoramento dos processos de contratação de serviços terceirizados no âmbito do Poder Judiciário.

Ressalta-se que o TRT da 9ª Região, em que pese tenha afastado a obrigatoriedade da observância do Decreto n.º 2.271/1997, já adotou providências no sentido de estudar a melhor forma de sua aplicabilidade em suas contratações.

Impende destacar o Acórdão CSJT-A-7052-03.2015.5.90.0000, que assim dispôs:

4.2.1 Determinar ao TRT da 17ª Região que:

4.2.1.1 assegure que a elaboração dos termos de referências, especialmente para contratações relevantes e de terceirização de mão de obra, decorra de estudos técnicos preliminares que contenham, entre outros, os elementos abaixo discriminados:

- a) o alinhamento da contratação às iniciativas dos objetivos estratégicos do Plano Estratégico Institucional;
- b) a necessidade e os requisitos da contratação;
- c) a mensuração objetiva da demanda em relação à quantidade a ser contratada;
- d) a avaliação de outras soluções passíveis de serem adotadas e justificativas para a opção escolhida;
- e) a estratégia da contratação;
- f) os resultados a serem alcançados

Por todo exposto, em face de a elaboração de plano de trabalho tratar-se de boa prática, da jurisprudência do CSJT e, por analogia, da previsão normativa para as contratações de terceirização de TI, conclui-se



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

pela manutenção do presente achado de auditoria, apresentando ao CSJT proposta de recomendar ao TRT da 9ª Região a elaboração de plano de trabalho, devidamente aprovado por autoridade competente, previamente às contratações de terceirização com cessão de mão de obra exclusiva.

Em conclusão, a equipe afirma que o processo de contratação no âmbito do TRT da 9ª Região apresenta falha no planejamento por inexistência de plano de trabalho específico para os serviços contratados que demonstre, entre outros aspectos, o estudo de possíveis soluções de atendimento das demandas e a previsão dos resultados pretendidos com a contratação.

No particular, verifico não restar dúvidas no sentido de que, como defende o Tribunal Auditado, as normas oriundas do Poder Executivo, a exemplo da Instrução Normativa n° 2/2008 do Ministério do Planejamento e do Decreto n° 2.271/1997, não vinculam o Poder Judiciário.

Porém, como bem ressaltou a equipe auditora, referidas normas constituem exemplo de boas práticas administrativas do Poder Executivo, assim reconhecidas também pelo Tribunal de Contas da União, além de adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça, ainda que parcialmente, através da mencionada Resolução CNJ n° 182/2013, sendo salutar sua adoção também este Conselho Superior da Justiça do Trabalho, o que, nessa hipótese, torna as normas vinculantes para os órgãos de 1º e 2º Grau do Poder Judiciário Trabalhista, por força do inciso II do § 2º do art. 111-A da Constituição da República.

Por esses motivos, acolho a proposição da equipe auditora, no particular.

2.9 - Deficiências do termo de referência.

2.9.1 – Situação encontrada:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

O Guia de Riscos e Controles nas Aquisições, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, define o termo de referência e o projeto básico como documento elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares, que deve conter os elementos necessários e suficientes com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto da licitação.

A presente definição encontra-se baseada no inciso IX do artigo 6º da Lei n.º 8.666/1993, bem como no artigo 9º do Decreto n.º 5.450/2005.

O termo de referência deve ser composto, de forma clara, concisa e objetiva, pelos seguintes elementos: detalhamento para aferir custos; definição de métodos; estratégias; cronogramas físicos; critérios de aceitação do objeto; deveres das partes; procedimentos de fiscalização e gestão contratual; prazos e sanções.

A elaboração de termo de referência ou projeto básico é obrigatória para toda contratação, independentemente da forma de seleção do fornecedor.

A existência de falhas ou deficiências traz impacto direto para a Administração e tem por consequências, entre outras, impugnações e recursos no certame, restrição de competitividade, contratação antieconômica, não alcance dos objetivos da contratação, pagamentos indevidos e responsabilizações subsidiária e solidária por inadimplemento de obrigações trabalhistas.

Nesse sentido, com vistas a orientar e estabelecer diretrizes aos Órgãos da Administração Pública Federal, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabeleceu, por meio do artigo 14 da IN SLTI/MPOG n.º 02/2008, de 30 de abril de 2008, os elementos que compõem um termo de referência, os quais foram adotados como critérios na abordagem a seguir.

Processos relacionados: PO 008/2015 – serviços de manutenção elétrica predial – LIDERANÇA LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA; PR 106 (PO 008/2014) – serviços de recepcionista – RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS EIRELI; PO 072/2012 – serviços de limpeza, conservação, jardinagem e copeiragem – GRABIN & CIA LTDA. (lotes 1, 2 e 3) e RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA (lote 4)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

A equipe de auditoria, ao analisar os processos de contratação supracitados, verificou algumas deficiências nos termos de referência, quais sejam:

- a) ausência de detalhamento da conexão entre a contratação e os objetivos estratégicos do Órgão, restando caracterizar quais os impactos positivos sobre o planejamento existente.

Não consta dos referidos termos a relação objetiva entre a quantidade a ser contratada e a demanda necessária ao Órgão, acompanhada de históricos de atendimentos, produtividade esperada, demandas reprimidas ou a referência de quantitativos previamente aprovados em um plano de trabalho.

Ausência de descrição da dinâmica do contrato no que se refere à forma de apresentação das tarefas a serem executadas e o método de avaliação aplicável na fiscalização e no acompanhamento da execução contratual.

Quanto ao item “c” acima, cumpre exemplificar que, conforme entrevista realizada com o fiscal do Contrato PO 08/2015, as tarefas a serem executadas pela contratada seguem uma agenda definida pela fiscalização. O supervisor terceirizado tem acesso ao sistema administrativo do TRT para conhecimento das demandas e, então, proceder ao atendimento, quando for o caso.

Assim, em que pese haver providências adotadas pela fiscalização para a dinâmica de execução contratual, esta não foi definida e detalhada no termo de referência, no contrato ou em qualquer instrumento de ajuste para fins de aferição.

Nesse sentido, tal providência é necessária para favorecer o acompanhamento da execução e, sobretudo, para o atendimento de prazos e resultados esperados, caracterizando como serão solicitados os serviços e como estes serão avaliados.

- b) exigência mínima de doze meses de experiência profissional para ocupação dos postos de supervisor relativos ao PO 08/2015, contrariando o artigo 442-A da CLT.

Ausência dos requisitos mínimos para ocupação dos postos de serviços de recepção (Contratação PR 106/2015) e de limpeza, conservação,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

jardinagem e copeiragem (contratação PO 072/2012), em que pese haver o detalhamento das atribuições.

Ausência de aprovação do termo de referência pela autoridade competente.

Acerca desse último ponto, impende ressaltar que o termo de referência embasa todo o procedimento licitatório, pois contém os elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto da contratação e a forma de execução dos serviços.

Nesse sentido, a aprovação formal do termo de referência por autoridade competente é essencial para assegurar à Administração que este passou pelo crivo das unidades técnicas do Tribunal, reduzindo os riscos da contratação pretendida. A referida aprovação encontra regência no artigo 9º, inciso II, do Decreto n.º 5.450/2005, no artigo 14 da IN SLTI/MPOG n.º 02/2008 e no artigo 6º, inciso IX, da Lei n.º 8.666/1993.

Processo relacionado: PO 072/2012 – serviços de limpeza, conservação, jardinagem e copeiragem – GRABIN & CIA LTDA. (lotes 1, 2 e 3) e RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA (lote 4)

A contratação de serviços de limpeza deve ser feita com base na área física a ser limpa, acompanhada do estabelecimento da estimativa do custo por metro quadrado, observadas a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e das condições do local do objeto da contratação.

Além disso, o órgão contratante deve utilizar as experiências e os parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir a produtividade da mão de obra, de acordo com as características das áreas a serem limpas, sempre em busca de fatores econômicos favoráveis à Administração Pública, nos termos dos artigos 42 a 48 da Instrução Normativa n.º 02/2008 – SLTI/MPOG, com destaque para os artigos 42 e 48, abaixo transcritos:

Art. 42. Deverão constar do Projeto Básico na contratação de serviços de limpeza e conservação, além dos demais requisitos dispostos nesta IN:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

I - áreas internas, áreas externas, esquadrias externas e fachadas envidraçadas, classificadas segundo as características dos serviços a serem executados, periodicidade, turnos e jornada de trabalho necessários etc.;

II - produtividade mínima a ser considerada para cada categoria profissional envolvida, expressa em termos de área física por jornada de trabalho ou relação serventes por encarregado; e

III – exigências de sustentabilidade ambiental na execução do serviço, conforme o disposto no anexo V desta Instrução Normativa.

(...)

Art. 48. Para cada tipo de Área Física deverá ser apresentado pelas proponentes o respectivo Preço Mensal Unitário por Metro Quadrado, calculado com base na Planilha de Custos e Formação de Preços, contida no Anexo III desta IN.

Parágrafo único. O preço do Homem-Mês deverá ser calculado para cada categoria profissional, cada jornada de trabalho e nível de remuneração decorrente de adicionais legais.

Em análise à versão final do termo de referência contido no Processo PG 920/2012, constatou-se que o TRT, sem justificativa, não seguiu a metodologia disposta na IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG e modelou toda a contratação por postos de trabalho.

A falha na definição do objeto derivou, principalmente, da ausência de definição expressa das áreas do Tribunal e respectivas metragens que compunham o objeto da contratação.

Como consequência, não foi possível verificar a adequação do quantitativo de postos de trabalho e da produtividade mínima dos profissionais alocados na prestação dos serviços com os tipos e as metragens das áreas englobadas na contratação.

Em razão do modelo adotado, não há cálculo do valor do metro quadrado por área limpa, o que impossibilita inclusive aferir se os valores contratados pelo TRT estavam dentro dos limites fixados anualmente pela SLTI/MPOG.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Na análise do termo de referência, constataram-se também as seguintes falhas pontuais:

- a) ausência de especificação de quando e como ocorrerá a acumulação de função em alguns postos de trabalho, além de não detalhar as atribuições dos postos em que haverá a percepção da gratificação por acumulação de função (GAF), com a especificação dos limites de atuação para que não haja desvio de função.

Previsão de realização de trabalhos volantes e de serviços extraordinários durante a execução do contrato sem estimativa da quantidade a ser realizada e dos custos decorrentes desses serviços.

Ingerência na empresa por fixar que o horário de trabalho dos terceirizados será organizado a critério do Tribunal, inclusive dos intervalos de refeição. Como a contratação é de serviços e não mera locação de mão de obra, o TRT deve definir apenas o horário da prestação dos serviços e a contratada é responsável por estabelecer a escala e a jornada de trabalho de seus funcionários.

No item 8.8, o TRT já deveria informar, na especificação dos postos licitados, a quantidade de serventes que executariam os serviços na área médico-odontológica e exigir o pagamento do adicional de insalubridade correspondente, caso cabível.

No item 12.2, apesar de haver a previsão de dois postos de serventes para a área hospitalar, o Tribunal Regional não detalhou esses postos na composição dos custos, inclusive por se tratar de posto com exigência de equipamentos de proteção individual (EPIs) específicos e com necessidade de pagamento de adicional de insalubridade.

No item 14, fixou-se que o modelo e a cor de diversos itens do uniforme seriam definidos, oportunamente, pelo Tribunal. Entretanto, o modelo de uniforme, se definido pelo contratante, deve ser feito antes da contratação, pois interfere diretamente na composição dos custos.

No item 12.2.4, consta uma listagem mínima de EPIs a serem fornecidos aos serventes da área médico-odontológica e, no item 12.11.4, consta lista de equipamentos de segurança a serem fornecidos aos auxiliares de serviços gerais; porém nenhum desses itens está discriminado no item



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

15.1, que trata especificamente dos EPIs. A informação como consta no item 15.1 pode ter confundido as licitantes.

No item 16, o TRT não detalhou a forma de fornecimento dos materiais empregados na execução dos serviços, nem a forma de comprovação desse fornecimento. Apesar de a contratação ser por polo, o serviço é prestado em diversos prédios, simultaneamente. Além disso, não se exigiu, no edital e no termo de referência, por ocasião da apresentação da proposta, o detalhamento dos valores unitários de materiais e equipamentos, o que dificulta a gestão do contrato nos casos em que a empresa simplesmente não os entregar e também se houver a necessidade de adequação dos materiais à realidade local, seja por aumento ou decréscimo de consumo que reflita diretamente nos custos do contrato. Essa falha também não permite ao TRT aferir se a quantidade em estoque reflete o consumo mensal ou se há a necessidade de adequação das quantidades estimadas antes da contratação. Somado a isso, verificou-se também que não há a especificação precisa dos materiais que deverão ser fornecidos pela empresa; não há também o detalhamento das características mínimas que estes devem possuir e, em vários casos, a unidade de medida adotada como padrão não é precisa (Exemplo 1: álcool em frasco – que tipo de álcool e qual a medida do frasco? Exemplo 2: balde a peça – qual a capacidade mínima do balde? Exemplo 3: neutralizador de odores em frasco – qual a medida do frasco?).

No item 21, o TRT não especificou quais equipamentos dizem respeito à prestação de cada tipo de serviço. Era necessário detalhar, de acordo com os postos de trabalho e os locais de prestação dos serviços, quais itens deveriam ser fornecidos pela contratada, além de especificar a forma e a frequência de fornecimento e de comprovação deste, bem como exigir o detalhamento do valor unitário dos equipamentos, principalmente porque a contratação é por cidade polo, com prestação dos serviços simultaneamente em diversos locais, e na planilha de custos há a estimativa de valores para os equipamentos propriamente ditos e para a depreciação destes. Além disso, O Regional não especificou a metragem das áreas limpas e exigiu o fornecimento de equipamentos em quantidade compatível com essa, o que dificulta a gestão do contrato, haja vista não haver um parâmetro objetivo



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

para se exigir da contratada. Um exemplo da imprecisão é a ausência de quantidades e de frequência de fornecimento dos equipamentos relativos ao posto de operador de máquina costal (item 2 do anexo III.A do edital).

Por todo o exposto, ante as análises realizadas, conclui-se pela necessidade de saneamento dos termos de referência para as futuras contratações, bem como pela realização de estudos que concluam se é possível a adequação do contrato de limpeza às particularidades definidas pela IN SLTI/MPOG n.º 02/2008 e a precisa identificação dos custos envolvidos, ou se é necessário a sua substituição, mediante novo procedimento licitatório.

Ante as situações acima descritas, assim se manifestou

o TRT:

O Regional informou que a ausência de detalhamento da conexão entre a contratação e os objetivos estratégicos do Órgão será sanada por meio do Plano de Trabalho mencionado na resposta ao Achado A-8, que será elaborado para aprovação da autoridade máxima do órgão, e para tanto será solicitado um prazo de 180 dias.

Quanto ao item “b”, conforme manifestação do TRT, a relação de demandas e demais aspectos relativos à produtividade será analisada também na segunda etapa do Plano de Trabalho, conforme mencionado na resposta ao Achado A-8.

Contudo, no tocante ao contrato de limpeza, ponderou que, apesar da justificativa da quantidade contratada não estar no termo de referência, a contratação teve por base o Ato 143/09, que estabeleceu que aos imóveis com área ponderada de até 400 m² poderá ser disponibilizado um posto de trabalho para servente com jornada de 4 horas e a cada acréscimo 200 m² de área ponderada se acresce a carga horária em 2 horas evoluindo para postos de 6h ou 8h. O ato teve por base planilha (anexa) que requer atualização nos termos do artigo 5º e a contratação efetuada por meio do PO 72/12 reflete a configuração delineada no Ato e, quando em desacordo com o Ato, as



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

alterações pontuais são justificadas. Assim, na 2ª etapa prevista para elaboração do Plano de Trabalho, o Ato 143/09 será revisado e atualizado.

No que se refere à ausência de descrição da dinâmica do contrato quanto à forma de apresentação das tarefas a serem executadas e o método de avaliação aplicável na fiscalização e no acompanhamento da execução contratual, o Tribunal alegou que, como bem especificou o achado, apesar de não constar no termo de referência, a dinâmica da execução contratual está bem delineada pela fiscalização e, para as próximas contratações, a descrição da dinâmica do contrato estará especificada no termo de referência.

O TRT informou que, em relação à exigência mínima de doze meses de experiência profissional para ocupação dos postos de supervisor relativos ao PO 08/2015, esta será retirada nos próximos termos de referência.

No que se refere à ausência dos requisitos mínimos para ocupação dos postos de serviços de recepção (Contratação PR 106/2015) e de limpeza, conservação, jardinagem e copeiragem (contratação PO 072/2012), o Tribunal manifestou que, nos próximos termos de referência, isto será observado.

Processo relacionado: PO 072/2012 – serviços de limpeza, conservação, jardinagem e copeiragem – GRABIN & CIA LTDA. (lotes 1, 2 e 3) e RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA (lote 4)

Em sua manifestação, o Regional concordou que a metragem das áreas não foi indicada no PO 72/12. Argumentou, entretanto, que o estabelecimento dos postos não ocorreu de forma aleatória, uma vez que o contrato vigente teve por base contratos anteriores que se coadunavam com o Ato 143/09, que estabelece parâmetros considerando as metragens das unidades. Alegou ainda que todos os postos contratados pelo PO 72/12 estão dentro dos parâmetros estabelecidos pela IN 02/2008, conforme planilha anexa.

Esclareceu ainda que, em virtude de casos pontuais, tais como alteração da metragem das unidades, necessidade de atendimento ao público em função de audiências no período da manhã e tarde, com implicação direta no quantitativo, há necessidade de revisão e atualização do Ato.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Assim, para uma próxima contratação informou a necessidade de um prazo de 180 dias, a contar do prazo solicitado no Achado A-8, para elaborar os estudos das medidas de cada área do Tribunal, já que não foi efetuada a medição de janelas e tipos de piso, bem como para efetuar a atualização do Ato 143/2009 com as metragens das áreas internas e externas.

Em relação à verificação de produtividade, o TRT entende que há a necessidade de capacitação dos fiscais de contrato para que estes estejam aptos para efetivamente fiscalizar os serviços.

Para tanto, por meio do MEM SGT 90/15, a Coordenadoria de Gestão de Terceiros propôs a criação de curso para a capacitação de fiscais e a primeira turma de 30 fiscais foi capacitada no período de 28/09/2015 a 26/10/2015. A segunda turma capacitou 35 fiscais no período de 16/5/2016 a 8/6/2016. Com a capacitação da próxima turma de fiscais, prevista para novembro/2016, pretende capacitar todos os fiscais já nomeados.

Ressaltou que, além disso, o público interno deve estar capacitado para efetuar também a fiscalização dos serviços, conforme se verifica no edital do TCU da limpeza, que tem como uma das previsões de medição dos serviços a opinião dos usuários. Para tanto há o projeto de capacitação dos servidores em um curso de 8 horas em uma turma piloto, prevista para o segundo semestre de 2016.

Assim, o TRT informa um prazo de 180 dias, a contar do término do prazo da elaboração do plano de trabalho, a fim de se conseguir subsídios necessários para a próxima contratação de limpeza, tanto no tocante ao aspecto de planejamento da contratação quanto no que diz respeito à execução em si que está diretamente relacionada com a postura da fiscalização e também dos usuários do serviço.

No que se refere à ausência de aprovação do termo de referência, o Regional explicou que estes são elaborados pela unidade gestora, aprovados pela Direção da Secretaria e submetidos à consideração da Ordenadoria da Despesa para autorização da instauração do processo.

Informou que, no caso dos processos auditados, todos de contratação de serviços terceirizados, os despachos que autorizaram a instauração do processo licitatório são:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

- PO 8/2015 - DES ODESP 500/2015, exarado no PCC. SGT 4/2014;

- PR 106/2015 - DES ODESP 1802/2015, exarado no MEM. SGT 195/2015;

- PO 72/2012 – DES SLC SEM NÚMERO, datado de 4/9/2012, exarado no PCC 4/2012 (nessa época, a atribuição de Ordenador da Despesa era do Diretor da SLC. Só em 2013 houve a separação das Unidades).

Quanto às inconformidades pontuais relativas ao contrato de limpeza (PO 072/2012), o Regional fez os seguintes esclarecimentos:

a) para a próxima contratação, as atribuições dos postos com gratificações serão especificadas no termo de referência. Observou, entretanto, que apesar das atribuições não estarem descritas no pregão em si, houve esclarecimento interno de como funciona e no momento não há mais postos que recebem as gratificações.

b) em relação à previsão de realização de trabalhos volantes e de serviços extraordinários durante a execução do contrato sem estimativa da quantidade a ser realizada e dos custos decorrentes desses serviços, o TRT explicou que, conforme se verifica no Anexo ao PCC 4/12, foi elaborada a planilha com a estimativa de deslocamento, página 35 do PO 72/12 e ANX SGT 575/12 no Controle de Tramitação Administrativa (CTA), e tal planilha não foi publicada como anexo ao edital. Entretanto, conforme se observa no item 12.11.3 do Pregão, que trata sobre as atribuições da equipe volante, este indica que, apesar de ser difícil mensurar a quantidade de viagens que serão efetuadas, foi feita uma estimativa, conforme planilha anexa.

