





SUMÁRIO

1. IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO	03
2. INFORMAÇÕES SOBRE O AUDITADO	03
3. INTRODUÇÃO E OBJETIVO	04
4. PLANEJAMENTO DE AUDITORIA	04
5. LIMITAÇÃO DO ESCOPO	04
6. RESULTADO DA AUDITORIA	05
7. OPINIÃO DO GESTOR	40
8. CONCLUSÃO	40



RELATÓRIO DE AUDITORIA

1. IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

Natureza do Trabalho: Auditoria de Acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios (ALCC)
Ordem de Serviço: nº 084/2015
Período Abrangido: 01/01 a 31/08/2015
Conselheiro Relator: Conselheiro Marcus Presídio

2. INFORMAÇÕES SOBRE O AUDITADO

Denominação: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA)
Endereço: 5ª Avenida, nº 560, Centro Administrativo da Bahia (CAB), Salvador, Bahia, CEP: 41.745.971
Telefone/Fax: (71) 3372-5008
Cargo: Presidente
Titular: Desemb. Eserval Rocha
Período: A partir de 06/11/2013

Denominação: Secretaria de Administração (SEAD)
Telefone/Fax: (71) 3372-5097
Cargo: Secretário
Titular: Igor Cayres Machado
Período: Até 16/04/2015
Titular: Franco Bahia Karaoglan Mendes Borges Lima
Período: A partir de 16/04/2015, o Diretor Geral passou a responder cumulativamente pela SEAD

Denominação: Diretoria de Serviços Gerais (DSG)
Telefone/Fax: (71) 3372-1654
Cargo: Diretor
Titular: Everaldo Mendes da Silva
Período: A partir de 04/02/2014

Denominação: Coordenação de Serviços Auxiliares (CSERV)
Telefone/Fax: (71) 3372-1695
Cargo: Coordenador
Titular: Renato de Azevedo Neto
Período: Até 01/06/2015
Titular: Carlos Sebastião de Oliveira Eleotério Filho
Período: A partir de 02/06/2015



3. INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Em conformidade com a Resolução nº 230/2014, que aprovou o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) para o exercício de 2015, e de acordo com a Ordem de Serviço nº 084/2015, expedida pela 1ª Coordenadoria de Controle Externo (1ª CCE), foi realizada a Auditoria de Acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA), abrangendo o período de janeiro a agosto de 2015.

4. PLANEJAMENTO DA AUDITORIA

Os exames foram realizados de acordo com a metodologia indicada no Manual de Auditoria, deste Tribunal, em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAG's), aplicadas ao Controle Externo Brasileiro, consoante o quanto detalhado no Relatório de Planejamento desta Auditoria, integrante do Anexo 01, deste Relatório.

Nesse sentido, necessário se faz registrar que os Contratos nº 04/2015-AQ e nº 05/2015-AQ, firmados com a Diagrama Tecnologia Ltda., foram excluídos da amostra deste trabalho, não obstante terem sido solicitados os Processos Licitatórios que os originaram, bem como os Processos de Pagamento respectivos, e realizados os exames iniciais, registrados nos papéis de trabalho.

Tal decisão deveu-se ao fato das análises do Contrato nº 10/2015-S, firmado com a empresa Base Tec Empreendimentos e Serviços Ltda., ter indicado a necessidade de aprofundamentos e novos exames complementares, necessários à sua análise conclusiva.

Assim, os demais exames auditoriais, relativos aos Contratos mencionados anteriormente, serão incluídos na auditoria operacional subsequente, de responsabilidade desta equipe.

Ademais, ainda dos exames do Contrato nº 10/2015-S, foi identificada a necessidade de solicitação do Processo Administrativo do qual resultou a Contratação da CCS Serviços Especializados Ltda. (Contrato nº 03/2014-S), bem como de Processo de Pagamento respectivo, conforme será tratado em Item específico, adiante neste Relatório.

5. LIMITAÇÃO AO ESCOPO

No transcurso dos trabalhos realizados, foram impostas limitações no tocante à entrega das plantas baixas das unidades do Poder Judiciário, necessárias ao cálculo da metragem total abrangida para o Contrato nº 10/2015-S, conforme será tratado no Item 6.1.1 - B, deste Relatório.



Tais informações foram solicitadas e reiteradas à Diretoria Geral, sem que tenha sido obtida resposta da referida Diretoria, até o dia 28/09/2015.

Assim, com vistas a agilizar os trabalhos, foi mantido contato com a Diretoria de Engenharia e Arquitetura (DEA), Setor responsável pela manutenção dos cadastros das unidades do TJ/BA, que disponibilizou as plantas baixas para 242 delas, equivalendo a 60,65% do total de 399 unidades abrangidas no Contrato nº 10/2015-S.

Face ao exposto, restou impossibilitada a verificação das divergências entre as metragens contratadas e as cadastradas, para a totalidade das Unidades, e o seu impacto na contratação em vigor.

6. RESULTADO DA AUDITORIA

Concluídos os trabalhos, são apresentados a seguir os comentários e observações considerados relevantes por esta Auditoria.

6.1 Contrato nº 10/2015-S – Base Tec Serviços e Empreendimentos Ltda.

Em decorrência do Pregão Eletrônico nº 62/2014, foi firmado o Contrato nº 10/2015-S, com a Base Tec Serviços e Empreendimentos Ltda., tendo como objeto a contratação de serviços especializados e continuados de limpeza e conservação, com fornecimento de materiais, para as unidades do Poder Judiciário do Estado da Bahia, cujo valor atualizado é de R\$19.561.523,76, com início de vigência em 01/04/2015.

6.1.1 Termo de Referência deficiente e incompleto

Da análise do Procedimento Licitatório em comento, foram identificadas as situações a seguir elencadas:

A) Objeto impreciso, sem suporte documental e sem estudos técnicos preliminares

Consta nos autos, o pedido de autorização para abertura de processo licitatório, encaminhado, pela CSERV para análise da Diretoria de Serviços Gerais, em 20/11/2014, contendo, em anexo, o Termo de Referência (TR) respectivo, o que foi autorizado pela Presidência do TJ/BA.

O referido TR determinou que a licitação em comento fosse realizada em lote único, abrangendo todas as unidades da capital e do interior, relacionadas no Anexo II – Relação de Unidades e Metragens, do referido Edital, onde foram apresentados os seus endereços e as áreas internas e externas, respectivamente, sem, entretanto, constarem os documentos comprobatórios que suportaram tais informações.

Solicitados esclarecimentos, os Gestores envolvidos informaram que utilizaram as unidades e respectivas metragens dos contratos anteriores, sem que tivessem sido procedidas validações e atualizações, ressaltando-se que eventuais alterações nestas poderiam ser apontadas e ajustadas, quando da realização de visitas técnicas facultadas às empresas licitantes.

Ainda das entrevistas realizadas, foi informado que, quando da adoção do modelo de contratação por “m² limpo” (termos que antecederam ao Contrato nº 10/2015-S), foi identificado, pela DSG, que os dados não estavam disponíveis de forma sistematizada. As informações obtidas, à época, inclusive junto a Diretoria de Engenharia e Arquitetura (DEA), apontaram divergências, para o que teria sido utilizado, como critério, as maiores medidas.

Nesse sentido, necessário se faz salientar que, não obstante o conhecimento da fragilidade das informações então obtidas, ainda assim, a Administração entendeu por adotá-las para a nova contratação, realizada em 2015, sem efetuar estudos e aprofundamentos de sua competência e responsabilidade.

