



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

A C Ó R D ã O

Conselho Superior da Justiça do Trabalho
CSRLP/fm/rv/ge

AUDITORIA "IN LOCO" EM CUMPRIMENTO AO ATO CSJT.GP.SG Nº 332/2015. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 19ª REGIÃO. ÁREA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA. Em obediência aos arts. 79, 80 e 81 do RICSJT, que dispõem sobre o Procedimento de Auditoria, instrumento de fiscalização do CSJT, coube à Coordenadoria de Controle e Auditoria (CCAUD) executar os trabalhos de auditoria, in loco, no período de 3 a 7 de outubro de 2016, na área de gestão administrativa do TRT da 19ª Região, resultando, após informações prestadas pelo Presidente do TRT, na elaboração do relatório final de auditoria, no qual foram apontados os seguintes achados de auditoria: 1) Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança – Liderança; 2) Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança – Estratégia; 3) Falha no planejamento da contratação; 4) Deficiência do Termo de Referência ou Projeto Básico; 5) Deficiências editalícias; 6) Falha no processo de contratação; 7) Falha na gestão contratual; 8) Falha na gestão de bens e materiais; 9) Deficiências do Inventário Patrimonial. Destacou a CCAUD que “o volume total de recursos fiscalizados alcançou a cifra de R\$ 49.518.211,36, correspondente à soma dos valores dos contratos e dos bens materiais administrados que foram objeto de análise pela equipe de auditores” e que “os benefícios decorrentes da implementação das medidas corretivas propostas são qualitativos, correspondentes ao aperfeiçoamento da governança institucional e da gestão das aquisições, e quantitativos, referentes à racionalização dos custos das contratações realizadas pelo Órgão e à reposição ao Erário de valores a serem aferidos”. De fato,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

verifica-se que a adoção das medidas corretivas propostas é de extrema relevância para o bom funcionamento do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região, pois encerram providências relacionadas à gestão administrativa do Tribunal e que refletem diretamente na prestação jurisdicional. Cumpre enfatizar que o relatório final foi elaborado em conformidade com as normas e regulamentos pertinentes à matéria, bem como em consonância com a atual jurisprudência sobre o tema. De outra parte, após exame minucioso do relatório final da auditoria, verificou-se que este não deve ser homologado quanto aos achados “2.2.1.1 - Ausência de regulamentação dos processos de trabalho que visam a garantir a participação social na governança da organização” e “2.2.1.7.4. Falhas no estabelecimento de indicadores de desempenho e metas (meta 11, meta 12 e mensuração)” pelos fundamentos expostos neste voto. Procedimento de auditoria conhecido e homologado em parte.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Conselho Superior da Justiça do Trabalho em Auditoria nº TST-CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000, em que é Interessado TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 19ª REGIÃO.

Trata-se de Auditoria realizada na área de gestão administrativa do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria do CSJT (PAA), aprovado pelo Ato CSJT.GP.SG nº 332/2015, para o exercício de 2016 (seq. 1), cujo escopo abrangeu a governança institucional, gestão institucional e gestão de aquisições.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Coube à Coordenadoria de Controle e Auditoria (CCAUD) executar os trabalhos de auditoria, ocorrida in loco, no período de 3 a 7 de outubro, tendo início com o envio da Requisição de Documentos e Informações - RDI nº 73/2016 (seq. 3), viabilizando a formação do Caderno de Evidenciais, que reuniu dados e documentos diversos relativos à área auditada (seq. 6, 7 e 8).

Em seguida, a CCAUD elaborou o Relatório de Fatos Apurados - RFA (seq. 8), apontando as inconformidades encontradas, diante do que, por determinação do despacho de seq. 10, pág. 2, foi oficiado ao Desembargador Presidente do TRT da 19ª Região para conhecimento das constatações e apresentação de esclarecimentos, no prazo de 30 dias, na forma do art. 80 do RICSJT.

Prestadas as informações pelo Presidente do TRT (seq. 13), a CCAUD produziu o relatório final de auditoria (seq. 14), destacando, em resumo, que “o volume total de recursos fiscalizados alcançou a cifra de R\$ 49.518.211,36, correspondente à soma dos valores dos contratos e dos bens materiais administrados que foram objeto de análise pela equipe de auditores” e que “o trabalho realizado possibilitou constatar a necessidade de aprimoramento nos mecanismos de governança institucional, no que se refere às práticas relativas à liderança e estratégia, e de gestão de aquisições, no que se refere ao planejamento das contratações, seleção do fornecedor e gestão do contrato”, concluindo que “os benefícios decorrentes da implementação das medidas corretivas propostas são qualitativos, correspondentes ao aperfeiçoamento da governança institucional e da gestão das aquisições, e quantitativos, referentes à racionalização dos custos das contratações realizadas pelo Órgão e à reposição ao Erário de valores a serem aferidos”.

Diante disso, propôs diversas medidas saneadoras com vistas a regularizar as inconformidades verificadas e aprimorar a gestão administrativa do Tribunal Regional do Trabalho.

Por meio do despacho de seq. 16, o Presidente do CSJT determinou a distribuição do feito neste Conselho, para que o Plenário delibere sobre o relatório da CCAUD, na forma do art. 12, IX, do RICSJT.

Os autos foram a mim distribuídos, conforme termo de distribuição de seq. 17.

É o relatório.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

V O T O

I – CONHECIMENTO

De acordo com o art. 111-A, §2º, II, da Constituição Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho cabe a “supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema, cujas decisões terão efeito vinculante”.

Por sua vez, o art. 1º, §1º, do Regimento Interno do CSJT dispõe que “As atividades desenvolvidas nas áreas de tecnologia da informação, gestão de pessoas, planejamento e orçamento, administração financeira, material e patrimônio, controle interno, como também as relativas às atividades auxiliares comuns que necessitem de coordenação central na Justiça do Trabalho de primeiro e segundo grau, serão organizadas sob a forma de sistemas, cujo órgão central é o Conselho Superior da Justiça do Trabalho”.

Ainda de acordo com o RICSJT, em seu art. 6º, IX, ao Plenário compete “apreciar os relatórios de auditoria nos sistemas contábil, financeiro, patrimonial, de execução orçamentária, de pessoal e demais sistemas administrativos dos Órgãos da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo grau, determinando o cumprimento das medidas necessárias para a regularização de eventuais irregularidades”.

Finamente, o art. 86 do RICSJT estabelece que o Procedimento de Auditoria “é o instrumento de fiscalização utilizado pelo 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, eficiência e eficácia dos atos praticados; III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro”.

Assim, considerando que o objeto da presente auditoria incide sobre área administrativa do TRT da 19ª Região, no tocante a governança institucional, a gestão institucional e a gestão de aquisições, resta claro que se trata de matéria afeta à fiscalização do CSJT.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Desse modo, conheço do Procedimento de Auditoria com fundamento nos artigos 12, IX, e 79 do Regimento Interno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

II – MÉRITO

Trata-se de Auditoria realizada, in loco, pela Coordenadoria de Controle e Auditoria do CSJT (CCAUD) na área administrativa do TRT da 19ª Região, em conformidade com o Plano Anual de Auditoria do CSJT (PAA), aprovado pelo Ato CSJT.GP.SG nº 332/2015.

Em linhas gerais, o objetivo da auditoria abarcou as áreas de governança institucional, gestão institucional, esta no que se refere ao pagamento de ajuda de custos e de diárias, e gestão das aquisições, inclusive, suprimento de fundos.

Após a análise dos dados e documentos que formaram o Caderno de Evidências, a CCAUD elaborou o Relatório de Fatos Apurados – RFA (seq. 8), apontando os seguintes achados de auditoria: 1) Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança – Liderança; 2) Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança – Estratégia; 3) Falha no planejamento da contratação; 4) Deficiência do Termo de Referência ou Projeto Básico; 5) Deficiências editalícias; 6) Falha no processo de contratação; 7) Falha na gestão contratual; 8) Falha na gestão de bens e materiais; 9) Deficiências do Inventário Patrimonial.

Com os esclarecimentos prestados pela Presidência do TRT da 19ª Região (seq. 13), a CCAUD elaborou o relatório final de auditoria (seq. 14), ratificando os achados de auditoria relacionados acima.

O primeiro achado corresponde às “**Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança – Liderança**”, o qual foi subdividido nos itens “**Deficiência do Código de Ética, regulamentado por meio da Resolução TRT n.º 89/2016**”; “**Insuficiência dos mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento do desempenho da gestão**” e “**Falha na definição de papéis e responsabilidades**”.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Vejamos os trechos do relatório que versam sobre tais situações:

1º item subdividido:

“2.1.1.1. Deficiência do Código de ética, regulamentado por meio da Resolução TRT n.º 89/2016:

O Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2ª versão, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, orienta que um dos princípios da boa governança consiste no comprometimento da alta administração com valores éticos, com integridade e com observância e cumprimento da lei. Portanto, é papel dos dirigentes exercer a liderança na promoção de valores éticos e de altos padrões de comportamento (OCDE, 2004).

Nele, ainda se esclarece que os padrões de comportamento exigidos das pessoas vinculadas às organizações do setor público devem estar definidos em códigos de ética e conduta formalmente instituídos, claros e suficientemente detalhados, que deverão ser observados pelos membros da alta administração, gestores e colaboradores (IFAC, 2001).

Em tal documento, entre outros aspectos, se deve estabelecer a obrigatoriedade de manifestação e registro, de forma explícita e transparente, de aspectos que possam conduzir a conflito de interesse; e proibir ou estabelecer limites quanto ao recebimento de benefícios que possam influenciar ou parecer influenciar as ações dos integrantes da alta administração.

Paralelamente, a Corte de Contas faz constar reiteradamente, desde o exercício de 2012, como um dos itens de avaliação do sistema de controles internos - que integram o relatório de gestão das unidades jurisdicionadas -, a existência ou não de código de ética ou de conduta.

Para a magistratura, o Conselho Nacional de Justiça, em 6 de agosto de 2008, aprovou o código de ética da Magistratura Nacional.

No que se refere aos servidores do judiciário trabalhista de Alagoas, identificou-se a existência de código de ética e conduta a eles aplicável, todavia se entende que ele não atende aos dois requisitos supracitados, quais sejam:

a) estabelecer a obrigatoriedade de manifestação e registro, de forma explícita e transparente, de aspectos que possam conduzir a conflito de interesse; e

b) proibir ou estabelecer limites quanto ao recebimento de benefícios que possam influenciar ou parecer influenciar as ações dos integrantes da alta administração.

Ressalta-se que, em entrevista realizada com a unidade de gestão estratégica do TRT, em 6/10/2016, apenas no que se refere ao subitem “a” supra, pretendeu-se demonstrar que o código de ética cumpre o requisito seguindo duas linhas argumentativas: a primeira, que remete à interpretação sistemática das disposições constantes da Lei n.º 8.112/1990 e do Decreto n.º 1.171/1994; a segunda, que remete à interpretação extensiva das disposições contidas nos artigos 5º e 6º do regulamento em exame, cujo rol de hipóteses possuiria caráter meramente exemplificativo.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Só o esforço interpretativo acima demonstrado é suficiente para concluir que o código de ética não é explícito e transparente em estabelecer as hipóteses em que é obrigatória a manifestação e registro de aspectos que possam conduzir a conflito de interesse.

No que se refere ao subitem “b” supra, confirmou-se a percepção da unidade entrevistada de que a regulamentação não menciona expressamente a proibição ou estabelecimento dos limites acima mencionados.

Conclui-se, portanto, pela necessidade de aperfeiçoamento do Código de Ética.”

Em sua manifestação, o TRT não refutou o achado constante do subitem supratranscrito, informando, apenas, que irá prover a revisão do seu Estatuto de Ética.

Diante disso, a CCAUD considerou incontroversas as deficiências encontradas no referido código, mediante o que as ratificou e formulou proposições a serem submetidas ao Plenário do CSJT.

2º item subdividido:

“2.1.1.4. Insuficiência dos mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento do desempenho da gestão

A Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015/2020 estabeleceu, como um dos macrodesafios, a „Instituição da Governança Judiciária”, que visa, entre outros, à eficiência operacional.

De acordo com a Resolução CNJ n.º 198/2014, a cesta de indicadores constantes do Relatório Justiça em Números representa o conjunto de métricas de desempenho institucional, da qual, prioritariamente, se devem elaborar as metas nacionais do Poder Judiciário (art. 2º, VII, c/c art. 5º, caput e § 2º).

Dentre esse conjunto de métricas, sobressai-se o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-JUS), uma medida de eficiência relativa dos Tribunais.

Esse índice objetiva verificar a capacidade produtiva de cada Tribunal, considerando-se os insumos disponíveis.

A seleção das variáveis para a definição dos inputs é feita com o intuito de contemplar a natureza dos três principais recursos utilizados pelos tribunais: os recursos humanos, os financeiros e os próprios processos.

Com relação ao output, entende o CNJ que a variável total de processos baixados é aquela que melhor representa o fluxo de saída dos processos do Judiciário sob a perspectiva do jurisdicionado que aguarda a resolução do conflito.

Sendo assim, o modelo do IPC-JUS considera o total de processos baixados com relação ao total de processos que tramitaram, o quantitativo de magistrados e servidores (efetivos, requisitados e comissionados sem vínculo) e a despesa total do tribunal (excluídas as despesas com pessoal inativo e com obras).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Como resultado da mensuração do índice, tem-se um percentual, que varia de 0 (zero) a 100%, revelando que, quanto maior o valor, melhor o desempenho da unidade, pois significa que ela foi capaz de produzir mais (em baixa de processos) com menos recursos disponíveis (de pessoal, de processos e de despesas).