Portanto, foi efetuada uma estimativa, mas a planilha não foi publicada junto com o edital. Na próxima contratação tal item será observado.

c) O TRT alegou que, na prática, não tem fixado o horário de trabalho dos terceirizados, razão pela qual essa regra será retirada nas próximas contratações.

d) O Tribunal não se manifestou quanto à não especificação, nos postos licitados, da quantidade mínima de serventes que executariam os serviços na área médico- odontológica. Manifestou apenas que, em relação ao pagamento do adicional de insalubridade correspondente, é necessário um



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

laudo que indique o grau de insalubridade (10%, 20%, 40%) a ser adotado nas planilhas de custo e que tal questão será verificada perante a área técnica do Tribunal. Caso não seja possível que o Técnico em Segurança do Trabalho faça tal laudo, a questão será levada para a Administração verificar a possibilidade de se contratar tal serviço.

e) O Regional concordou que, efetivamente, não houve o detalhamento dos custos dos EPIs em planilha específica para as serventes que prestam serviços na área da saúde. Contudo, nos editais que foram feitos posteriormente, ainda que para serviços distintos, foi computado na planilha de custos todos os itens referentes a cada posto, conforme se observa, por exemplo, no PO 105/14 ou mesmo no PO 08/15, que inclusive foram objeto de análise do CSJT.

Desta forma, para o próximo pregão de limpeza será adotada na planilha de custos a mesma metodologia que já vem sendo utilizada nos outros pregões. Em relação ao adicional de insalubridade, para computá-lo no custo da planilha, será necessário, conforme observação do item anterior, um laudo que indique o percentual a ser adotado nas planilhas.

f) Quanto aos apontamentos relativos ao item 14 (uniformes) do termo de referência, o TRT argumentou que busca sempre respeitar o uniforme padrão da empresa, exigindo, contudo, que seja submetido para aprovação quanto à qualidade. Entretanto, tal orientação será retirada do item uniforme.

g) Com relação ao item 12.2.4 (EPIs), o Tribunal explicou que no próximo edital todas as questões referentes aos EPIs serão tratadas em tópico único.

h) e i) Quanto aos itens relativos ao fornecimento de materiais e equipamentos, o TRT informou que tem somente uma estimativa dos materiais e equipamentos que são entregues e que, entretanto, já estão sendo efetuados novos estudos para a próxima contratação e no novo pregão de limpeza tais falhas serão sanadas.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Porém, a CCAUD considerou que os argumentos do Regional não foram suficientes para se afastar o achado de auditoria. Vejamos:

Em sua manifestação, de maneira geral, o Regional não refutou os apontamentos da auditoria e demonstrou inclusive que adotará providências para sanear as deficiências detectadas.

Merece atenção, entretanto, o posicionamento do Tribunal relativo à descrição da dinâmica dos contratos quanto à forma de apresentação das tarefas executadas durante a prestação dos serviços. Da análise processual e das entrevistas com os fiscais de contrato, detectou-se que a prática do Regional é de não formalizar, seja no edital, no termo de referência ou mesmo no contrato, como será repassada a demanda do Tribunal para a realização dos serviços.

A formalização da dinâmica de execução dos contratos é crucial, e a ausência desse detalhamento prejudica o acompanhamento dos serviços, principalmente, no que se refere ao cumprimento de prazos e ao alcance de resultados esperados.

Além disso, a informalidade para distribuição e aferição dos serviços executados pode favorecer práticas de ingerência na contratada e de pessoalidade na prestação dos serviços, práticas estas condenadas pelo Tribunal de Contas da União.

Em relação à ausência de aprovação dos termos de referência pela autoridade competente, em que pese o TRT afirmar que os despachos integram os respectivos processos de contratação, é importante destacar que estes não aprovam expressamente os termos de referência e tampouco autorizam a abertura de procedimento licitatório para a contratação, conforme exigência contida no art. 7º, §2º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993, e no art. 30, inciso V, do Decreto n.º 5.450/2005.

Quanto às deficiências relativas ao modelo de contratação estabelecido e ao dimensionamento de postos de trabalho do contrato de limpeza (PO 072/2012), apesar de o Tribunal afirmar que a quantidade de postos e as respectivas produtividades estão de acordo com os parâmetros estabelecidos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

pela IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG, com base na própria manifestação do Regional e nos documentos analisados durante a auditoria, é possível concluir pela impossibilidade de aferição da produtividade e, conseqüentemente, de sua adequação ao normativo citado, haja vista que o TRT não dispõe da metragem de janelas e das áreas internas e externas de acordo com os tipos de pisos existentes.

Além disso, o Regional não apresentou qualquer evidência que justificasse a contratação por postos de trabalho e não por metro quadrado de área limpa, conforme modelo preconizado pela IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG. Embora cite como parâmetro para a contratação o Ato n.º 143/2009 do próprio TRT da 9ª Região e demonstre a intenção de alterá-lo, este não foi apresentado e também não justifica a forma de contratação optada pelo Tribunal.

É essencial que o TRT adeque a contratação de serviços de limpeza e conservação às normas vigentes, principalmente no que se refere ao modelo de remuneração da contratada, que deve ser por metro quadrado de área limpa e não por postos de trabalho.

Na sequência, o Tribunal argumentou que, relativo à previsão de realização de trabalhos volantes e de serviços extraordinários, houve a estimativa de deslocamentos, mas a planilha não foi publicada como anexo ao edital. Assim, mesmo que o TRT tenha se preocupado em levantar os custos decorrentes desses serviços, tais valores e respectivos quantitativos não foram contemplados na contratação e, conseqüentemente, não integraram o valor contratado.

Ainda em relação ao contrato de limpeza, especificamente à prestação de serviços nas áreas médico- odontológicas, cumpre ressaltar que, além da previsão do pagamento de adicional de insalubridade, caso cabível, o TRT deve dimensionar e deixar claro o quantitativo mínimo de postos necessários para atendimento de sua demanda, bem como evidenciar os materiais, equipamentos e uniformes (inclusive EPIs) relacionados ao serviço, além de detalhar o valor específico do metro quadrado por área limpa.

No que se refere ao apontamento relativo às exigências de uniformes, cumpre esclarecer que a deficiência reside no fato de deixar a definição para



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

momento posterior à contratação dos serviços. Na instrução das contratações futuras é necessário que o Regional especifique previamente o uniforme mínimo que as empresas devem fornecer, com detalhamento de tipos, características mínimas, quantidades de peças e frequência de fornecimento, bem como exigir que os valores unitários integrem a planilha de custos e formação de preços apresentadas durante a licitação. Caso seja necessário, pode-se exigir que a contratada apresente amostra do uniforme previamente ao início do contrato para aprovação, o que pode resguardar o fornecimento de itens em desacordo com o contrato.

Feito o registro supra, a conclusão foi no sentido de existir deficiência na elaboração dos termos de referência no âmbito do TRT da 9ª Região.

2.10 – Deficiências editalícias.

2.10.1 - Situação encontrada:

2.10.1.1. Ausência de exigências da prova de regularidade quanto ao cadastro estadual ou municipal e quanto ao fisco estadual ou municipal.

Os incisos II e III do artigo 29 da Lei n.º 8.666/1993 estabelecem, como documentação necessária para demonstração da regularidade fiscal e trabalhista da interessada em contratar com a Administração Pública, entre outras, a prova de cadastro e regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante.

No âmbito do TRT da 9ª Região, os editais não exigem a regularidade de cadastro estadual ou municipal, bem como não exigem a regularidade fiscal nessas esferas. Tal situação tem caráter sistêmico, haja vista o rol de processos que apresentaram tal situação.

Assim, conclui-se que os editais são elaborados com deficiências que potencializam os riscos de se contratar empresas com débitos fiscais. Com isso, favorecem-se os infringentes à legislação e se afeta a isonomia em relação àqueles que se mantêm regulares.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Região: Sobre esse tópico, assim se manifestou o TRT da 9ª

Da medida provisória que foi convertida na Lei n.º 10.520/02
constava:

MEDIDA PROVISÓRIA No 2.182-18, DE 23 DE AGOSTO DE 2001. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira; (grifado pelo TRT)

Com a Lei n.º 10.520/02, Estados e Municípios receberam autorização para utilizar a modalidade pregão. A regra que estabelecia a comprovação de regularidade fiscal somente perante a Fazenda Nacional, já que o Pregão era realizado exclusivamente pelos órgãos federais, foi então assim modificada:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;" (grifado pelo TRT)

(...)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

O TRT-PR entende que seus editais de licitação na modalidade pregão observam, na questão afeta à regularidade fiscal, as regras do art. 4º, inciso XIII, da Lei n.º 10.520/02 e os ensinamentos da doutrina.

Considerando que Lei 10.520/02 possui disciplina própria para tratar da regularidade fiscal e que o regime geral de licitações somente lhe é aplicável de forma subsidiária (art. 9º da Lei n.º 10.520/02), não se aplicam ao Pregão o artigo 29, incisos I e II, da Lei n.º 8.666/93.

(...)

De concluir-se que:

a) a Lei n.º 8.666/93 somente é aplicável de forma subsidiária ao Pregão (art. 9º da Lei n.º 10.520/02);

b) a Lei 10.520/02 regula totalmente a regularidade fiscal na modalidade de licitação Pregão, não precisando ser complementada pelo art. 29, incisos I a III, da Lei n.º 8.666/93;

c) em matéria de regularidade fiscal, a Lei n.º 10.520/02 exige prova de regularidade perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, não sendo permitido ao intérprete aumentar esse rol;

d) de acordo com a doutrina (Marçal Justen Filho), se o pregão foi publicado por órgão federal, a comprovação de regularidade fiscal fica limitada ao âmbito federal.

Sobre a supracitada manifestação, assim se posicionou a equipe de auditoria:

Em sua argumentação, o TRT cita a doutrina de Marçal Justen Filho como justificativa para exigência apenas da comprovação da regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, haja vista tratar-se de licitação de âmbito Federal, e nada menciona em relação à não exigência de apresentação de prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Ao se consultar a doutrina, o próprio Marçal Justen Filho, na obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 15ª edição, São Paulo, Dialética, 2012, página 476, afirma que:

3.2) Cadastros estadual e municipal (inc. II)

O inc. II desperta alguma dúvida, em virtude da conjunção “ou” constante de sua redação. Já se verificou hipótese em que o sujeito pretendia escolher entre o cadastro municipal e o estadual. Tal alternativa não se põe. O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a natureza da atividade a ser desenvolvida no curso da contratação determinará a inscrição cadastral. Assim, por exemplo, suponha-se contrato de prestação de serviços sujeito ao ISS. Não é possível apresentar prova de inscrição no cadastro estadual, eis que a atividade a ser desenvolvida acarretará a incidência de ISS (tributo de competência municipal). Será possível deixar de apresentar comprovante de inscrição no cadastro estadual em caso de prova da ausência de sua existência. Se a atividade objeto da contratação caracterizar incidência de tributo municipal, será desnecessária e imprestável a comprovação de inscrição no cadastro estadual. (grifou-se)

Ou seja, a parte inicial do inc. II deve ser interpretada em consonância com a parte final (“pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual”). Torna-se claro o motivo da utilização da conjunção referida (“ou”). Não se trata de remeter à escolha do licitante, mas de adequar a exigência à natureza da atividade desenvolvida e à competência tributária estadual ou municipal.

O STJ apreciou questão em que um particular não estava inscrito em nenhum cadastro local, por não ser contribuinte nem de tributos estaduais nem de municipais. A Administração entendeu que tal acarretaria a inabilitação. O interessado impetrou mandado de segurança e obteve sucesso. O STJ decidiu que a expressão “conforme o caso” deve ser interpretada no sentido de que apenas se e quando houver inscrição é que será necessário comprová-la. Ademais, a inscrição cadastral deveria ser avaliada em função do objeto licitado e, no caso, era dispensável a exigência. O julgado é bastante interessante, inclusive por envolver análise dos efeitos da ausência de impugnação prévia ao edital e outros temas tradicionalmente controversos no âmbito de licitações. Pode ser conferido na RSJT 113/15-51, jan. 1999, a. 11.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Portanto, a exigência de prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, nos moldes previstos no inciso II do artigo 29 da Lei n.º 8.666/1993, deve constar nos editais do TRT da 9ª Região.

Quanto à prova de regularidade fiscal perante as Fazendas Nacional, Estadual e Municipal, não há consenso na doutrina e na jurisprudência.

A Procuradoria-Geral Federal da Advocacia-Geral da União, em seu Parecer n.º 03/2014/CPLC/DEPCONSU/PFG/AGU, assim se posicionou:

12. Quanto à matéria, no Vade-mécum de licitações e contratos de autoria de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, entendeu autor que a regularidade fiscal do inciso III do art.29 da Lei n.º 8.666/93 deve ser interpretada conjugada com art.193⁵, do Código Tributário Nacional, de tal forma que sua exigência deve ser relativa apenas aos tributos que incidam sobre a atividade a ser contratada:

Pode-se afirmar hoje, com absoluta precisão, que uma das mais importantes evoluções de interpretação foi adotada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) na sessão de 02.11.97, no Processo n.º 2.479/97, cujo relator foi o eminente Conselheiro José Milton Ferreira.

Decidiram-se então importantes temas da questão que tem a ver com a aparente divergência entre o art.29, inc. III, da Lei n.º 8.666/93, e o art.193 do Código Tributário Nacional (CTN), os quais estabelecem:

[...]

No próprio direito positivo é oferecida importante solução de profunda densidade lógica, na medida em que se coordena o art.29, inc. III, da Lei n.º 8.666/93 – norma geral, Lei Ordinária

– com o art.193 do CTN, norma específica, com força de Lei Complementar: só devem ser exigidas as provas de regularidade com os tributos que incidam sobre atividade ser contratada.

(...)

18. Ademais, conforme defende Jacoby, no próprio direito positivo é possível encontrar uma solução lógica para o empasse, que consiste numa



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

interpretação sistemática do art.29, inciso III, da Lei n.º 8.666/93 com o art.193 do CTN.

19. Assim, a norma específica contida no art.193 do CTN coordena a norma geral prevista no inciso III, do art.29 da Lei de Licitações, no sentido de restringir a exigência de comprovação da regularidade tributária relativa à Fazenda Pública interessada e à atividade ou objeto ser contratado.

(...)

22. A partir dessas considerações, por meio de uma interpretação sistemática, em conformidade com as regras e princípios constitucionais, outra leitura do inc. III, do art.29 da Lei n.º 8.666/93 não é possível, se não aquela no sentido de que exigência da regularidade fiscal se restringe aos tributos de responsabilidade da Fazenda interessada na contratação e àqueles atinentes à atividade ou objeto a ser contratado. (grifou-se)

Para arrematar a questão, cita-se o artigo 193 do Código Tributário Nacional:

Art. 193. Salvo quando expressamente autorizado por lei, nenhum departamento da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, ou dos Municípios, ou sua autarquia, celebrará contrato ou aceitará proposta em concorrência pública sem que o contratante ou proponente faça prova da quitação de todos os tributos devidos à Fazenda Pública interessada, relativos à atividade em cujo exercício contrata ou concorre.

Portanto, o Regional deve incluir em seus editais a exigência contida no inciso III do artigo 29 da Lei n.º 8.666/1993 e no inciso XIII do artigo 4º da Lei n.º 10.520/2002, de modo que passe a exigir das licitantes a prova de regularidade para com a Fazenda Estadual ou Municipal, conforme cada caso, de acordo com a atividade ou o objeto a ser contratado.

Como se vê, não houve manifestação específica do Regional quanto a obrigatoriedade de exigência de apresentação de prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

defendida pela CCAUD com base na doutrina de Marçal Justen Filho (também citado pelo Tribunal auditado). Tendo em vista que a citação doutrinária na qual se embasa o Órgão auditor é lastreada em posicionamento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a inscrição estadual ou municipal só deverá ser comprovada em processo licitatório "se e quando houver inscrição", o que nos parece ser a melhor interpretação, já que lastreada no princípio da razoabilidade, este Relator acompanha o entendimento jurisprudencial esposado, no particular, para manter a exigência em comento.

Relativamente à prova de regularidade fiscal perante as Fazendas Nacional, Estadual e Municipal, merece destaque o julgado do Superior Tribunal de Justiça no RESP n° 138.745/RS, da 2ª Turma, Registro n° 199700460398, publicado no Diário da Justiça de 25/06/2001, nos seguintes termos:

A Lei 8.666/93 exige prova de regularidade fiscal perante todas as fazendas, Federal, Estadual e Municipal, independentemente da atividade do licitante.

Excerto do voto vencedor, no qual se insere o trecho supra:

(...)

No que tange à ausência de prova da regularidade fiscal de duas integrantes do consórcio, entre elas a impetrante, é de ver que a Lei de Licitações transcrita no edital, define duas situações distintas: exige para a comprovação de regularidade fiscal "prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual" (artigo 29, inciso II) e "prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei" (artigo 29, inciso III).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

O ramo de atividade do concorrente somente influi no que diz respeito à prova de inscrição no cadastro de contribuintes. A Lei 8.666/93 exige prova de regularidade fiscal perante todas as fazendas, Federal, Estadual e Municipal, independentemente da atividade do licitante. (grifei)

Além disso, ressaltou o recorrente que, "... se o próprio acórdão reconhece que seria possível – ainda que pudesse ser improvável – a existência de pendência tributária da parte do impetrante, tal fato, de par com a indiscutível exigência legal (art. 29 da Lei Federal nº 8.666/93), leva a justificar a exigência da respectiva prova negativa do débito fiscal” (fls. 402/403).

De qualquer sorte, não poderia a impetrante fugir à obrigação de apresentar tais documentos, uma vez que a necessidade de prova de regularidade fiscal estava expressa no edital e deveria ser atacada em até 5 dias úteis da data fixada para a abertura dos envelopes. Decaiu, portanto, a recorrida, do direito de impugnar os termos do edital de licitação (artigo 41, §§ 1º e 2º, Lei de Licitações).

Dessarte, acertada a decisão da Comissão de Licitação que declarou inabilitado o consórcio integrado pela recorrida, consoante o edital e as disposições da Lei 8.666/93, motivo pelo qual deve ser reformada a decisão proferida pelo Tribunal *a quo* e denegada a segurança”.

Também o Tribunal de Contas da União tem decidido nesse sentido, senão vejamos:

Acórdão 119/2011 – Plenário

9.1.1. a cada pagamento referente a contrato de execução continuada ou parcelada, exija do contratado a comprovação da regularidade fiscal para com a Seguridade Social, o FGTS, as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, em observância ao § 3º do art. 195 da Constituição Federal e aos arts. 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993;

Acórdão 645/2007 – Plenário



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Emita empenho e efetue pagamentos somente a fornecedores que estejam em plena regularidade fiscal para com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, nos termos do arts. 29, inciso III, 55, incisos III e XIII, e 71 da Lei n° 8.666/1993, e 63, § 2º, inciso I, da Lei n° 4.320/1964.

Acórdão 90/2004 – Segunda Câmara

Determine às contratadas a regularização fiscal junto às Fazendas Estadual e Municipal, inclusive, assinalando prazo para as providências necessárias, sob pena de rescisão contratual.

Destarte, em consonância com as decisões supra, acolho o parecer da CCAUD, no particular, para manter a necessidade de se exigir, nos editais de licitação, comprovação, pelas empresas licitantes, de regularidade fiscal junto às Fazendas Federal, Estadual e Municipal, conforme cada caso, de acordo com a atividade ou objeto a ser contratado.

2.10.1.4 Exigência de vistoria prévia sem justificativa.

(...)

A legislação relativa a licitações e contratos é clara quanto à necessidade de se assegurar o tratamento isonômico entre as licitantes e de não se frustrar o caráter competitivo das licitações, como se pode verificar no artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993.

No edital do PO 072/2012, o Tribunal exigiu a realização de vistoria prévia como condição para participação na licitação, sem fazer constar qualquer justificativa que fundamentasse a exigência.

A IN SLTI/MPOG n.º 02/2008, em suas regras e diretrizes para a contratação de serviços, dispõe que é possível a exigência de vistoria desde que devidamente justificada e, sempre que possível, esta deverá ser substituída pela divulgação de fotos, plantas, desenhos técnicos e congêneres.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Em relação à vistoria prévia, o TCU tem se manifestado no sentido de que somente pode ser exigida em casos excepcionais, em situações em que a complexidade ou natureza do objeto a justifiquem. Quando não for essa a situação concreta, mostra-se suficiente a simples declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições de prestação dos serviços.

Cita-se trecho do voto relativo ao Acórdão TCU n.º 234/2015 – Plenário, no qual o Ministro Relator Benjamin Zymler afirmou que:

25. No que tange à exigência de atestado de visitação ao local da obra por profissional do quadro permanente da licitante, emitido em visita realizada em duas datas pré-definidas, destaco que concordo integralmente com a análise da unidade técnica, no sentido de que a jurisprudência deste Tribunal estabelece que a vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando imprescindível, bem como o edital de licitação deve prever a possibilidade de substituição de tal atestado por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto. (grifou-se)

(...)

29. Assim, as condições de realização dessa visita devem ser ponderadas e avaliadas de modo a evitar a restrição indevida ao caráter competitivo do certame, em atendimento ao art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

30. As visitas ao local de execução da obra devem ser prioritariamente compreendidas como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigação imposta pela Administração. Essa é a melhor interpretação do art. 30, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos. Tais visitas devem ser facultadas aos participantes do certame, pois têm por objetivo servir de subsídio à elaboração da proposta de preços e dirimir eventuais dúvidas acerca dos projetos e demais elementos que compõem o edital. Deixando de permitir o acesso dos licitantes ao local da obra, estará a Administração se expondo a pleitos futuros dos contratados, durante a execução de uma obra ou da prestação de um serviço, a respeito da insuficiência de informações nos projetos.

(...)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Em que pese o Tribunal alegar que não inclui mais a exigência de vistoria em seus pregões, com o intuito de se manter o caráter vinculante das decisões do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e de se monitorar as práticas do Regional, entende-se necessária a manutenção do achado.