Acerca da questão, esta equipe de Auditoria realizou comparativo entre as metragens do Pregão Eletrônico nº 85/2012, com as regiões coincidentes do atual Contrato (Capital e Regiões 01, 03, 05 e 06), do que foi possível verificar as divergências a seguir elencadas:

Tabela 1 – Divergências metragens contratos anteriores e atual (Em m²)

Unidades	Área	Pregão Eletrônico nº 085/2012 (a)	Contrato nº 10/2015-S (b)	Diferença (c = b - a)
Capital	interna	127.857,61	135.063,03	7.205,42
	externa	36.928,19	40.341,61	3.413,42
Região 03	interna	28.112,69	31.204,21	3.091,52
	externa	29.245,11	30.145,11	900,00
Região 06	interna	32.623,70	35.688,82	3.065,12
	externa	44.167,37	44.756,49	589,12
Total	interna	188.594,00	201.956,06	13.362,06
	externa	110.340,67	115.243,21	4.902,54

Fonte: Editais.

A título de exemplo, cabe registrar diferença entre as metragens de balcões de cidadania, cujas áreas internas eram de 50,00 m², que passaram, uniformemente, para 80,00 m², sem que conste qualquer justificativa, esclarecimento ou motivação para tal.

B) Impropriedade das metragens utilizadas

Foram solicitadas as plantas baixas de todas as unidades do Poder Judiciário, com as suas respectivas áreas internas e externas, a fim de confrontar com as informações constantes do TR.



Acerca da questão, ratifica-se o quanto registrado no Item 5, deste Relatório, especificamente quanto a limitação de escopo imposta aos trabalhos auditoriais, por conta da disponibilização, em média, de apenas 60,65% das plantas baixas das unidades abrangidas pelo Contrato nº 10/2015-S, impossibilitando os cálculos para a totalidade das unidades.

Das análises nas 242 plantas baixas, das 399 unidades abrangidas, foram identificadas divergências, consoante apresentado no Anexo 02, deste Relatório, e sumariado na Tabela a seguir:

Tabela 2 – Divergências entre as metragens contratadas e as cadastradas

Unidades	Metragem TR (m ²)		Metragem Planta Baixa (m ²)		Diferença de metragem (m ²)	
	Interna	Externa	Interna	Externa	Interna	Externa
Capital	95.688,62	18.066,97	74.587,28	43.868,75	21.101,34	-25.801,78
Região 01	21.318,72	22.152,94	20.298,37	21.779,06	1.020,35	373,88
Região 02	36.965,00	37.306,68	27.199,47	36.477,54	9.765,53	829,14
Região 03	25.108,02	27.445,61	16.815,69	38.548,85	8.292,33	-11.103,24
Região 04	15.593,81	31.807,56	11.255,45	19.717,22	4.338,36	12.090,34
Região 05	12.747,95	26.579,57	9.661,37	26.837,26	3.086,58	-257,69
Região 06	22.775,52	34.125,99	18.106,41	49.109,13	4.669,11	-14.983,14
Região 07	15.932,77	21.655,86	9.420,79	27.245,05	6.511,98	-5.589,19
Região 08	23.281,51	37.930,26	18.558,27	33.127,99	4.723,24	4.802,27
Total	269.411,92	257.071,44	205.903,10	296.710,85	63.508,82	-39.639,41
Coeficiente Mínimo de Produtividade (m ² /homem)					550,00	6.000,00
Divergência no quantitativo de funcionários (Total / Coeficiente)					115,47	-6,61
Total quantitativo divergente de funcionários						108,86
Valor por profissional (inclusive material) *						R\$ 2.211,84
Divergência pagamento mensal						R\$ 240.789,78

Fonte: Edital e Plantas Baixas fornecidas pela DEA.

Nota: (*) considerado o valor do servente, com material.

Consideradas as diferenças de metragens e os coeficientes mínimos de produtividade estabelecidos, para a amostra analisada, observa-se a contratação a maior, impactando no montante indevido de R\$2.889.477,36, considerando o valor total do Contrato.

Vale ressaltar que, em entrevista realizada com servidor da Diretoria de Engenharia e Arquitetura, foi informado que, no caso das plantas baixas das unidades do interior, houve um cadastro no exercício de 2005, em decorrência de contratação realizada para este fim.

Ademais, vale registrar que, de 8 plantas baixas de balcões de cidadania já mencionados, cuja área em contratações anteriores era de 50,00 m² e passaram para 80,00 m², foi verificado que apenas 01 possuía 83,51 m², os 07 restantes possuem metragem inferior, variando de 65,34 m² até 13,49 m².



C) Unidades não abrangidas na licitação por lote único

Foi verificada a existência de 20 unidades não abrangidas pelo Contrato nº 10/2015-S, localizadas nos Municípios de: Campo Alegre de Lourdes, Gavião, Gentio do Ouro, Glória, Governador Lomanto Júnior, Ibiquera, Ichu, Iramaia, Itagimirim, Itamari, Iuiu, Jussara, Macururé, Malhada, Nordestina, Pau Brasil, Potiraguá, Rodelas, São José do Jacuípe e Serrolândia.

Assim, foram realizadas consultas telefônicas, por meio das quais obteve-se confirmação de funcionamento para 16 unidades, que informaram, ademais, que os serviços de limpeza e conservação não são realizados por meio de contratos.

Solicitados esclarecimentos, durante a Auditoria, os Gestores envolvidos não se manifestaram sobre a questão, não apresentando a fundamentação para tanto.

D) Ausência de fundamentação para a adoção dos coeficientes de produtividade mínimos

Como mencionado anteriormente, para a referida contratação, foi adotado o critério de m² limpo, sendo definido como coeficiente mínimo de produtividade 550,00 m²/homem e 6.000,00 m²/homem, respectivamente, para as áreas internas e externas, sem que tenha sido possível identificar o estudo que suportou a decisão de não detalhar as áreas, segundo as especificidades dos serviços envolvidos, conforme recomendado pelas boas práticas administrativas, que as classificam de acordo com a efetiva demanda do serviço, variando de 275,00 m²/homem a 10.000,00 m²/homem, para sanitários e áreas externas não pavimentadas.

A identificação da efetiva demanda é condicionante para a adequada definição do objeto contratado, bem como do preço da contratação. Ademais, é relevante para a posterior gestão da execução do contrato.

Assim, a utilização de um único coeficiente para as áreas internas, envolvendo desde a higienização de sanitários, forros, pisos, rodapés, paredes, divisórias, fachadas, vidraças, móveis, utensílios, equipamentos, luminárias, carpetes e tapetes; bem como um único coeficiente para as áreas externas, conforme descrito no Item 10, do TR, sem a adequada motivação, gera a imprecisão da definição do quanto ora contratado e não garante a economicidade da contratação.

Em entrevistas realizadas, foi informado que o critério já vinha sendo adotado nos contratos anteriores e que o suporte legal para tanto teria sido a Instrução Normativa (IN) nº 02/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), cujo texto original foi também considerado na contratação ora analisada e aborda orientações para a boa gestão de contratos de terceirização de mão de obra - limpeza e conservação.



Nesse sentido, necessário se faz destacar que tal IN sofreu alterações, apresentando, desde 2009, índices de produtividade, conforme será detalhado adiante.