Com a publicação, no último trimestre de 2015, do Relatório Justiça em Números referente aos dados do exercício de 2014, restou evidenciada uma reversão de tendência do IPC-JUS do TRT da 19ª Região, que, após uma melhoria do índice desde 2010, sofreu uma redução de 87,40% para 70,51% do exercício de 2013 para o de 2014.

Se se considerar o Relatório Justiça em Números recentemente publicado, referente aos dados do exercício de 2015, com metodologia de cálculo aperfeiçoada, resta evidenciada uma nova queda de desempenho do TRT da 19ª Região, medida pelo IPC-JUS, de 65,8% para 64,1%, quando comparados os exercícios de 2014 e 2015. Esse foi o menor desempenho entre os tribunais do trabalho de pequeno porte e o segundo menor desempenho entre todos os tribunais do trabalho.

Nesse relevante contexto, buscou-se compreender os mecanismos utilizados pelo TRT para avaliar, direcionar e monitorar o desempenho da gestão.

A unidade de gestão estratégica, em entrevista realizada em 6/10/2016, no que se refere ao índice de eficiência da gestão, quantificado pelo IPC-JUS, trilhou o raciocínio de que a avaliação ocorre, indiretamente, por meio do atingimento das seguintes metas:

- Metas 6, 7, 9 e 10: relacionam-se ao tempo de duração do processo;
- Meta 8: relaciona-se à quantidade de julgamento (não de baixas) de processos;
- Meta 11, 12 e 13: relaciona-se à quantidade de processos baixados e de casos pendentes.

Nas metas supracitadas, não se identificou qualquer menção a mecanismos de medição relativos aos recursos financeiros e humanos, inputs do IPC-JUS.

Ademais, as metas citadas, apesar de serem direcionadores relevantes das estratégias nacionais, por segmento e do TRT, tidas de forma isolada, não são suficientes para garantir a efetiva avaliação, direcionamento e monitoramento do desempenho no índice de produtividade comparada do Poder Judiciário, uma vez que não produzem informação sobre a evolução da quantidade absoluta de processos baixados e de processos pendentes.

O alcance de determinado desempenho no IPC-JUS, também, requer a existência de processos de acompanhamento dos números dos demais tribunais regionais do trabalho e, em especial, no caso do TRT da 19ª Região, dos tribunais do trabalho de porte similar. Também, nesse caso, o TRT não logrou demonstrar a existência de tais processos de trabalho.

A ausência ou falha na análise sistematizada, em que todas as variáveis são levadas em consideração, pode levar à tomada de decisões de forma estanque, sem se considerar, no conjunto, o desempenho mais condizente com a média verificada na Justiça do Trabalho.

Conclui-se, portanto, pela necessidade de aprimoramento dos processos de trabalho relacionados à avaliação, direcionamento e monitoramento do desempenho do TRT, com vistas a permitir o adequado e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

tempestivo conhecimento e tratamento das informações produzidas nas diversas instâncias internas de governança (tribunal pleno, órgão especial, se houver, turma de TRT, varas do trabalho) e de gestão orçamentária e de pessoas.”

Em sua resposta, o TRT não se insurge contra o achado em questão, se limitando a informar que adotará, na revisão do plano estratégico 2015-2020, as medidas corretivas constante do relatório final da auditoria.

Com isso, a CCAUD ratificou o sobredito achado e sugeriu a aprovação das proposições realizadas no particular.

3º item subdividido:

“2.1.1.7. Falha na definição de papéis e responsabilidades

De acordo com o art. 228 do Regimento Interno do TRT da 19ª Região, os serviços administrativos reger-se-ão pelo Regulamento-Geral da Secretaria, devidamente aprovado pelo Tribunal Pleno.

Identificou-se que o regulamento vigente é datado de 6/5/2004 e, por essa razão, buscaram-se maiores informações sobre a atualidade e adequação do citado documento.

A unidade de gestão estratégica, em entrevista realizada em 6/10/2016, manifestou-se no sentido de que o Regulamento-Geral da Secretaria não contempla a realidade funcional do TRT, as Comissões Permanentes e as unidades organizacionais de fato existentes. Esclareceu, ainda, que a descrição de atribuições no regulamento vigente é falho em explicitar as entregas e responsabilidades das unidades.

Conclui-se, portanto, pela necessidade de atualização e adequação do Regulamento-Geral da Secretaria.”

Novamente, o TRT não refuta tal achado, se restringido a informar que está atualizando o Regulamento-Geral da Secretaria.

A CCAUD ratificou, então, o subitem acima, sugerindo a aprovação da medida proposta.

O segundo achado consiste nas “**Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança – Estratégia**”, o qual também foi dividido nos seguintes subtópicos: “**Ausência de regulamentação dos processos de trabalho que visam a garantir a participação social na governança da organização**”; “**Insuficiência do modelo de gestão da estratégia**” e “**Falhas no plano estratégico do TRT**”. Vejamos.

1º item subdividido:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

“2.2.1.1 - Ausência de regulamentação dos processos de trabalho que visam a garantir a participação social na governança da organização.

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 governança deve propiciar o equilíbrio entre as legítimas expectativas das diferentes partes interessadas, a responsabilidade e discricionariedade dos dirigentes e gestores e a necessidade de prestar contas.

Para garantir esse alinhamento, é essencial que as organizações estejam abertas a ouvir as partes interessadas para conhecer necessidades e demandas.

A Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015/2020 estabeleceu, como um dos macrodesafios, a “Instituição da Governança Judiciária”, entendida como a formulação, implantação e monitoramento de estratégias produzidas de forma colaborativa pelos órgãos da justiça e pela sociedade.

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.

Outrossim, por meio da Resolução CNJ n.º 221, de 10/5/2016, aquele Conselho Nacional estabeleceu um modelo de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas do CNJ.

Nesse contexto, buscou-se compreender o modelo utilizado pelo TRT para garantir a contribuição da sociedade.

A unidade de gestão estratégica, em entrevista realizada em 6/10/2016, manifestou-se no sentido de que, “na elaboração do Plano Estratégico 2015/2020, além do público interno, foram convidados a participar a Secretaria Regional do Trabalho e Emprego, o Ministério Público do Trabalho, a Ordem dos Advogados do Brasil (AL) e a Defensoria Pública da União”.

Esclareceu, ainda, que se realiza periodicamente pesquisa de satisfação com o público externo da Justiça do Trabalho e se mantém permanentemente uma Ouvidoria Regional.

Analisando as evidências encaminhadas, entende-se que, de fato, o Tribunal Regional adota a prática de convidar os integrantes do sistema judiciário e, em alguma medida, entidades de classe, conforme se pode extrair dos ofícios GP n.os 15, 16, 18, 19, 21, 31, 32, 33 e 34 de 2015.

De igual forma, logrou demonstrar a estruturação das atividades de ouvidoria, regulamentada por meio da Resolução Administrativa n.º 09/2014.

Sobre a pesquisa de satisfação com o público externo, também foi constatada, no sítio eletrônico do TRT, a pesquisa de satisfação realizada em 5/5/2014.

Contudo, não se identificou a existência de regulamentação formal que sustente as práticas verificadas, à exceção dos processos de Ouvidoria.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Ademais, **quando se coteja as práticas observadas com as modalidades de participação democrática estabelecida na Resolução CNJ n.º 221/2016 (mesa de diálogo, videoconferência, enquetes e pesquisas, consulta pública, audiência pública, grupo de trabalho, fóruns e encontros e ouvidorias), verifica-se o potencial de aperfeiçoamento do modelo de participação democrática utilizado.**

Conclui-se, portanto, pela necessidade de avaliação sobre as modalidades que, no âmbito do TRT, possam promover a ampliação da participação democrática, bem como a regulamentação do modelo estabelecido”.

O TRT rechaça tal situação, mencionando uma série de procedimentos adotados com o propósito de demonstrar a participação social.

De fato, assiste razão ao Tribunal auditado.

Conforme se verifica do próprio relatório da CCAUD, “ a unidade de gestão estratégica, em entrevista realizada em 6/10/2016, manifestou-se no sentido de que, „ na elaboração do Plano Estratégico 2015/2020, além do público interno, foram convidados a participar a Secretaria Regional do Trabalho e Emprego, o Ministério Público do Trabalho, a Ordem dos Advogados do Brasil (AL) e a Defensoria Pública da União” ” e que Regional esclareceu realizar “ periodicamente pesquisa de satisfação com o público externo da Justiça do Trabalho e se mantém permanentemente uma Ouvidoria Regional” .

Diante disso, a equipe de auditoria reconheceu que, “ analisando as evidências encaminhadas, entende-se que, de fato, o Tribunal Regional adota a prática de convidar os integrantes do sistema judiciário e, em alguma medida, entidades de classe, conforme se pode extrair dos ofícios GP n.os 15, 16, 18, 19, 21, 31, 32, 33 e 34 de 2015” e que, “ de igual forma, logrou demonstrar a estruturação das atividades de ouvidoria, regulamentada por meio da Resolução Administrativa n.º 09/2014” e que, “ sobre a pesquisa de satisfação com o público externo, também foi constatada, no sítio eletrônico do TRT, a pesquisa de satisfação realizada em 5/5/2014” .

No entanto, a CCAUD verificou que “ não se identificou a existência de regulamentação formal que sustente as práticas verificadas, à exceção dos processos de Ouvidoria” .

Ocorre que, examinando as resoluções do CNJ que disciplinam a matéria concernente à gestão participativa e democrática na elaboração das metas do Poder Judiciário, não se vislumbra a existência de qualquer dispositivo impondo a edição de ato normativo formal por parte dos Tribunais no sentido de regulamentar tais políticas.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Com efeito, o art. 6º da Resolução nº 198/2014 do CNJ dispõe que “os órgão do Poder Judiciário devem promover a participação de magistrados de primeiro e segundo graus, ministros, serventuários e demais integrantes do sistema judiciário e de entidades de classe, na elaboração de suas propostas orçamentárias e de seus planejamentos estratégicos, garantida a contribuição da sociedade” .

No mesmo sentido, o parágrafo único do art. 1º da Resolução nº 221/2016 prevê que “a gestão participativa e democrática constitui-se em método que enseja a magistrados, servidores e, quando oportuno, jurisdicionados a possibilidade de participar do processo decisório por meio de mecanismos participativos que permitam a expressão de opiniões plurais e a visão dos diversos segmentos e instâncias, no contexto do Poder Judiciário” .

Todavia, consoante dito anteriormente, tais resoluções, embora instituem um importante mecanismo de aperfeiçoamento da gestão administrativa dos Tribunais, não impõem a obrigatoriedade da elaboração de norma formal disciplinando os mecanismos de participação democrática no âmbito de cada Tribunal.

Do mesmo modo, não se observa tal determinação nos diplomas normativos que cuidam da questão alusiva à governança colaborativa na Justiça do Trabalho, quais sejam a Resolução CSJT nº 2010/2017 e o Ato CSJT.GP.SG nº 294/2014.

A bem da verdade, a Resolução nº 221/2016 do CNJ, que rege a matéria, já traz uma série de dispositivos que tratam do tema de maneira pormenorizada, de modo que o seu art. 4º, §3º, contempla a **faculdade de que** “os órgãos do Judiciário poderão definir outras modalidades de participação, desde que atendam aos propósitos estabelecidos por esta Resolução” .

Logo, a par de fixar os princípios e diretrizes gerais relativos à participação democrática, a resolução do CNJ enumera as modalidades por meio das quais tais políticas podem ser concretizadas.

Registre-se, a propósito, que a interpretação no sentido de considerar facultativa a opção dos Tribunais Regionais do Trabalho de editar regulamento suplementar sobre a questão é a que mais se coaduna com a autonomia administrativa dos Tribunais prevista no art. 99 Constituição da República.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Assim sendo, com esses fundamentos, deixo de homologar o relatório da auditoria no particular.

2º item subdividido:

“2.2.1.4. Insuficiência do modelo de gestão da estratégia.

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 os processos necessários, incluindo as etapas de formulação, desdobramento e monitoramento da estratégia.

Além disso, explicita como as instâncias internas de governança participam da avaliação, direcionamento e monitoramento da estratégia e como as partes interessadas são envolvidas nessas atividades.

A Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015/2020 estabeleceu, como um dos macrodesafios, a “Instituição da Governança Judiciária”, entendida como a formulação, implantação e monitoramento de estratégias produzidas de forma colaborativa pelos órgãos da justiça e pela sociedade.

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.

O TRT da 19ª Região regulamentou o modelo de gestão da estratégia por meio da Resolução Administrativa n.º 39, de 15 de abril de 2015, contudo nela não se identificaram os processos de trabalho, papéis e responsabilidades referentes às etapas de definição, execução, monitoramento e revisão da estratégia. Excepcionam-se, apenas, os processos de monitoramento de indicadores estratégicos, que foram objeto de definição no ato regulamentar citado.

Conclui-se, portanto, pela necessidade de estabelecimento de modelo amplo de gestão da estratégia”.

No particular, a CCAUD relata que, “no essencial, o Tribunal Regional busca refutar o achado de auditoria, contudo limita a questão apenas a uma parcela dos processos de trabalho relacionados à etapa de monitoramento, mais especificamente ao monitoramento de indicadores estratégicos. Esse ponto, inclusive, não era objeto do achado de auditoria, tendo sido ressaltado na descrição da situação encontrada”, razão pela qual reputa “incontroversa a insuficiência do modelo de gestão da estratégia”, pelo que ratifica o achado de auditoria “com vistas a que sejam elaboradas propostas de encaminhamento a serem submetidas à deliberação superior e, em caso de concordância, possa o Plenário do CSJT imprimir-lhes efeito vinculante, obrigando o TRT da 19ª Região a cumpri-las plenamente”.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

3º item subdividido:

Por sua vez, o achado alusivo às “Falhas no plano estratégico do TRT” é composto por dois subgrupos, a saber, a “Ausência de explicitação das iniciativas estratégicas” e “Falhas no estabelecimento de indicadores de desempenho e metas”, in verbis:

“2.2.1.7.1. Ausência de explicitação das iniciativas estratégicas

No *Balanced Scorecard*, metodologia de gerenciamento da estratégia adotada pelo Conselho Nacional de Justiça e, conseqüentemente, por todo o Poder Judiciário, haja vista o necessário alinhamento estabelecido pelo art. 4º da Resolução CNJ n.º 198/2014, é o desenvolvimento e a priorização de iniciativas estratégicas que ajudarão o órgão a atingir suas metas.