2.10.1.7. Inobservância dos critérios estabelecidos pela IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG na elaboração de edital.

Preliminarmente, destacam-se as seguintes disposições da IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG:

Art. 19. Os instrumentos convocatórios devem conter o disposto no art. 40 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, indicando ainda, quando couber:
(...)

III - o modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços, conforme Anexo III desta Instrução Normativa, o qual constituirá anexo do ato convocatório e deverá ser preenchido pelos proponentes;
(...)

IX - a exigência da indicação, quando da apresentação da proposta, dos acordos ou convenções coletivas que regem as categorias profissionais vinculadas à execução do serviço, quando for o caso;

De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, o enquadramento sindical do trabalhador é, via de regra, estabelecido pela atividade preponderante do empregador; portanto a vinculação de uma empresa licitante a uma convenção coletiva será determinada por sua atividade preponderante e não por determinação do contratante dos serviços.

O Acórdão TCU n.º 369/2012 – Primeira Câmara corrobora o entendimento acima, visto que contém recomendação para que não se indique, nas licitações, o acordo ou convenção coletiva de trabalho que deverá ser adotado pelas licitantes, mas se exija que as convenções coletivas sejam cumpridas pelos contratantes, conforme jurisprudência do próprio TCU e do Tribunal Superior do Trabalho.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

No mesmo sentido, a área técnica do TCU consignou na instrução do Acórdão n.º 3.001/2015 – Segunda Câmara que:

74. Conforme apontado na instrução anterior (peça 8), a definição quanto à filiação ao sindicato depende da atividade econômica preponderante da empresa a ser contratada, nos termos dos arts. 511 e 570 da CLT, não cabendo à Administração Pública interferir ou impor filiação a qualquer sindicato. Logo, o fundamento para o enquadramento sindical do empregado é a atividade da empresa e não a função que o trabalhador exerce nela. Assim, os valores das planilhas de composição de custos e formação de preços da licitante poderiam ser divergentes do adotado no Pregão Eletrônico 72/2014.

Nesse diapasão, verificou-se que, nos editais de contratação de serviços contínuos com cessão de mão de obra (terceirizações), sistematicamente, não se exigiu que as licitantes indicassem a convenção coletiva que balizou a proposta. Pelo contrário, o TRT fixou a convenção coletiva a ser adotada na licitação e também algumas obrigações com benefícios que não necessariamente seriam obrigatórios, caso a licitante estivesse vinculada a outra convenção.

Em consequência disso, há risco potencial de oneração do contrato por custos de benefícios desnecessários, bem como contrato fica sujeito às alterações da respectiva convenção fixada.

(...)

Assim como no achado anterior (10.2.1.4), apesar de o Regional informar que já adotou providências para sanear a deficiência dos editais, entende-se necessária a manutenção do achado para que se possa monitorar as práticas do Regional.

Logo, como demonstrado nos itens 2.10.1.1., 2.10.1.4. e 2.10.1.7. do Relatório de Auditoria, a equipe auditora concluiu haver deficiências na elaboração dos editais no âmbito do TRT da 9ª Região em razão de: 1) não se exigir prova de regularidade das licitantes quanto ao cadastro estadual ou municipal e quanto ao fisco estadual ou municipal;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

2) exigência de vistoria prévia sem justificativa; 3) inobservância dos critérios estabelecidos pela IN n° 02/2008 – SLTI/MPOG na elaboração de edital com a fixação de convenções coletivas.

2.11 – Ausência da fundamentação do enquadramento do objeto contratado à estratégia de registrar preços.

2.11.1 – Situação encontrada:

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um procedimento especial para contratações futuras, no qual os preços são formalmente registrados, por prazos e quantidades fixadas, não havendo obrigação de contratação pela Administração.

Tal sistema encontra fulcro no artigo 15, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, o qual estabeleceu que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas por meio do SRP, bem como no artigo 11 da Lei n.º 10.520/2002, ao fixar que as compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666/1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Na esfera federal, o SRP é regulamentado pelo Decreto n.º 7.892/2013, que revogou os Decretos n.º 3.931/2001 e n.º 4.342/2002.

O Artigo 3º do Decreto n.º 7.892/2013 prevê as hipóteses de aplicação do SRP, nos seguintes termos:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Assim, percebe-se que a decisão de registrar preços trata-se de estratégia da administração cuja instrução integra os estudos preliminares da fase de planejamento.

Nesse sentido, a Lei n.º 8.666/1993, em seu artigo 6º, inciso IX, define o projeto básico (termo de referência) como elemento necessário e suficiente com subsídios para montagem do plano de licitação, elaborado com base nas indicações de estudos técnicos preliminares.

Nesse contexto, a Administração, ao planejar suas contratações, além de tratar da estratégia da contratação, deve se incumbir de levantar informações específicas sobre o serviço a ser terceirizado, sobretudo quando este se tratar de cessão de mão de obra exclusiva, em razão dos impactos financeiros e, administrativos.

Tais informações encontram-se exemplificadas no plano de trabalho previsto no Decreto n.º 2.271/1997, que regula tal situação no âmbito do Poder Executivo e no qual se exige o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis, justificativa e relação entre quantidade e demanda.

Nesse sentido, previamente à definição da estratégia da adoção do sistema de registro de preços para a contratação de serviços terceirizados, necessário se faz a fixação dos quantitativos reais no âmbito do planejamento da contratação.

Cumprir destacar trecho do voto da Ministra Relatora do Acórdão TCU n.º AC-1737-24/12-Plenário:

Para melhor compreensão do assunto, transcrevo o artigo 2º do Decreto 3.931/2001, que regula o SRP na esfera federal:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e

IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

(...)

É fato que os serviços de natureza continuada devem ser objeto de programação tal que permita a definição prévia dos quantitativos a serem contratados e, portanto, em regra não se enquadram na exigência disposta no inciso IV transcrito acima. Entretanto, não vejo óbices para que eventuais contratações atendam a um dos demais incisos do referido dispositivo, pois a subsunção da situação de fato a apenas uma dessas condições pode tornar regular a utilização do sistema de registro de preços. (grifou-se)

Ocorre que, no âmbito das contratações do TRT da 9ª Região, verificou-se o uso sistemático de ata de registro de preços como estratégia de contratação para os serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (terceirizações) sem a devida fundamentação baseada nas hipóteses regulamentares.

Preliminarmente, destaque-se que tal temática já fora objeto de análise pelo TCU, conforme consta do Acórdão n.º 1.737/2012 – Plenário, abaixo exposto:

6. No ponto, manifesto minha concordância com o entendimento expresso no Acórdão, porquanto o Sistema de Registro de Preços está intimamente vinculado às situações onde a contratação se dará por



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

estimativa, ou seja, quando não se tem a precisão do quantitativo a ser contratado, consoante dispõe o art. 2º, do Decreto 3.931/2001, que regulamenta o SRP previsto no art. 15 da Lei 8.666/93, verbis:

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses: (...)

IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

7. A propósito do tema em questão, não se pode olvidar dos ensinamentos do ilustre Marçal Justen Filho, cuja autorizada lição assim expõe a matéria:

No sistema de registro de preços, a principal diferença reside no objeto da licitação. Usualmente, a licitação destina-se a selecionar um fornecedor e uma proposta para uma contratação específica, a ser efetivada posteriormente pela Administração. No registro de preços, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para a contratações não específicas, seriadas, que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes. A proposta selecionada fica à disposição da Administração que, se e quando desejar adquirir, se valerá dos preços registrados, tantas vezes quantas o desejar (dentro dos limites estabelecidos no ato convocatório) [JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12ª Ed. São Paulo: dialética, 2008, p. 180].

8. Nessa perspectiva, conquanto o normativo não seja expresso em afastar as contratações em comento, alinha-se ao entendimento de que a terceirização de mão-de-obra não se amolda às disposições legais que normatizam o sistema de registro de preços, porquanto, nessas contratações, mostra-se como pressuposto inafastável o conhecimento das reais necessidades do órgão, não ficando ao arbítrio do gestor realizar, a posteriori, o planejamento da efetiva quantidade de empregados que contratará. (grifou-se)

9. Demais disso, consoante destacado pelo Ministro- Presidente, Ubiratan Aguiar, ao despachar o pedido de medida cautelar nestes autos (f. 260-261, v. p), “não restou justificada a utilização do SRP uma vez que a administração estipulou previamente, com precisão, o objeto a ser contratado



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

(qualificação e quantitativo do pessoal necessário), o período e o lugar da prestação de serviços de natureza contínua, características ausentes na contratação de serviços por esse modelo”.

Acerca disso, ressalte-se que as contratações em comento possuem características de atividade contínua e ininterrupta e, portanto, devem ser objeto de planejamento prévio com a conclusão da real necessidade; todavia não se encontra nas instruções processuais a motivação para adoção do SRP em tais objetos.

Diante do exposto, observa-se que a justificativa de adoção do sistema de registro de preços não foi enquadrada nas opções previstas no decreto regulamentar, bem como não se coaduna com as características da demanda de continuidade e ininterrupta.

Logo, conclui-se que houve falhas na definição da estratégia da contratação.

Cumprido destacar que, como consequência, a estratégia adotada levou o TRT da 9ª Região a inovar nos procedimentos de gestão e contratação, de maneira a não observar o ordenamento jurídico aplicável às alterações contratuais, com destaque para contratação de postos de trabalho na forma de aditivos irregulares, decorrentes de uso de ata de registro de preço, até mesmo vencida, o que na prática corresponde à fuga do processo licitatório sem as garantias da vantajosidade à Administração.

(...)

Essencialmente, o TRT da 9ª Região argumentou que, com apoio na jurisprudência do TCU e na ausência de proibição legal, entende não haver impedimento na licitação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra via sistema de registro de preços.

(...)

Preliminarmente, impende ressaltar que a ocorrência apontada pela equipe de auditoria caracterizou-se por dois aspectos encontrados nos processos de contratação de serviços terceirizados analisados em conjunto.

O primeiro consigna a necessidade de planejamento da contratação, exemplificando a importância de um plano de trabalho como estudo



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

preliminar à elaboração do termo de referência, fase em que os quantitativos devem ser definidos e justificados, bem como os impactos da contratação para a Administração.

No segundo, tem-se a ausência da motivação do uso do sistema de registro preço diante das hipóteses regulamentares prevista no supracitado decreto.

Ante o relatório de fatos apurados, o TRT da 9ª Região refutou o presente achado de auditoria e colacionou jurisprudência do TCU decorrente da análise de processos de contratação por meio de registros de preços cujos objetos referem-se a serviços contínuos com ou sem cessão de mão de obra exclusiva, em que o colegiado da Corte de Contas não identificou inconformidades, e, ainda, reformulou posicionamento anterior permitindo a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos.

Todavia, o TRT não trouxe à baila a demonstração, na instrução processual de suas contratações, da motivação e do enquadramento legal para adoção do sistema de registro preços.

A equipe de auditoria, ao citar o voto da Ministra Relatora do Acórdão AC-1737-24/12-Plenário, em que se concluiu por reformular jurisprudência que impedia a utilização do sistema de registro de preços para contratação serviços contínuos, visou destacar, conforme expresso na situação encontrada acima, trecho em que a relatora consignou não ver óbice na utilização do SRP para contratação de serviços contínuos desde que eventuais contratações atendam a um dos demais incisos do dispositivo legal (decreto regulamentar), pois a subsunção da situação de fato a apenas uma dessas condições pode tornar regular a utilização do sistema de registro de preços, visto que a fundamentação baseada na impossibilidade de ser definir os quantitativos a serem contratados não se coaduna com o objeto de terceirização com cessão de mão de obra.

Em face disso, percebe-se que persiste razão ao TRT da 9ª Região em defender a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos desde que presente a clara motivação, entendida como



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

explicação, fundamentação ou explicitação dos motivos que conduziram os estudos preliminares à estratégia de registro de preços.

(...)

Nesse diapasão, em face de as instruções administrativas no âmbito do TRT limitarem-se a meramente indicar a necessidade de contratação de empresa especializada, via sistema de preços, conforme se verifica na apresentação da demanda, nos termos de referência e nos editais, não se pode concluir quais as circunstâncias que enquadrariam tal contratação à hipótese legal de uso do SRP.

(...)

Lançados os fundamentos supra, concluiu a equipe, no particular, que as contratações para atendimento de serviços contínuos com cessão de mão de obra, no âmbito do TRT da 9ª Região, estão destituídas da justificativa e motivação para adoção do Sistema de Registro de Preços, com expresse enquadramento em ao menos um dos incisos do artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013.

Não que a equipe se posicione contra a utilização do SRP, tendo inclusive citado trecho do voto da Ministra Relatora do Acórdão TCU n.º AC-1737-24/12-Plenário ressaltando que ela não vê óbice na utilização do SRP para a contratação de serviços contínuos com cessão de mão de obra. O entendimento é outro: o SRP pode sim ser utilizado para esse tipo de contratação, desde que a Administração justifique prévia e claramente o motivo de sua utilização ao invés de realização de licitação, fazendo, para tanto, o enquadramento prévio da necessidade em algum dos incisos do artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013, o que, no caso do TRT da 9ª Região, detectou-se sistematicamente não ser feito.

Também aqui há que se enfatizar que, apesar de referido Decreto não ser norma imperativa para os órgãos do Poder Judiciário, trata-se de exemplo de boa prática administrativa cuja adoção por este Conselho é salutar, para se imprimir caráter vinculante para os órgãos do Poder Judiciário Trabalhista de 1º e 2º Graus.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Destarte, acolho as proposições da equipe de auditoria quanto a este tópico.

2.12- Inconsistências nos pareceres jurídicos.

2.12.1 – Situação encontrada:

Os processos de contratação pública devem ser instruídos com parecer jurídico prévio, nos termos do inciso VI, artigo 38, da Lei n.º 8.666/1993, bem como as minutas de editais, contratos e demais ajustes devem ser previamente aprovadas pela assessoria jurídica.

Tal procedimento visa assegurar à Administração a legalidade da contratação e seus fundamentos.

Nesse contexto, a jurisprudência deixa cada vez mais claro que as disposições do artigo 38 da Lei de Licitações não se consubstanciam em manifestação meramente opinativa, mas em fundamentação do ato administrativo, razão pela qual o TCU tem se posicionado por responsabilizar solidariamente a assessoria jurídica em caso de defeitos nos atos em que seja imputada culpa à autoridade competente.

Cita-se abaixo excerto do Acórdão TCU n.º 5.291/2013 1ª Câmara:

Pedido de reexame em representação. Responsabilidade. Parecerista. Em casos de parecer vinculante, o parecerista responde subjetivamente por seus atos. A parecerista aprovou o instrumento convocatório com flagrantes vícios, sem embasamento doutrinário ou jurisprudencial.

No mesmo sentido, cumpre destacar o voto do relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, exarado no Acórdão TCU n.º 1.337/2011 – Plenário, a saber:

Da leitura do parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993 (examinar e aprovar), combinada com a do art. 11 da Lei Complementar 73/1993



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

(examinar prévia e conclusivamente), depreende-se que, para prática dos atos nele especificados, o gestor depende de pronunciamento favorável da consultoria jurídica, revelando-se a aprovação verdadeiro ato administrativo. Sem ela, o ato ao qual adere é imperfeito. E o "ato de aprovação" está nominalmente identificado como ato administrativo por Hely Lopes Meirelles ("Direito administrativo brasileiro", 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1999, p. 172).

Dessa forma, ao examinar e aprovar (art. 38, § único, da Lei nº 8.666/93), ou de outra forma, ao examinar prévia e conclusivamente (art. 11 da LC 73/93) os atos de licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal e solidária pelo que foi praticado, não se podendo falar em parecer apenas opinativo.

Nesse diapasão, após análise de alguns processos do TRT, identificaram-se impropriedades decorrentes de falhas nos processos de contratação cujos pareceres jurídicos não foram suficientes para afastá-las.

Citam-se a seguir os achados relativos ao tema:

2.12.1.1. Quanto à estratégia da contratação.

(...)

Sistematicamente, nas contratações relativas à terceirização no âmbito do TRT da 9ª Região, o edital aprovado pela assessoria jurídica define como estratégia de contratação a adoção de sistema de registros de preços. Não constam da instrução processual fundamentos que afastassem o exigível planejamento prévio previsto em jurisprudência e no Decreto n.º 2.271/1997, bem como o claro enquadramento do objeto nas hipóteses legais de aplicabilidade do registro de preços.

(...)

Em essência, o TRT manifestou-se, diante dos fatos apurados, no sentido de que seus pareceres observam as referências ao Acórdão n.º 1.944/2014 do Plenário do TCU, quanto à abrangência da avaliação dos documentos e não adoção de pareceres sintéticos.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Em relação a tais apontamentos, e principiando pela subsunção dos objetos contratados às hipóteses legais de cabimento do Sistema de Registro de Preços (SRP), fundamenta ausência de restrição legal a que atividades de terceirização com cessão de mão de obra exclusiva constituam objetos de registro de preços.

Sustenta seu argumento, com razoabilidade jurídica, balizando-se na reafirmada jurisprudência do TCU, nos precisos termos do Acórdão n° 1.737/2012 do Plenário, no Acórdão TCU n° 3.605/2014-Plenário e destaca a seção "Informativo de Licitações e Contratos" n.º 227, hospedada no sítio eletrônico do TCU.

(...)

O TRT da 9ª Região também refutou os apontamentos da equipe de auditoria quanto à aplicação do Decreto n.º 2.271/1997 (exigência de elaboração de plano de trabalho) e asseverou que, não obstante suas diretrizes constituam vetor normativo referencial para licitações/contratações da espécie paradigma cuja observância (a exemplo da IN-MPOG n° 2/2008) deve ser preconizada, como referência, na jurisprudência do TCU –, tal norma regulamentar não vincula, legalmente, a Administração do TRT-9 enquanto órgão da estrutura do Poder Judiciário no exercício de função administrativa de licitante/contratante.

Consigna ainda que, embora não instrua seus processos licitatórios/contratuais com um específico instrumento de "plano de trabalho" (assim formalmente designado), busca alcançar a partir de ações e procedimentos que, não pautados pelo rigor formal do Decreto n° 2.271/1997, têm, materialmente, igual natureza jurídica – "termo de referência"/projetos (básico/executivo) – e idênticas finalidade e eficácia potencial do aludido "plano de trabalho".

Por derradeiro, alude que, ao examinar e aprovar as minutas de edital/contrato, a ASSEJUR cuidou, no preâmbulo de tais manifestações, de incorporar explicitamente, à guisa de fundamentação, as justificativas (motivação), quantitativos, estimativa de custos, especificações técnicas e demais elementos produzidos e disponibilizados pelo "requisitante" (no caso, o Serviço de Gestão de Terceiros da Secretaria Administrativa).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Conclui o TRT da 9ª Região que a instrução processual das licitações-contratações de serviços contínuos/terceirizados não negligenciou procedimentos prévios de estratégia/planejamento, tampouco os pareceres jurídicos foram omissos na consideração de tais elementos e na indicação dos respectivos fundamentos jurídicos (fáticos/técnicos e legais propriamente ditos).

(...)

Primeiramente, é imperioso destacar que o apontamento da equipe de auditoria foi caracterizado pela situação encontrada de não constar da instrução processual fundamentos que afastassem o exigível planejamento prévio previsto em jurisprudência e no Decreto n.º 2.271/1997, bem como o claro enquadramento do objeto nas hipóteses legais de aplicabilidade do registro de preços.

Percebe-se da embasada manifestação do TRT da 9ª Região que a obrigatoriedade dos dispositivos constantes do Decreto n.º 2.271/1997 não alcança o Poder Judiciário, persistindo razão ao TRT quanto a esse ponto, ainda que, conforme já abordado pelo Achado 2.8 e, como bem acentuado pelo próprio TRT, as diretrizes contidas no aludido decreto, constituam vetor normativo referencial para licitações e contratações preconizado, como referência de boa prática, na jurisprudência do TCU.

Esclarece-se que a elaboração de plano de trabalho é ato que integra os estudos técnicos preliminares à elaboração do termo de referência e demais instruções da fase interna da contratação de serviços com cessão de mão de obra. Portanto, os atos sucessórios baseiam-se nos estudos, mas não têm condão de substituí-los, pois foi assim que previu o legislador nos termos do inciso IX, artigo 6º, da Lei n.º 8.666/1993.

Nesse ponto, entende-se que a proposta de encaminhamento do Achado 2.8 alcançará o aludido aspecto de planejamento.

Mas a questão central do achado de auditoria decorre do fato de que os pareceres jurídicos careceram de abordar o enquadramento do objeto às hipóteses legais do normativo regulamentar, razão pela qual se necessita tecer alguns esclarecimentos.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Primeiramente, reafirma-se o princípio da motivação dos atos administrativos, na forma preconizada por Hely Lopes Meirelles :
“denomina-se motivação a exposição ou a indicação por escrito dos fatos e dos fundamentos jurídicos do ato”.

Nesse contexto, a análise, pela equipe de auditoria, dos atos administrativos constantes dos supracitados processos de contratação buscou identificar, no planejamento da contratação ou nos termos de referência e até mesmo nos editais, analisados pela Assessoria Jurídica, a submissão do pressuposto de fato às hipóteses legais para adoção do sistema de registro de preço.

Pela ausência de tal submissão, verifica-se a caracterização do achado, uma vez que o TRT, em sua manifestação, limitou-se a defender a tese geral de utilização do sistema de registro de preços em serviços de natureza contínua, tese bem fundamentada, mas não trouxe nenhuma evidência dos autos dos processos de contratação quanto à análise fática do objeto frente aos incisos dispostos nos decretos regulamentares vigentes em cada caso concreto.