E) Definição inadequada da qualidade dos serviços e da metodologia estabelecida para a sua mensuração

Não obstante o Termo de Referência em comento referir-se à “melhor qualidade possível” e à “máxima qualidade”, não foi possível identificar a definição dos requisitos de qualidade dos serviços a serem prestados, mas, apenas e tão somente, a correlação da qualidade com a frequência das atividades a serem desenvolvidas. Senão, vejamos:

10. DESCRIÇÃO E FREQUÊNCIA DAS ATIVIDADES

[...]

Os serviços serão considerados executados com a máxima qualidade pelo contratado, **desde que atenda a seguinte frequência de atividades**, incluída a aplicação dos respectivos materiais (insumos e consumos):

[...] (grifo nosso)

Vale frisar que, segundo as boas práticas administrativas, a descrição da frequência não serve como medida exclusiva para a aferição da qualidade, uma vez que, apesar do cumprimento da cronologia das atividades estabelecidas, os serviços, ainda assim, podem ser realizados em desconformidade com o quanto contratado, seja pela inadequação das práticas adotadas e materiais utilizados como insumo e consumo; ou pela ausência/inadequação de máquinas e equipamentos; dentre outros.

No Item 15 - Verificação da Qualidade dos Serviços e Efeitos Remuneratórios, do citado TR, é definido que o preço fixado refere-se à execução com a “máxima qualidade” e que a execução que não atinja tal padrão importará pagamento proporcional pelo efetivamente realizado, devendo a mensuração ser procedida por meio da Lista de Imperfeições e da Tabela de Imperfeições e Efeitos Remuneratórios, respectivamente Anexos III e IV.

Entretanto, a referida Lista de Imperfeições, destinada a preenchimento mensal, por cada unidade abrangida, contempla um rol de 12 itens para os quais devem ser registradas eventuais ocorrências (data e descrição sintética). Dentre eles, consta a não observação à frequência definida, representando 1/12 das avaliações a serem realizadas, enquanto que os demais tratam de outros aspectos a serem verificados, o que importa em incoerência em relação ao quanto previsto no Item 10, anteriormente transcrito.

A seguir, são apresentados os itens considerados na Lista de Imperfeições:

1. Não pagamento de vale-transporte ou vale-alimentação ou salários nos prazos previstos em Lei;
2. Falta de material de limpeza;
3. Não reposição de materiais de higiene pessoal;
4. Utilização de material impróprio;



5. Inobservância da frequência de atividades;
6. Sujidade apontada e limpa em menos de quinze minutos;
7. Sujidade indicada e não limpa em menos de quinze minutos;
8. Lixo ultrapassando 2/3 da capacidade do recipiente;
9. Falta de conservação das instalações;
10. Falta de uniforme ou incompleto, rasgado ou sujo;
11. Falta de equipamentos para limpeza; e
12. Não utilização de EPI ou EPC adequados.

Acerca do preenchimento da avaliação de tais itens, consta apenas a seguinte indicação:

Instruções:

- Preencher cada um dos 12 (doze) itens de avaliação de imperfeições, totalizando as ocorrências no mês de referência e indicando sinteticamente o dia e o fato gerador na tabela existente em cada item.
- Repassar o total de ocorrências por item avaliado na tabela na consolidadora do Total de Ocorrências deste Relatório. (sic)

Já no Anexo IV, consta o elenco dos itens considerados para a mensuração, sem detalhamentos, e a Tabela “Total de Ocorrências deste Relatório”, com a quantidade de ocorrências, por item, para cada unidade abrangida.

Posteriormente às avaliações mensais a serem procedidas pelas unidades, é prevista a totalização geral, de responsabilidade do Gestor do Contrato, quando, consideradas as tolerâncias aceitas e os diferentes pesos para cada tipo de imperfeição, obtêm-se o fator de aceitação, então, enquadrado nas faixas descritas, relativas aos efeitos remuneratórios.

Do quanto exposto, observa-se que, não obstante a frequência das atividades ter sido atribuída como condicionante da qualidade dos serviços, os requisitos exigidos não são apresentados como critério para as unidades avaliadoras, e o não cumprimento do quanto estabelecido impacta, apenas, em 1/12 da avaliação realizada.

É possível verificar que 10, dos 12 Itens apresentados, pretendem avaliar os serviços pela qualidade executada, com o registro de ocorrências que comprometam a tempestividade pretendida e a adequação dos produtos utilizados (inclusive fardas e equipamentos), sem, entretanto, constar indicação dos requisitos, com a finalidade de identificar os critérios e parâmetros a serem adotados para a avaliação de cada item definido, pelas Unidades, para o registro dos apontamentos na Listagem.

Nesse sentido, vale frisar que os Itens 6, 7 e 8 dependem de um acompanhamento e fiscalização efetivos, precisos e concomitantes, tendo em vista a necessidade de que sejam cronometradas/medidas as soluções para cada ocorrência identificada (sujidade apontada e limpa em menos de 15 minutos; não limpa em menos de 15 minutos, e lixo ultrapassando 2/3 do recipiente, respectivamente).



No que concerne ao Item 1, este reflete uma avaliação que é de competência do Gestor do Contrato, não sendo passível de aferição pelas Unidades, e trata de fator que deve ser avaliado como condição para pagamento da fatura mensal.

Acerca do quanto anteriormente tratado, relativamente a: imprecisão do objeto; impropriedade das unidades/metragens utilizadas; ausência de fundamentação para a adoção dos coeficientes de produtividade mínimos; e definição inadequada da qualidade dos serviços e sistemática de mensuração, consta no Termo de Referência que a Administração entendeu ser mais econômica e vantajosa a contratação em lote único, para a prestação dos serviços de limpeza e conservação, sendo estabelecido:

2. JUSTIFICATIVA DO OBJETO E OBJETIVO - [...] A opção pela contratação dos serviços pelos resultados (metro quadrado limpo) objetiva, além da limpeza e conservação na melhor qualidade possível das dependências do Poder Judiciário do Estado da Bahia, reduzir os riscos jurídicos e fomentar a evolução qualitativa das atividades desempenhadas.

[...]

3. DO LOCAL DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS – Os locais de prestação dos serviços são aqueles constantes na relação de unidades do Anexo II. Entretanto, pode ocorrer mudança de endereço na mesma cidade e/ou estrutura/metragem das áreas utilizadas pelo Poder Judiciário, situação em que se fará a respectiva adequação de local e metragem a ser limpa, esta última interferindo na remuneração mensal, respeitando o valor porventura ajustado por metro quadrado conforme classificação estipulada neste projeto básico.

Acerca de todo o quanto anteriormente tratado, a Lei Estadual nº 9.433/2005 assim determina:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

[...]

Art. 79 - O edital conterá [...] e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I – Descrição clara e precisa do objeto licitado, que permita seu total e completo conhecimento;

[...]

Art. 113 - Na fase interna ou preparatória do pregão, o servidor responsável pela formalização do processo licitatório deverá adotar, sem prejuízo de outras, as seguintes providências:

[...]

IV – definir os métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

[...]

VIII – instruir o processo com a motivação dos atos especificados nos incisos anteriores e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiveram apoiados.



Com vistas a regulamentar o quanto tratado na Lei de Licitações, o Poder Executivo do Estado da Bahia promulgou o Decreto nº 12.366/2010, bem como as Instruções Normativas (INs) que serão tratadas adiante. O quanto nelas determinado, não obstante não ter caráter impositivo para o Poder Judiciário, será considerado, por analogia, como critério para esta análise.