As iniciativas são os programas específicos, atividades, projetos ou ações que se adotam para ajudar a garantir o cumprimento ou superação das metas de desempenho.

Não se identificou, no plano estratégico, o conjunto de iniciativas estratégicas aprovadas que visa ao atingimento das metas estabelecidas para cada objetivo estratégico, à exceção das Metas 5 e 14.

Conclui-se, portanto, pela ausência de explicitação das iniciativas estratégicas.

(...)

2.2.1.7.4. Falhas no estabelecimento de indicadores de desempenho e metas

No *Balanced Scorecard*, metodologia de gerenciamento da estratégia adotada pelo Conselho Nacional de Justiça e, conseqüentemente, por todo o Poder Judiciário, haja vista o necessário alinhamento estabelecido pelo art. 4º da Resolução CNJ n.º 198/2014, os indicadores de desempenho são as ferramentas que se usa para determinar se há o cumprimento dos objetivos e se há movimento em direção à implementação bem-sucedida da estratégia.

Por sua vez, as metas fazem com que os resultados surgidos da medição sejam importantes e registrem a efetividade dos trabalhos realizados.

No que se refere às Metas 9 e 10, elas não contemplam toda a vigência do plano estratégico, mas se restringem apenas ao exercício de 2015.

A Meta 11, que se refere ao aumento no índice de conciliação na fase de conhecimento, apresenta percentual de conciliação, no exercício de 2015, destoante do percentual divulgado pelo relatório Justiça em Números. Nesse, informa-se que o percentual de conciliação, no TRT da 19ª Região, foi de 38%; naquela, que o percentual foi de 52,21%.

Em relação à Meta 15, não se identificou o desempenho a ser alcançado, para o período de execução do plano estratégico 2015-2020.

O ICP – índice de concentração de processos dos maiores litigantes, relacionado à Meta 12, apresenta metodologia de cálculo e periodicidade de mensuração destoantes do adotado pela Meta Nacional 7 do CNJ, para os exercícios de 2015 e 2016. Nessa, considera-se a relação entre o quantitativo de processos dos dez maiores litigantes pendentes de julgamento e o quantitativo de processos dos dez maiores



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

litigantes distribuídos; naquele, considera-se a relação entre o total de processos dos 10 maiores litigantes e o total de processos em tramitação.

Ainda, no que se refere à periodicidade de mensuração, a meta nacional estabelece a periodicidade mensal e a meta do TRT estabelece periodicidade semestral.

Conclui-se, portanto, pela existência de falha no estabelecimento de indicadores de desempenho e metas.”

Com relação ao primeiro subgrupo (Ausência de explicitação das iniciativas estratégicas), a CCAUD enfatizou que “ não se identificou, no plano estratégico, o conjunto de iniciativas estratégicas aprovadas que visa ao atingimento das metas estabelecidas para cada objetivo estratégico, à exceção das Metas 5 e 14” .

Na hipótese, o TRT refuta o achado ao enumerar alguns planos desdobrados e algumas iniciativas estratégicas, sem deixar claro a que objetivos estratégicos eles se relacionariam.

A CCAUD rechaça a manifestação do Tribunal Regional, aduzindo ser “ incontroversa a ausência de explicitação das iniciativas estratégicas no plano estratégico institucional, pois há que se considerar que a metodologia BSC exige ao menos uma iniciativa estratégica para cada objetivo a ser atingido” .

Pois bem. O art. 4º da Resolução nº 198/14 do CNJ dispõe que “ Os órgãos do Judiciário **devem** alinhar seus respectivos planos estratégicos à Estratégia Judiciário 2020, com a possibilidade de revisões periódicas”, **restando consignando em seu §1º que “ Os planos estratégicos, de que trata o caput, devem: I – ter abrangência mínima de 6 (seis) anos; II – observar o conteúdo temático dos Macrodesafios do Poder Judiciário; e III – contemplar as Metas Nacionais (MN) e Iniciativas Estratégicas Nacionais (IEN) aprovadas nos Encontros Nacionais do Judiciário, sem prejuízo de outras aprovadas para o segmento de justiça ou específicas do próprio tribunal ou conselho;” (g.n.)**.

De se observar que a elaboração de um plano estratégico, nos moldes acima descrito, não se trata de uma faculdade atribuída aos órgãos do Poder Judiciário, mas trata-se de uma obrigação imposta pelo Conselho Nacional de Justiça.

Logo, a ausência de um conjunto de iniciativas destinadas ao cumprimento das metas previstas no plano estratégico, o torna, ao final, incompleto, importando em verdadeiro descumprimento daquela determinação fixada pelo CNJ.

No segundo subgrupo (Falhas no estabelecimento de indicadores de desempenho e metas), a CCAUD salientou que “ os indicadores



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

de desempenho são as ferramentas que se usa para determinar se há o cumprimento dos objetivos e se há movimento em direção à implementação bem-sucedida da estratégia” e que, “ por sua vez, as metas fazem com que os resultados surgidos da medição sejam importantes e registrem a efetividade dos trabalhos realizados” .

Nesse aspecto, aquela Coordenadoria identificou diversos problemas relacionados às metas e aos indicadores de desempenho.

O TRT refutou, na íntegra, o achado em questão.

A CCAUD, mesmo após os esclarecimentos do Tribunal, considerou necessária a realização de ajustes nas metas e indicadores que compõem o plano estratégico naquele Regional.

Todavia, no tocante ao indicador de desempenho alusivo à Meta 11, referente ao índice de conciliações realizadas na fase de conhecimento, entendo que tem razão o TRT da 19ª Região.

Vale lembrar que, no particular, a equipe de auditoria consi gnou que “ a Meta 11, que se refere ao aumento no índice de conciliação na fase de conhecimento, apresenta percentual de conciliação, no exercício de 2015, destoante do percentual divulgado pelo relatório **Justiça em Números**. Nesse, informa-se que o percentual de conciliação, no TRT da 19ª Região, foi de 38%; naquela, que o percentual foi de 52,21%” .

Sucede que o relatório Justiça em Número leva em consideração os termos da Resolução nº 76/2009 do CNJ que, ao fixar os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabeleceu, em seu Anexo I, indicadores relativos à conciliação tanto na fase de conhecimento, quanto na execução, assim como estipulou índice para os processos conciliados no 2º grau. Tudo segundo as seguintes formulas de apuração: $ICC1^\circ = \text{SentCH}1^\circ / \text{SentC}1^\circ$, $ICEx1^\circ = \text{SentExH}1^\circ / \text{SentEx}1^\circ$ e $IC2^\circ = \text{DecH}2^\circ / \text{Dec}2^\circ$.

Por outro lado, o Plano Estratégico da Justiça do Trabalho, regulamentado por meio das Resoluções CSJT nºs 145/2014, 146/2014, 157/2015, 178/2017 e 210/2017, de acordo com os termos da Resolução CNJ nº 198/2014, definiu, como índice, apenas o somatório do número de sentenças homologatórias de acordo, na 1ª instância, na fase de conhecimento, observada a fórmula $ICONc = \text{conciliações/solucionados}$.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Vale ressaltar que esse indicador consta expressamente do Anexo Único da Resolução Administrativa nº 39 do TRT da 19ª Região, no ponto em que tratou do cumprimento da Meta 11.

Assim sendo, aplicando-se formulas diversas no cálculo dos processos conciliados, era de se esperar que o resultado alcançado no relatório Justiça em Números seria divergente daquele encontrado pela Corte Regional.

Desse modo, tendo o Tribunal aplicado o indicador correto, em conformidade com os parâmetros estipulados pela Justiça do Trabalho, não há se falar em falha na confecção daqueles dados estatísticos, razão pela qual deixo de homologar o relatório da auditoria nesse ponto.

De igual maneira, não se acata o relatório da CCAUD no que diz respeito ao indicador correspondente à Meta 12.

Nesse tópico, a auditoria consignou que “o ICP – índice de concentração de processos dos maiores litigantes, relacionado à Meta 12, apresenta metodologia de cálculo e periodicidade de mensuração destoantes do adotado pela Meta Nacional 7 do CNJ, para os exercícios de 2015 e 2016. **Nessa, considera-se a relação entre o quantitativo de processos dos dez maiores litigantes pendentes de julgamento e o quantitativo de processos dos dez maiores litigantes distribuídos; naquele, considera-se a relação entre o total de processos dos 10 maiores litigantes e o total de processos em tramitação**”.

Embora destoe do indicador aplicado na Meta Nacional 7 do CNJ, o índice utilizado pelo TRT encontra-se em harmonia com a Resolução CSJT nº 145/2014.

Com efeito, a Resolução Administrativa nº 39 do TRT da 19ª Região estabeleceu como fórmula para o ICP o total de processos dos 10 maiores litigantes x 100/total de processos em tramitação, tal como previsto na resolução do CSJT, que elege como referencial de análise o “somatório do número de processos dos 10 maiores litigantes em tramitação nos TRTs e nas Varas do Trabalho nas fases de conhecimento e de execução no último mês do período de referência”.

Sendo assim, não há como se reconhecer a existência de falha na hipótese.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Por fim, não deve ser acatada, ainda, a ponderação da CCAUD acerca da mensuração dos dados relativos aos indicados das metas.

Quanto a esse tópico, a equipe de auditoria asseverou que, “ainda, no que se refere à periodicidade de mensuração, a meta nacional estabelece a periodicidade mensal e a meta do TRT estabelece periodicidade semestral”.

Ocorre que a redação do art. 3º da Resolução Administrativa nº 39 do TRT da 19ª Região é similar àquela do parágrafo único do art. 3º da Resolução CSJT nº 145/2014, senão vejamos:

Resolução Administrativa nº 39 do TRT da 19ª Região:

Art. 3º As unidades do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região deverão informar à Assessoria de Gestão Estratégica os dados necessários ao cálculo dos indicadores até o 5º dia útil do mês subsequente ao avaliado, cuja inclusão será efetuada no Sistema de Gestão Estratégica da Justiça do Trabalho, **mensalmente ou de acordo com a especificidade do indicador**, até o 10º dia do mês posterior ao período de mensuração, em estrito cumprimento à Resolução nº 122 de 21 de fevereiro de 2013 do CSJT. (g.n)

Resolução CSJT nº 145/2014:

Art. 3º Os indicadores definidos no plano deverão ser acompanhados no Sistema de Gestão Estratégica da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. Os Tribunais Regionais do Trabalho deverão preencher os dados relativos ao cálculo dos indicadores no Sistema de Gestão Estratégica da Justiça do Trabalho, mensalmente **ou de acordo com a especificidade do indicador**, até o 10º dia do mês posterior ao período de mensuração. (g.n)

Note-se que o dispositivo editado pelo CSJT autoriza a fixação de outro período de mensuração, que não somente o mensal, motivo pelo qual não se pode considerar falha a aferição daqueles dados em periodicidade semestral tal como procedeu o TRT.

Por isso, afasta-se a conclusão da CCAUD nesse aspecto.

O **terceiro achado** diz respeito à “**Falha no planejamento da contratação**”, em relação ao qual a CCAUD apresentou as seguintes considerações:

“2.3 - Falha no planejamento da contratação

2.3.1 - 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, 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,**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

ambientais e jurídicas pelas quais se definem as necessidades e soluções de atendimento.

E imperioso destacar a relevância dos estudos antecedentes à elaboração do termo de referência, uma vez que grande parte das dificuldades e dos problemas enfrentados pela Administração na licitação e na execução contratual poderia ser evitada com a realização de um prévio planejamento.

A Lei n.º 8.666/1993, em seu artigo 6º, inciso IX, materializou o contexto acima ao ressaltar a definição de que **o projeto básico (termo de referência) é composto de elementos necessários e suficientes, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares.**

Vê-se, portanto, que o termo de referência ganha relevo ao conter as projeções e os condicionamentos do objeto pretendido.

Nesse sentido, alinha-se à conclusão da equipe de auditoria do TCU, a qual ressaltou que o processo de planejamento das contratações deve contemplar a realização e a formalização de estudos preliminares para definir os aspectos da contratação voltados à identificação e à avaliação das diferentes soluções que possam atender às necessidades para a contratação, item 181 do Acórdão n.º 1.236/2015 – Plenário.

Concluiu o Pleno do TCU por recomendar ao órgão auditado que, no seu modelo de processo de aquisição para contratação de bens e serviços, incluisse os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: 1 - realização de levantamento de mercado perante as diferentes fontes possíveis; 2 - verificação das contratações similares por outros órgãos; 3 - consulta a sítios na internet; 4 - visita a feiras; 5 - consulta a publicações especializadas; 6 - comparação de soluções e pesquisa perante fornecedores.

Recentemente, o TCU, por meio do Acórdão n.º 2352/2016 - Plenário, determinou, entre outros comandos, ao TRT/MG que, em atenção à Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “f”, e art. 7º, § 4º, antes da eventual prorrogação do contrato vigente, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação: (i) “o estudo e previsão da quantidade de material que será utilizada na prestação de serviços de manutenção predial”; (ii) “o estudo e definição do tipo e da quantidade de postos de trabalho que serão utilizados na prestação de serviços de manutenção predial”; (iii) “a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014, e documente o método utilizado no processo de contratação para a prestação de serviços de manutenção predial.