Em que pese o TRT tenha explicitado nos Pareceres n.º 274/2012 (PO n.º 72/2012), n.º 398/2014 (PO n.º 80/2014) e n.º 89/2015 (PO n.º 8/2015) a fundamentação legal aplicável, não há referência do objetivo enquadramento às condicionantes normativas, quais sejam:

Decreto 7.892/2013

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV- quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

e/ou

Decreto 3.931/2001

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e

IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Em face disso, verifica-se que, em razão da ausência nas instruções dos atos administrativos e nos documentos que propuseram o registro de preços (apresentação de demanda, termo de referência ou edital) - do claro enquadramento às condicionantes impostas pelo legislador, não poderiam prosperar os pareceres da Assessoria Jurídica sem a devida orientação e/ou avaliação dos pressupostos de fato frente ao normativo aplicável, o que caracteriza a inconsistência apontada pela equipe de auditoria.

2.12.1.4. Quanto às instruções de aditivos contratuais.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

A contratação de serviços de limpeza, conservação, jardinagem e copeiragem, no TRT da 9ª Região, foi dividida em quatro lotes, relativos às cidades polo de Maringá, Cascavel, Londrina e Curitiba, conforme instrução do PO 072/2012, que resultou nos Contratos n.º^{os} 16/2013, 19/2013, 21/2013 e 59/2013.

Ao se analisar os aditivos aos contratos supracitados, verificaram-se as seguintes situações:

- a) A assessoria jurídica do TRT manifestou-se no sentido de que os acréscimos aos objetos contratados eram possíveis em razão da existência de saldo nas atas de registro de preços e não os enquadraram nas hipóteses de aditivo contratual, inclusive com a limitação legal de aditivos de até 25% do valor do contrato.

Na instrução de acréscimos de postos de trabalho, a assessoria jurídica não verificou previamente a validade das atas de registro de preços que originaram as contratações e manifestou-se pela possibilidade de acréscimo aos objetos contratados em razão da existência de saldo nas atas.

Os professores Marçal Justen Filho e Paulo Rui Barbosa, ensinam, respectivamente, que:

O edital de licitação do registro de preços deverá estabelecer todas as condições relevantes para as futuras contratações. Essas condições deverão ser observadas por ocasião do aperfeiçoamento de cada contrato. Respeitado o prazo de validade do registro e os quantitativos máximos previamente indicados por ocasião da licitação, a Administração poderá realizar tantas contratações quantas se fizerem necessárias. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª edição. (grifou-se)

As contratações decorrentes de uma ata de registro de preços somente serão válidas se realizadas dentro do prazo de vigência desta. Todavia a execução desses contratos poderá se estender além do prazo de vigência daquela Ata e, por sua vez, obedecerão a todo disciplinamento previsto em lei para a execução contratual, inclusive quanto à prorrogação dos mesmos.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Sistema de registro de preços (SRP). Coleção 10 Anos de Pregão. Curitiba:
Negócios Públicos, 2008.

(...)

Conclui-se, portanto, que a falha dos pareceres jurídicos levou a Administração a firmar aditivos irregulares, em desacordo com a legislação e a doutrina aplicáveis.

i) No Parecer n.º 194/2015, relativo ao 13º aditivo ao Contrato n.º 59/2013 (Lote 4 – Curitiba), que tratou da supressão de um posto de operador de máquina costal e de 19 postos de servente 4h diárias sem GAF e de um posto de servente 8h diárias com GAF e do acréscimo de 15 postos de servente 8h sem GAF, a assessoria jurídica manifestou ser possível o aditivo ao contrato por não ultrapassar o limite de 25% do valor do contrato, previsto no art. 65, §1º, da lei n.º 8.666/1993, considerando somente a diferença do valor do contrato em decorrência da supressão e do acréscimo simultâneos, e não o valor total dos acréscimos realizados.

Ocorre que os percentuais de acréscimo e supressão devem ser analisados separadamente, pois, mesmo que ocorram ao mesmo tempo, tratam-se de institutos diferentes.

Conforme Acórdão TCU n.º 749/2010 – Plenário, reafirmado pelo Acórdão TCU n.º 549/2011 – Plenário, o entendimento da Corte de Contas quanto à metodologia de cálculo para efeitos de observância aos limites de alterações contratuais previstos em lei deve observar os seguintes termos:

9.2. [...] para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei 8.666/1993, passa a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal. (grifou-se)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Com base em todo o contexto exposto, conclui-se pela deficiência dos pareceres que fundamentaram as contratações e os aditivos supracitados, uma vez que as avaliações jurídicas compõem o sistema de freios e contrapesos da Administração, de modo a propiciar o prévio controle de legalidade.

2.12.1.2. Manifestação do TRT:

O TRT da 9ª Região refutou quase a totalidade dos apontamentos de auditoria, consignando, em essência, os seguintes argumentos:

- a) No que se refere aos acréscimos aos objetos contratados com fundamento na utilização do saldo nas atas de registro de preços e sem o enquadramento nas hipóteses de aditivo contratual, inclusive com a limitação legal de aditivos de até 25%.

Quanto a este ponto, o TRT balizou-se em extensas considerações doutrinárias acerca da natureza jurídica da ata de registro de preços, cujo teor apresenta as seguintes teses:

A relação jurídica formalizada na ata de registro de preços possui natureza de contrato preliminar ou pré-contrato unilateral, o qual possui como objeto uma obrigação de fazer: a de firmar contrato(s) definitivo(s), que satisfaça(m) diretamente a necessidade da Administração Pública; a ata de registro dispõe de autonomia e autossuficiência e se equipara materialmente ao contrato propriamente dito, no tocante à produção de efeitos jurídico-contratuais (eficácia jurídica) e que por isso os quantitativos registrados, submetida à competição (licitada), já constitui objeto de um contrato (ou contrato preliminar ou pré-contrato), ao qual o licitante-beneficiário da ata está vinculado e em decorrência do qual se encontra comprometido e obrigado à correspondente prestação (in casu, execução de serviços); se a ata de registro de preços consigna, além do preço, um quantitativo do objeto e se essa quantidade já foi previamente contratada (ou pré-contratada), cada respectiva demanda da Administração, até o limite do quantitativo registrado, não constituirá, então, uma nova (e desnecessária)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

contratação; e, se observada a quantidade registrada – e (pré) contratada –, cada demanda adicional pelo objeto não constitui novo contrato e o torna ocioso, bastando que fossem emitidas ordens de entrega ou de execução {ou "diversas notas de empenho"}, à medida que a Administração demandasse a entrega dos bens ou a prestação dos serviços registrados, constituída a ARP, o próprio e específico termo de contrato – principal e eventuais aditivos – seriam dispensáveis.

Em face disso, conclui o TRT que os referidos aditamentos não se prestaram ao acréscimo quantitativo do objeto da contratação (a rigor, inexistente), mas, tão somente, converteram-se em instrumentos que formalizaram a demanda adicional pelos serviços e incorporaram ao instrumento de contrato principal o remanescente (saldo) do objeto já (pré) contratado por força da ARP, otimizando o aproveitamento dos recursos materiais e humanos disponíveis.

Daí entende-se que, existindo remanescente (saldo) na ARP, estes poderão ser demandados sem cogitar-se do limite de acréscimo de 25% imposto pelo § 1º do artigo 65 da Lei n.º 8.666/1993, na medida em que esta limitação incide em função de alteração quantitativa do objeto contratado (que, a rigor, não houve). Ademais, tal limite de aumento é aferido sobre o valor total (atualizado) do contrato, o que pressupõe que seu objeto foi integralmente contratado – o que não ocorre com a ARP, que só exaure o seu objeto quando a quantidade total registrada for "consumida" pela Administração, não remanescendo qualquer saldo.

- b) Na instrução de acréscimos de postos de trabalho, a assessoria jurídica não verificou previamente a validade das atas de registro de preços que originaram as contratações e manifestou-se pela possibilidade de acréscimo aos objetos contratados em razão da existência de saldo nas atas.

No que se refere a este ponto, o TRT apresentou, em síntese, trechos de parecer em conformidade à observância das vigências das atas, mas confirma o achado ao afirmar que, ao emitir os aludidos Pareceres n. 140, 272, 296 e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

343, a unidade de assessoramento jurídico equivocou-se ao invocar tais documentos "vencidos" como eficazes para promover alterações quantitativas no objeto contratado – ainda que os acréscimos pudessem acomodar-se no limite do §1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993 e, então, nesse dispositivo legal pudessem (e devessem) ser fundamentados.

c) Quanto à indevida compensação dos percentuais de acréscimo e supressão nos aditivos contratuais.

Nesse ponto, o TRT ratifica o achado de auditoria e delinea que, conforme textualmente consignado no referido Parecer n.º 194/15, a ASSEJUR considerou, para fins do § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, "os simultâneos acréscimo e supressão" de quantitativos do objeto e que tal parâmetro de aferição vai, efetivamente, de encontro ao preconizado pelo TCU nos aludidos julgados do órgão pleno da Corte Federal de Contas.

Informa, ainda, que admitido o cometimento de tal impropriedade e da imediata prevenção para vindouros aditamentos da espécie, existem atenuantes que demonstram que o exame de termos aditivos contratuais tem sido conduzido com cautela e empenho pela unidade de assessoramento jurídico, em suas sucessivas e diferentes composições.

2.12.1.3. Análise:

Diante das informações trazidas à baila pelo TRT, cumpre, preliminarmente, traçar alguns esclarecimentos.

Em primeiro lugar, no que se refere ao uso de saldo de atas como fundamento de alteração do primeiro contrato dela decorrente, com as devidas vênias, em que pese o TRT ter buscado um longo reforço doutrinário sobre a tese de a Administração considerar ata e contrato como o mesmo elemento jurídico, esse entendimento não é acompanhado de jurisprudência correspondente.

A título de ilustração, cita-se o conteúdo do Informativo de Jurisprudência do TCU n.º 23, referente às Sessões de 29 e 30 julho de 2010:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Ata de registro de preços: 1 - Distinção entre ata e contrato

Representação formulada ao TCU apontou indícios de irregularidade no Pregão n.º 187/2007, sob o sistema de registro de preços, realizado pelo Governo do Estado de Roraima para eventual aquisição de gêneros alimentícios, destinados a atender aos alunos da rede pública estadual de ensino. Em consequência, foi realizada inspeção pela unidade técnica, tendo sido constatado que a formalização da ata de registro de preços e a celebração do contrato para fornecimento das mercadorias *“ocorreram em um mesmo instrumento”*, isto é, ao mesmo tempo em que foram estabelecidas características de uma ata de registro de preços, tais como a vigência do registro e os prazos e condições para contratação, foram fixadas condições, direitos, obrigações e regras próprias de um termo contratual, tais como o valor pactuado, as penalidades a que se sujeita a contratada e as obrigações das partes. Com base no Decreto Federal n.º 3.931/2001 – que regulamenta o registro de preços previsto na Lei n.º 8.666/93 –, o relator salientou que a ata de registro de preços tem natureza diversa da do contrato. Na verdade, *“a ata firma compromissos para futura contratação, ou seja, caso venha a ser concretizado o contrato, há que se obedecer às condições previstas na ata”*. Ademais, “a ata de registro de preços impõe compromissos, basicamente, ao fornecedor (e não à Administração Pública), sobretudo em relação aos preços e às condições de entrega. Já o contrato estabelece deveres e direitos tanto ao contratado quanto ao contratante, numa relação de bilateralidade e comutatividade típicas do instituto”. No caso em tela, o contrato foi celebrado pelo valor total da proposta apresentada pela vencedora da licitação, o que significa “desvirtuamento do instituto do registro de preços”, além do que, para o relator, nenhuma das situações delineadas no art. 2º do Decreto 3.931/2001 – que elenca as hipóteses em que o sistema de registro de preços deve ser preferencialmente utilizado – foi atendida. Após concluir que teria sido *“mais apropriada a realização de pregão eletrônico para fornecimento de bens de forma parcelada, na sua forma ordinária, sem a formalização de ata de registro de preços”*, o relator propôs e a Segunda Câmara decidiu expedir determinação corretiva à



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desporto de Roraima, para a gestão de recursos federais. *Acórdão n.º 3273/2010- 2ª Câmara, TC-018.717/2007-3, rel. Min-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 29.06.2010.*

No mesmo sentido, tem-se no Acórdão n.º 1.285/2015 a definição de que a ata de registro de preços caracteriza-se como um negócio jurídico em que são acordados entre as partes, Administração e licitante, apenas o objeto licitado e os respectivos preços ofertados. A formalização da ata gera apenas uma expectativa de direito ao signatário, não lhe conferindo nenhum direito subjetivo à contratação (Acórdão 1285/2015-Plenário, TC 018.901/2013-1, relator Ministro Benjamin Zymler, 27.5.2015).

Ademais, “no registro de preços, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, seriadas, que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes. A proposta selecionada fica à disposição da Administração que, se e quando desejar adquirir, se valerá dos preços registrados, tantas vezes quantas o desejar (dentro dos limites estabelecidos no ato convocatório).” [JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 18].

Cumprir ilustrar, em razão do princípio da legalidade, o qual preconiza que os agentes da Administração Pública devem atuar sempre conforme o ordenamento jurídico, os procedimentos e definições previstos pelo Decreto 7.892/2013, que regulamenta o SRP, abaixo transcritos:

Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 2º A vigência dos contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços será definida nos instrumentos convocatórios, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

§ 3º Os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados, observado o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 4º O contrato decorrente do Sistema de Registro de Preços deverá ser assinado no prazo de validade da ata de registro de preços.

Art. 14. A ata de registro de preços implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, após cumpridos os requisitos de publicidade.

(...)

Art. 15. A contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 16. A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições. (grifou-se)

Percebe-se pelo decreto supracitado que ata e contrato são elementos distintos e com funções específicas no sistema de registro de preço.

Pode-se verificar que as limitações estabelecidas para ata de registro de preços, quanto a alterações e vigência, não são transferidas aos contratos dela decorrente, uma vez que são regidos por estatutos diferentes (Decreto n.º 7.892/2013 e Lei n.º 8.666/1993, respectivamente).

Ademais, se a obrigação de fazer decorre da formalização da contratação, por meio dos instrumentos previstos no artigo 62 da Lei n.º 8.666/1993, cada nova solicitação da Administração implica em nova contratação, independentemente do instrumento.

Nesse diapasão, pode-se perceber que, durante a vigência da ata, o gestor poderá realizar tantas contratações quantas forem necessárias até o limite da ata, bem como, a partir do estabelecimento da primeira contratação, poderá alterar os quantitativos do contrato até o limite de 25% nos termos do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

artigo 65 da Lei n.º 8.666/1993, conforme parágrafo 3º do artigo 12 do Decreto n.º 7.892/2013.

Nestes termos, considera-se, com fulcro na jurisprudência supracitada e no dispositivo legal, que a tese definida pelo TRT é insubsistente, haja vista a não previsão do procedimento no decreto regulamentar.

Por todo o exposto, resta concluir que a fundamentação dos pareceres jurídicos na defesa de utilização do saldo de ata para promover alteração de contrato vigente, não observando os limites do artigo 65 da Lei n.º 8.666/1993, ainda que caracterizada eficiência e economicidade, carecem de fundamentação legal e amparo jurisprudencial.

No que se refere os apontamentos relativos aos pareceres que continham inobservância da vigência da ata e de compensação dos percentuais de acréscimo e supressões, em contraposição à jurisprudência, mister se faz o aperfeiçoamento dos pareceres, conforme já prontificado pelo próprio TRT da 9ª Região.

Mais adiante, no item 2.13.1.1., a CCAUD continua argumentando sobre os aditivos contratuais, nos seguintes termos:

O artigo 15 do Decreto n.º 7.893/2013 [erro material. Leia-se “Decreto n.º 7.892/2013”] estabelece que a contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o art. 62 da Lei n.º 8.666/1993.

Assim, a cada convocação feita pela Administração para que o beneficiário da ata forneça o objeto ou preste o serviço cujo preço foi registrado, será necessário estabelecer um novo contrato, com o prazo de vigência e as regras previstas no edital da licitação.

As alterações contratuais têm regência no artigo 65 da Lei n.º 8.666/1993, no qual está consignado que ao interesse da Administração a modificação do ajuste decorrerá de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Nessa esteira, cumpre ressaltar o voto da relatora Ministra Ana Arraes, no Acórdão TCU n.º 1.391/2014 – Plenário, no qual se firmou o entendimento de que nos contratos decorrentes da ata de registro de preços incidem os limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei n.º 8.666/1993, de forma que não há possibilidade de utilização do SRP para viabilizar alterações ilimitadas de quantitativo de serviço constante no contrato celebrado com base na respectiva ata. Cita-se o voto:

30. E, uma vez formalizado o contrato, que deve estabelecer o quantitativo de serviços estimados e a vigência anual, perde-se a possibilidade de ajustar esse quantitativo ilimitadamente no âmbito do próprio contrato, simplesmente transportando a flexibilidade da ata para os quantitativos contratualmente fixados.

31. O próprio Decreto é explícito ao estabelecer que, aos contratos decorrentes da ata, aplicam-se as regras de alteração contratuais previstas no art. 65 da Lei 8.666/1993 (art. 12, § 3º, do Decreto 7.892/2013). Ou seja, acréscimos e supressões ficam limitados a 25%, no caso de serviços.

Assim, ao se analisar os processos de contratações de terceirização, verificou-se, nos serviços de manutenção predial – PO 008/2014, a ocorrência de aditivos de postos de trabalho, inclusive sem que o posto constasse do rol do objeto contratual, acima do limite legal fixado pela Lei n.º 8.666/1993.

O TRT da 9ª Região firmou o Contrato n.º 46/2015, para os serviços de manutenção elétrica e predial, com a empresa Liderança e Conservação Ltda., datado de 1º junho de 2015, com valor anual de R\$ 304.819,56, decorrente de ata de registro de preços – PE 008/2015.

Em 28 de agosto do mesmo exercício, o contrato foi aditado com a inserção de novos postos de trabalho, alterando valor anual para R\$ 554.129,41, representando um acréscimo de 81,79%.

Nesse cenário, identifica-se uma aplicação nebulosa das regências supracitadas, para promover concretamente uma alteração quantitativa e qualitativa no contrato vigente. O fato fundamentou-se em utilizar saldo em



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

ata de registro de preço originária do contrato, conforme alteração da cláusula primeira presente no primeiro termo aditivo.

Tal procedimento não encontra fundamentação no normativo aplicável, resultando em um aditivo com vícios originais em sua instrução, por utilizar de ata de registro de preços para alteração ilimitada dos quantitativos, uma vez que as alterações ultrapassaram, em muito, o limite legal de 25% estabelecido pela Lei n.º 8.666/1993, tratando-se de prática irregular de aglutinação de contratos diversos.

Em situação similar, verificou-se que no Contrato n.º 21/2013 (Cascavel – Lote 2), decorrente do PO 072/2012 e firmado com a empresa GRABIN & CIA LTDA. para prestação de serviços de limpeza, conservação, jardinagem e copeiragem, houve a instrução de aditivos para acréscimo de postos de trabalho com base em saldo de ata de registro de preços já vencida e sem verificar se os acréscimos se enquadravam no limite estabelecido no §1º do artigo 65 da Lei n.º 8.666/1993. O simples fato de a ata já não estar mais vigente, por si só, já impossibilitaria o uso do saldo remanescente para a contratação.

Conclui-se, portanto, não haver previsão legal para os aditivos contratuais com fulcro em saldo de ata de registros preços, ainda que dela originado.

Em outras palavras, a equipe auditora considerou haver sistematicamente inconsistência dos pareceres jurídicos pelos seguintes motivos: 1) ausência de claro enquadramento nas hipóteses legais justificadoras da adoção do sistema de registro de preços para a contratação de serviços contínuos com cessão de mão de obra; 2) ausência de embasamento legal e jurisprudencial nos pareceres jurídicos quanto à defesa de utilização do saldo de ata de registro de preço para promover alteração de contrato vigente, sem observância aos limites do artigo 65 da Lei n.º 8.666/1993 e em desacordo com a jurisprudência do TCU (que veda a prática de compensação das supressões de valores na consideração do limite legal de acréscimos contratuais); 3) desrespeito à vigência das atas de registro de preços na utilização dos respectivos saldos.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

2.13 Falha na gestão contratual.

2.13.1 – Situação encontrada:

2.13.1.1. Aditivos contratuais decorrentes de saldo em ata de registro de preços.

Esse tópico, relativo aos aditivos contratuais, já foi analisado acima, fazendo-se desnecessária sua repetição.