Inicialmente, vale destacar que o Decreto nº 12.366/2010, que estabelece normas atinentes à contratação de serviços terceirizados necessários ao funcionamento das atividades básicas de caráter geral, em seu art. 7º, determina:

Art. 7º - A contratação de serviços terceirizados deverá adotar, sempre que possível, unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, procedendo-se à remuneração por postos de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição por produção.

Parágrafo único - A Secretaria da Administração definirá os critérios para mensuração dos resultados e a estipulação dos quantitativos de postos de serviços, [...].

Assim, a Instrução Normativa SAEB nº 08/2011, que orienta os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, quanto aos procedimentos licitatórios e contratações de serviços terceirizados de conservação e limpeza por metro quadrado, dispõe, dentre outros:

2.7 As áreas a serem consideradas para cada tipo de serviço correspondem às quantidades obtidas da projeção horizontal de cada ambiente, isto é, às áreas de planta baixa. Para efeito de quantificação, serão computadas as áreas de piso, sem considerar as áreas verticais de paredes/divisórias, divisórias com vidros, portas/visores e afins, as quais se presumem contempladas nos itens correspondentes à limpeza dos pisos.

Em seu Anexo I, a referida Instrução Normativa determina que, para fins do serviço de Conservação e Limpeza em Prédios Públicos, a contratante deverá classificar as áreas. Senão, vejamos:

2. Quantitativos - o órgão ou entidade interessado na contratação deverá proceder à classificação das áreas, de acordo com a tabela do subitem 2.1 abaixo, **anexando ao processo a planta baixa ou croqui do local, contemplando as dimensões em metro quadrado, bem como outros dados complementares, cujas informações servirão para a definição do objeto da contratação, bem assim para a aferição da produtividade.** (grifo nosso)

Assim, foram estabelecidos os seguintes coeficientes mínimos de produtividade:

Quadro 01 – Coeficientes Mínimos de Produtividade

Áreas Internas	M²/Homem
administrativas	550,00
almoxarifados / arquivos / depósitos	550,00
áreas de circulação	800,00
oficinas	1.100,00
galpões / garagens	1.350,00
museus / bibliotecas	350,00
sanitários	275,00
laboratórios de pesquisa	330,00
unidades de assistência à saúde	300,00
Áreas Externas	M²/Homem
pavimentadas exceto pisos cimentados ou asfálticos	1.100,00
varrição exclusivamente para pisos cimentados e/ou asfálticos	6.000,00
não pavimentadas	10.000,00*

(*) Valores em R\$ por ha (1 ha = 10.000 m²)
Fonte: IN SAEB nº 08/2011

De igual modo, a Instrução Normativa SAEB nº 09/2011, por meio da qual os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual são orientados quanto aos procedimentos licitatórios e contratações de serviços terceirizados de conservação e limpeza, por postos de serviço, adota os mesmos critérios da IN anteriormente citada, excetuando as situações em que a metragem da unidade é inferior ao coeficiente mínimo, para o que orienta a disponibilidade de um funcionário, com a devida justificativa.

Para mais, em Reunião realizada em 24/08/2015, e consoante já mencionado, foi informado, por responsáveis pela área envolvida, que a Instrução Normativa MPOG nº 02/2008, que disciplina a contratação de serviços continuados ou não no âmbito federal, foi utilizada, em seu texto original, como balizadora na elaboração do Termo de Referência, por preceituar em seu bojo, normas orientadoras do tema.

Tal IN foi alterada pelas Instruções Normativas MPOG nº 03/2009, nº 04/2009, nº 05/2009 e nº 06/2013, sendo adotada como critério para esta Auditoria.

Dentre o quanto nela determinado, cabe salientar a necessidade de planejamento que estabeleça os resultados a serem obtidos e defina responsabilidades dos atores e áreas envolvidas, para as atividades relativas à execução do contrato, dentre as quais o ateste dos serviços; a resolução dos problemas; e o acompanhamento da execução dos trabalhos.



Outro aspecto a ser pré-definido é a produtividade de referência considerada aceitável para a execução do serviço, que deve ser expressa na unidade de medida adotada, levando-se em consideração, entre outras: rotinas de execução; quantidade e qualificação da mão de obra estimada; relação do material adequado, com a respectiva especificação, e relação de máquinas, equipamentos e utensílios a serem utilizados.

Ademais, o seu Item 11, determina a adoção de unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, bem como a definição de metodologia de avaliação da qualidade e aceite dos serviços executados.

Para tal aferição é estabelecido que devem ser elaborados Acordos de Nível de Serviços (ANS), onde são dispostos critérios objetivos de aferição, com a utilização de ferramenta que possibilite, à Administração, verificar se os resultados contratados foram realizados nas qualidades e quantidades exigidas, de forma a possibilitar adequar o pagamento ao quanto efetivamente executado.

Ainda, com vistas a prestar orientação, consta do Anexo II, Modelo de Acordo de Nível de Serviços, onde são apresentados, por indicador a ser aferido, os seguintes itens: finalidade, meta a cumprir, instrumento de medição, forma de acompanhamento, periodicidade, mecanismo de cálculo, início de vigência, faixas de ajuste no pagamento, sanções e observações.

Conforme a IN, tais aspectos devem ser registrados no Termo de Referência, assim como a justificativa da relação entre a demanda e a quantidade de serviço a ser contratado, acompanhada, no que couber, dos critérios de medição utilizados, documentos comprobatórios, fotografias e outros meios probatórios que se fizerem necessários.

Para mais, mudanças que impliquem em alteração do objeto precisam ser devidamente formalizadas, para que tenham validade.

O TJ/BA, com o intuito de padronizar procedimentos para o acompanhamento e fiscalização de contratações, elaborou o Manual de Gerenciamento e Fiscalização de Contratos, que dispôs, em sua Apresentação, que, a partir da sua divulgação os contratos passariam a ter um conjunto orientativo, vinculativo e protetivo das atividades dos gestores. Do quanto nele consignado, vale transcrever:

3. Procedimento Anteriores à Contratação

3.1 Análise da Necessidade

Assim que receber a informação da necessidade interna a ser atendida por contrato, o Gerente de Contratos deverá buscar maiores detalhes desta necessidade e verificar se existe outro meio de atendê-la sem contratação, aditivo ou desembolso pelo Tribunal, indicando os meios mais econômicos para tanto.

3.2 Descrição do Objeto

Deverá, o gerente de Contratos, juntamente com um representante da área requisitante, promover a descrição do objeto adequado para atendimento da necessidade analisada.



Este objeto deverá conter as mínimas características essenciais que garantam o atendimento da necessidade em sua máxima demanda, [...].

3.3 Apoio à Licitação

Depois de descrito o objeto, caberá ao Gerente de Contratos repassar o processo para a Área de Licitações, fornecendo subsídios sobre a demanda e promovendo a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico e minuta do Contrato Administrativo.

[...] (Sic)

Já, por meio da Súmula nº 177, o Tribunal de Contas da União (TCU) proferiu entendimento no sentido de que a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes.

A não observância à legislação atualizada aplicável e às boas práticas administrativas, bem como a não realização de estudos e levantamentos prévios, contendo a identificação/validação/definição de todos os elementos necessários à identificação da demanda e a ausência de estabelecimento de metodologia objetiva e sistematizada para acompanhamento, fiscalização e mensuração dos resultados a serem obtidos, impactou na elaboração do Termo de Referência e na posterior contratação de Empresa, de forma antieconômica e irregular.