Nesse diapasão, **verificaram-se, em processos do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região, ausências e falhas no seu procedimento de contratação relativo aos estudos técnicos preliminares.**

Processos Relacionados: PA-30.602/2013 – Ativa Serviços Gerais Eireli – prestação de serviços de terceirização na área de apoio administrativo; PA-99.172/2011 – Frimax Refrigeração Ltda EPP – prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de refrigeração; PA-2.880/2015 – Prosegur Brasil S/A Transportadora de Valores e Segurança – serviços de vigilância patrimonial armada; PA-29.396/2013 - Ativa Serviços Gerais Eireli –



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, lavagem de veículos e serviço de jardinagem.

Identificaram-se, nos autos supracitados, falhas ou ausência de estudos técnicos preliminares à contratação, caracterizadas pelos seguintes elementos:

a) ausência de estudos de possíveis soluções de mercado para atendimento da demanda, de maneira a tornar expressas as justificativas da escolha da contratação mediante terceirização por meio de posto de trabalho; (PA-99.172/2011)

b) ausência de fundamentação e/ou detalhamento das pesquisas de preços na fixação dos valores de insumos e deslocamentos apresentados como necessários para contratação, bem como não se encontram referências de que os quantitativos sejam embasados em históricos de consumos, ou projeções futuras decorrentes de alteração de cenário e fatores incidentes; (PA-30.602/2013, 29.396/2013, PA-99.172/2011);

c) ausência da relação entre a necessidade do órgão e a quantidade a ser contratada fundamentada, por exemplo, em históricos de atendimentos, demandas reprimidas e/ou dados técnicos; (PA-30.602/2013)

d) ausência de referência ao alinhamento da contratação com os objetivos estratégicos da instituição, bem como dos resultados esperados. (PA-30.602/2013, 29.396/2013, PA-99.172/2011, 2.880/2015).

Considera-se fundamental a análise de tais elementos no planejamento da contratação, com vistas a assegurar a vantajosidade da solução proposta para a contratação.

Cumprir ressaltar, ainda, que, nas contratações de serviços, o estudo técnico preliminar deve culminar com a elaboração do plano de trabalho, exigido pelo 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:

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 conterà, 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.)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada; (Incluído pela Instrução Normativa nº 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 nº 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 de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (Acórdão TCU n.º 137/2010- 1ª Câmara).

Nesses termos, ao se analisar os aludidos processos de contratação de terceirização de serviços, constatou-se, também, 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 19ª Região.

As ocorrências acima relatadas encontram-se corroboradas por inspeções realizadas pela Coordenadoria de Controle Interno do TRT da 19ª Região, consubstanciadas nos seguintes relatórios:

1) Relatório de Auditoria n.º 01/2015

6.1.2. Ausência de uma pesquisa de preço adequada.

6.1.4. Ausência de procedimentos de controle interno setorial para verificação das pesquisas de preços realizadas pelas unidades requisitantes quando da elaboração do projeto básico/termo de referência.

2) Relatório de Auditoria n.º 04/2015

6.1.2. Ausência de assinatura da autoridade competente no projeto básico, evidenciando o descumprimento de requisito legal imprescindível para a contratação direta por dispensa e/ou inexigibilidade de licitação.

3) Relatório de Auditoria n.º 07/2015

6.1.1. Ausência do quadro de pesquisa de preços para fixação do preço de referência.

Por todo exposto, conclui-se pela falha no planejamento da contratação por ausência de elementos fundamentais para garantir a vantajosidade da solução a ser contratada, bem como a inexistência de plano de trabalho específico para os serviços contratados.”



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Conforme se verifica da transcrição acima, a equipe de auditoria detectou, “ em processos do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região, ausências e falhas no seu procedimento de contratação relativo aos estudos técnicos preliminares” .

Em suma, em diversos processos licitatórios, foram constatadas falhas ou, ainda, a total ausência de estudos técnicos preliminares à formalização e à execução de contratos.

Diante disso, a CCAUD concluiu “ pela falha no planejamento da contratação por ausência de elementos fundamentais para garantir a vantajosidade da solução a ser contratada, bem como a inexistência de plano de trabalho específico para os serviços contratados” .

Em suas informações, o TRT reconheceu a irregularidade apontada pela auditoria, ratificando que nos processos auditados não foram elaborados estudos técnicos preliminares. Porém, assevera que se encontra em processo de elaboração plano de contratação anual com ampla participação das unidades, com vistas a cumprir as metas estabelecidas no Planejamento Estratégico, observando a realização dos estudos técnicos preliminares e do plano de trabalho.

De fato, o art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, definiu o conceito de projeto básico, tratando-se do “ conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem; c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; f) orçamento



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados”.

A Resolução nº 70/2010 do CSJT, em seu art. 2º, VII, faz menção expressa ao conceito de projeto básico estabelecido no art. 6º da Lei nº 8.666/93, assim como a Resolução nº 114/2010 do CNJ, em seu art. 5º, condiciona a inclusão de uma obra no orçamento à realização dos estudos preliminares e à elaboração de projetos.

Vê-se, portanto, que a elaboração de estudos prévios à formalização de contratos é parte fundamental no processo de licitação de obras e serviços, visto que é por meio dele que a Administração Pública dará concretude aos princípios legais e constitucionais que a regem, a exemplo da legalidade, eficiência, isonomia, impessoalidade, supremacia do interesse público e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, este último estampado no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Assim, a ausência do estudo técnico preliminar ou, ainda, a ocorrência de falhas na sua confecção, é capaz de gerar enormes prejuízos ao erário e ao cidadão, na medida em que pode resultar na execução de obras ou serviços bastante onerosos ou até mesmo desnecessários para Administração Pública, razão pela qual não há como deixar de acatar as conclusões da equipe de auditoria.

O quarto achado se refere à “**Deficiência do Termo de Referência ou Projeto Básico**”, em relação ao qual a CCAUD teceu as seguintes considerações:

“2.4 - Deficiência do Termo de Referência ou Projeto Básico

2.4.1 - Situação encontrada:

Processos Relacionados: PA-30.602/2013 – Ativa Serviços Gerais Eireli – prestação de serviços de terceirização na área de apoio administrativo; PA-99.172/2011 – Frimax Refrigeração Ltda EPP – prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de refrigeração; PA-2.880/2015 – Prosegur Brasil S/A Transportadora de Valores e Segurança – serviços de vigilância patrimonial armada; PA-29.396/2013 - Ativa Serviços Gerais Eireli – Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, lavagem de veículos e serviço de jardinagem.

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.**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

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.

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 plano existente.

b) ausência de descrição da dinâmica do contrato no que se refere à forma de recebimento provisório e definitivo, considerando a diversidade de locais para prestação de serviços e a complexidade de controles necessários ao acompanhamento das tarefas a serem executadas e o método de avaliação aplicável na fiscalização e no acompanhamento da execução contratual;

c) ausência ou falhas no estabelecimento de acordo de nível de serviço, na medida em que tratou obrigações contratuais básicas como níveis de qualidade de atendimento, em que pese tratar-se de prática louvável adotada pelo TRT; (PA 29.396/2013, PA 2.880/2015)

Exemplifica-se:

c1) Na contratação de serviços de vigilância armada, considerou-se padrão de qualidade do serviço a presença de empregado com uniforme, o ingresso de pessoas não autorizadas e identificadas somente com determinação, e a viabilização de emissão de Cartão Cidadão para todos empregados.

Cumprir esclarecer que tais exigências não se enquadram em níveis de qualidade do serviço prestado, mas de obrigações contratuais das quais o não atendimento caracteriza descumprimento parcial do contrato, uma vez que a permanência de vigilante armado em posto de trabalho sem a devida uniformização, bem como o acesso indevido de pessoas não autorizadas, vai de encontro à própria natureza dos serviços a serem prestados.

Um acordo de níveis de serviço (ANS) deve conter itens de avaliação por meio de indicador evolutivo de atendimento caracterizado pela medida mínima de um possível intervalo de valores, ou seja, trata-se de uma medida objetiva entre possíveis valores a serem aferidos pela metodologia definida no ANS, como por exemplo, pesquisas entre usuários, registros de reclamações, entre outros.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

c2) Na contratação de serviços de limpeza, não consta nenhum acordo de níveis de serviço quanto à qualidade dos serviços prestados, o que seria extremamente necessário, uma vez que a definição dos postos de trabalho levou em consideração a produtividade por metro quadrado limpo.

d) Nos serviços de limpeza, em que pese terem sido definidos os quantitativos de postos de trabalho baseados na produtividade definida pela IN MPOG n.º 02/2008, os custos finais para contratação não foram modelados como unidade de medida dos serviços contratados mediante a relação de custo x metro quadrado, com observância de suas particularidades do serviço e local.

e) Ausência de previsão de sanções quanto aos atrasos na apresentação da garantia contratual, nos termos da IN MPOG n.º 02/2008.

Além dos apontamentos enumerados acima, cumpre destacar que, nos processos de contratação, não se identificam a elaboração do Termo de Referência (TR) pela unidade requisitante, bem como a clara aprovação deste. Percebe-se que o TR encontra-se assinado pelo Secretário de Administração e pelo Diretor-Geral.

Nesse sentido, mister se faz transparecer nos autos os respectivos atores do processo de contratação, ou seja, a apresentação do termo de referência pela unidade requisitante e a aprovação pela autoridade competente, nos termos do artigo 9º do Decreto n.º 5.450/2005, uma vez que a complexidade dos objetos a serem contratados, os riscos e os impactos institucionais decorrentes requerem instâncias revisoras dos procedimentos, na forma regulamentar.

Por todo exposto, **ante as análises realizadas, conclui-se pela necessidade de aperfeiçoamento dos termos de referências para as futuras contratações, quanto aos apontamentos ora registrados.**

Consta do Relatório Final que o termo de referência ou o projeto básico é o “ 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” e que “ 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” .

Foi destacado, ainda, que o termo de referência ou projeto básico é obrigatório para todo o tipo de contratação e que “ 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” .



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Na presente auditoria, a CCAUD encontrou várias deficiências em processos de contratação no que tange ao termo de referência, concluindo pela necessidade do seu aperfeiçoamento.

O TRT não se insurgiu quanto a esse achado, se comprometendo tão somente em aprimorar os processos de contratações futuras, mormente no que se refere à fiscalização e à participação da unidade requerente na sua execução.

Com isso, não resta outra alternativa senão homologar as medidas saneadoras propostas pela equipe de auditoria.

O quinto achado corresponde às “**Deficiências editalícias**”, identificadas na “**Ausência de prova de inscrição no cadastro de contribuintes municipal, relativa ao domicílio ou sede do licitante**”. In verbis:

“2.5 - Deficiências editalícias

2.5.1 - Situação encontrada:

2.5.1.1. Ausência de prova de inscrição no cadastro de contribuintes municipal, relativa ao domicílio ou sede do licitante

Processos Relacionados: PA-30.602/2013 – Ativa Serviços Gerais Eireli – prestação de serviços de terceirização na área de apoio administrativo; PA-2.880/2015 – Prosegur Brasil S/A Transportadora de Valores e Segurança – serviços de vigilância patrimonial armada; PA-29.396/2013 - Ativa Serviços Gerais Eireli – Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, lavagem de veículos e serviço de jardinagem.

O inciso III do artigo 29 da Lei n.º 8.666/1993 estabelece, como documentação de regularidade fiscal, a 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.

Da análise dos processos relacionados, verificou-se que os editais foram silentes quanto ao citado dispositivo legal, razão pela qual se conclui que a inobservância de tais exigências potencializa os riscos de se infringir a legislação e afeta a isonomia em relação àqueles que se mantêm regulares.

2.5.1.1.1. Manifestação do TRT

Em essência, a Corte Regional Trabalhista ratificou que não exige apresentação de prova de inscrição no cadastro de contribuintes municipal, estadual, tampouco federal, e que ao exigir as provas de regularidade fiscal, estariam atendidas tais disposições por entender que nenhuma certidão negativa de débito seria expedida sem que o contribuinte esteja efetiva e regularmente cadastrado nos respectivos entes fazendários.

No caso concreto dos processos inspecionados, em face da juntada da consulta ao SICAF e por força da IN 02/2010, a deficiência apontada é suprida. Abaixo o texto normativo:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

IN 02/2010 - Seção II

Da Regularidade Fiscal Federal e Trabalhista

Art. 14. O registro regular no nível Regularidade Fiscal Federal e Trabalhista supre as exigências do art. 29 da Lei nº 8.666, de 1993, no que tange à regularidade em âmbito federal. (alterado pela Instrução Normativa nº 5, de 18 de junho de 2012).

Da Regularidade Fiscal Estadual e Municipal

Art. 15. O registro regular no nível Regularidade Fiscal Estadual e Municipal supre as exigências do art. 29 da Lei nº 8.666, de 1993, no que tange aos âmbitos estadual e municipal.

Concluiu o TRT que, na visão de atingir a excelência nas contratações realizadas pelo Regional, embora entendendo suprido o achado nesta quadra, irá aperfeiçoar os editais, passando a constar explicitamente tais exigências.

2.5.1.1.2. Análise:

Em que pese poder haver razoabilidade no argumento trazido à baila pelo TRT da 19ª Região, a Lei n.º 8.666/1993 é explícita em separar a necessidade de comprovar a inscrição no Cadastro de Contribuintes e a prova de regularidade fiscal, nos termos do dispositivo abaixo:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - 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;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

Percebe-se que o legislador vislumbrou diferenças entre a comprovação de cadastro e sua regularidade. Cita-se a opinião de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos):

A inscrição no Cadastro de Contribuinte destina-se permitir a identificação do sujeito e o reconhecimento de que exercita sua atividade regularmente.

Em outra parte:

O que se demanda é que o particular no ramo de atividade pertinente ao objeto licitado, encontra-se em situação fiscal regular. Trata-se de evitar contratação de sujeito que descumpra obrigações fiscais relacionadas com o âmbito da atividade a ser executada.