2.13.1.4. Deficiência das cláusulas contratuais por insuficiência, imprecisão ou desacordo com a legislação.

O reajuste de preços está condicionado à observância da periodicidade anual (doze meses), em face das determinações insertas na Lei n.º 9.069/1995, instituidora do Plano Real, e dos critérios estabelecidos na Lei n.º 10.192/2001, que determina que os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desse diploma e, no que com ela não conflitarem, da Lei n.º 8.666/1993; e que a periodicidade anual dos contratos previstos será contada a partir da data-limite para a apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

No TRT da 9ª Região, os contratos de serviços de terceirização apresentam a seguinte fórmula de reajuste:

$M1 = \text{Índice (\%)} \text{ do mês anterior ao da data-limite para apresentação da proposta ou do último reajuste concedido}$

$M12 = \text{Índice (\%)} \text{ do segundo mês anterior ao do aniversário da data-limite para apresentação da proposta}$



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

M1, M2, M3...M12 = Índices (%) do IGP-DI dos meses respectivos

PI = preço inicial

PC = preço reajustado

$$PC = PI \times (1 + M1) \times (1 + M2) \times \dots \times (1 + M12)$$

Processo relacionado: PR 106 (PO 008/2014) – serviços de recepcionista – RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS EIRELI;

Procedeu-se ao reajuste de preço no Processo PR 106/2015, referente ao Contrato n.º 68/2015, cujo objeto se trata de prestação de serviços de recepcionistas, e a data limite para apresentação da proposta foi 4/11/2014. Na instrução apurou-se a correção de 9,29%, com base no índice previsto em contrato – IGP-DI, conforme memória de cálculo extraída dos autos e abaixo reproduzida:

Mês / Ano	Índice do mês	Índice acumulado
abr/16	0	3,1421
mar/16	0	2,7721
fev/16	0	2,3321
jan/16	1	1,53
dez/15	0	10,6786
nov/15	1	10,1938
out/15	1	8,8979
set/15	1	7,0144
ago/15	0	5,5161
jul/15	0	5,0957
jun/15	0	4,4897
mai/15	0	3,7839
abr/15	0	3,3705
mar/15	1	2,4281
fev/15	0	1,2036
jan/15	0	0,67
dez/14	0	3,78
nov/14	1	3,3871



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

out/14	0	2,2218
--------	---	--------

Aplicando-se a fórmula estabelecida em contrato, tem-se o seguinte resultado:

$$\begin{aligned} M1 &= 0,59 \quad (\text{OUT}/2014) \quad M12 = 1,42 \quad (\text{SET}/2015) \quad I \\ &= (1+0,0059)*(1+0,0114)*(1+0,038)*(1+0,067)*(1+0,053)* \\ &(1+0,0121)*(1+0,0092)*(1+0,004)*(1+0,0068)*(1+0,0058) \\ &*(1+0,004)*(1+0,0142) \quad I = 9,286\% \end{aligned}$$

Traz-se à análise excerto do voto do Ministro Relator do Tribunal de Contas da União, que fundamentou o Acórdão n.º 872/2008 – Plenário:

19. Ou seja, para o cálculo do primeiro reajuste a ser aplicado a contratos públicos, devem ser computados os percentuais mensais desde o mês da apresentação da proposta até o 11º índice seguinte, perfazendo o total de 12 meses. O reajuste, então, é aplicado a partir do mês em que se completa um ano da apresentação da proposta. A partir daí, nos termos da Lei 10.192/2001, o reajuste passa a ser aplicado anualmente, sempre no mesmo mês.

(...)

22. Deve ficar bem clara, neste ponto, a distinção entre números-índices e percentuais mensais de índices de preços. Para se obter o percentual de variação mensal do INCC no mês de setembro/2004, por exemplo, que foi de 0,58% (vide tabela anexa, extraída do sítio da FGV na Internet), é necessário dividir o número-índice de setembro/2004 (298,722) pelo de agosto/2004 (297,003). Para calcular o percentual de variação de um índice de preços em determinado mês, portanto, é preciso utilizar o número-índice do mês anterior. É por isso que dissemos que a variação entre os números-índices de agosto/2004 e setembro/2005 (ou seja, 14 números-índices) corresponde a 13 meses de variação percentual. (grifou-se)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Depreende-se da passagem supra que, para reajustar um contrato cujo orçamento é de novembro de um exercício qualquer, devem-se utilizar os números-índices referentes à competência outubro de um ano a outubro do ano seguinte. Em outras palavras, para se descobrir a inflação de novembro, divide-se o número-índice de novembro pelo número-índice de outubro imediatamente anterior e assim, sucessivamente, até se chegar ao número-índice de outubro do outro exercício, completando 12 meses.

Conclui-se, então, que a base de computação dos percentuais mensais deve observar o percentual correspondente ao mês da proposta até o 11º mês seguinte.

Para o caso concreto, têm-se os seguintes resultados:

$$\begin{aligned} M1 &= 0,59 \text{ (NOV/2014)} \\ M12 &= 1,42 \text{ (OUT/2015)} \\ I &= (1+0,0114)*(1+0,038)*(1+0,067)*(1+0,053)*(1+0,0121)* \\ &(1+0,0092)*(1+0,004)*(1+0,0068)*(1+0,0058)*(1+0,004) \\ &*(1+0,0142)*(1+0,0176) \quad I = 10,55\% \end{aligned}$$

ou seja,

$$I = \frac{N^\circ_INDICE_OUT_2015}{N^\circ_INDICE_OUT_2014} \quad I = \frac{1.586,41}{1.434,92} = 10,55\%$$

Assim, verifica-se que a fórmula adotada pelo TRT não está alinhada com a jurisprudência e não representa o acúmulo dos últimos doze meses, correspondentes ao período entre o mês da proposta e o a data de seu aniversário.

Nesses termos, considerando que o percentual não representou uma concessão a maior e não houve representação por parte da contratada, considera-se desnecessária a revisão do reajuste aplicável. Entretanto, mister se faz a revisão de todos os seus contratos de forma que se consigne os reais



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

valores, uma vez que, em um cenário de declínio constante do índice, a metodologia aplicado pelo TRT poderá gerar prejuízos ao erário.

(...)

O TRT da 9ª Região ratificou o achado, contudo ponderou que a correção da fórmula de cálculo de reajuste somente deve ocorrer para os contratos futuros, haja vista que a forma atual de cálculo foi aceita e cumprida por ambas as partes, além de implicar uma diferença total de baixa materialidade.

Há de se esclarecer que a revisão dos valores pagos a maior ou a menor pelo Tribunal se sujeita realmente à análise de materialidade; entretanto, a correção da cláusula relativa ao cálculo do reajuste dos contratos vigentes deve ser objeto de alteração imediata, com o intuito de afastar situações vindouras que possam causar prejuízos maiores ao erário.

Ainda no tópico de Gestão Contratual, foram encontrados mais os seguintes Achados de Auditoria:

2.13.1.7. Formalização de contrato e aditivos sem prévio empenho.

(...)

O processo de realização da despesa pública transcorre em três fases distintas: empenho, liquidação e pagamento.

A Lei n.º 4.320/1964, em seu artigo 58, definiu que “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

O TCU já se manifestou sobre o tema e alertou que é necessária a observância das fases da despesa pública, de modo que o empenho seja prévio ou contemporâneo à contratação, consoante artigos 58 a 70 da Lei n.º 4.320/1964 (Acórdão TCU n.º 1.404/2011 – 1ª Câmara). Decisões no mesmo sentido foram também exaradas nos Acórdãos TCU n.º 406/2010, 1.970/2010 e 423/2011, todos do Plenário.

O contrato administrativo gera direitos e obrigações mútuas. De maneira geral, a Administração Pública obriga-se a fazer contrapartida, ou seja, efetuar o pagamento ao contratado mediante aceite do objeto entregue.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Noutro turno, o empenho da despesa representa à contratada a garantia de que a Administração Pública resguardou a obrigação de fazer o pagamento.

Nesse diapasão, verificou-se que o TRT, ao contratar serviço de manutenção elétrica e predial por meio do Contrato n.º 46/2015, assinado em 1º de junho de 2015, e cuja Nota de Empenho 2015NE001850 foi emitida somente em 1º de julho de 2015, estabeleceu obrigações de pagamento sem as garantias prévias para sua viabilização.

Detectou-se ainda, na instrução do 7º aditivo ao Contrato n.º 19/2013 (inclusão de um posto de encarregado) e do 12º aditivo ao Contrato n.º 59/2013 (repactuação dos custos de mão de obra – data base de 2015), que a Ordenadora de Despesas, por meio dos Despachos ODESP n.º 1144/2015 e 1082/2015, respectivamente, informou que a emissão da folha de saldo e da nota de empenho referentes aos reforços necessários seriam efetuadas somente após a aprovação do remanejamento em trâmite de crédito suplementar junto ao CSJT.

Com isso, em razão da indisponibilidade orçamentária, o TRT não poderia ter autorizado os aditivos aos contratos, haja vista ferirem o disposto no art. 55, inciso V, da Lei n.º 8.666/1993 e as fases da despesa.

(...)

Em relação ao Contrato n.º 46/2015, os argumentos apresentados pelo Tribunal agravam ainda mais o achado, haja vista que justificou a não emissão do empenho para resguardar os recursos em caso de necessidade de uso para pagamento da folha de auxílio-moradia de julho. Assim, tem-se configurado o risco que a Administração assumiu caso não dispusesse de recursos suficientes para honrar os dois compromissos (contrato e pagamento de auxílio moradia).

Quanto à celebração de aditivos aos Contratos n.º 19/2013 e n.º 59/2013 sem prévio empenho, o Tribunal não apresentou qualquer justificativa.

Portanto, a manifestação do TRT da 9ª Região não foi suficiente para afastar o achado.

2.13.1.10 Ausência de designação formal de preposto.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Processos relacionados: PO 008/2015 – serviços de manutenção elétrica predial – LIDERANÇA LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA; PR 106 (PO 008/2014) – serviços de recepcionista – RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS EIRELI; PO 072/2012 – serviços de limpeza, conservação, jardinagem e copeiragem – GRABIN & CIA LTDA. (lotes 1, 2 e 3) e RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA (lote 4)

Verificou-se, na análise dos processos supracitados, a ausência de designação formal de preposto, conforme prevê o artigo 68 da Lei n.º 8.666/1993 combinado com artigo 4º, inciso IV, do Decreto n.º 2.271/1997, ressaltado nos Acórdãos TCU Plenário n.º 557/2016 e 3031/2015, entre outros.

O preposto é um agente indicado pela contratada para representá-la nas questões operacionais perante a Administração. Tal agente é necessário para afastar confusões e incertezas nas comunicações afetas à execução contratual.

Nesse sentido, mister se faz a clara manifestação de tal designação, assegurada a liberdade de escolha pela contratada, inclusive entre os seus funcionários alocados no contrato.

(...)

O Tribunal não apresentou argumentos suficientes para refutar o achado, razão pela qual este será mantido.

2.13.1.13. Pagamento de custos relativos a diárias e passagens na forma de indenização e não como custo direto da prestação dos serviços

Processos relacionados: PO 008/2015 – serviços de manutenção elétrica predial – LIDERANÇA LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA; PO 072/2012 – serviços de limpeza, conservação, jardinagem e copeiragem – GRABIN & CIA LTDA. (lotes 1, 2 e 3) e RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA (lote 4)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Verificou-se que os pagamentos de diárias e passagens para realização de serviços pelas contratadas não são tratados como custos diretos da prestação de serviços. Tais despesas são tratadas como indenização e reembolso, com o enquadramento da despesa nesse sentido.

Com vistas ao esclarecimento de tal questão, cumpre destacar trecho do Manual SIAFI, item 93, que trata do aludido assunto: assunto:

93 Indenizações e Restituições

Despesas orçamentárias com indenizações, exclusive as trabalhistas, e restituições, devidas por órgãos e entidades a qualquer título, inclusive devolução de receitas quando não for possível efetuar essa devolução mediante a compensação com a receita correspondente, bem como outras despesas de natureza indenizatória não classificadas em elementos de despesas específicos.

Observação: Os contratos emergenciais não poderão ser registrados nesse ED e sim em elemento próprio como por exemplo o ED 39

Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica. Exemplo: Quando o órgão devolve ao servidor o valor referente ao pagamento de táxi ou de pós-graduação efetuado pelo servidor, a classificação será feita nesse ED, pois a transação consiste no ressarcimento ao servidor. Não se poderia classificar o ressarcimento ao servidor como serviços de terceiros porque ele não prestou nenhum serviço ao órgão. Da mesma forma, não poderia classificar o pagamento ao prestador de serviço (táxi ou empresa) como indenização ou restituição porque não houve danos a indenizar ou a ressarcir. Quando a administração pública efetuar o pagamento diretamente ao prestador de serviços, o registro deverá ser feito no elemento próprio. (grifou-se)

Nesse diapasão, verifica-se imprecisão dos custos do contrato, por não abarcar as estimativas para a possibilidade de pernoite e demais despesas de deslocamento por ocasião da prestação de serviços no interior do Estado. Em vez disso, essas despesas são tratadas na forma de ressarcimento.

Assim, haja vista que, para qualquer contratação que resulte em dispêndio de recursos públicos, é obrigatória a emissão de empenho previamente à celebração contratual, nos termos do artigo 60, *caput*, da Lei



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

n.º 4.320/1964 e do artigo 73, *caput*, do Decreto-Lei n.º 200/1967, e que as estimativas para essas despesas não foram incluídas, inicialmente, no valor total do contrato e caracterizado pelo tratamento contábil divergente da orientação do Órgão Central do Sistema Contábil – Tesouro Nacional, conclui-se pela necessidade do saneamento da adequação das despesas supracitadas, bem como a inclusão das estimativas nos custos ordinários, em empenho próprio, para os gastos necessários à prestação do serviço no interior do Estado.

Sobre esse tópico, o Relatório de Auditoria registra a seguinte manifestação do TRT:

No caso do PO 72/12 existia um quadro de estimativa de despesa anexo ao pedido de contratação (Planilha de Deslocamentos) que, entretanto, não foi publicado. Para as próximas contratações haverá emissão de nota de empenho própria e prévia.

E conclui:

O Tribunal Regional não apresentou argumentos que afastassem o achado, razão pela qual este será mantido.

Continuam os auditores:

2.13.1.16. Ausência de indicação e de designação formal da comissão de fiscalização.

Processos relacionados: PO 008/2015 – serviços de manutenção elétrica predial – LIDERANÇA LIMPEZA E CONSERVAÇÃO LTDA; PR 106 (PO 008/2014) – serviços de recepcionista – RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS EIRELI; PO 072/2012 – serviços de limpeza, conservação, jardinagem e copeiragem – GRABIN & CIA LTDA.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

(lotes 1, 2 e 3) e RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA (lote 4)

Em face do artigo 67 da Lei n.º 8.666/1993, a Administração está obrigada a designar formalmente um agente para fiscalização dos seus contratos.

O fiscal do contrato tem a função operacional de acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, bem como assegurar a observância dos termos contratuais e de questões legais aplicáveis.

Com efeito, não basta a simples designação, mas devem ser observadas as capacidades técnicas e demais condições necessárias para que o agente público desempenhe tal missão.

Cumpre destacar que as atividades dos agentes fiscalizadores dos contratos são dotadas de risco potencial de danos ao erário, podendo estes responder civil, penal e administrativamente e, em caso de ato de improbidade administrativa, estarão sujeitos às sanções do TCU.

A esse poder-dever da Administração de fiscalizar não cabe juízo sobre oportunidade e conveniência. Todavia, pode-se avaliar se o ato de designação encontra-se formalmente estabelecido e com observância das práticas pertinentes à atribuição de competências aos agentes públicos, de modo que permita a apuração das responsabilidades sujeitas.

Cita-se a jurisprudência do TCU:

AC TCU 634/2006 – Primeira Câmara

4. observe, na execução de contratos, o preceituado no art. 67 da Lei n.º 8.666/93, quanto à necessária nomeação de fiscais para os contratos celebrados, que deverá ser efetuada tempestivamente, evitando a emissão de portarias de nomeação após o início da vigência daqueles.

AC TCU 2.711/2006 – Segunda Câmara

5 - designe fiscais, de forma pessoal e nominal, para os contratos firmados pela entidade que ainda estejam vigentes, na forma do art. 67 da Lei 8.666/93;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

AC TCU 1.236/2015 – Plenário

(...) recomendar (...)

9.1.25. no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, incluir os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato;

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

9.1.25.2. promover a juntada das portarias de designação dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos aos autos do processo administrativo da contratação;

Verifica-se a preocupação da Corte de Contas de que o ato de designação dos fiscais e, inclusive, dos substitutos resguarde a forma, uma vez que não pode haver dúvidas por quem e quando se dará a fiscalização contratual, além de observar a tempestividade da designação, de modo que possibilite o acompanhamento da execução contratual desde o início de sua vigência.

Nesse sentido, detectou-se, nos processos de contratação do TRT da 9ª Região, que o ato de designação encontra-se deficiente na forma, uma vez que não se celebra ato ou portaria, mediante ciência dos fiscais, bem como em algumas situações pressupõe que a indicação nominal acompanhada do registro no sistema de acompanhamento de contratos substitui o ato de designação formal. Além disso, em alguns processos não consta o ato de designação; consta somente o relatório do sistema de contratos com o nome dos fiscais.

Na instrução do PO 072/2012 (serviços de limpeza, conservação, jardinagem e copeiragem), por exemplo, por meio do Despacho ODESP 1618/2012, em que constava a autorização para instauração da fase externa da licitação, a Ordenadora de Despesas do TRT designou os fiscais dos contratos que decorreriam da licitação, sem que constasse o nome e a ciência destes no processo, bem como sem o detalhamento de quais contratos ou lotes cada fiscal fiscalizaria. Além disso, ao longo da execução dos quatro



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

contratos decorrentes do PO 072/2012, houve várias alterações de fiscais sem a respectiva designação formal.

A não formalização dos papéis com a devida nomeação leva ao questionamento da legitimidade dos atos praticados, com consequente impossibilidade de se responsabilizar os agentes que atuaram sem a respectiva delegação.

Tal cenário vai de encontro às boas práticas e caracteriza-se pela inobservância da jurisprudência, a qual visa favorecer a correta e tempestiva identificação dos servidores responsáveis no processo de gestão e fiscalização de contratos para fins de fortalecimento dos sistemas de controle interno e externo.

(...)

Na análise da manifestação, verifica-se que o TRT não considerou que o apontamento refere-se à falta de transparência e de clara definição dos agentes fiscalizadores dos contratos pela forma adotada em seu processo de trabalho.

No entanto, mesmo com a regulamentação citada pelo Tribunal Regional, com referência ao cargo ou função responsável pelas atividades de gestão e fiscalização, é imprescindível a formalização do ato de designação nominal.

Ademais o TRT não trouxe à questão nenhuma jurisprudência que dispensasse a designação formal e nominal, tampouco levou em consideração os aspectos que fundamentaram o entendimento da equipe de auditoria.

Nesse contexto, pelas razões já expostas no critério que balizou o achado, bem como em face do princípio da publicidade, que norteia a Administração Pública, conclui a equipe de auditoria que a argumentação não é suficiente para afastar a falta de designação formal e nominal, independentemente dos termos (ato administrativo, portaria, termo de designação ou outros) a serem adotados.

Cumprе ressaltar que a designação e suas alterações devem constar tempestivamente dos autos, consignando fielmente a atuação de cada agente.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Nesse sentido, cabe ao gestor, na sua discricionariedade, definir a melhor forma de estabelecer seu processo de trabalho, desde que mantenha na instrução processual as respectivas designações nominais.

2.13.1.19. Falhas no processo de repactuação.

Processo relacionado: PO 072/2012 – serviços de limpeza, conservação, jardinagem e copeiragem – GRABIN & CIA LTDA. (Contrato n.º 19/2013 – lote 1 – Maringá) e RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA. (Contrato n.º 59/2013 – lote 4 – Curitiba)

A repactuação contratual é direito que decorre do artigo 40, inciso XI, da Lei n.º 8.666/1993, o qual concede ao contratado a prerrogativa de adequar os preços do contrato administrativo de serviços contínuos aos novos preços de mercado. A partir da data em que passam a vigorar as majorações salariais da categoria profissional que enseja a revisão, a contratada passa a deter o direito à repactuação de preços nos termos do acordo coletivo.

O contrato administrativo propõe-se, para a Administração, a atender ao interesse público específico e, para a contratada, a gerar lucro, por meio da remuneração estabelecida nas cláusulas econômicas e financeiras. A preservação da relação inicial encargo/remuneração, durante a vigência do contrato, assegura o lucro nos termos iniciais do ajuste.

A IN SLTI/MPOG n.º 02/2008 prevê que:

Art. 40. As repactuações serão precedidas de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços ou do novo acordo convenção ou dissídio coletivo que fundamenta a repactuação, conforme for a variação de custos objeto da repactuação. (Redação dada pela Instrução Normativa n.º 3, de 16 de outubro de 2009) Grifou-se.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

No Acórdão TCU n.º 1.827/2008 – Plenário, o Exmo. Ministro Zymler, assentou que:

94. O pedido de repactuação, assim como a demonstração analítica do aumento ou redução dos custos é ônus da parte que solicita, conforme se observa no item "b" da cláusula quarta do contrato. Desse ônus a contratada não se desincumbiu no momento oportuno, tendo em vista que apenas dois anos depois, inclusive após a própria prorrogação do contrato, veio solicitar a repactuação. É preciso que o pedido seja feito oportunamente para que a Administração possa analisar a conjuntura do mercado naquele momento e avaliar se, mesmo com a repactuação, aquele contrato mantém-se vantajoso. (grifou-se)

95. O instituto da repactuação possui a característica contratual típica, pois exige sempre bilateralidade, de modo que só se efetua se houver concordância de ambas as partes. Essa bilateralidade impõe ônus para ambas as partes e o ônus da contratada era exatamente o de solicitar a repactuação quando se apresentasse a necessidade. Incabível falar-se em necessidade se a contratada cumpriu o contrato a contento e foi capaz de adimplir todas as obrigações trabalhistas, previdenciárias, sociais e tributárias respectivas. **Não cabia à Administração efetuar de ofício a repactuação,** a esta cabe apenas fiscalizar o contrato, de modo a garantir que a contratada preste o serviço a contento e cumpra todas as suas obrigações, a fim de evitar qualquer responsabilização solidária ou mesmo subsidiária.

No Contrato n.º 59/2013, referente ao lote 4 do PO 072/2012 (cidade polo Curitiba), firmado com a empresa RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA., detectou-se falha no processo por concessão de repactuação sem cumprimento dos pressupostos de direito.