Nesse sentido, vale ressaltar que consideradas 60,65% das plantas baixas das unidades abrangidas pelo Contrato nº 10/2015-S, foi identificada contratação para uma área superior à cadastrada, implicando no pagamento de 108,86 profissionais/materiais a mais do que o efetivamente requerido, o que equivale ao valor mensal a maior de R\$240.789,78 e anual de R\$2.889.477,36.

Acerca dos aspectos abordados, em Reunião realizada no dia 24/08/2015 (Anexo 03), cabe destacar o quanto informado por prepostos da DSG:

[...]

Foi informado que não há documentação formal que tenha subsidiado a elaboração e comprovação das metragens constantes do referido Anexo, uma vez que foram utilizadas aquelas dos contratos anteriores.

[...]

Assim, foi ratificado que não houve nova validação das metragens utilizadas para o procedimento licitatório realizado, não sendo, ademais, solicitados novos dados da Diretoria responsável (DEA), tendo-se considerado suficientes e satisfatórias as informações já mantidas e praticadas [...].

[...]

Conforme já registrado e considerando que o CNJ tinha orientado a alteração do modelo de contratação para m², foi informado que, para as contratações da Staff, havia sido considerada a Instrução Normativa nº 02/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que trata a área interna de forma única, e que esta mesma Instrução (texto original) foi utilizada para as contratações seguintes, incluindo a da BaseTec em 2015.

[...]



Foi ratificado o entendimento de que, se as atividades forem realizadas na frequência determinada, o serviço terá sido realizado na qualidade máxima, exceto no caso de terem sido registrados apontamentos que impliquem em imperfeições.

No que concerne à adoção de item, na Lista de Imperfeições, para avaliação do pagamento de vales-transporte e alimentação, bem como de salários, com vistas a desconto proporcional do pagamento mensal, por meio da CI nº 142/2015, foi informado que:

[...] em que pese a previsão editalícia na contratação em questão, a mesma não será mais adotada pela Administração no curso deste contrato. Nos casos em que ocorrer na prática o fato concreto de atraso ou não pagamento de vale transporte, vale alimentação e salário, os mesmos serão tratados como inexecução contratual, analisados como requisito para o pagamento de faturas.

Já por meio do Ofício nº 100/2015, tratado no Item 7, deste Relatório, o Diretor Geral/Secretário de Administração registrou:

1. Objeto licitado sem suporte documental e sem estudos técnicos preliminares, impropriedade das unidades e metragens utilizadas, unidades não abrangidas na licitação

[...]

Sobre tais apontamentos informo que, segundo esclarecimentos do Gestor do Contrato, o Termo de Referência mencionado utilizou os parâmetros, documentação e estudos técnicos do certame anterior, sobre o qual não pesava qualquer apontamento de irregularidade, sendo realizadas apenas algumas adequações e aperfeiçoamentos.

Ademais, assegura-se que a empresa que atualmente presta serviços a este Tribunal de Justiça foi contratada após processo licitatório transparente e lícito, inexistindo qualquer irregularidade no certame.

As imperfeições apontadas estão sendo objeto de criteriosa análise pelas áreas técnicas do tribunal, entretanto, em virtude do exíguo prazo transcorrido desde a aludida reunião, ainda não foi possível efetivar todas as modificações necessárias.

2. Ausência de fundamentação para a adoção dos coeficientes de produtividade mínimos

Apesar da fundamentação não ter sido mencionado expressamente no Termo de Referência do PE nº 062/2014, o Tribunal de Justiça baseou-se nos padrões trazidos pela Instrução Normativa SAEB nº 008/2011, a qual orienta os Órgãos e Entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual quanto aos procedimentos licitatórios e contratações de serviços terceirizados de conservação e limpeza por metro quadrado.

3. Inadequação da definição da qualidade dos serviços e da metodologia estabelecida para a sua mensuração

Informo que foram iniciados estudos para elaboração de Instrução Normativa, com vistas a assegurar o fiel cumprimento do contrato e sua fiscalização, bem como para ampliar a colaboração na fiscalização, respeitando os limites impostos pela Lei de Organização Judiciária, no que concerne a atribuição de cada cargo da carreira judiciária, garantindo a realização dos serviços contratados considerando a amplitude territorial atendida pelo contrato.

As informações apresentadas não alteram o entendimento desta Auditoria, não sendo pertinente informar que:

- as metragens anteriores foram lastreadas em documentos e estudos técnicos do certame anterior - uma vez que, solicitados, os documentos entregues, existentes desde 2005, demonstram informações divergentes daquelas utilizadas pela Administração, e inclusive, daquelas adotadas nas contratações passadas;
- o processo licitatório foi transparente e lícito – não obstante a publicidade do certame, não há que se falar em licitude, pois tal conceito está vinculado à fiel observação aos ditames legais aplicáveis, o que restou descaracterizado, pelos fatos identificados e apontados, que resultaram em contratação de forma antieconômica.

Acerca da questão, no âmbito civil, é considerado ato ilícito, quando, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, for violado direito e causado dano a outrem, ainda que exclusivamente moral (Código Civil Brasileiro, art. 186), o que é agravado na esfera pública, uma vez que o agente público apenas pode agir em virtude de lei.

Vale ainda registrar que o TJ/BA possui uma Diretoria de Engenharia e Arquitetura, a quem cabe, dentre outros, a elaboração de cadastros dos imóveis do Poder Judiciário, preparando a documentação técnica necessária para a contratação de obras e serviços, a ser encaminhada à Comissão de Licitação, quando requerido.

- não obstante não haver registro expresso da fundamentação da adoção do coeficiente mínimo de produtividade, este teria se baseado nos padrões estabelecidos pela IN SAEB nº 08/2011 - conforme transcrições anteriores, a IN mencionada orienta em sentido contrário às práticas adotadas pelo TJ/BA, seja por conta da necessidade de instrução do processo com os croquis e plantas baixas que fundamentaram a definição do objeto, seja pela necessidade de classificação das áreas internas e externas, segundo o tipo de serviço a ser prestado;
- foram iniciados estudos para a elaboração de IN “com vistas a assegurar o fiel cumprimento do contrato e sua fiscalização, [...]” - o TJ/BA, consoante já mencionado, possui um Manual de Gerenciamento e Fiscalização de Contratos, cujo conteúdo traz orientações de práticas a serem adotadas para a gestão de contratos, o que, entretanto, não foi capaz de assegurar a boa gestão dos recursos públicos, uma vez que não foi observado. Acerca dessa afirmação, necessário se faz registrar que a elaboração de uma IN, não tem o condão de suprir as irregularidades apontadas, já que seus efeitos não são imediatos, não sendo mecanismo eficiente para o saneamento da questão.

Diante de todo o anteriormente exposto, restam mantidos os entendimentos exarados, tendo em vista que, não obstante a Administração ter registrado que adotará medidas saneadoras, não foram apresentados elementos suficientes nesse sentido, permanecendo em execução o Contrato firmado, para o qual são efetuados pagamentos para área superior àquelas oriundas das informações oficiais (consideradas 60,65% das plantas baixas das unidades abrangidas), implicando em contratação de 108,86 profissionais/materiais a mais do que o efetivamente requerido, o que equivale ao valor mensal a maior de R\$240.789,78 e anual de R\$2.889.477,36.

RECOMENDAÇÃO:

A) Diretoria de Engenharia e Arquitetura (DEA):

- manter cadastros atualizados das unidades utilizadas pelo Poder Judiciário, sejam elas próprias ou não, em consonância com o quanto previsto no Regimento Interno.