Verifica-se, portanto, que o normativo, ao tratar da habilitação jurídica do licitante, cuidou de dois tipos de análise, a primeira quanto à atividade cadastral e a compatibilidade com o objeto e a segunda quanto à regularidade fiscal no exercício desta atividade.

Assim, a demonstração da regularidade fiscal não afasta a possibilidade de incompatibilidade da atividade econômica frente ao objeto a ser contratado.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

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, deveria constar dos editais do TRT da 19ª Região.

Portanto, conclui-se pela necessidade de aperfeiçoamento dos termos editalícios, inclusive manifestada nesse sentido pelo próprio TRT, razão pela qual se faz necessário **submeter medida saneadora ao CSJT.**

Neste achado, a CCAUD verificou o descumprimento do art. 29 da Lei nº 8.666/93, notadamente o seu inciso II, porquanto não estaria sendo exigida, nos editais de licitação, a “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”. **Veja-se o que diz o dispositivo:**

“Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em

(...)

II - 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;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;”

De acordo com o Tribunal Regional, tal omissão estaria sanada com o atendimento do requisito elencado no inciso III do mesmo artigo, qual seja, a “prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei”.

Entretanto, como bem avaliou o CCAUD, os incisos II e III do art. 29 da Lei de Licitações trazem exigências distintas e ambas devem ser observadas pelo contratante.

Não basta a mera comprovação da regularidade fiscal, junto à Fazenda Pública para se considerar satisfeita a prova elencada no inciso II, isso porque, essa última, permite o exame da compatibilidade do objeto contratado com a atividade econômica desempenhada pelo contratado.

No sentido do necessário cumprimento do requisito escrito no art. 29, II, da Lei nº 8.666/93, ensina Hely Lopes Meirelles que “regularidade fiscal, como indica o próprio nome, é o atendimento das exigências do Fisco (quitação ou discussão dos tributos pelo contribuinte). Essa regularidade refere-se não só à inscrição no cadastro de contribuintes federal (CPF ou CNPJ), como, também, nos cadastros estadual e municipal, se



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

houver, relativos ao domicílio ou sede do licitante” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 42ª Ed., 2016, pág.350).

Assim sendo, recomendável a ratificação do achado em apreço, bem como o acolhimento da proposta de encaminhamento.

O sexto achado consiste na “Falha no processo de contratação”, o qual foi subdividido em três itens: “Estimativa da contratação deficiente”; “Deficiência da planilha de custos e formatação de preços” e “Ausência de parecer técnico referente à conformidade da planilha de custos da proposta vencedora”.

“2.6- Falha no processo de contratação

2.6.1 - Situação encontrada:

2.6.1.1. Estimativa da contratação deficiente

Processos Relacionados: PA-30.602/2013 – Ativa Serviços Gerais Eireli – prestação de serviços de terceirização na área de apoio administrativo; PA-29.396/2013 - Ativa Serviços Gerais Eireli – Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, lavagem de veículos e serviço de jardinagem; PA-39741/20014 - Ativa Serviços Gerais Eireli – serviços de Auxiliares de Saúde Bucal- ASB.

O artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993 preceitua que as licitações para contratação de serviços somente serão realizadas após o detalhamento do orçamento em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

De acordo com a jurisprudência do TCU, a pesquisa de preços deve se basear em metodologia que demonstre os preços efetivamente praticados no mercado e deve incluir consulta a fornecedores do ramo do objeto da contratação, bem como pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos e valores de licitações anteriores no âmbito do próprio órgão, excluídos sempre os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.

No Acórdão n.º 1.236/2015 – Plenário, o TCU recomendou realizar levantamento de mercado perante diferentes fontes possíveis, verificar contratações similares por outros órgãos, consultar sítios na internet, visitar feiras, consultar publicações especializadas, comparar soluções e pesquisar fornecedores.

Ainda, em pesquisa à jurisprudência do TCU, identificaram-se diversos acórdãos relativos ao tema pesquisa de preço e estimativa da contratação, entre os quais se destaca o Acórdão n.º 4.695/2012 – 2ª Câmara, abaixo transcrito:

Acórdão n.º 4.695/2012 – 2ª Câmara

Relatório:

[...]

Ao se analisar os processos supramencionados, não se localizaram os orçamentos e pesquisas de preços nos quais foram definidos os valores dos insumos e equipamentos, uma vez que para estimativa dos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

custos de salários adotou-se o piso estabelecido em convenção coletiva da categoria profissional.

Ademais, na contratação de auxiliares de saúde bucal - mesmo diante de orientação da área jurídica, na qual se consignou que, tendo em conta a inexistência de convenção coletiva específica que contemplasse o profissional que se pretendia contratar, fazia-se necessária uma pesquisa de mercado para assegurar os meios de cotejar as propostas, e com isso identificar a mais vantajosa (fls. 122) - não consta dos autos a respectiva pesquisa de preços que balizou a estimativa constante do procedimento licitatório.

O achado delineado é corroborado por constatações realizadas pela Coordenadoria de Controle Interno do TRT da 19ª Região, consubstanciadas nos seguintes relatórios:

1) Relatório de Auditoria n.º 01/2015

6.1.2. Ausência de uma pesquisa de preço adequada.

6.1.4. Ausência de procedimentos de controle interno setorial para verificação das pesquisas de preços realizadas pelas unidades requisitantes quando da elaboração do projeto básico/termo de referência.

3) Relatório de Auditoria n.º 07/2015

6.1.1. Ausência do quadro de pesquisa de preços para fixação do preço de referência.

Com base nos relatos acima, conclui-se que o orçamento-base das contratações não foi acompanhado das condições necessárias para aferir a aderência da pesquisa aos custos pertinentes e efetivos que compunham o objeto.

(...)

2.6.1.2. Deficiência da planilha de custos e formação de preços.

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.

Cumprir destacar o artigo 48 da Instrução Normativa n.º 02/2008 – SLTI/MPOG:

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 que pese o TRT da 19ª Região tenha adotado os parâmetros de produtividade estabelecida pela IN MPOG n.º 02/2008, a planilha de custos e formação de preços não adotou o valor da contratação por m², nos termos do Anexo III-F da respectiva instrução normativa.

Cumprir ressaltar que, para fins de comparativo de custos dos serviços de limpeza, os contratos no âmbito da Administração Pública Federal foram convencionados a adotar uma mesma unidade de medida.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Ante tais considerações, conclui-se que o processo de contratação de serviços de limpeza encontra-se com falha formal na definição da planilha de custos, por não adotar a metodologia de pagamento baseado por preço unitário de metro quadrado, sem dispor de justificativas pertinentes.

(...)

2.6.1.3. Ausência de parecer técnico referente à conformidade da planilha de custos da proposta vencedora

Processos Relacionados: *PA-30.602/2013 – Ativa Serviços Gerais Eireli – prestação de serviços de terceirização na área de apoio administrativo; PA-29.396/2013 - Ativa Serviços Gerais Eireli – Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, lavagem de veículos e serviço de jardinagem; PA-39741/20014 - Ativa Serviços Gerais Eireli – serviços de Auxiliares de Saúde Bucal - ASB; PA-2.880/2015 – Prosegur Brasil S/A Transportadora de Valores e Segurança – serviços de vigilância patrimonial armada; PA-99.172/2011 – Frimax Refrigeração Ltda EPP – prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de refrigeração.*

A Instrução Normativa SLTI/MPOG n.º 02/2008 disciplina a contratação de serviços continuados ou não. Em seu artigo 24, condiciona que a planilha de custos e formação de preços deverá ser entregue e analisada no momento da aceitação do lance vencedor, podendo ser alterada para refletir os custos envolvidos, sem que haja alteração do valor da proposta.

Resulta de tal procedimento o conhecimento pela Administração dos elementos adotados pelo licitante na formalização de sua proposta, permitindo avaliar a existência de inconsistências de ordem legal, os custos diretos e indiretos, lucro, comparativo com o orçamento base e até mesmo a conclusão de sua inexecutabilidade.

Nesse diapasão, verificou-se, no processo de trabalho aplicado nas contratações acima, a ausência de parecer técnico, previamente ao aceite do lance vencedor, que consignasse a conformidade da planilha apresentada pelo licitante.

Cumprе ressaltar que tal procedimento deve constar dos autos, na forma de parecer técnico, com a análise da planilha de custos, com o acolhimento das memórias de cálculos, das alíquotas de encargos, provisões, do RAT e do regime de tributação, bem como da conformidade com a convenção coletiva que baliza a proposta apresentada. Tal procedimento favorece a transparência dos atos do certame, a segregação das funções e aperfeiçoa o sistema de controle.”

Quant o à “ **Estimativa de contratação deficiente**”, após analisar os processos relacionados, a CCAUD verificou que “ não se localizaram os orçamentos e pesquisas de preços nos quais foram definidos os valores dos insumos e equipamentos, uma vez que para estimativa dos custos de salários adotou-se o piso estabelecido em convenção coletiva da categoria profissional” .

Ocorre que, conforme bem destacado, “ de acordo com a jurisprudência do TCU, a pesquisa de preços deve se basear em metodologia que demonstre os preços



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

efetivamente praticados no mercado e deve incluir consulta a fornecedores do ramo do objeto da contratação, bem como pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos e valores de licitações anteriores no âmbito do próprio órgão, excluídos sempre os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado” .

Assim sendo, concluiu-se que “o orçamento-base das contratações não foi acompanhado das condições necessárias para aferir a aderência da pesquisa aos custos pertinentes e efetivos que compunham o objeto” .

Consoante dispõe o art. 3º da Lei nº 8.666/93, “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos” .

Logo, todo o processo licitatório deve estar vocacionado à busca da condição mais vantajosa para a Administração Pública. Por isso que a estimativa de preço do contrato deve ser precedida de uma ampla pesquisa junto ao mercado, mediante consulta a sítios da internet, visita a feiras e exposições, consulta a fornecedores e etc. No caso, verificou-se que o TRT, em determinada situação, levou em consideração, na estimativa de custos de salários, “o piso estabelecido em convenção coletiva da categoria profissional” .

Todavia, esse expediente não permite à administração cotejar a proposta mais vantajosa com a realidade do mercado, o que importa um risco manifesto ao erário, razão pela qual, oportuna a adoção das medidas saneadoras na hipótese.

Nesses termos, cabe acatar a conclusão da CCAUD que, após analisar a manifestação do TRT, considerou que “Em que pese os valores apresentados na proposta da licitante vencedora não ser superior ao valor referencial, este não decorreu de uma pesquisa prévia, nos termos jurisprudenciais acima supramencionados” e que, “posto isso, considera-se que o TRT da 19ª não afastou a ocorrência apontada pela equipe de auditoria” .

Verificou-se, ainda, a “**Deficiência da planilha de custos e formação de preços**” .



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

No caso, o TRT confirma o achado, ao não refutá-lo, cingindo-se a dizer se tratar de uma deficiência de cálculo matemático, a qual pode ser facilmente solucionada.

Ocorre que, como bem destacado pela CCAUD, nos contratos de serviço de limpeza há que se observar a mesma unidade de medida, a fim de viabilizar a comparação dos custos dos serviços de limpezas e, com isso, facilitar a fiscalização dos órgãos competentes.

No que se refere à “Ausência de parecer técnico referente à conformidade da planilha de custos da proposta vencedora”, foram apreciados diversos processos de contratação, nos quais foram constatados “a ausência de parecer técnico, previamente ao aceite do lance vencedor, que consignasse a conformidade da planilha apresentada pelo licitante”, valendo salientar que “a planilha de custos e formação de preços deverá ser entregue e analisada no momento da aceitação do lance vencedor, podendo ser alterada para refletir os custos envolvidos, sem que haja alteração do valor da proposta”.

Cumprido destacar que a referida exigência atende ao disposto no art. 48, II, §1º, da Lei nº 8.666/93, senão vejamos:

“Art. 48. Serão desclassificadas:

(...)

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração.”

Assim, somente com a apresentação da aludida planilha, acompanhada do correspondente parecer técnico, é que se poderá averiguar a exequibilidade das propostas, desclassificando-se aquelas que não se revelem viáveis de serem executadas.

Em sua manifestação, o TRT “informou que o procedimento de análise das planilhas de custos é realizado em seu âmbito, porém não sendo consignado em forma de parecer da instrução processual, razão pela qual será adotado doravante”.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Por todo o exposto, no tocante ao achado “**Falha no processo de contratação**”, cumpre a adoção de todas as medidas saneadoras listadas no relatório da auditoria.

No sétimo achado da auditoria, a CCAUD verificou diversas irregularidades relacionadas à “**Falha na gestão contratual**”, sendo esta distribuída em seis subcategorias, quais sejam: “**Da vigência contratual**”; “**Deficiência das cláusulas contratuais por insuficiência e/ou imprecisão para o recebimento do objeto**”; “**Falhas no processo de pagamento**”; “**Falha no processo de fiscalização**”; “**Falha no processo de repactuação**” e “**Deficiência da garantia contratual**”.

Trata-se, sem dúvida, do achado mais extenso, ocupando boa parte do relatório final. Por isso, nesse tópico, optamos por não transcrever, na íntegra, o documento elaborado pela CCAUD, dele extraindo apenas trechos relevantes que passam a compor a fundamentação deste voto.

Vejamos.