É importante destacar que a licitação para contratação dos serviços iniciou em 19/10/2012, mas, em razão de diversos recursos, foi concluída somente em 8/8/2013, com a homologação do lote 4 à empresa RECRUTARE ADM. SERVIÇOS LTDA.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Nesse interregno, em 4/12/2012, foi registrada no Ministério do Trabalho e Emprego a CCT relativa à data-base da categoria, com vigência a partir de 1º/2/2013.

Em 13/3/2013, por meio do Mem. SGT-264/2013, o Serviço de Gestão de Terceiros (SGT) solicitou a contratação de postos de trabalho para o polo Curitiba, ata de registro de preços referente ao lote 4 do PO 72/2012.

Para instrução da contratação, o SGT usou valores dos postos já considerando a repactuação de preços em decorrência da CCT 2013, que culminou com o 1º aditivo à ata, assinado em 20/9/2013. Ocorre que não há, nos autos, a solicitação da empresa para a repactuação, conforme exigido no art. 40 da IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG; constam somente as planilhas apresentadas pela empresa com os novos valores. Assim, conclui-se que houve falha formal na instrução do aditivo pelo Tribunal Regional.

Já no 2º aditivo ao Contrato n.º 59/2013, detectou-se o uso de valores embasados em preços repactuados ainda não autorizados pela Administração.

Por meio do MEM SGT 069/2014, em 24/3/2014, o SGT instruiu o aditivo relativo ao acréscimo de 10 postos de trabalho diversos em Ponta Grossa com base em planilhas de custos apresentadas pela empresa já considerando a CCT de 2014. Entretanto, não constou da instrução do aditivo o pedido da empresa para a repactuação, conforme exigido no art. 40 da IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG.

Além disso, o parecer jurídico, a autorização da Ordenadora de Despesa para o aditivo e o próprio aditivo não mencionaram a alteração de custos dos postos de trabalho acrescidos em Ponta Grossa. Todos se referiram somente a acréscimo de quantitativo de postos.

Em razão do aditivo, aconteceu, inclusive, de um mesmo posto de trabalho ter valores distintos ao mesmo tempo em uma mesma localidade. Exemplo: Posto de servente 6h sem GAF em Ponta Grossa: contratação inicial = 4 postos ao valor mensal de R\$ 1.874,01 cada; a partir do 2º aditivo (2/5/2014) = 4 postos ao valor mensal de R\$ 1.874,01 cada e 2 postos ao valor mensal de R\$ 2.005,11 cada.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Em análise à sequência do processo, verificou-se que a empresa havia solicitado a repactuação em 28/1/2014, mas o TRT instruiu o pedido somente em 22/4/2014, conforme MEM SGT 095/2014 (folha 306 do volume 2 do processo), o que demonstra falha formal na instrução processual pelo descompasso entre a aplicação de custos repactuados antes mesmo da conclusão do processo de repactuação.

Após a análise, a equipe de auditoria entende que, de fato, a empresa fazia jus às repactuações dos preços e que se tratou de falhas formais na instrução processual sem majoração indevida de custos, mas que deve ser evitada pelo Tribunal.

(...)

A manifestação do Tribunal não foi suficiente para afastar o achado, haja vista que, conforme jurisprudência do TCU e a própria IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG, não cabe à Administração efetuar de ofício a repactuação.

O fato de ainda não haver contrato celebrado não autorizava o Tribunal Regional a rever os preços registrados na ata, bem como não impedia a contratada de solicitar a repactuação. Além disso, junto com as planilhas de preços a repactuar necessariamente deve constar o pedido formal da contratada.

Cumprе salientar, também, que a instrução processual deve seguir a ordem cronológica dos fatos para resguardar a segurança jurídica dos atos praticados.

Portanto, o achado está configurado e deve ser mantido para evitar que situações similares se repitam no TRT da 9ª Região.

Em resumo, a equipe concluiu haver falhas no processo de gestão contratual do TRT da 9ª Região pelos seguintes motivos: 1) aditivos contratuais decorrentes de saldo em ata de registro de preços; 2) deficiência das cláusulas contratuais por insuficiência, imprecisão ou desacordo com a legislação; 3) formalização de contrato e aditivos sem prévio empenho; 4) ausência de designação formal de preposto; 5) pagamento de custos relativos a diárias e passagens na forma de indenização e não como custo direto à prestação dos serviços; 6) ausência



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

de indicação e de designação formal da comissão de fiscalização; e 7) falhas no processo de reaplicação.

2.14 - Deficiência da garantia contratual.

2.14.1 – Situação encontrada:

Processo Relacionado: PR 106 (PO 008/2014) – serviços de recepcionista – RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS EIRELI.

O TRT firmou contrato de prestação de serviços de recepcionista com a empresa RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS EIRELI, conforme Contrato n.º 68/2015, assinado em 31 de agosto de 2015, com vigência até 29/01/2016, remanescente do Pregão 80/2014.

A cláusula quinze do referido contrato, em seu §2º, estabelece que a validade da garantia iniciar-se-á a partir da execução do contrato e estender-se-á até três meses após o término da vigência contratual, devendo ser renovada a cada prorrogação.

Considerando que a apólice do seguro garantia apresentada pela contratada tem vigência estabelecida para o período de 1º/9/2015 a 29/3/2016, percebe-se que o dispositivo contratual não foi observado, bem como a vinculação prevista no instrumento convocatório. Assim, faz-se necessário o saneamento do seguro garantia e da melhoria dos controles internos.

Processo relacionado: PO 072/2012 – serviços de limpeza, conservação, jardinagem e copeiragem – GRABIN & CIA LTDA. (lotes 1, 2 e 3) e RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA (lote 4).

Amparado na Lei n.º 8.666/1993, o TRT inclui nos contratos de serviços de terceirização a exigência de garantia contratual.

De acordo com a jurisprudência do TCU, quando há exigência contratual de apresentação de garantia pela contratada, deve-se manter atenta observação acerca da validade desta para se resguardar o direito da Administração, caso necessite usá-la.

Cumprido ressaltar que, após análise das alterações contratuais ocorridas em que porventura seriam obrigatórias as atualizações da respectiva garantia



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

de execução do contrato, depreenderam-se falhas que culminaram na ausência ou no atraso da atualização da garantia nas prorrogações ou alterações contratuais, conforme abaixo:

a) CONTRATO N° 19/2013 – LOTE 1 – MARINGÁ – GRABIN & CIA LTDA.:

1. Ausência de atualização da garantia após o 6º aditivo, que tratou da prorrogação, do 2º reajuste de insumos e da 3ª repactuação dos custos de mão de obra do contrato em razão da data-base de 2015. Não foi anexada a atualização do seguro-garantia, conforme previsto nos referidos aditivos e não consta dos autos qualquer notificação formal à contratada com exigência da regularização.

b) CONTRATO N° 21/2013 – LOTE 2 – CASCAVEL – GRABIN & CIA LTDA.:

1. Ausência de atualização da garantia nas alterações contratuais por repactuação ou acréscimo de postos de trabalho após o 1º, 4º e 6º aditivos. Não foi anexada a atualização do seguro-garantia, conforme previsto nos referidos aditivos e não consta dos autos qualquer notificação formal à contratada com exigência da regularização.

Atraso na apresentação da garantia contratual após o 8º aditivo, assinado em 20/4/2015. A apólice referente à atualização da garantia foi emitida somente em 7/7/2015, ou seja, mais de dois meses depois da assinatura e implementação do aditivo.

c) CONTRATO N° 16/2013 – LOTE 3 – LONDRINA – GRABIN & CIA LTDA.:

1. Atraso na apresentação da garantia contratual após o 7º aditivo, que tratou da prorrogação, do 2º reajuste de insumos e da 3ª repactuação dos custos de mão de obra do contrato em razão da data-base de 2015. O aditivo foi assinado em 16/4/2015 e a apólice foi emitida somente em 8/7/2015, ou seja, mais de dois meses depois da assinatura e implementação do aditivo.

d) CONTRATO N° 59/2013 – LOTE 4 – CURITIBA–



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

RECRUTARE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA.:

1. A garantia contratual apresentada no início do contrato e a atualização após o 1º aditivo não cobriam o pagamento de tributos, obrigações trabalhistas e de seguridade social, bem como de multas de caráter punitivo, nesse último caso em contradição ao previsto no §9º da cláusula 18 do Contrato n.º 59/2013.

Ausência de atualização da garantia nas prorrogações e alterações contratuais por repactuação ou acréscimo de postos de trabalho após o 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 12º aditivos e 1º apostilamento. Não foi anexada a atualização do seguro-garantia, conforme previsto nos referidos aditivos e não consta dos autos qualquer notificação formal à contratada com exigência da regularização.

Atraso na apresentação da garantia contratual no início do contrato e após o 8º e o 13º aditivos. As apólices entregues pela contratada foram emitidas cerca de dois meses depois da assinatura e implementação do contrato e das alterações contratuais.

Nesse contexto, impende ressaltar que a garantia visa resguardar os direitos da Administração durante toda a vigência contratual. Em razão da intempestividade da apresentação dos documentos correspondentes ao seguro-garantia, percebe-se que a garantia reduziu-se a um mero atendimento formal do contrato, pois a intempestividade do seguro o torna inócuo na prática.

Por essa razão, conclui-se haver falha dos controles internos na fiscalização e gestão contratual por não assegurar, tempestivamente, que as garantias contratuais resguardem fielmente os ajustes celebrados quanto à vigência e ao valor.

(...)

O TRT da 9ª Região não refutou o achado e informou apenas que serão adotados controles maiores para afastar eventuais falhas relativas à gestão da garantia contratual.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Assim, a conclusão da CCAUD no tópico em análise foi no sentido de que os controles internos do Regional não foram suficientes para afastar deficiências da garantia contratual no que se refere ao prazo de apresentação e à atualização, por ocasião das assinaturas, renovações e alterações contratuais.

2.15 - Falha na gestão patrimonial

2.15.1 - Situação encontrada:

A gestão de bens e materiais no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região compreende o controle sobre 88.305 bens, que totalizam recursos na ordem de R\$ 105.257.586,65 (cento e cinco milhões, duzentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e oitenta e seis reais e sessenta e cinco centavos) referentes aos bens móveis, e R\$ 1.502.551,00 (um milhão, quinhentos e dois mil, quinhentos e cinquenta e um reais) relativos ao estoque permanente de materiais de consumo (dezembro 2015).

Conforme informações prestadas pelo Serviço de Material e Patrimônio, os bens patrimoniais encontram-se distribuídos em 61 prédios em todo o estado do Paraná, com 317 unidades administrativas detentoras de carga patrimonial. A gestão de material e patrimônio é realizada por uma equipe de 14 servidores e 2 terceirizados.

Nesse contexto, a equipe de auditoria procedeu à avaliação da gestão de bens e materiais, considerando os critérios definidos, bem como as boas práticas que assegurem maior eficiência da gestão e com resguardo do custo-benefício dos controles desenvolvidos.

Citam-se abaixo as deficiências detectadas:

1.15.1.1. Falha logística.

A logística é compreendida, entre outras ações, como gerenciamento da cadeia de suprimento de bens e materiais, englobando o planejamento, a implementação, os controles, a estratégia de manutenção e o armazenamento



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

eficientes, bem como das informações relativas à necessidade do demandante e às iniciativas para o seu pleno atendimento.

Nesse contexto, entre os testes de avaliação da gestão patrimonial realizada pela auditoria, procedeu-se à inspeção física dos depósitos, com a finalidade de se verificar a eficiência dos processos de trabalho relativos às aquisições, aos registros cadastrais, à operacionalidade, à capacidade de reuso e ao desfazimento.

Assim, ante a inspeção do depósito do Serviço de Material e Patrimônio do TRT da 9ª Região, em 3 de maio de 2016, a equipe de auditoria deparou-se com as seguintes situações que merecem ser destacadas:

- a) Armazenamento de 1.208 unidades de Monitores Led 19,5 AOC, registro de entrada em 29 de setembro de 2015 (prazo de garantia de 36 meses).

Armazenamento de 20 unidades de forno de micro-ondas, registro de entrada em 22 de setembro de 2015 (prazo comum de garantia, um ano), além do número elevado de 200 mesas tipo estação (entradas outubro, novembro, dezembro e janeiro) e 150 cadeiras tipo copa (entrada em novembro) para distribuição.

Excelente estrutura física e organizacional.

Nesse cenário, configurou-se positivamente a capacidade de organização e estruturação aplicada pela gestão no armazenamento dos bens. Todavia, em relação à constatação de elevado número de bens novos em estoque, impende ressaltar que, haja vista a característica dos bens em tela (sobretudo equipamentos de informática), sujeitos à rápida obsolescência e cujas garantias possuem prazos determinados que integram a composição dos custos, observa-se que a não utilização destes não atende aos princípios constitucionais da economicidade e eficiência.

(...)

Ademais, ressalta-se que o ordenamento jurídico dispõe de diversos mecanismos que possibilitam a racionalização das aquisições, permitindo serem adotadas diferentes estratégias para o melhor aproveitamento da aplicação dos recursos, tais como: registro de preços; parcelamento da



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

entrega de acordo com a capacidade de instalação; e exigência de justificativa da relação demanda x quantidade a ser adquirida; o que, na prática, poderia afastar a ocorrência em apreço, na qual elevada quantidade de bens novos permanece em estoque ou com destinação indefinida.

Acerca da situação encontrada, é imperioso lembrar a possibilidade de responsabilização dos envolvidos por eventual dano oriundo da inexecução ou ausência de aproveitamento do objeto contratado, conforme voto do Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, no Acórdão TCU n.º 2363/2013 - Plenário.

Destaca-se que depois de decorridos 5 a 8 meses das aquisições, a indisponibilidade dos bens para uso representa indícios de inexistência de demanda ou de falha na logística de implantação dos ativos. Todavia, considerando que, no caso dos monitores, a aquisição foi realizada em conjunto com CPU e segundo monitor, resta caracterizada que a demanda definida para contratação foi superdimensionada em relação à real necessidade.

Sendo assim, as contratações de bens permanentes, pontualmente identificadas, ao não alcançarem os benefícios esperados dos recursos patrimoniais adquiridos, cujo investimento aproximado foi na ordem de R\$ 637.349,55, culminam em investimentos ineficazes.

O Relatório de Auditoria registra a manifestação do TRT auditado da seguinte forma:

Relativamente às 200 mesas tipo estações armazenadas, esclarece-se que elas eram originalmente destinadas à substituição dos móveis do Fórum Trabalhista de 1º Grau de Curitiba. Entretanto, foram autorizadas somente as trocas das que se encontravam em pior estado, dado o cenário orçamentário imposto pela Lei Orçamentária Anual de 2016 (Lei n.º 13.255/2016), que impôs corte de 90% nas verbas destinadas a investimento. Ante a perspectiva de impossibilidade de realização de novas aquisições de novas mesas e a previsão de entrega de construções/reformas em andamento, o mobiliário ficou à disposição dessas unidades judiciárias.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Tal fato foi levado ao conhecimento da Coordenadoria de Orçamento e Finanças do Conselho Superior da Justiça do Trabalho mediante o Ofício DG 24/2016, enviado via malote digital no dia 3/5/2016.

Considerando que a destinação de mobiliário adquirido com recursos de Modernização da Justiça do Trabalho foi objeto de questionamento no Relatório de Fatos Apurados e que atualmente existem recursos disponíveis para o transporte do mobiliário, em razão da edição da Medida Provisória 740/2016, foi autorizada, por meio do Despacho ADG 1705/2016, a instalação de 120 mesas no Fórum Trabalhista de 1º Grau de Curitiba.

Adicionalmente, informa-se que 9 mesas já foram instaladas na 1ª Vara do Trabalho de Curitiba e que restarão no almoxarifado, para destinação futura, 71 mesas.

Quanto aos equipamentos de tecnologia da informação armazenados, informa-se que foram entregues no período de realização do inventário anual, o que comprometeu quase a totalidade da equipe do Serviço de Material e Patrimônio responsável pelo cadastro e tombamento de bens, de forma que os microcomputadores e monitores (empenhos 2015NE002315 2015NE003747), somente foram etiquetados com os tombos a partir do final do mês de fevereiro/2016.

Sendo assim, logo após a liberação dos equipamentos, foi necessário priorizar as instalações dos microcomputadores, visto que a vida útil dos monitores apresenta-se historicamente superior aos micros e o fornecimento imediato dos microcomputadores em condições de performance superiores aos em uso propiciam melhores benefícios aos usuários. Ademais, a troca de monitores, algumas vezes de características inferiores ou diferenciadas, causa descontentamento aos já acostumados com os equipamentos atuais, atrasando consideravelmente a logística de instalação.

Em meados de abril/2016, em razão das restrições orçamentárias do exercício, ocorreu alteração do contrato CT 01-2015 relativo ao *service desk*, suprimindo a equipe de demandas responsável pelas instalações de equipamentos necessários à atualização do parque tecnológico.

Adicionalmente, o envio de equipamentos para o interior do estado foi prejudicado pela limitação dos recursos disponíveis para transporte, tendo



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

sido priorizado o deslocamento de equipamentos que apresentam defeito, em detrimento da atualização do parque.

Mesmo assim, em um esforço concentrado e priorizado, foi possível realizar a distribuição de todos os microcomputadores tombados, permanecendo pendente a distribuição de 1.208 monitores.

Dessa forma, considerando o cenário de restrições apresentado, foi necessário o replanejamento das instalações de parte dos monitores recebidos. Tal previsão deverá ser reavaliada oportunamente, de acordo com a execução das demandas sobrestadas, disponibilidade orçamentária e possível recontração da força de trabalho referente ao Contrato CT 01-2015 - *Service Desk* (Ilha de Demandas).

PLANO DE AÇÃO: cronograma de instalação dos monitores.

Local	Setembro/2016	Outubro/2016	Novembro/2016	Totais
VM 147 – Setores Administrativos	95	95	95	285
RB528 – Judiciário	308	308	307	923
Totais	403	403	402	1.208

Havia, na ocasião da auditoria, 20 fornos de micro-ondas no estoque, entretanto, atualmente (2 meses depois) existem apenas 11 unidades, em razão da rápida movimentação desse tipo de equipamento, disponível em todas as unidades judiciárias e administrativas do TRT. Observe-se que é necessária uma margem de segurança no estoque para substituição em caso de defeito, pois há muitos aparelhos antigos, que, quando apresentam problemas, são substituídos imediatamente por outros, para depois ser solicitado orçamento para conserto, caso não estejam mais em garantia.

As cadeiras do modelo tiffany foram adquiridas para montagem das salas de convivência do TRT, autorizada conforme Despacho ADG 1001/2014. Foi instruída a licitação em 2014 (PO 97/2014), na modalidade registro de preços, porém fracassou duas vezes, razão pela qual se optou somente pela aquisição imediata através do PO 68/2015. Como a entrega foi



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

em novembro de 2015, não houve tempo hábil para a distribuição no exercício. Em 2016, diante da restrição orçamentária enfrentada pelo TRT e considerando que as unidades que receberão os materiais estão localizadas fora da cidade de Curitiba e região metropolitana, dependendo do acionamento da transportadora contratada, as cadeiras deixaram de ser entregues para não onerar as despesas com transporte, de modo a priorizar a entrega dos materiais imprescindíveis ao desenvolvimento das atividades-fim deste Regional. Em razão da mudança na situação orçamentária do TRT, as cadeiras serão entregues.

Em análise à manifestação supra, a equipe de auditoria ressaltou que, apesar de a Corte Regional ter apontado adoção de medidas saneadoras, configuraram-se incontroversas as falhas logísticas relativas à distribuição de bens patrimoniais, assim mantendo o achado quanto ao excesso de bens em estoque para o fim de possibilitar ao Plenário deste Conselho imprimir força vinculante às providências a serem adotadas.

Devo acrescentar que o Regional, através do Ofício GP 748/2016, de 17/11/2016, dirigido a este Relator via malote digital e que determinei a juntada, ratificou a anunciada dificuldade orçamentária para o ano de 2016, tendo o Tribunal informado que priorizou "*a distribuição de materiais/equipamentos imprescindíveis à sua atividade-fim na tentativa de economizar, ao máximo, com despesas de transportes/instalação de bens*".

É fato notório que a Justiça do Trabalho como um todo sofreu corte orçamentário significativo para o ano de 2016, sendo perfeitamente razoáveis as justificativas apresentadas pelo Tribunal auditado para o volume de bens em estoque, adquiridos no último quadrimestre de 2015.

Trata-se de situação atípica que merece ser considerada por este Conselho e que, dessa forma, afasta o entendimento da equipe auditora no sentido de que a "*indisponibilidade dos bens para*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

uso representa indícios de inexistência de demanda ou de falha na logística de implantação dos ativos”.

Destarte, deixo de acolher proposta da CCAUD, relativa a este tópico.

2.15.1.4. Falha nas prestações de contas mensais dos registros dos bens.

As demonstrações contábeis previstas pela Lei n.º 4.320/1964 e pela Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBC T 16.6, aprovada pela Resolução CFC n.º 1.133/2008, devem refletir a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da Administração Pública.

O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI – é um sistema central de informações para padronização dos métodos e rotinas, de maneira a permitir que a contabilidade aplicada à Administração Pública seja fonte segura e tempestiva de informações gerenciais, bem como prover mecanismos de controle da execução orçamentária, financeira e contábil.

Destacam-se trechos do Manual SIAFI para delineamento dos apontamentos de auditoria:

MACRO FUNÇÃO 021101:

2.3 - As Unidades Setoriais de Contabilidade procedem mensalmente à conciliação dos saldos apontados nos RMA e RMB com os saldos existentes no SIAFI.