B) Diretoria de Serviços Gerais (DSG):

- elaborar, imediatamente, estudo técnico, com vistas a permitir identificar a real demanda de serviços de limpeza e conservação para o Poder Judiciário, levando em conta as áreas efetivas das unidades abrangidas e suas peculiaridades, bem como definindo metodologia que permita a contratação nos moldes mais vantajosos para a Administração, seja com a distinção dos serviços a serem prestados, com a definição dos coeficientes mínimos de produtividade mais ajustados, com o estabelecimento de requisitos e critérios para a prestação do serviço e com a definição de parâmetros e métricas que permitam mensurar o quanto efetivamente executado, visando promover as devidas alterações no Contrato em questão;

- observar, nos próximos certames, todo o quanto determinado na legislação aplicável, com vistas a possibilitar a contratação da proposta mais vantajosa para a prestação dos serviços de limpeza e conservação, no Poder Judiciário; e

- definir mecanismos de controle para cada parâmetro a ser avaliado e fiscalizado.

C) Coordenação de Auditoria Interna (COAUD):

- atuar com vistas ao cumprimento do quanto previsto no Regimento Interno dos Órgão Auxiliares e de Apoio Técnico e Administrativo da Justiça, especificamente quanto ao transcrito a seguir:

Art. 20 À Coordenação de Auditoria compete:

[...]

IX. Acompanhar e avaliar os contratos e convênios firmados, pronunciando-se sobre a legalidade e economicidade dos atos de gestão, cumprimento do objeto, obrigações principais e assessorias;

[...]



6.1.2 Ausência de Nomeação de Comissão/Fiscal do Contrato

Das análises realizadas foi possível verificar a inexistência de designação formal de fiscal para o Contrato nº 10/2015-S, não obstante a materialidade envolvida (R\$19.561.523,76) e a abrangência dos serviços prestados.

O acompanhamento da execução do Contrato coube ao servidor Francisco Reis Queiroz, Chefe de Seção, vinculado à Coordenação de Serviços Auxiliares.

Consoante entrevistas e exames realizados, foi verificado que o mesmo não possui substituto, e, para a realização das suas atividades, conta com a colaboração de profissional terceirizada, o que será tratado no Item 6.2, deste Relatório.

No que tange à matéria, a Lei Federal nº 8.666/1993 dispõe, em seu art. 67, que a “execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, [...]”.

No mesmo sentido, preceituou a Lei Estadual de Licitações nº 9.433/2005. Senão, vejamos:

Art. 153 - O recebimento de material, a fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato ficarão a cargo de comissão de servidores permanentes do quadro da Administração, sob a supervisão geral do órgão central de controle, acompanhamento e avaliação financeira de contratos e convênios, órgão este com quadro de pessoal obrigatoriamente recrutado por concurso público.
[...]

Já o Contrato nº 10/2015-S, em sua Cláusula Quarta, estabelece, como obrigação do TJ/BA, “designar gestor para executar o acompanhamento e a fiscalização do objeto do contrato”.

O Manual de Gerenciamento e Fiscalização de Contratos do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, já mencionado, em seu Item 2.3, assim determinou:

2.3 Nomeação dos Gerentes e Fiscais do Contrato:
[...]

O Fiscal de Contratos será nomeado formalmente, em documento próprio que identificará o(s) contrato(s) sob sua responsabilidade, podendo ser no próprio contrato, em ata constando assinaturas autorizadas, em ato administrativo formal interno, como Portarias, mesmo em documento específico como constante no Anexo I.

Com o mesmo entendimento, a Instrução Normativa nº 44/2012, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), determina que o acompanhamento e a fiscalização do contrato será exercida por representante da administração especialmente designado.



Já o Tribunal de Contas da União registrou pacífico entendimento sobre a questão, a exemplo do quanto consignado nos Acórdãos Plenários TCU nº 38/2013, nº 265/2010, nº 100/2008, nº 670/2008 e nº 935/2007, quando é determinada a nomeação formal de servidor para atuar como fiscal de contrato, com vistas à fiel observação à disposição legal contida no art. 67, da Lei Federal nº 8.666/1993, recomendando que o mesmo profissional não seja responsabilizado por mais de um contrato, “[...] evitando-se sobrecarga de trabalho e ineficiência na execução da tarefa”, bem como que tal designação seja mantida atualizada.

A não observação ao quanto determinado nos normativos aplicáveis, culminou com a não adoção das medidas necessárias e cabíveis, com vistas à designação formal de servidor para ser responsável pela fiscalização do Contrato em análise.

Acerca da questão, por meio do Ofício nº 100/2015, tratado no Item 7, deste Relatório, foi registrado o que segue:

Apresento, em anexo, Portaria SEAD nº 06/2015 e Portaria SEAD nº 07/2015, publicadas no Diário de Justiça Eletrônico desta data, nomeando os Fiscais de Contrato e seus substitutos legais e Comissão de Recebimento de Serviços, respectivamente, cumprindo ao quanto estabelecido na Lei de Licitações nº 9.433/2005.

As informações prestadas ratificam o entendimento desta Auditoria, uma vez que, apenas em 23/09/2015 foram procedidas as nomeações requeridas pela legislação aplicável, não obstante o Contrato em comento ter iniciado a sua vigência em 01/04/2015, mas demonstram a ação da Administração, a fim de sanear a questão.

RECOMENDAÇÃO:

À Diretoria de Serviços Gerais (DSG):

- adotar, efetivamente, as orientações contidas no Manual de Gerenciamento e Fiscalização de Contratos, do TJ/BA; e
- designar formalmente fiscais para os contratos sob a sua égide, buscando, como constante na jurisprudência, evitar que um mesmo profissional seja responsabilizado por mais de um contrato, “[...] evitando-se sobrecarga de trabalho e ineficiência na execução da tarefa”, bem como que tal designação seja mantida atualizada.

6.1.3 Liberação Injustificada de Multa Contratual

Das análises realizadas no Processo Administrativo, relativo ao Contrato nº 10/2015-S, foi observado o atraso de 40 dias corridos, na apresentação da garantia, uma vez que esta apenas foi firmada em 06/05, enquanto que a data máxima aprezada era 27/03/2015.



Acerca da questão, o Contrato ora analisado, em sua Cláusula Terceira, assim determina:

DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES

CLÁUSULA TERCEIRA – Constituem obrigações da CONTRATADA:

[...]

AA) A CONTRATADA deverá apresentar à Administração da CONTRATANTE, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado da data da assinatura do contrato, comprovante de prestação de garantia correspondente ao percentual de 5% (cinco por cento) do valor anual atualizado do contrato, podendo essa optar por caução em dinheiro, títulos da dívida pública, seguro garantia ou fiança bancária.

[...]

AA4) A inobservância do prazo fixado para apresentação da garantia acarretará na aplicação de multa de 0,07% (sete centésimos por cento) do valor do contrato por dia de atraso, até o máximo de 2% (dois por cento).

Já o Manual de Gerenciamento e Fiscalização de Contratos do TJ/BA, em seu Item 4.8, assim assevera:

4.8 Confirmação de Garantia Contratual Prestada

O Fiscal de Contratos deverá verificar se existe a previsão de prestação de garantia pela contratada e, caso positivo, se já foi regularizada, solicitando o gerente providências nesse sentido ainda antes de iniciada a execução do contrato.