No item “**Da vigência contratual**”, constatou-se que o TRT da 19ª Região, nos contratos de prestação de serviços continuados, fixava, na cláusula de vigência do contrato, “o prazo de doze meses, a partir da data a ser definida por ocasião da emissão da ordem de serviço pela fiscalização”. Ocorre que, como destacado pela CCAUD, “Em se tratando de serviços de natureza contínua, a fixação da vigência contratual submissa ao arbítrio da fiscalização, a posteriori, não se coaduna com as exigências de planejamento aplicáveis à terceirização, uma vez que nessas contratações mostra-se como pressuposto inafastável o conhecimento das reais necessidades do órgão, de forma a se evitar a interrupção dos serviços entre uma contratação e outra”, salientando, ademais, que “diversos controles aplicáveis à gestão contratual decorrem da fixação da vigência, tais como: as questões de cunho orçamentário e financeiro, garantia contratual, substituição de contratadas e profissionais envolvidos, avisos prévios das contratações a serem substituídas”, concluindo “não se tratar de boa prática da gestão contratual estabelecer a vigência de contratação de serviços de natureza contínua a partir da emissão de ordens de serviços pela fiscalização contratual, em razão dos riscos e possíveis prejuízos decorrentes de interrupção dos serviços, bem como o fato de que tal prática não permite à Alta Administração conhecer, previamente, a real necessidade do início da execução contratual, delegando a fiscalização o ato formal de estabelecimento da vigência”.

De fato, a Lei nº 8.666/93 estabelece como exceção à duração do contrato à vigência dos créditos orçamentários a prestação



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

de serviços de natureza continuada, estabelecendo em seu inciso II que tais modalidades contratuais “poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses”, vedando, contudo, no seu §3º, “o contrato com prazo indeterminando”.

Sendo assim, a falta de precisão quanto ao prazo de vigência desse tipo de contrato, como ocorreu na hipótese, para além de importar na ofensa aos dispositivos legais mencionados, acarreta os riscos e prejuízos apontados pela CCAUD, valendo enfatizar que o Tribunal Regional, em suas informações, reconheceu a irregularidade, se comprometendo a saná-la.

No tópico da “**Deficiência das cláusulas contratuais por insuficiência e/ou imprecisão para o recebimento do objeto**”, foi observado que os artigos 73 e 74 da Lei nº 8.666/93 estavam sendo descumpridos pelo Tribunal, porquanto “este adota, de maneira sistematizada, para fins de recebimento definitivo nos contratos de serviços de terceirização com cessão de mão de obra exclusiva, o mero atestes das notas fiscais pelo único servidor designado para fiscalização do contrato. Tal prática não se harmoniza com o tipo de complexidade do objeto para fins de recebimento definitivo, considerando a diversidade de obrigações contratuais e legais vinculadas”, acrescentando a CCAUD que, “ao se observar que os serviços são prestados em diversas localidades, nas quais o acompanhamento diário é impossível de ser realizado pelo fiscal do contrato, conclui-se que o modelo de fiscalização previsto nos ajustes é deficiente, em razão da ausência de cláusulas contratuais detalhando os procedimentos da fiscalização quanto aos recebimentos provisórios e definitivos, bem como a não previsão de atores corresponsáveis no acompanhamento das diversas localidades”.

Com efeito, os artigos 73 e 74 da Lei de Licitações estabelecem regras claras quanto ao procedimento de recebimento provisório e definitivo do objeto contratado, senão vejamos:

“Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) **provisoriamente**, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes **em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado**;

b) **definitivamente**, por **servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes**, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;

II - em se tratando de compras ou de locação de equipamentos:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

a) provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação;

b) definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e conseqüente aceitação.

§ 1º Nos casos de aquisição de equipamentos de grande vulto, o recebimento far-se-á mediante termo circunstanciado e, nos demais, mediante recibo.

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3º **O prazo a que se refere a alínea "b" do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital.**

§ 4º Na hipótese de o termo circunstanciado ou a verificação a que se refere este artigo não serem, respectivamente, lavrado ou procedida dentro dos prazos fixados, reputar-se-ão como realizados, desde que comunicados à Administração nos 15 (quinze) dias anteriores à exaustão dos mesmos.

Art. 74. Poderá ser dispensado o recebimento provisório nos seguintes casos:

I - gêneros perecíveis e alimentação preparada;

II - serviços profissionais;

III - obras e serviços de valor até o previsto no art. 23, inciso II, alínea "a", desta Lei, desde que não se componham de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitos à verificação de funcionamento e produtividade.

Parágrafo único. Nos casos deste artigo, o recebimento será feito mediante recibo."

No caso, restou incontroverso o não atendimento das disposições relativas ao recebimento da obra ou da prestação de serviços, tanto que o TRT se comprometeu a observá-las nos contratos futuros.

No ponto referente às "**Falhas no processo de pagamento**", estas foram constatadas no que tange ao "**adicional de intervalo intrajornada**" e aos "**deslocamentos**".

No primeiro caso ("**adicional de intervalo intrajornada**"), a CCAUD verificou que, em determinados processos licitatórios, foram incluídos, na planilha relativa aos custos do contrato, valores destinados ao pagamento do intervalo intrajornada. Observou, ainda, que tais quantias vêm sendo pagas a despeito de os trabalhadores das empresas estarem gozando do referido período de descanso. Diante disso, a equipe de auditoria concluiu que, "considerando que os documentos, relatórios e atestes dos serviços presentes nos autos não afastam a evidência delineada, tem-se, portanto, o superfaturamento dos serviços, na medida em que não foram glosados os valores da rubrica em comento" e que "ante



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

esse fato e considerando que já transcorreram 7 meses de execução contratual, estima-se o montante de R\$ 22.173,48 de superfaturamento relativo ao adicional correspondente aos postos 12x36 diurno”, razão pela qual sugeriu que o TRT apurasse “efetivamente as ocorrências de pagamentos a maior e proceder a glosa dos respectivos valores, mediante contraditório a ser concedido à empresa contratada”.

Chama atenção o referido achado, por se mostrar manifestamente irregular a inclusão prévia de valores destinados ao pagamento de uma verba utilizada para compensar o descumprimento de direito trabalhista, no caso, o intervalo intrajornada. Não é o Estado quem deve arcar com o custo da não observância a uma garantia do trabalhador pela empresa contratada, cabendo a esta, exclusivamente, tal responsabilidade.

Na hipótese, sequer se constatou razão para esse pagamento, visto que os trabalhadores estavam usufruindo efetivamente do intervalo.

Acolhem-se, inclusive, as conclusões da auditoria em relação ao contrato envolvendo a empresa Prosequir Brasil S/A Transportadora de Valores e Segurança – serviços de vigilância patrimonial, não havendo que se cogitar no reequilíbrio econômico no particular.

No segundo caso (“deslocamentos”), a auditoria verificou que, no processo de contratação da empresa Frimax Refrigeração Ltda. (PA-99.172/2011), ocorreu uma disparidade entre o que constou do edital e o que foi consignado na planilha de custos no tocante à parcela destinada ao pagamento de serviços que exigissem deslocamentos.

No edital, foi estabelecido que tal quantia somente seria paga na efetiva ocorrência do aludido deslocamento, ao passo que na planilha de custos tais valores foram acrescidos como despesas ordinárias do serviço, isto é, independentemente de deslocamento. Além disso, verificou-se a apresentação, pela empresa contratada, de faturas referentes a deslocamentos, mesmo já havendo a previsão dessa parcela no custo ordinário do serviço, configurando bis in idem no seu pagamento.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Diante disso, forçoso o acolhimento das sugestões propostas pela CCAUD, no sentido de que “o TRT da 19ª Região revise as planilhas relativas a essa contratação, excluindo do valor do posto o custo relativo a deslocamento e acrescentando ao valor total dos postos, o custo total estimado para o deslocamento” e que “cumpra ao TRT da 19ª Região proceder, mediante contraditório, às glosas necessárias em pagamentos futuros ou solicitar o recolhimento pela contratada dos valores pagos a maior”.

De fato, o TRT deve empreender esforços para corrigir, imediatamente, a irregularidade encontrada, evitando que situações idênticas ou similares, que importem no enriquecimento sem causa da parte contratada, ocorram em outros contratos, sendo, ainda, imperioso o ressarcimento integral do erário na hipótese em apreço.

No item “**Falhas no processo de fiscalização**”, a CCAUD destacou duas irregularidades, concernentes à “**Serviços extrajornada**” e “**Da metodologia do acompanhamento da execução contratual**”.

Na primeira hipótese (“serviços extrajornada”), foi observada a prestação de serviços extraordinários (horas extras), em determinados contratos, sem que houvesse previsão no seu instrumento e, ainda, sem a estimativa correspondente, detalhamento das suas circunstâncias e dos procedimentos para a sua realização.

Salientou, porém, a equipe de auditoria que, nos termos da legislação vigente, “qualquer contratação de que resulte dispêndio de recursos públicos, é obrigatória a realização de empenho previamente à celebração contratual”, concluindo que, “ante a imprecisão do custo real do contrato por ausência de estimativa de custos de hora extrajornada, houve falha da fiscalização ao permitir a realização de trabalhos extraordinários que ensejam pagamento de horas extras, haja vista a falta de previsão contratual”. Em seus esclarecimentos, o TRT informou que “há previsão contratual para realização de horas extras, conforme parágrafo segundo da cláusula terceira do termo de contrato, uma vez que há a previsão de execução de serviços emergenciais, e que o parágrafo oitavo do ajuste contratual menciona as condições normais da jornada de trabalho dos funcionários da contratada” e que “o termo „emergencial” se refere a uma condição de emergência, ou seja, situação grave, perigosa ou crítica, incidente não previsto, que dependendo do horário poderia acarretar a execução do trabalho em horário extraordinário”.

Em parte assiste razão ao TRT.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

É que há previsão na Consolidação das Leis do Trabalho para a realização de serviços extraordinários nas hipóteses de necessidade imperiosa do serviço, caracterizada pela força maior ou pela conclusão de serviços inadiáveis, conforme estabelece o art. 61 da CLT. Assim sendo, é, si m possível se extrair da expressão “em er genci al” a exceção legal mencionada.

Todavia, por prudência, e considerando o princípio da legalidade estrita que rege Administração Pública, revela-se conveniente acatar a medida proposta pela CCAUD, no senti do de aper fei çoar “ seus controles internos de maneira que a fiscalização somente autorize a realização e pagamento de horas extras mediante a clara previsão contratual” .

Na segunda hi pó t ese (“ Da metodologia do acompanhamento da execução contratual ”), a CCAUD ver i fi cou que “ não existem mecanismos padronizados para a atuação da fiscalização; praticamente o que há são tratamentos que tendem a ser aplicado pelo fiscal numa análise pessoal, caso-a-caso” e que, “ em face disso, a metodologia de fiscalização depende da proatividade do fiscal, situação bem caracterizada pela ausência de listas de verificação, falta de rotinas e testes de aferição, bem como pela fragilidade de mecanismos comprobatórios na instrução processual administrativa que demonstrem o cumprimento do objeto contratual” . Em resposta, o TRT não se opõe a esse achado, razão pela qual mister se faz o acolhimento da proposição formulada pela CCAUD no caso.

O penúltimo ponto que compô s o achado “ **Falha na gestão contratual**”, consi sti u na “ **Falha no processo de repactuação**”, o qual foi dividido em doi s t ópi cos: “ **Do prazo para instrução e da forma de concessão**” e “ **Da conformidade dos cálculos**” .

Como bem conceit uou a auditoria, “ a repactuação é um mecanismo que tem a finalidade de manter as condições efetivas da proposta contratada no delinear da execução contratual, assegurado pela Lei n.º 8.666/1993, nos termos dos arts. 57, § 1º; 58, I, §§ 1º e 2º, e 65, II, d, e §§ 5º e 6º” .

Nesse cont ext o, foi obser vado que “ o TRT da 19ª Região, ao instruir os pedidos de repactuação contratual, tem concluído a concessão com prazos muito acima do regulamento supracitado (60 dias), inclusive foram identificadas situações em que a decisão administrativa foi efetivada doze meses após a solicitação” e que “ a demora em conceder a repactuação contratual gera prejuízos ao equilíbrio econômico do contrato, na medida em que, por força



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

da convenção coletiva, cabe a empresa cumprir imediatamente os termos do acordo coletivo, independentemente da decisão administrativa em repactuar os preços. Assim, a contratada, ao manter todo o dispêndio da revisão do piso salarial e demais benefícios, sem haver contraprestação por parte do TRT, passa a sujeitar a execução contratual a situações de descumprimentos de obrigações ou atrasos como forma de compensação” .

Constatou-se, além disso, que “ todas as repactuações foram realizadas por meio de aditamento contratual, em detrimento do apostilamento, procedimento mais simples e menos oneroso, bem como não acompanham os contratos e aditivos as respectivas planilhas, tem-se no máximo a referência das páginas do processo administrativo” .

Em seguida, a equipe de auditoria detectou inconformidades nos cálculos de repactuação quanto aos custos do contrato firmado com a empresa Ativa Serviços Gerais Eireli – prestação de serviços de terceirização na área de apoio administrativo (PA – 30.602/2013), especificamente nos Termos Aditivos nºs 02 e 08, o que implicou superfaturamento do contrato da ordem de R\$ 21.250,52.

Nesse ponto, o TRT nada refutou.

Todavia, no tocante a não utilização do apostilamento, argumentou a Corte Regional que “ algumas repactuações não resultam simplesmente da aplicação de um índice para atualização do valor do contrato” e que “ Alega que na grande maioria das repactuações é necessário que a empresa contratada apresente planilha com demonstração analítica de todos os itens que sofreram aumento de custos, podendo até haver a supressão de itens, como no caso dos „custos não renováveis”, sendo por este motivo recomendável que a repactuação seja formalizada por termo aditivo” .

A CCAUD rechaçou tal argumento, enfatizando que “ todo pedido de repactuação deve ser acompanhado de planilha com demonstração analítica de todos os itens que sofrem aumento ou diminuição de custos” e que “ o §4º do artigo 40 da IN 02/2008 MPOG.SLTI estabelece a formalização da repactuação por apostilamento, e nesse sentido a jurisprudência do TCU já se posicionou, por meio do Acórdão nº 1.827/2008” .