MACRO FUNÇÃO 020330:

4 - PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS

4.1 - A entidade pública necessita apropriar, ao resultado de um período, o desgaste ou a perda da vida útil do seu ativo imobilizado ou intangível, por meio do registro da despesa de depreciação, amortização ou exaustão, em obediência ao princípio da competência.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

4.2 - Ao longo do tempo, com o desgaste pelo uso, a obsolescência e a ação da natureza, os ativos vão perdendo valor, e essa perda de valor é reconhecida pela contabilidade, periodicamente, até que esse ativo atinja o valor residual. A reparação e a manutenção de um ativo não evitam a necessidade de depreciá-lo.

4.3 - A aquisição de bens que sofrem depreciação, amortização ou exaustão representa, em geral, um fato permutativo, realizando-se despesas de capital na sua execução orçamentária.

(...)

4.7 - O valor depreciado, amortizado ou exaurido, apurado mensalmente, deve ser reconhecido nas contas de resultado do exercício.

4.8 - A depreciação, a amortização ou a exaustão de um ativo começa quando o item estiver em condições de uso.

4.9 - A depreciação e a amortização não cessam quando o ativo torna-se obsoleto ou é retirado temporariamente de operação.

4.10 - Nos casos de bens que passaram por reavaliação ou redução a valor recuperável, durante a vida útil do bem, a depreciação, a amortização ou a exaustão devem ser calculadas e registradas sobre o novo valor.

(...)

6.5 - A depreciação deve ser reconhecida até que o valor líquido contábil do ativo seja igual ao valor residual.

(...)

6.8 - Ao final do período de vida útil, os ativos podem ter condições de ser utilizados. Caso o valor residual não reflita o valor adequado, deverá ser realizada a reavaliação do bem atribuindo a ele um novo valor, baseado em laudo técnico. A partir daí, pode-se iniciar um novo período de depreciação.

Nesse contexto, as informações apresentadas pelas áreas de cadastro e controle de bens e materiais devem viabilizar a precisa compatibilidade dos registros dos sistemas administrativos em relação ao SIAFI.

Em face disso, ao se analisar relatórios correspondentes aos registros realizados nos sistemas de almoxarifado e patrimônio, bem como demais



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

informações prestadas pelas áreas técnicas, têm-se as seguintes inconsistências:

- a) ausência de registros das entradas e saídas (movimentações) decorrentes das aquisições de suprimento de fundos no Relatório de Movimentação de Almoxarifado - RMA;

O saldo das contas patrimoniais presentes no Relatório de Movimentação de Bens - RMB limitam-se aos bens em depósito, não correspondendo ao total das contas de controle do SIAFI.

Ressalte-se que há uma típica diferença dos controles dos saldos das contas de almoxarifado e patrimônio. Enquanto os saldos das contas de almoxarifado correspondem aos valores dos itens em estoque, os saldos das contas patrimoniais contabilizam o total dos ativos de propriedade do TRT, enquanto estes não forem efetivamente baixados.

Nesse sentido, o RMB emitido pelo sistema de patrimônio não tem observado esta acentuada diferença.

- b) ausência no RMB do detalhamento e da incidência da depreciação sobre as contas e sobre o cadastro patrimonial, uma vez que o cálculo da depreciação é realizado por funcionalidade apartada para fins de registro no SIAFI, não sendo portanto um dado de acompanhamento e controle do gestor de patrimônio;

Inobservância dos critérios relativos à depreciação dos bens, sobretudo por haver no cadastro de bens registros com valores irrisórios (R\$ 0,01), ou seja, valor residual inexistente, evidenciando não ter sido realizada a reavaliação patrimonial, preliminarmente, à aplicação do instituto da depreciação, nos termos da Macro função 23300 e da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBC T 16.6, o que torna os saldos das contas não representativos dos valores atualizados ou de mercado.

É imperioso destacar que, em razão da necessidade de consolidação contábil pela respectiva setorial, não se evidenciou como são processadas as avaliações dos saldos das contas de permanentes se estes não compõem a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

prestação de contas mensais (RMB) do gestor de material e patrimônio. Ademais, não há registros de ressalvas das respectivas consolidações.

Por todo exposto, conclui-se pela necessidade de saneamento dos relatórios das movimentações de bens móveis e de almoxarifado, de maneira que no âmbito da contabilidade proceda-se somente à análise da conformidade documental.

(...)

O TRT da 9ª Região, ao manifestar-se quanto às inconsistências relatadas, não trouxe elementos que refutassem o presente achado de auditoria, apesar de discordar de alguns posicionamentos acerca dos quais é pertinente tecer esclarecimentos.

a) Ausência dos registros das aquisições no sistema administrativo.

Percebe-se dos argumentos trazidos pelo Tribunal Regional a evidência de que os materiais adquiridos por meio de suprimento de fundos não são registrados no almoxarifado em razão de se tratarem de consumo imediato, não passando fisicamente pelo depósito, de o processo de trabalho adotado visar simplificar os procedimentos administrativos e de os normativos e o Manual SIAFI serem omissos.

Ocorre que a ausência de registro pelo almoxarifado dos materiais adquiridos por suprimento de fundos retira do gestor de material a capacidade logística de decidir pela estocagem ou não dos respectivos materiais, bem como subtrai o acompanhamento do fracionamento da despesa, na medida em que os controles se encontram diversificados em dois sistemas – em um, registram-se os estocáveis, e os não estocáveis, em outro (sistema de custos).

Ademais, se o Relatório Mensal de Materiais - RMA não integra tais aquisições, este se encontra deficiente frente ao disposto no Manual do SIAFI - MACRO FUNÇÃO 021101, a qual prevê que as unidades setoriais de contabilidade procedam mensalmente à conciliação dos saldos apontados nos RMA e RMB com os saldos existentes no SIAFI, isto inclui o saldo das contas e as suas movimentações (todas as aquisições).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Ressaltam-se, abaixo, as disposições constantes da IN SEDAP n.º 205/1988, normativo que constitui vetor para a administração de materiais como referência de boa prática pela jurisprudência do TCU:

3. Recebimento é o ato pelo qual o material encomendado é entregue ao órgão público no local previamente designado, não implicando em aceitação. Transfere apenas a responsabilidade pela guarda e conservação do material, do fornecedor ao órgão receptor. Ocorrerá nos almoxarifados, salvo quando o mesmo não possa ou não deva ali ser estocado ou recebido, caso em que a entrega se fará nos locais designados. Qualquer que seja o local de recebimento, o registro de entrada do material será sempre no Almoxarifado.

(...)

6.1. Toda movimentação de entrada e saída de carga deve ser objeto de registro, quer trate de material de consumo nos almoxarifados, quer trate de equipamento ou material permanente em uso pelo setor competente. Em ambos os casos, a ocorrência de tais registros está condicionada à apresentação de documentos que os justifiquem.

Por todo o exposto, conclui-se que a prática de não efetuar registros, no sistema administrativo, de materiais adquiridos por meio de suprimento de fundos não corresponde à boa prática de gestão de materiais, fragiliza o controle de fracionamento de despesas e não atende à macro função SIAFI supracitada.

(...)

b) Saldos das contas patrimoniais limitam-se aos bens em estoque e inconsistências referentes à depreciação.

Em que pese o TRT informar que mensalmente são prestadas as informações das contas patrimoniais para consolidação contábil, pelo gestor patrimonial, os relatórios apresentados tanto na inspeção, quanto em sua manifestação, não traduzem os saldos e movimentações das contas patrimoniais.

Além disso, pode-se perceber que o TRT da 9ª Região ratifica o achado de auditoria ao manifestar que o atual sistema informatizado de material e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

patrimônio não dispõe da funcionalidade de cálculo de depreciação e que, em seu âmbito, ainda não foi realizada a reavaliação dos bens com valores irrisórios, o que na prática representa inobservância da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBC T 16.6, passível de restrição e ressalvas nas prestações de contas.

(...)

Dessa forma, a equipe de auditoria concluiu ser imperioso manter o achado propondo a este Conselho seja recomendado ao Regional a revisão do seu processo de trabalho aplicado à gestão de materiais, incluindo os registros de almoxarifado das aquisições com suprimento de fundos, com ajustes dos sistemas de controle de almoxarifado e patrimonial.

2.15.1.7. Falhas no processo de atualização dos agentes responsáveis por bens.

A IN/SEDAP n.º 205/1988, em seu item 6, considera carga patrimonial como a efetiva responsabilidade pela guarda e uso de material (bem) pelo seu consignatário e descarga como a transferência dessa responsabilidade.

Nesse contexto, no item 7.9, define que o processo de movimentação, ou seja, da descarga e carga, será sempre precedido de registro no respectivo instrumento de controle. Tais registros devem ocorrer contemporaneamente aos fatos.

No âmbito do TRT da 9ª Região, o cadastro patrimonial e as alterações dos agentes responsáveis por bens são suportadas por um sistema administrativo – o SMP.

Para avaliação dos processos de atualização, a equipe de auditoria serviu-se do relatório da comissão de inventário para verificar a eficiência dos registros relativos às movimentações.

Conforme documentos apresentados e dados constantes do relatório final de inventário, tem-se as seguintes conclusões:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

1) Há termos de responsabilidades não assinados por Magistrados e servidores detentores de cargas de bens;

Fragilidade dos registros de transferências de bens;

Movimentações de bens durante a realização do inventário;

Número de bens não localizados de exercícios anteriores na ordem de 2.749, totalizando R\$ 6.529.402,13 (valor histórico), conforme anexo IV – MEM 37/2016;

Número de bens não localizados após inventário de 2015, incluindo os bens de exercício anteriores que não foram localizados, totalizando 2.702 bens, na ordem de R\$ 6.273.385,78 – anexo V – MEM 37/2016.

Cumprе ressaltar que a comissão de inventário consignou que unidades de manutenção e informática, por exemplo, fornecem equipamentos sem a devida comunicação ou atualização do sistema administrativo. Critica aquela comissão procedimento manual de alimentação dos dados e a ausência de recursos do sistema relativos a relatórios e pesquisas, bem como destaca a necessidade de maior conscientização dos agentes detentores de carga patrimonial.

Registra-se, ainda, que, ao se questionar à gestora de material e patrimônio quanto à realização de inventários e atualização de agentes responsáveis em razão de suas substituições nas respectivas unidades detentoras de bens, fora relatado que não há uma comunicação efetiva ao SMP para o estabelecimento de um processo de trabalho que permita a atualização dos gestores em decorrência de transferências e substituições.

Além disso, verificou-se *in loco* que todo o cadastro e controle dos bens imóveis é tratado por meio de planilhas apartadas ao sistema de gestão patrimonial.

Nesse cenário, haja vista o elevado número de bens não localizados, equivalente a 2,63% do total de bens gerenciados, evidencia-se a necessidade de adoção de medidas de aprimoramento dos controles aplicáveis às movimentações e alterações da carga patrimonial, uma vez que o processo atual, frente aos resultados apurados em inventário, encontra-se ineficiente.

(...)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Verifica-se, na manifestação do TRT da 9ª Região, a não refutação das ocorrências apontadas pela equipe de auditoria, bem como a explanação de medidas administrativas para revisar seus procedimentos administrativos.

Nesse sentido, mister se faz apresentar ao CSJT propostas de encaminhamento para assegurar efeito vinculante aos saneamentos das ocorrências.

Portanto, em face da manifestação do Tribunal, a equipe de auditoria conclui ser necessário fazer propostas de encaminhamento a este Conselho para se assegurar efeito vinculante aos saneamentos das ocorrências.

2.15.1.10. Falha na gestão patrimonial por ausência de providências administrativas quanto a bens desaparecidos.

Entre os princípios da Administração Pública Federal fixados pelo Decreto Lei n.º 200/1967, encontra-se o controle.

Por tal princípio, a Administração detém o dever de controlar os seus atos. Nesse sentido, o citado normativo dispõe que:

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

No que se refere à gestão patrimonial, o artigo 87 do mesmo decreto fixa o procedimento de os bens móveis, materiais e equipamentos em uso



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

ficarem sob a responsabilidade dos chefes de serviço, devendo-se proceder periodicamente às verificações pelos competentes órgãos de controle.

Em seu item 6.5.1, a IN/SEDAP n.º 205/1988 incumbiu, ao dirigente do Departamento de Administração ou da unidade equivalente, a avaliação da necessidade de autorizar a descarga do material ou a sua recuperação e, ainda, se houver indício de irregularidade na avaria ou desaparecimento desse material, mandar proceder à sindicância e/ou ao inquérito para apuração de responsabilidades, nos termos do item 10 do mesmo normativo.

De igual maneira, o TCU já determinou que se “adote, tempestivamente, as providências necessárias para apurar responsabilidade nos casos de desaparecimento de bens, consoante disposições do artigo 84 do Decreto-lei n.º 200/67, e dos subitens 6.5, 6.5.1 e 10.5 da IN/SEDAP n.º 205/88, observando, se for o caso, que a baixa deverá ocorrer em consonância com o Decreto n.º 99.658/1990, com designação de uma comissão para a avaliação de tais bens, nos termos do artigo 19 do referido diploma legal” (Acórdão TCU n.º 5.008/2010 - Segunda Turma).

Destacam-se a seguir as disposições contidas no artigo 3º da Instrução Normativa n.º 71 do TCU, de 28 de novembro de 2012:

Art. 3º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.

Assim, verificou-se que a existência de bens desaparecidos e não identificados por ocasião do inventário requer saneamento por meio das providências administrativas supracitadas.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Conforme documentos apresentados, o Relatório Final sobre o inventário foi exarado em 29 de fevereiro de 2016, com as seguintes conclusões:

- a) Número de bens não localizados de exercícios anteriores na ordem de 2.749, totalizando R\$ 6.529.402,13 (valor histórico), conforme anexo IV – MEM 37/2016;

Número de bens não localizados após inventário de 2015, incluindo os bens de exercício anteriores que não foram localizados, na ordem de 2.702 bens, totalizando R\$ 6.273.385,78 – anexo V – MEM 37/2016.

É imperioso destacar que, mesmo tendo realizado o arrolamento de bens nos exercícios de 2014 e 2013, estes ainda se encontram pendentes de providências administrativas.

Ressalta-se, ainda, a informação prestada pela Chefia de Serviço do SMP, quando questionada sobre as providências adotadas nos casos de extravios e perdas (inclusive resultante do inventário), de que as apurações, quando ocorridas, não concluíram por baixas ou reposições.

Cumpre explicitar que o prazo para tomada de contas especial, quando aplicável, é de 180 dias a contar do término do exercício financeiro em que foi instaurada e seu descumprimento sujeita a autoridade administrativa às sanções legais.

Por todo o exposto, conclui-se haver deficiências nos procedimentos administrativos da gestão patrimonial por não haver saneamento dos bens desaparecidos.

(...)

Ante as informações prestadas pelo TRT, encontra-se ratificado o presente achado de auditoria, uma vez que as ocorrências de bens desaparecidos não foram saneadas no âmbito daquela Corte Trabalhista.

Em conclusão, a equipe de auditoria afirma que no âmbito do TRT da 9ª Região a gestão patrimonial é deficiente em decorrência de falhas: 1) logísticas; 2) nas prestações de contas mensais dos registros dos bens; 3) no processo de atualização dos agentes



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

responsáveis por bens; e 4) na adoção de providências administrativas quanto a bens desaparecidos.

2.16 - Inconsistência do Inventário Patrimonial

2.16.1 Situação encontrada:

A Lei n.º 4.320/1964, em seus artigos 94 a 96, dispõe a respeito dos registros de bens móveis e imóveis:

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Art. 95. A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

Por sua vez, a IN/SEDAP n.º 205/1988, em seu item 8, estabelece:

8. Inventário físico é o instrumento de controle para a verificação dos saldos de estoques nos almoxarifados e depósitos, e dos equipamentos e materiais permanentes, em uso no órgão ou entidade, que irá permitir, dentre outros:

- a) o ajuste dos dados escriturais de saldos e movimentações dos estoques com o saldo físico real nas instalações de armazenagem;
- b) a análise do desempenho das atividades do encarregado do almoxarifado através dos resultados obtidos no levantamento físico;
- c) o levantamento da situação dos materiais estocados no tocante ao saneamento dos estoques;
- d) o levantamento da situação dos equipamentos e materiais



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

permanentes em uso e das suas necessidades de manutenção e reparos; e

e) a constatação de que o bem móvel não é necessário naquela unidade.

Nesse diapasão, percebe-se a obrigatoriedade de realização de inventário físico anual dos bens móveis e imóveis, a fim de que a contabilidade possa evidenciar a correta situação patrimonial da entidade.

Impende exemplificar que o TCU, ao analisar processo de prestação de contas, concluiu pela necessidade de ser viabilizado anualmente o inventário físico dos bens móveis até o término de cada exercício financeiro (Acórdão TCU n.º 5.008/2010 – Segunda Turma).

Corroborar tal entendimento o fato de que as demonstrações contábeis previstas pela Lei n.º 4.320/1964 e pela Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBC T 16.6, aprovada pela Resolução CFC n.º 1.133/2008, devem refletir a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da Administração Pública.

Nessa esteira, verificou-se que, no âmbito do TRT da 9ª Região, foi realizado o inventário de 2015 mediante Comissão de Inventário instaurada por meio da Portaria JP n.º 98, de 19 de agosto de 2015.

Na referida portaria consignou-se que o levantamento físico deveria ser concluído até o recesso do judiciário e o relatório final até o dia 1º de fevereiro de 2016 (prazo dissonante das normas aplicáveis).

Assim, conforme documentos apresentados, o relatório final foi emitido em 29 de fevereiro de 2016, com o número de bens não localizados, incluindo os bens de exercício anteriores que não foram localizados, totalizando 2.702 bens, na ordem de R\$ 6.273.385,78, conforme anexo V – MEM 37/2016.

Frisa-se que os resultados esperados pelos inventários são os ajustes contábeis, caso necessário, para que as demonstrações e prestações de contas anuais sejam efetivas.

Ademais, apesar de o Tribunal ter realizado o levantamento de materiais em almoxarifado, por meio do processo de trabalho denominado tomada de contas, esse não compôs a conclusão do inventário no que se



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

refere às evidências dos ajustes provocados por quebras ou sobras de estoque.

Destaca-se, ainda, o fato de não se encontrarem no processo do inventário anual os registros das contabilizações decorrentes, de maneira que os bens pendentes de localização não foram contabilizados no SIAFI, na conta de bens em processo de localização.

Diante de tais fatos, conclui-se pela inconsistência no inventário anual de bens por intempestividade da conclusão e ausência dos registros contábeis relativos ao exercício financeiro de 2015.

A manifestação do TRT restou assim registrada:

A não conclusão do inventário no exercício de 2015 deveu-se às diversas situações enfrentadas pela comissão de levantamento, como movimentação de bens durante sua realização e mudança da gestão na Corte, por exemplo. Entretanto, o levantamento físico finalizou de fato em dezembro, sendo que somente o relatório foi entregue pela comissão em março. Em 2016 serão adotadas providências para que o inventário tenha início mais cedo (início previsto para o dia 15/9/2016), de modo a ser concluído, inclusive com a entrega do relatório, ainda neste exercício. Da mesma forma serão adotadas providências para que o levantamento dos bens em estoque (tomada de contas do almoxarifado) também seja realizado neste exercício.

Tendo em vista que a equipe da Coordenadoria de Material e Patrimônio, em conjunto com a da Secretaria de Tecnologia da Informação, estava realizando buscas e identificação dos bens do rol de não localizados, a listagem não havia sido encaminhada à Secretaria de Contabilidade, Orçamento e Finanças.

Após a adoção das providências determinadas no Despacho ADG 1462/2016 e deliberação da Administração quanto ao resultado do inventário, se remanescerem bens não localizados após eventuais baixas, tal informação será enviada à Secretaria de Contabilidade, Orçamento e Finanças para as providências quanto à sua contabilização.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Pelo que a equipe auditora lançou considerações no sentido de que as informações prestadas pelo Tribunal auditado apenas contribuíram para consubstanciar o achado, ou seja, para ratificar a inconsistência no inventário anual de bens por intempestividade da conclusão e ausência dos registros contábeis relativos ao exercício financeiro de 2015.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Afinal, lançados os 16 Achados de Auditoria acima discriminados, relacionados às temáticas de governança institucional, ajuda de custo, cessão de espaço físico, suprimento de fundos, governança das contratações e de gestão patrimonial, a CCAUD efetuou propostas de encaminhamento a este Conselho, em determinadas situações apesar de o TRT auditado ter apresentado providências satisfatórias para alguns apontamentos, visando, nessa hipótese, obter-se o efeito vinculante da decisão do CSJT e permitir-se o monitoramento, pelo órgão técnico, das determinações respectivas.

Noutro aspecto, foram apresentadas propostas de encaminhamento também para se sanear as inconformidades detectadas e acerca das quais o Regional não apresentou justificativas suficientes para o afastamento do achado.

São as seguintes as propostas formuladas:

4 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

(...)