O atraso na apresentação da garantia ensejaria a aplicação de multa pelo Gestor do Contrato, o que, entretanto, não foi realizado, sem que conste, do Processo Administrativo respectivo, a motivação para tanto.

Nesse sentido, vale frisar que a garantia tem a finalidade de acautelar a Administração contra a não prestação dos serviços contratados ou eventuais prejuízos decorrentes da sua execução.

Já a aplicação de multa pela não apresentação dela, objetiva compelir o Contratado na celeridade do cumprimento de uma obrigação que é do interesse da Administração.

Assim, a não adoção de medidas punitivas tempestivas contribuiu para o atraso em comento, período em que o Contrato ficou com a sua execução descoberta, esvaziando o caráter inibitório da pretensão punitiva prevista contratualmente.

Das entrevistas realizadas, foi informado que a dispensa da multa *in casu* não foi devidamente registrada, mas deveu-se ao fato de que ainda não havia sido efetuado o pagamento do valor do primeiro mês da prestação do serviço, o que possibilitaria qualquer retenção que se fizesse necessária. Para mais, foi registrado entendimento de que os procedimentos junto à seguradora demandam tempo para a conclusão e apresentação da garantia.



Por meio do Ofício nº 100/2015, tratado no Item 7, deste Relatório, a Diretoria Geral/SEAD registrou que o fato “será objeto de análise pela Comissão Permanente de Cadastro de Fornecedores e Aplicação de Sanções Administrativas, para averiguação de eventual descumprimento contratual”.

As informações prestadas não alteram o quanto já registrado.

RECOMENDAÇÃO:

À Diretoria de Serviços Gerais (DSG):

- acompanhar e fiscalizar, efetivamente, a execução dos seus contratos, fazendo cumprir as obrigações deles decorrentes; e
- documentar a motivação de cada ato de gestão que venha a ser adotado.

6.1.4 Não Apresentação das Declarações de Nepotismo para as Unidades do Interior

Foi possível verificar a não apresentação das declarações de não existência de relação familiar ou de parentesco, até o terceiro grau, dos prestadores de serviço com magistrados ou servidores investidos em cargo de direção ou de assessoramento no TJ/BA, lotados nas unidades do interior, abrangidas pelo Contrato em análise.

O Decreto Judiciário nº 95, de 12/02/2014, assim determina:

Art. 1º – Fica vedada, em qualquer caso, a prestação de serviço, no âmbito do Poder Judiciário do Estado da Bahia, por empregados de empresas terceirizadas que sejam cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de magistrado ou servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento neste Tribunal.

Art. 2º – Determinar que as empresas terceirizadas com vínculo contratual com este Tribunal de Justiça apresentem, **no prazo de 15 (quinze) dias**, à unidade gestora de cada contrato, relação dos empregados que prestam serviços perante o Poder Judiciário da Bahia, bem como declarações da eventual existência de relação familiar ou de parentesco, até o terceiro grau, daqueles com magistrado ou servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento neste Tribunal.

No mesmo sentido, o Termo de Referência, integrante do Contrato, quando da definição das Obrigações da Contratada, especificamente no Subitem “a2”, trouxe a mesma exigência contida no mencionado Decreto Judiciário, enquanto que o Contrato, no parágrafo primeiro da Cláusula Terceira, proíbe a alocação de profissionais que possuam quaisquer dos vínculos anteriormente apontados.



A não adoção de medidas tempestivas efetivas de cobrança, impactaram em descumprimento de obrigação contratual, por parte da Contratada, e em não observação à determinação da Presidência do TJ/BA, por parte do Setor responsável pelo acompanhamento e fiscalização do mesmo.

Acerca do quanto apontado, quando da Reunião ocorrida em 24/08/2015, o Gestor informou que medidas estão sendo adotadas para regularizar a questão, relativamente às unidades do interior.

Quando da resposta apresentada por meio do Ofício nº 100/2015, foi informado que a Empresa foi notificada para a entrega dos documentos faltantes, em prazo determinado, sob pena de aplicação de sanções administrativas previstas no Contrato, bem como que o primeiro lote de declarações já havia sido entregue.

As informações apresentadas não alteram o quanto registrado, mas indicam a adoção de medidas saneadoras para a questão.

6.1.5 Distribuição de Funcionários sem Observar o Critério Estabelecido no Termo de Referência e Contrato

Do confronto entre os quantitativos de funcionários que prestaram serviço, constantes dos Relatórios mensais da Contratada, com aqueles calculados a partir das metragens integrantes do Termo de Referência, foi possível observar divergências, conforme registrado por Região, excetuando-se a Capital:

Tabela 3 – Divergências nos quantitativos de profissionais por Região (base: julho/2015)

Regiões	Quantidade total de funcionários		
	TR (a)	Relatório Contratada (b)	Diferença (c = b - a)
01	56,03	56,00	-0,03
02	94,97	91,00	-3,97
03	62,85	60,00	-2,85
04	68,98	73,00	+4,02
05	41,11	41,00	-0,11
06	72,35	68,00	-4,35
07	38,26	39,00	+0,74
08	51,12	52,00	+0,88
Total	485,67	480	-5,67

Fonte: TR e Relatório Contratada.



Já no que concerne à Capital, necessário se faz registrar que não foi possível correlacionar as unidades de lotação dos servidores, com aquelas integrantes do Termo de Referência, para todos os casos apresentados, tendo em vista que a nomenclatura adotada na listagem de lotação dos funcionários, por vezes, não é coincidente com a adotada no instrumento em questão.

De entrevistas realizadas com a área responsável, foi informado que a distribuição dos profissionais não se dá por m² limpo, mas de forma a viabilizar a prestação dos serviços em todas as unidades.

A título de exemplo, foi registrado que, não obstante o Termo de Referência discriminar 24 Balcões de Justiça e Cidadania, espalhados pela Capital, com metragem interna total de 1.980m², foram alocados 5 funcionários, que realizam as suas atividades em dias alternados, tendo em vista as unidades ficarem em locais distintos. Tal informação evidencia que, para as unidades aqui tratadas, também não é observada a frequência das atividades determinada na contratação e requisito para a avaliação da qualidade dos serviços prestados, não constando qualquer justificativa ou motivação para a questão.

Já no que concerne à sede do TJ/BA e seu Anexo, segundo a metragem e coeficientes constantes do Termo de Referência, deveriam prestar serviço 84 profissionais. Entretanto, partindo das informações das listagens anteriormente mencionadas, de visitas *in loco*, de entrevistas com preposto da Contratada e da análise das listas de frequência disponibilizadas pela referida Empresa, relativas ao mês de julho/2015, apenas prestaram serviço 58 profissionais, justificando-se, para tanto, a necessidade de remanejamento destes, para outras unidades que não possuíam a metragem mínima necessária, sem evidência de tal distribuição.

A situação identificada demonstra que, para a gestão do Contrato em análise, estão sendo adotados critérios de distribuição de funcionários diferentemente do quanto estabelecido no Termo de Referência e Contrato, sem que, entretanto, conste qualquer justificativa ou motivação que suportem tal decisão.

No Instrumento em vigor foi estabelecida a metragem a ser limpa, para o que, considerados os coeficientes mínimos de produtividade, seriam necessários 737 homens, a serem distribuídos de acordo com as áreas, por unidade.

Ocorre que tal critério não vem sendo observado, desde a implantação do Contrato, não havendo registro das motivações e/ou justificativas, nem tampouco apontamentos de imperfeições.