Com efeito, a preferência à utilização da técnica do apostilamento já se encontra expressamente consignada no art. 65, §8º, da Lei nº 8.666/93, o qual dispõe que “ A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento”. Por esse motivo, oportuno o acolhimento das medidas propostas no relatório da auditoria na hipótese.

O último apontamento envolvendo a falha na gestão contratual consistiu na “**Deficiência da garantia contratual**”. Constatou do relatório que, “quando há exigência contratual de apresentação de garantia pela contratada, deve-se manter atenta observação acerca da validade e condições de execução desta para se resguardar o direito da Administração, caso necessite usá-la”.

Dito isso, foi verificado que, “**ao se analisar os Processos PA-29.396/2013 - Ativa Serviços Gerais Eireli – Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, lavagem de veículos e serviço de jardinagem e PA-30.602/2013 – Ativa Serviços Gerais Eireli – prestação de serviços de terceirização na área de apoio administrativo, constatou-se que as cláusulas das condições gerais da Apólice do Seguro Garantia não atendem ao objeto contratual de terceirização de serviços, na medida em que isenta a execução da garantia de todas e quaisquer obrigações trabalhistas e/ou previdenciárias**” e “**no Processo PA-30.602/2013, conforme fls. 2561, a atualização da respectiva garantia de execução do contrato se deu com atraso considerável de 5 meses da prorrogação contratual, razão pela qual se depreende ter havido falhas nos controles internos por não assegurar a tempestividade da atualização da garantia, de maneira a manter fielmente disponível este instrumento para salvaguarda do ajuste celebrado**”.

Nos termos do art. 6º, VI, da Lei de Licitações, seguro-garantia é “o seguro que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas por empresas em licitações e contratos”, sendo, a teor do art. 55, VI, do mesmo diploma legal, cláusula necessária de todo contrato “as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução”. Assim, a inserção no contrato de garantia insuficiente a sua execução integral importa em violação aos dispositivos legais que disciplinam o processo licitatório, valendo salientar que o TRT não refutou o referido apontamento, motivo pelo qual forçosa a homologação das propostas formuladas pela CCAUD.

O oitavo achado da auditoria corresponde à “**Falha na gestão de bens e materiais**”, que foi subdividido em dois tópicos: “**Falha na gestão**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

patrimonial quanto à segurança e à guarda” e “Falha logística”. Eis os trechos do relatório que versam sobre tais tópicos:

“2.8 - Falha na gestão de bens e materiais

2.8.1 - Situação encontrada:

A gestão de bens e materiais no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região compreende o controle sobre recursos na ordem de R\$ 19.783.920,95 (dezenove milhões, setecentos e oitenta e três mil, novecentos e vinte reais e noventa e cinco centavos), referentes aos bens móveis; e R\$ 1.091.725,96 (um milhão, noventa e um mil, setecentos e vinte e cinco reais e noventa e seis centavos), relativos ao estoque de materiais de consumo.

A força de trabalho aplicada nessa gestão encontra-se distribuída em um Coordenador e dois servidores de apoio da Coordenadoria de Material e Logística, dois servidores para a Seção de Cadastro Patrimonial e três servidores para a Seção de Almoxarifado, ambas as seções são apoiadas por dois terceirizados.

A partir desse cenário, procedeu-se à avaliação da gestão de bens e materiais, considerando os critérios aplicáveis, bem como as boas práticas que assegurem maior eficiência, com resguardo do custo-benefício dos controles desenvolvidos.

Citam-se, abaixo, as deficiências detectadas:

2.8.1.1. Falha na gestão patrimonial quanto à segurança e à guarda.

A armazenagem de bens e materiais compreende a guarda, localização, segurança e preservação do material adquirido, a fim de suprir adequadamente as necessidades operacionais das unidades integrantes da estrutura do órgão.

Essa definição encontra-se estabelecida no item 4 da IN/SEDAP n.º 205/88, delimitada pelo item 4.1, que fixa a necessidade de que os materiais sejam resguardados contra o furto ou roubo e protegidos contra a ação dos perigos mecânicos e das ameaças climáticas, bem como que a sua organização favoreça a movimentação e ao inventário.

Nesse sentido, em inspeção ao almoxarifado, realizada em 4 de outubro de 2016, identificaram-se as seguintes situações que vão de encontro às boas práticas quanto à observância da aludida instrução normativa: 1) A área reservada para separação de materiais e atendimento de fornecedores é compartilhada, isto é, sem separação física, o que fragiliza a segurança do estoque; 2) Espaço físico deficiente, com diversas salas para armazenamento e a organização física não reserva espaço adequado nos corredores para o transporte dos materiais; 3) Armazenamento de material inflamável nas mesmas condições que os demais itens do estoque.; 4) O sistema de combate a incêndio limita-se a instalação de poucos extintores; 5) A ausência de endereçamento de corredores e prateleiras não favorece a leitura rápida de informações e a identificação dos materiais, sobretudo quanto às contas de controle aplicáveis à gestão do almoxarifado; e 6) Uso inadequado do subsolo para armazenamento de bens patrimoniais sujeitando-se a riscos de inundação.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Cumprе ressaltar que o mesmo tipo de material é estocado em lugares diversos sem referência de endereçamento entre estes e as prateleiras.

Por todo exposto, consideram-se tais apontamentos como situações indesejáveis à condição de operacionalidade e racionalização dos controles aplicáveis à segurança e guarda dos bens.

Assim, faz-se necessária a adoção de providências no sentido de dotar a Seção de Almojarifado com condições físicas e operacionais para favorecer a gestão de materiais, determinação já contida no Acórdão CSJT-A-8145-69.2013.5.90.0000, de 28 de abril de 2015, referente à inspeção ocorrida no período de 20 a 24 de maio de 2013.

(...)

2.8.1.2. Falha logística

A logística é compreendida, entre outras ações, como o gerenciamento da cadeia de suprimento de bens e materiais, englobando o planejamento, implementação, controles, estratégia de manutenção e armazenamento eficientes, bem como das informações relativas à necessidade do demandante e as 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, ao se proceder à inspeção do depósito da Coordenadoria de Material e Logística do TRT da 19ª Região, a equipe de auditoria deparou-se com as seguintes situações:

a) Armazenamento de 53 unidades de microcomputadores com 104 monitores adquiridos por meio do Processo Administrativo PA 44264-2014, do total de 67 conjuntos (micro com dois monitores), ao custo unitário do conjunto de R\$ 3.526,00. Tais equipamentos foram recebidos em 14/3/2016, perfazendo 7 meses em estoque; b) Armazenamento de 1 unidade de Condicionador de Ar Tipo Split de 18000 Btus, adquirido por meio do Processo Administrativo PA 19285-2012, ao custo unitário de R\$ 1.674,75, recebido em 15/8/2013, perfazendo 38 meses em estoque, sem uso; c) Armazenamento de 96 unidades de aparelho telefônico, adquiridos por meio do Processo Administrativo 210-2015, total de 150 unidades adquiridas ao custo unitário R\$ 900,00. Tais equipamentos foram recebidos em 1º/7/2015, perfazendo 15 meses em estoque; e d) Armazenamento de grande quantidade de tintas vencidas, de materiais diversos em desuso ou de baixíssimo nível de consumo, configurando deficiência na metodologia de ressuprimento e ausência de saneamento do estoque.

Nesse cenário, tendo em vista a característica dos bens em tela, sujeitos à rápida obsolescência e cujas garantias possuem prazo determinado, observa-se que a não utilização destes não atende aos princípios constitucionais da economicidade e eficiência.

Além disso, impende ressaltar que para tais aquisições poderiam ter sido adotadas estratégias de melhor eficiência na aplicação dos recursos, tais como: registro de preços; precisa relação de demanda x quantidade a ser adquirida; e o parcelamento da entrega de acordo com a capacidade de instalação/armazenagem. Assim, estaria afastada a ocorrência em apreço, na



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

qual quase a totalidade dos equipamentos adquiridos no mesmo processo permanece em estoque ou sem destinação clara.

Ademais, a permanência de suprimentos e materiais obsoletos em estoque que não possuem nenhuma estimativa ou possibilidade de consumo, por se tratar de insumos para equipamentos descontinuados, revela falha do sistema logístico do TRT da 19ª Região por não incorporar no processo de desfazimento de bens o saneamento dos itens de insumos correspondentes, bem como deficiência da gestão material.

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.

Sendo assim, ao se verificar ocorrências de não utilização de recursos patrimoniais adquiridos, representado pelo investimento de R\$ 274.952,75, sem o alcance dos resultados esperados com a aquisição, tem-se agravado o presente achado pelo fato de que determinação contida em auditoria anterior, CSJT-A-1453-83.2015.5.90.0000, de 23 de outubro de 2015, quanto aos itens de informática e comunicações, já apontava a necessidade da melhoria do planejamento e procedimentos aplicáveis às aquisições, com vistas a se evitar as ocorrências apontadas.”

Com relação ao primeiro item, “**Falha na gestão patrimonial quanto à segurança e à guarda**”, verifica-se que, em sua resposta, o TRT não refutou as falhas encontradas quanto ao correto armazenamento de materiais no seu almoxarifado, informando que “adotará providências quanto à revisão do sistema de combate a incêndio e a realização de novo *layout* do almoxarifado” .

No que tange à “**Falha logística**”, a CCAUD esclareceu que “A logística é compreendida, entre outras ações, como o gerenciamento da cadeia de suprimento de bens e materiais, englobando o planejamento, implementação, controles, estratégia de manutenção e armazenamento eficientes, bem como das informações relativas à necessidade do demandante e as iniciativas para o seu pleno atendimento” e que “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” .

Como resultado desse trabalho, foram observadas as diversas falhas listadas na transcrição acima, as quais foram consideradas de grande prejuízo para Administração Pública, porquanto a estocagem de bens e materiais por longo período, sem utilização, acarreta a sua inevitável depreciação, mormente no que tange aos equipamentos de informática.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Tanto as alegações formuladas pelo TRT em relação à “Falha na gestão patrimonial quanto à segurança e à guarda”, quanto em relação à “Falha logística”, não se mostraram suficientes para infirmar os achados e conclusões da auditoria. Não é demais lembrar que um dos princípios que deve nortear a administração da coisa pública é o princípio da eficiência.

Hely Lopes Meirelles ensina que “o princípio da administração pública exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo, Ed. Malheiros, 26ª ed, 2001, pág. 90).

Desse modo, o zelo, eficiência e presteza que se espera do administrador na guarda, conservação e na operacionalização dos bens e materiais que compõem o patrimônio público, deixaram de ser observados no caso em apreço, implicando danos inevitáveis ao erário.

Por essa razão, o acolhimento das propostas formuladas pela CCAUD se mostra indispensável para o aprimoramento da gestão patrimonial pelo TRT da 19ª Região.

O nono, e último, achado da auditoria diz respeito às “**Deficiências do inventário patrimonial**”. Vejamos:

“2.9 - Deficiências do Inventário Patrimonial

2.9.1- 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



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

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 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.

Cumpra 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.

O TRT da 19ª Região instituiu Comissão Inventariante por meio da Portaria TRT 19ª GP nº 1.358/2015, para fins de realizar o inventário anual de bens móveis e imóveis relativo ao exercício 2015.

Verificou-se, no âmbito do seu processo de trabalho, as seguintes inconsistências nos procedimentos de inventário, ante os normativos supracitados: a) Intempestividade da conclusão do inventário anual, uma vez que o relatório apresentado pela Comissão de Inventário ter ocorrido em 14 de março de 2016, sem a observância do critério de concluir até ao término de cada exercício; b) Não abordagem dos itens de Almoxarifado, bem como a falta de indicação dos itens de depósito para saneamento e relatórios de quebra de estoque (excessos e faltas); c) Ausência de Termos de Responsabilidade atualizados devidamente assinados, corroborando com o arrolamento físico dos bens. Nesse ponto, impende ressaltar que o cadastramento patrimonial somente dispõe de termos referentes a exercício anterior (exercício 2010) e colaciona os documentos de entregas realizadas após a data do referido termo de responsabilidade. Assim, a cada inventário deveria ser emitido novo termo de responsabilidade, uma vez que este documento é a certificação, junto à unidade inventariada, que resguarda o devido comprovante anual da posse dos bens. d) Comissão de inventariante presidida pelo Supervisor da área de gestão patrimonial é prática que afronta aos princípios de transparência e de segregação de funções, conforme entendimento do TCU (item 1.4, Acórdão nº 2.310/2007-TCU-2ª Câmara, item 9.2.5, TC-013.588/2005-5, Acórdão nº 1.836/2008-TCU-2ª Câmara). Tal entendimento objetiva a dar legitimidade e independência aos trabalhos desenvolvidos pela comissão, uma vez que por ocasião do inventário se constata a eficiência dos recursos e procedimentos aplicados na gestão patrimonial.

Cumpra destacar que o resultado esperado pelos inventários são os ajustes contábeis, caso necessário, para que as demonstrações e prestações de contas anuais sejam efetivas.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Diante de tais fatos, conclui-se por inconsistência no inventário anual de bens, por intempestividade da conclusão, ausência de bens materiais em almoxarifado e procedimentos deficientes.

Conforme se constata do supratranscrito, a equipe de auditoria encontrou “inconsistência no inventário anual de bens, por intempestividade da conclusão, ausência de bens materiais em almoxarifado e procedimentos deficientes”. Por sua vez, o TRT, em suas informações, não manifestou qualquer oposição às inconformidades apontadas pela CCAUD, o que as torna incontroversas. Sendo assim, há que se adotar as medidas saneadoras propostas no relatório final.