4.1 - Temática – Governança institucional:

4.1.1 - Determinar ao TRT da 9ª Região que:

4.1.1.1 - no prazo de 60 dias: (achado 2.1)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

4.1.1.1.1 - aperfeiçoe formalmente o processo de comunicação dos relatórios de auditoria com a finalidade de garantir à autoridade máximo do órgão o conhecimento das situações encontradas e a adoção, tempestiva e suficiente, de medidas corretivas; (*achado 2.1*)

4.1.1.1.2 - aperfeiçoe formalmente o processo de contratação de soluções de TI, de forma que se evidencie, objetivamente, entre outros aspectos julgados necessários, a demanda da contratação, com base em estudos técnicos preliminares, inclusive nas aquisições realizadas com recursos do CSJT; (*achado 2.1*)

4.1.1.2 - no prazo de 90 dias, reavalie o Relatório de Auditoria SCI n.º 5/2015, com ênfase na análise dos elementos fáticos dos achados identificados e das proposições corretivas deles decorrentes, a fim de que, com base nas conclusões desse trabalho, sejam adotadas as ações necessárias para o aperfeiçoamento das práticas relacionadas à governança e à gestão de contratações na área de Tecnologia da Informação e Comunicação; (*achado 2.1*)

4.1.1.3 - no prazo de 180:

4.1.1.3.1 - aperfeiçoe, por meio de mecanismos formais, o modelo de gestão da estratégia, com vistas a garantir o seu efetivo cumprimento, bem como: (*achado 2.2*)

4.1.1.3.1.1 - o amplo envolvimento das partes interessadas, especialmente, das instâncias internas de governança, dos demais integrantes do sistema judiciário, de entidades de classe e da sociedade, podendo, para tanto, utilizar-se do modelo definido pelo CNJ por meio da Resolução n.º 221/2016; e (*achado 2.2*)

4.1.1.3.1.2 - o integral alinhamento à Estratégia Nacional do Poder Judiciário, devendo, para tanto, fazer constar objetivos, indicadores e metas de desempenho correlatos aos estabelecidos em âmbito nacional; (*achado 2.2*)

4.1.1.3.2 - aperfeiçoe, por meio de mecanismos formais, o modelo de gerenciamento de projetos/iniciativas, com vistas a garantir o seu efetivo cumprimento; (*achado 2.2*)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

4.1.1.4 - aperfeiçoe, no prazo de 60 dias, o modelo de elaboração dos Planos Anuais de Auditoria, com vistas a garantir a correlação entre as fiscalizações propostas e o Plano Plurianual e Plano Estratégico Institucional, bem como a definir os critérios de materialidade, relevância, criticidade e risco utilizados e a estimativa de recursos necessários à execução dos trabalhos; (*achado 2.3*)

4.1.1.5 - abstenha-se de executar apenas parcialmente os Planos Anuais de Auditoria sem a aprovação da autoridade máxima do órgão; (*achado 2.3*)

4.1.1.6 - proceda, no prazo de 30 dias, à publicação no seu sítio eletrônico das informações referentes a: (*achado 2.3*)

4.1.1.6.1 - despesas com ajuda de custo concedidas a magistrados e servidores, de forma detalhada, contendo elementos mínimos, como: beneficiários, valores, fato gerador, data da concessão, entre outros; (*achado 2.3*)

4.1.1.6.2 - áreas cedidas a terceiros, contendo, no mínimo, os seguintes elementos: metragem da área cedida, valores da cessão e do rateio de despesas, localização da área e finalidade da cessão; (*achado 2.3*)

4.1.1.6.3 - relatórios de execução, monitoramento e adequação do planejamento estratégico. (*achado 2.3*)

4.2 - Temática – Ajuda de custo, cessão de espaço físico e suprimento de fundos:

4.2.1 – Determinar ao TRT da 9ª Região que:

4.2.1.1 – por ocasião da instrução de pedidos de ajuda de custo, faça constar dos autos (inclusive nos Processos AC 005/2015, AC 17/2015 e AC 20/2015, no prazo de 30 dias): (*achado 2.4*)

4.2.1.1.1 - declaração dos respectivos magistrados ou servidores de que seus cônjuges ou companheiros não receberam pagamento de ajuda de custo de órgão ou entidade da Administração Pública na mesma sede para a qual foi deslocado magistrado ou servidor; (*achado 2.4*)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

4.2.1.1.2 - a demonstração clara de que não houve o pagamento de ajuda de custo a magistrado que solicitar nova remoção ou permuta em período inferior a 24 meses contados da última concessão. (*achado 2.4*)

4.2.1.2 - Nas cessões de uso de espaço público, inclusive as vigentes: (*achado 2.5*)

4.2.1.2.1 - Observe os dispositivos da Resolução CSJT n.º 87/2011, em especial, no que se refere à formalização dos ajustes por meio de termo de cessão de uso, à necessidade de conferência de caráter precário e à definição dos valores cobrados a título de onerosidade e rateio de despesas; (*achado 2.5*)

4.2.1.2.2 - Promova a designação formal, nominal e tempestiva dos agentes de fiscalização (incluídos os termos vigentes, no prazo de 30 dias) e anexe nos autos as respectivas portarias, atos ou termos de designação; (*achado 2.5*)

4.2.1.2.3 - Mantenha os termos de cessão atualizados, de modo que correspondam às reais metragens das áreas cedidas e aos respectivos valores devidos a título de onerosidade e de participação no rateio de despesas, bem como contenham a data de referência para início da cobrança do cessionário; (*achado 2.5*)

4.2.1.3 - Em relação ao PAA 009/2014 – CT 003/2014 – Ponta Grossa, providencie, no prazo de 30 dias, a atualização do termo de cessão de uso, bem como o cálculo dos valores cobrados a menor da Caixa Econômica Federal e providencie o ressarcimento ao erário; (*achado 2.5*)

4.2.1.4 - nos processos relativos à cessão de uso de espaço público, inclusive para os vigentes: (*achado 2.6*)

4.2.1.4.1 - Faça constar dos autos a comprovação mensal de recolhimento dos valores devidos a título de onerosidade e participação no rateio de despesa pelos cessionários; (*achado 2.6*)

4.2.1.4.2 - Por ocasião dos reajustes anuais, faça constar dos autos a clara demonstração dos valores reajustados e a atualização dos respectivos termos de cessão; (*achado 2.6*)

4.2.1.4.3 - Observe os dispositivos da Resolução CSJT n.º 87/2011, em especial, no que se refere à formalização dos ajustes por meio de termo de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

cessão de uso, à necessidade de conferência de caráter precário e à definição dos valores cobrados a título de onerosidade e rateio de despesas; (*achado 2.6*)

4.2.1.5 - Faça constar dos processos de suprimento de fundos, previamente a cada uma das aquisições ou contratações de serviços; (*achado 2.7*)

4.2.1.5.1 - consulta formal do agente suprido à seção de almoxarifado ou de contratos quanto à indisponibilidade de material em estoque, à inviabilidade de atendimento e quanto à inexistência de contrato vigente para o mesmo objeto, bem como a resposta do respectivo setor; (*achado 2.7*)

4.2.1.5.2 - justificativa da aquisição do material ou da prestação do serviço, individualizada por item, evento ou objeto da despesa, nos termos da Resolução CSJT n.º 49/2008. (*achado 2.7*)

4.3 - Temática – Governança das contratações

4.3.1 - Determinar ao TRT da 9ª Região que:

4.3.1.1 - em futuras contratações de terceirização com cessão de mão de obra, elabore plano de trabalho devidamente aprovado por autoridade competente, contendo, no mínimo: (*achado 2.8*)

4.3.1.1.1 - justificativa da necessidade dos serviços; (*achado 2.8*)

4.3.1.1.2 - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada; (*achado 2.8*)

4.3.1.1.3 - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis. (*achado 2.8*)

4.3.1.2 – em até 60 dias, aperfeiçoe o processo de elaboração de termos de referência, mediante a definição de controles internos que assegurem: (*achado 2.9*)

4.3.1.2.1 - a aprovação somente de termo de referência que contemple: (*achado 2.9*)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

4.3.1.2.1.1 - o detalhamento da conexão entre a contratação e os objetivos estratégicos do órgão; (*achado 2.9*)

4.3.1.2.1.2 - a relação objetiva entre a quantidade a ser contratada e a demanda necessária ao Tribunal; (*achado 2.9*)

4.3.1.2.1.3 - nos contratações de serviços de natureza continuada: (*achado 2.9*)

4.3.1.2.1.3.1 - a descrição da dinâmica do contrato relativa à forma de apresentação das tarefas a serem executadas e o método de avaliação aplicável na fiscalização e no acompanhamento da execução contratual, com a caracterização de como os serviços serão solicitados e avaliados pelo TRT; (*achado 2.9*)

4.3.1.2.1.3.2 - o detalhamento dos requisitos mínimos para ocupação dos postos de trabalho, quando exigível, e das respectivas atribuições. (*achado 2.9*)

4.3.1.2.2 - a exigência em contratações futuras de tempo mínimo de experiência profissional de acordo com o artigo 442-A da CLT; (*achado 2.9*)

4.3.1.2.3 - a condução apenas de procedimento licitatório com a prévia aprovação, expressa e formal, do termo de referência ou projeto básico pela autoridade competente e a autorização, expressa e formal, para início do certame; (*achado 2.9*)

4.3.1.2.4 - a não fixação do horário de trabalho de terceirizados e inclua, nas contratações de serviços com cessão de mão de obra, apenas a definição do período em que deve ocorrer a execução do contrato, com exigência para que a contratada estabeleça e apresente ao TRT a escala e a jornada de trabalho de seus funcionários; (*achado 2.9*)

4.3.1.3 – em até 60 dias, faça constar, nos termos de referência e respectivas minutas de contrato: (*achado 2.9*)

4.3.1.3.1 - o detalhamento da estimativa de quantitativos e custos de trabalhos volantes e de serviços extraordinários a serem prestados durante a execução do contrato;

4.3.1.3.2 - a especificação, por posto de trabalho, de uniformes, equipamentos de proteção individual (EPIs), materiais e equipamentos a serem fornecidos durante a contratação, quando couber, acompanhada do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

detalhamento de tipos, características mínimas, quantidades, frequência de fornecimento, forma de comprovação do fornecimento e metodologia de faturamento (essa última no caso de materiais e equipamentos), bem como exija que os valores unitários por peça integrem as planilhas de custos e formação de preços apresentadas durante a licitação;

4.3.1.3.3 - a especificação de materiais e equipamentos a serem fornecidos durante a contratação, quando couber, com detalhamento de tipos, características mínimas, quantidades de peças e frequência de fornecimento, bem como exija que os valores unitários por peça integrem a planilha de custos e formação de preços apresentadas durante a licitação;

4.3.1.4 – em até 60 dias, observe, nas contratações de serviços de limpeza e conservação, as regras dispostas na IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG, em especial no que se refere à forma de contratação por área limpa e ao cálculo do preço mensal unitário por metro quadrado, inclusive com o detalhamento adequado dos tipos de áreas; (*achado 2.9*)

4.3.1.5 – em até 60 dias, abstenha-se de renovar os contratos de limpeza e conservação vigentes que decorreram do PO 072/2012 e inicie procedimento licitatório nos moldes previstos na IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG; (*achado 2.9*)

4.3.1.6 - inclua, no rol de documentos relativos à fase de habilitação, a prova de regularidade das licitantes quanto ao cadastro estadual ou municipal e quanto ao fisco estadual ou municipal, conforme a atividade ou o objeto de cada contratação, nos termos dos incisos II e III do art. 29 da lei n.º 8.666/1993; (*achado 2.10*)

4.3.1.7 - abstenha-se de publicar edital com exigências de vistoria sem justificativa e em desacordo com a legislação e a jurisprudência do TCU; (*achado 2.10*)

4.3.1.8 - observe, na elaboração dos editais, os elementos obrigatórios e recomendáveis estabelecidos pela IN n.º 02/2008 - SLTI/MPOG, sobretudo nos contratos de terceirização, quanto à: (*achado 2.10*)

4.3.1.8.1 - não fixação pelo TRT de convenção coletiva e de obrigações da contratada com benefícios específicos de uma determinada convenção; (*achado 2.10*)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

4.3.1.8.2 - exigência de indicação pelas licitantes dos acordos ou convenções coletivas que regem as categorias profissionais vinculadas à execução dos serviços; (*achado 2.10*)

4.3.1.8.3- inclusão nas obrigações da contratada de exigência do cumprimento pleno da convenção coletiva apresentada na proposta vencedora do certame. (*achado 2.10*)

4.3.1.9 - nas futuras contratações, inclusive de serviços de natureza contínua, faça constar dos autos a justificativa e a motivação para adoção do Sistema de Registro de Preços, com expresse enquadramento em pelo menos um dos incisos do Artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013; (*achado 2.11*)

4.3.1.10 - a adoção de providências a fim de que sua assessoria jurídica, na emissão de pareceres de que trata a Lei n.º 8.666/1993, artigo 38, parágrafo único, observe as seguintes exigências legais: (*achado 2.12*)

4.3.1.10.1 - enquadramento do objeto da contratação nas hipóteses legais para adoção do Sistema de Registro de Preços, nos termos do artigo 3º do Decreto n.º 7.892/2013, abstendo-se de aprovar editais sem o referido enquadramento; (*achado 2.12*)

4.3.1.10.2 - limitação das alterações contratuais às hipóteses previstas no artigo 65 da Lei n.º 8.666/1993, com observância da jurisprudência que veda a compensação das supressões e acréscimos na consideração do limite legal; (*achado 2.12*)

4.3.1.10.3 - respeito à vigência das atas de registro de preços a cada utilização dos respectivos saldos; (*achado 2.12*)

4.3.1.11 - Abstenha-se de celebrar aditivos contratuais com base em saldo em ato de registro de preços, por ausência de fundamentação legal; (*achado 2.13*)

4.3.1.12 - Observe as possibilidades de alterações contratuais nos termos do artigo 65 da Lei n.º 8.666/1993 e demonstre nos respectivos autos, previamente à celebração dos aditivos, a observância dos aditivos, dos limites percentuais legais; (*achado 2.13*)

4.3.1.13 - Revise, no prazo de 90 dias, todos os contratos vigentes com a correção das cláusulas de reajuste, de modo que a fórmula de cálculo



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

reflita o índice acumulado nos últimos doze meses anteriores e esteja alinhada com a jurisprudência; (*achado 2.13*)

4.3.1.14 - Proceda à melhoria dos seus controles internos aplicáveis à instrução de contratações e aditivos contratuais e faça constar dos autos, tempestivamente, a prévia adequação orçamentária e a emissão do empenho correspondente aos efeitos dos contratos e aditivos; (*achado 2.13*)

4.3.1.15 - Exija das empresas contratadas (incluídas aquelas com contratos vigentes, no prazo de 30 dias) a designação formal de preposto, nos termos do artigo 68 da Lei n.º 8.666/1993 combinado com o artigo 4º, inciso IV, do Decreto n.º 2.271/1997, e anexe aos autos as respectivas procurações ou outro instrumento equivalente; (*achado 2.13*)

4.3.1.16 - Promova, no prazo de 90 dias, a adequação no SIAFI das despesas de contratos de terceirização com pagamento de custos relativos a diárias e passagens contabilizadas como indenizações; (*achado 2.13*)

4.3.1.17 - Nas contratações futuras de serviços com cessão de mão de obra em que seja necessário o deslocamento entre municípios, faça constar do termo de referência e no contrato a estimativa de quantitativos e valores necessários, bem como providencie a prévia adequação orçamentária e a emissão do empenho correspondente; (*achado 2.13*)

4.3.1.18 - Promova a designação formal, nominal e tempestiva dos agentes de fiscalização dos contratos (incluídos os vigentes, no prazo de 30 dias) e anexe aos autos as respectivas portarias, atos ou termos de designação, inclusive nos ajustes relativos à cessão de espaço físico e à administração de depósitos judiciais; (*achado 2.13*)

4.3.1.19 - abstenha-se de instruir repactuações e aditivos contratuais sem a observância minuciosa das formalidades exigidas, dos custos afetados, da conformidade dos cálculos e da manutenção da equação econômica do contrato; (*achado 2.13*)

4.3.1.20 - promova a melhoria de seus controles internos, no prazo de 60 dias, a fim de assegurar, tempestivamente, que as garantias contratuais resguardem fielmente os ajustes celebrados quanto à vigência e ao valor, por ocasião da assinatura, renovação e alteração contratual; (*achado 2.14*)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

4.3.1.21 - inclua nos seus contratos cláusula de penalização específica para atrasos na apresentação da garantia pela contratada, conforme alínea “e” do inciso XIX do artigo 19 da IN SLTI/MPOG n.º 02/2008. *(achado 2.14)*

4.4 - Temática – Gestão de bens e materiais

4.4.1 - Determinar ao TRT da 9ª Região que:

4.4.1.1 - Promova, no prazo de 90 dias, o saneamento dos bens em estoque e abstenha-se de manter armazenados bens duráveis que disponham de garantia prevista em contrato; *(achado 2.15)*

4.4.1.2 – Proceda à revisão do processo de planejamento das contratações, de modo que atenda aos princípios de eficiência e economicidade que regem as despesas públicas e evite o excessivo prazo de estocagem; *(achado 2.15)*

4.4.1.3 - Proceda à melhoria de seus controles internos quanto ao registro tempestivo da movimentação patrimonial, com atenção especial aos equipamentos de informática; *(achado 2.15)*

4.4.1.4 - Proceda ao inventário eventual sempre que houver alteração do agente responsável pelas unidades administrativas detentoras de bens com vistas à atualização e à assinatura do termo de responsabilidade; *(achado 2.15)*

4.4.1.5 - Garanta que todas as aquisições realizadas, inclusive aquelas por meio de suprimento de fundos, sejam objeto de registro no sistema administrativo de gestão e almoxarifado, a fim de integrar o Relatório de Movimentação de Almoxarifado - RMA; *(achado 2.7)*

4.4.1.6 - Assegure que os Relatórios de Movimentação Mensal de Bens – RMMB, para fins de consolidação contábil, correspondam ao total das contas de controle SIAFI, considerando todos os bens móveis incorporados ao patrimônio do órgão, com as incidências do estatuto da depreciação, em atenção às MACRO FUNÇÕES SIAFI 020330 e 23300; *(achado 2.15)*

4.4.1.7 - Proceda à reavaliação dos bens móveis cadastrados no sistema patrimonial com valores irrisórios; *(achado 2.15)*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

4.4.1.8 - Proceda à melhoria dos seus controles internos com vistas à imediata apuração de responsabilidade por ocasião do conhecimento de bens desaparecidos, sob pena de responsabilidade; (*achado 2.15*)

4.4.1.9 - Proceda à imediata abertura de processo de sindicância para apuração de responsabilidade ou saneamento dos bens desaparecidos decorrentes dos inventários realizados nos exercícios anteriores, com conclusão no prazo de 180 dias; (*achado 2.15*)

4.4.1.10 - Proceda à realização dos inventários anuais de bens móveis e do almoxarifado, à emissão e assinatura dos termos de responsabilidade de todas as unidades detentoras de bens, atentando-se para a exigência de que a data de conclusão seja o final do exercício financeiro, bem como à abertura de processo de sindicância, caso necessário, com vistas à apuração de responsabilidade ou ao saneamento de bens desaparecidos; (*achado 2.16*)

4.4.1.11 - Proceda, a cada resultado decorrente do arrolamento dos bens e materiais, ao respectivo registro contábil das ocorrências identificadas, sobretudo quanto aos bens em processo de localização. (*achado 2.16*)

Por fim, em razão do disposto no artigo 74 da Constituição Federal – que atribui aos sistemas de controle interno o dever de apoiar o controle externo no exercício de sua missão, dando-lhe ciência de qualquer irregularidade identificada -, propõe-se encaminhar cópia do presente relatório ao Tribunal de Contas da União.

CONCLUSÃO

Dessa forma, tendo o órgão técnico respeitado o direito de manifestação do Tribunal auditado, analisando minuciosamente a sua defesa, e restando atendidos os parâmetros processuais fixados regimentalmente, conheço da matéria objeto deste processo.

Quanto ao mérito, tendo a equipe de auditoria se baseado na legislação e normas vigentes aplicáveis ao escopo da auditoria levada a efeito, com especial destaque para as Resoluções emanadas do Conselho Nacional de Justiça e deste Conselho Superior da Justiça do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Trabalho, além de socorrer-se da doutrina mais abalizada e da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, com estreita observância aos princípios administrativos, mormente os da transparência, eficiência e da economicidade, atendido igualmente o princípio constitucional da razoabilidade, e, ainda, estando em consonância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, tudo conforme demonstrado acima, **HOMOLOGO** o resultado final da auditoria administrativa para acolher as proposições da Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD/CSJT constantes do item 4 - e respectivos subitens - do Relatório de Auditoria, salvo quanto aos subitens 4.4.1.1 e 4.4.1.2, relativos ao quantitativo e tempo de estocagem de bens em almoxarifado, pelos motivos expostos na análise ao item 2.15.1.1 do aludido Relatório, determinando ao Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região que adote as providências necessárias ao atendimento das recomendações respectivas, incumbindo a CCAUD de acompanhar o cumprimento desta decisão. Oficie-se ao Tribunal auditado e ao Tribunal de Contas da União encaminhando-se cópia deste acórdão e, em relação ao segundo, também do Relatório de Auditoria.

É como voto.

ISTO POSTO

ACORDAM os Membros do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, por unanimidade, **conhecer** da auditoria administrativa e **homologar-lhe** o resultado final para determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região que adote as providências necessárias ao atendimento das recomendações constantes do item 4 - e respectivos subitens, salvo quanto aos subitens 4.4.1.1 e 4.4.1.2 - do Relatório de Auditoria da Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD/CSJT, incumbindo o órgão técnico de acompanhar o cumprimento desta decisão. Oficie-se ao Tribunal auditado e ao Tribunal de Contas da União encaminhando-se cópia deste acórdão e, em relação ao segundo, também do Relatório de Auditoria, tudo nos termos da fundamentação.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO N° CSJT-A-5803-80.2016.5.90.0000

Brasília, 24 de março de 2017.

Firmado por assinatura digital (MP 2.200-2/2001)

DESEMBARGADOR FRANCISCO JOSÉ PINHEIRO CRUZ
Conselheiro Relator