Em conclusão, a CCAUD enfatizou a “necessidade de melhoria dos processos de trabalhos no âmbito do TRT da 19ª Região, sobretudo quanto aos controles internos estabelecidos, razão pela qual as propostas de encaminhamento relativas aos achados de auditoria visam favorecer a revisão dos processos, o estabelecimento de elementos necessários ao controle para correção e adoção de novas práticas administrativas e o ressarcimento ao Erário de valores pagos indevidamente a contratadas”.

De fato, verifica-se que a adoção das medidas corretivas propostas é de extrema relevância para o bom funcionamento do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região, pois se tratam de providências relacionadas à gestão administrativa e que refletem diretamente na prestação jurisdicional eficiente.

Cumprido salientar que o relatório da CCAUD seguiu as normas e regulamentos pertinentes às matérias abordadas na auditoria, bem como foi elaborado em consonância com a atual jurisprudência dos Tribunais Superiores e do TCU.

Vale ressaltar que, embora o TRT tenha informado que vem adotando providências no sentido de sanar as irregularidades encontradas, a aprovação do relatório da CCAUD é de suma importância a fim de se imprimir efeito vinculante às medidas propostas, possibilitando o seu controle posterior com a aplicação de eventuais sanções no caso de descumprimento.

Destaco, no entanto, que, após exame minucioso do relatório final da auditoria, constatei que os achados “**2.2.1.1 - Ausência de regulamentação dos processos de trabalho que visam a garantir a participação social na**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

governança da organização” e “2.2.1.7.4. Falhas no estabelecimento de indicadores de desempenho e metas (meta 11, meta 12 e mensuração)” não devem ser homologados por este Colegiado pelos fundamentos expostos neste voto.

Assim sendo, homologo parcialmente o relatório final auditoria, para determinar que o Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região adote medidas para atender as propostas de encaminhamento formuladas pela CCAUD, elencadas a seguir: “4.1 - *Temática - Governança institucional:4.1.1 - Determinar ao TRT da 19ª Região que, no prazo de 60 dias: (achado 2.1)4.1.1.1 aperfeiçoe seu Código de Ética com vistas a estabelecer a obrigatoriedade de manifestação e registro, de forma explícita e transparente, de aspectos que possam conduzir a conflito de interesse; e proibir ou estabelecer limites quanto ao recebimento de benefícios que possam influenciar ou parecer influenciar as ações de gestores e servidores do quadro do TRT; (achado 2.1)4.1.1.2 aprimore os processos de trabalho relacionados à avaliação e direcionamento da gestão do TRT e ao monitoramento de seu desempenho em relação ao desempenho dos demais TRTs, com vistas a permitir o adequado e tempestivo conhecimento e tratamento das informações produzidas, especialmente de casos dependentes e de processos baixados, nas diversas instâncias internas de governança (tribunal pleno, órgão especial, se houver, turma de TRT, varas do trabalho) e de gestão orçamentária e de pessoas; (achado 2.1)4.1.1.3 atualize o Regulamento-Geral da Secretaria com vistas a estabelecer claramente os papéis e responsabilidades dos diversos gestores do TRT; (achado 2.1) **4.1.1.4 (item não homologado);** (achado 2.2)4.1.1.5 aprimore o modelo de gestão da estratégia com vistas a identificar os processos de trabalho, papéis e responsabilidades referentes às etapas de definição, execução, monitoramento e revisão da estratégia; (achado 2.2)4.1.1.6 inclua em seu plano estratégico, explicitamente, as iniciativas estratégicas que possibilitarão o atingimento de cada objetivo estratégico e respectivas metas, bem como aperfeiçoe as Metas 9, 10 **(item não homologado)** e 15 de seu plano estratégico e, se for o caso, os respectivos indicadores, com vistas a promover a adequada utilização da metodologia ‘Balanced Scorecard’ e alinhamento organizacional com a diretrizes traçadas pelo CNJ e pelo CSJT. (achado 2.2) 4.2 *Temática - Governança das Aquisições: 4.2.1 Determinar ao TRT da 19ª Região, especialmente para contratações relevantes, assim entendidos ajustes que envolvam montantes vultosos e/ou objetos imprescindíveis para o atingimento das metas estratégicas, e de terceirização de mão de obra, no prazo de 60 dias, que: (achado 2.3)4.2.1.1 garanta que a elaboração dos termos de referência decorra de estudos técnicos preliminares, inclusive com a elaboração de plano de trabalho para as terceirizações de mão de obra, contendo, entre outros, os elementos abaixo discriminados: (achado 2.3)I. o alinhamento da contratação às iniciativas dos objetivos estratégicos do Plano**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

Estratégico Institucional; II. a necessidade e os requisitos da contratação; III. a mensuração objetiva da demanda em relação à quantidade a ser contratada; IV. a avaliação de outras soluções passíveis de serem adotadas e as justificativas para a opção escolhida; V. a estratégia da contratação; VI. os resultados a serem alcançados; VII. a justificativa para o não parcelamento da contratação quando este for técnica e economicamente viável. 4.2.1.2 abstenha-se de aprovar termo de referência sem clara indicação dos estudos técnicos preliminares. (achado 2.3) 4.2.2 Determinar ao TRT da 19ª Região que, no prazo de 60 dias: (achado 2.4) 4.2.2.1 aperfeiçoe o processo de elaboração de termos de referência, mediante a definição de controles internos que assegurem a aprovação somente de termo de referência que contemple: I. o detalhamento da conexão entre a contratação e os objetivos estratégicos do órgão; II. a relação objetiva entre a quantidade a ser contratada e a demanda necessária ao Tribunal; III. 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, bem como à forma de recebimento provisório e definitivo; IV. a previsão de sanções quanto ao atraso na apresentação da garantia contratual, nos termos da IN MPOG n.º 02/2008; 4.2.2.2 observe, nas contratações de natureza continuada, quando aplicáveis níveis de qualidade de serviço, que os itens de avaliação previstos no termo de referência tenham correspondência objetiva a indicadores que caracterizem medida mínima de um possível intervalo de valores definidos como acordo de nível de serviço; 4.2.2.3 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; 4.2.2.4 ajuste o contrato vigente de limpeza e conservação, objeto do Processo PA 29396/2013, aos termos estabelecidos pela IN n.º 02/2008, no que se refere ao custo mensal por metro quadrado, ou inicie procedimento licitatório nos moldes previstos na referida instrução normativa. 4.2.3 Determinar ao TRT da 19ª Região que inclua, no rol de documentos relativos à fase de habilitação, a prova de inscrição das licitantes quanto ao cadastro geral de contribuintes, ao cadastro estadual ou municipal, conforme a atividade ou o objeto de cada contratação, nos termos do inciso I e II do art. 29 da Lei n.º 8.666/1993. (achado 2.5) 4.2.4 Determinar ao TRT da 19ª Região que aperfeiçoe o seu processo de contratação, mediante a definição de controles internos que assegurem: (achado 2.6) 4.2.4.1 a realização de ampla pesquisa de preços com base em levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, por meio de verificação de contratações similares por outros órgãos, consulta a sítios na internet, visita a feiras, consulta a publicações especializadas, comparação de soluções e pesquisa junto a fornecedores, bem como documente o método utilizado para a estimativa de preços; 4.2.4.2 a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

observância do modelo de planilha de custos e formação de preços disposto na IN n.º 02/2008 – SLTI/MPOG, em especial à metodologia de cálculo do preço mensal unitário por metro quadrado nas contratações de serviços de limpeza e conservação;4.2.4.3 a elaboração de parecer técnico quanto à conformidade das planilhas de custos e de sua observância à convenção coletiva correspondente, quando se tratar de terceirização de mão de obra, para assegurar a exequibilidade dos contratos e afastar custos indevidos; 4.2.5 Determinar ao TRT da 19ª Região que:(achado 2.7)4.2.5.1 abstenha-se de realizar contratos com vigência a contar da emissão de ordens de serviços e sem a clara definição da metodologia de recebimentos provisórios e definitivos dos serviços;4.2.5.2 promova, no prazo de 90 dias, a melhoria dos controles internos aplicáveis à gestão contratual (checklists, manuais, roteiros, outros) com vistas a favorecer a fiscalização da execução contratual, estabelecendo rotinas, relatórios de medição e uniformidade no tratamento dos eventos contratuais;4.2.5.3 em relação ao Contrato AJA 09/2016 – PA 2.880/2015 (serviços de vigilância patrimonial armada): I. apure, sob pena de responsabilidade, no prazo 90 dias, os valores indevidamente pagos à empresa Prosegur Brasil S/A, mediante regular processo administrativo, no qual deve ser garantido à aludida empresa o exercício do contraditório e da ampla defesa, em razão do efetivo gozo do intervalo intrajornada pelos profissionais, pressuposto que afasta a obrigação de contraprestação pelo TRT da 19ª Região, do valor referente à aplicação da Súmula 437 do TST; observando: a. a necessidade de promover os ajustes na planilha de detalhamento de custos, refletindo corretamente os custos envolvidos na prestação dos serviços durante o intervalo intrajornada, sem a majoração do preço contratado. b. a necessidade de comprovação da efetiva substituição dos profissionais por rendeiros, para fins de compensação do valor correspondente a uma hora de serviço; II. concluído o processo administrativo e definido o valor pago a maior, deduza, dos valores pendentes de pagamento à empresa Prosegur Brasil S/A., o montante a ser ressarcido ao erário; III. caso os valores retidos não sejam suficientes, oficie à empresa Prosegur Brasil S/A., para que, no prazo de 30 (trinta) dias, recolha ao erário os valores recebidos indevidamente; 4.2.5.4 em relação ao Contrato AJA 15/2012 – PA 99.172/2011 (serviços de terceirização na área de apoio administrativo): I. apure, sob pena de responsabilidade, no prazo de 90 dias, os valores indevidamente pagos à empresa Frimax Refrigeração Ltda. EPP, mediante regular processo administrativo, no qual deve ser garantido à aludida empresa o exercício do contraditório e da ampla defesa, em razão de indevidos pagamentos mensais referentes a despesas eventuais de deslocamento;II. concluído o processo administrativo e definido o valor pago a maior, deduza, dos valores pendentes de pagamento à empresa Frimax Refrigeração Ltda. EPP., o montante a ser ressarcido ao erário;III. caso os valores retidos não sejam suficientes, oficie à Frimax Refrigeração Ltda. EPP, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, recolha ao erário os valores recebidos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

indevidamente; 4.2.5.5 abstenha-se de autorizar a realização de serviços extraordinários que ensejam pagamento de horas, sem previsão contratual; 4.2.5.6 abstenha-se de instruir repactuações e aditivos contratuais sem a observância minuciosa das formalidades exigidas, dos custos afetados, dos prazos, da conformidade dos cálculos e da manutenção da equação econômica do contrato; 4.2.5.7 em relação ao Contrato AJA 22/2014 - PA 29.396/013 (serviços de terceirização na área de apoio administrativo): I. apure, sob pena de responsabilidade, no prazo de 90 dias, os valores indevidamente pagos à empresa Ativa Serviços Gerais Eireli, mediante regular processo administrativo, no qual deve ser garantido à aludida empresa o exercício do contraditório e da ampla defesa, em razão de inconformidades constantes nas repactuações, objeto do Termo Aditivo n.º 02 e Termo Aditivo n.º 08; II. concluído o processo administrativo e definido o valor pago a maior, deduza, dos valores pendentes de pagamento à empresa Ativa Serviços Gerais Eireli., o montante a ser ressarcido ao erário; III. caso os valores retidos não sejam suficientes, oficie à empresa Ativa Serviços Gerais Eireli, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, recolha ao erário os valores recebidos indevidamente; 4.2.5.8 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 objeto, por ocasião da assinatura, renovação e alteração contratual; 4.2.5.9 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. 4.2.6 Determinar ao TRT da 19ª Região que: (achado 2.8) 4.2.6.1 promova, sob pena de responsabilidade, no prazo de 90 dias, o saneamento dos bens em estoque; 4.2.6.2 abstenha-se de manter armazenados bens duráveis que disponham de garantia prevista em contrato ou, em caso de impossibilidade de uso dos bens, que se proceda ao efetivo uso por meio de cessão a Órgãos do Judiciário Trabalhista, ou aos demais Órgãos do Poder Judiciário, ou, em último caso, a Órgãos da Administração Pública Federal, observada a presente ordem; 4.2.6.3 proceda à melhoria da gestão do Almoxarifado, sob pena de responsabilidade, no prazo 90 dias, observando as boas práticas de endereçamento do estoque, de sistemas de segurança e combate a incêndio, de organização física e de armazenamento de materiais, nos termos da IN/SEDAP n.º 205/1988; 4.2.6.4 abstenha-se de realizar aquisições de bens e materiais de TI sem a observância dos dispositivos de planejamento contidos na Resolução CNJ n.º 182/2013. 4.2.6.5 elabore plano de ação com clara definição de responsabilidades e prazos para sua política de aquisições, de forma que sejam implementados os aperfeiçoamentos abaixo enumerados: I. metodologia de levantamento de demandas; II. plano anual de aquisições contemplando para cada contratação as informações do objeto, de quantidade estimada, identificação do demandante, justificativa da necessidade, ações suportadas pela aquisição e os objetivos estratégicos; III. padronização dos processos de trabalho;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000

4.2.6.6 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.4.2.7 Determinar ao TRT da 19ª Região que: (achado 2.9) 4.2.7.1 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;4.2.7.2 abstenha-se de instituir comissão inventariante com participação de servidores responsáveis pela gestão patrimonial” .

ISTO POSTO

ACORDAM os Membros do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, por unanimidade, homologar parcialmente o relatório final da auditoria, para determinar que o Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região adote medidas para atender as propostas de encaminhamento formuladas pela CCAUD. Oficie-se o Desembargador Presidente do TRT da 19ª Região do inteiro teor desta decisão.

Brasília, 27 de abril de 2018.

Firmado por assinatura digital (MP 2.200-2/2001)

MINISTRO RENATO DE LACERDA PAIVA
Conselheiro Relator