A questão ora apontada é amplamente tratada nos normativos aplicáveis, a exemplo da Lei Estadual nº 9.433/2005, conforme transcrição a seguir:

Art. 151 - O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução, total ou parcial.



O princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas.

É o que estabelecem o art. 3º, transcrito anteriormente, bem como os arts. 41 e 55, inciso XI, da Lei Federal nº 8.666/1993, *verbis*:

[...]

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

[...]

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexistiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

[...]

Trata-se, na verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo.

Nesse sentido, vale citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n. 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. [...]

No mesmo sentido, é a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o edital “é lei interna da licitação” e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu.

Demais disso, as Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre Licitações e Contratos são bastante elucidativas no que se refere à necessidade de vinculação não só do certame, mas também do próprio contrato e de sua execução ao instrumento convocatório.

Conforme já mencionado no Item 6.1.1, deste Relatório, o Termo de Referência que originou a Contratação em questão foi elaborado de forma incompleta e imprecisa, o que vem impactando, dentre outros, na dificuldade de execução do quanto pactuado nos moldes contratados, impondo-se, dessa maneira, ônus à Administração, que adotou alternativas para viabilizar a prestação do serviço em todas as unidades abrangidas, sem que, entretanto, tais ações constem devidamente motivadas, fundamentadas e registradas.

As consequências de uma gestão sem previsão contratual das situações demandadas, acaba por comprometer a qualidade dos serviços contratados e a adequada e necessária mensuração dos impactos pelo cumprimento parcial do objeto, evidenciando a inadequação dos controles internos e comprometendo, por conseguinte, a otimização da aplicação dos recursos públicos.

Acerca da matéria, em reunião realizada em 24/08/2015, foi informado pela DSG que:

[...] para a gestão do contrato, o que tem sido observado é o quantitativo total de profissionais necessários, de acordo com a metragem geral e coeficientes adotados.

Para os casos de unidades que possuem metragem inferior ao coeficiente $m^2/homem$, não obstante não ter sido tratado contratualmente, mas diante do reconhecimento da necessidade da prestação do serviço, decidiu-se alocar profissionais, e diminuir o quantitativo destes em unidades com áreas maiores, por entender-se ser a solução gerencial viável, com vistas à efetiva prestação do serviço e cumprimento do contrato em todas as unidades, bem como que tal remanejamento não comprometeria a execução do contrato, uma vez que trata-se apenas da alteração da sua operacionalização e que os serviços permanecem sendo prestados, **ainda que não haja um atesto formal que subsidie a verificação da realização destes.** (grifo nosso)

Por meio do retromencionado Ofício nº 100/2015, foi registrado que “será efetuada uma revisão do quantitativo de funcionários utilizados para cumprimento de contrato, bem como a sua devida distribuição, com objetivo de efetuar a adequação dos parâmetros previstos no Termo de Referência”.

Do quanto exposto, resta evidenciado que a distribuição dos funcionários para a prestação dos serviços está sendo realizada sem considerar o quanto efetivamente contratado, implicando em execução irregular e desconforme.

Importante salientar que, em se tratando de norma constante de Edital, a não vinculação ao instrumento convocatório constitui-se em afronta ao princípio da segurança jurídica, uma vez que têm sido permitidas alterações dos critérios de distribuição e, portanto, da própria execução do objeto.



RECOMENDAÇÃO:

À Diretoria de Serviços Gerais (DSG):

- aprimorar seus instrumentos de controle interno; e
- atentar para todo o quanto pactuado, fazendo cumprir todas as obrigações assumidas, seja de sua competência, ou das contratadas, em observação aos Princípios Constitucionais.

6.1.6 Irregularidade nas liquidações e nos pagamentos realizados

Da análise dos autos, foi possível verificar que os pagamentos mensais à Contratada, relativos aos meses de abril a julho de 2015, foram realizados na sua integralidade, de forma irregular, uma vez que inexistentes os mecanismos e comprovações necessários à regular liquidação e pagamento.

Nesse sentido, cabe registrar que não obstante solicitado, o Processo de Pagamento referente ao mês de agosto não foi disponibilizado para esta Auditoria, tendo sido prestadas informações pontuais sobre a execução do referido mês.

As despesas mensais foram liquidadas e pagas a partir de documentos da lavra do Chefe da Seção responsável pelo acompanhamento do Contrato nº 10/2015-S, vinculado à CSERV, quais sejam: Relatório de Serviços Verificados e Qualidade Percebida, onde consta registro de não ter havido apontamento negativo que justificasse a proporcionalidade dos pagamentos; e Declaração, peça integrante dos Processos de Pagamento, de onde cabe transcrever o que segue, tomando como exemplo o mês de julho/2015:

Declaramos que os serviços discriminados na Nota Fiscal nº 2015624, da Empresa Base Tec Serviços e Empreendimentos LTDA – ME, no valor de R\$ 1.630.126,98 [...], para pagamento referente ao período do mês de Julho/15, estão em conformidade com as condições do Contrato nº 10/15-S e Aditivo nº 28/15-AS, de serviços especializados e continuados de Limpeza, nas unidades do Poder Judiciário.

Quanto ao Acordo de Nível de Serviços, informamos que não houve nenhuma pontuação negativa para a empresa no mês de Julho/15, por isso não houve pontuação de descontos na fatura.

Declaramos ainda que os funcionários da referida empresa, receberam no mês de Julho/15, vale alimentação de acordo com os programas de alimentação, LEI nº 6.321, de 14 de abril de 1976 e vale transporte de acordo com legislação própria, e que foram recolhidas as contribuições sociais e previdenciárias (INSS e FGTS), de acordo com a relação enviada pela contratada dos empregados que estão à disposição do contrato supramencionado e que foram conferidas as relações de pagamentos de salários dos empregados, relação dos trabalhadores constantes do arquivo SEFIP e GFIP que trabalharam na execução dos serviços.



Entretanto, restou evidenciado que a Administração do TJ/BA não possui elementos que lhe permitam sustentar o quanto informado, não sendo-lhe possível afirmar acerca da realização dos serviços, nos moldes estabelecidos e requeridos no Contrato e seu Termo de Referência.

Foi verificado que as atividades de acompanhamento da execução do Contrato nº 10/2015-S restringem-se ao quanto desempenhado pelo Chefe de Seção já tratada, e uma assistente, prestadora de serviço, tendo sido verificado que não são adotadas ações efetivas e sistemáticas de acompanhamento do Contrato, conforme será detalhado a seguir:

A) Ausência de avaliação dos serviços prestados

Até onde foi possível verificar, não foram adotados, pelo Setor responsável, mecanismos que permitam evidenciar, dentre outros, se:

- as atividades são realizadas na frequência estipulada;
- os materiais utilizados são os especificados;
- as máquinas e equipamentos são disponibilizados pela Contratada na quantidade e tempestividade necessárias;
- são obedecidas as normas de segurança do trabalho;
- o quantitativo de prestadores de serviço corresponde ao quanto contratado, seja por unidade abrangida, seja no total;
- eventuais faltas são devidamente substituídas; e
- as unidades constantes do Termo de Referência têm sido efetivamente atendidas.

A ausência de sistemática de registro das situações anteriormente elencadas, impossibilita verificar, dentre outros: se os serviços foram efetivamente prestados em todas as localidades abrangidas; se o quantitativo de servidores esteve de acordo com o quanto contratado; se foram atendidos os requisitos de qualidade necessários; além de impossibilitar a identificação de ações de gestão que possam conduzir à melhoria da qualidade da prestação de serviço.

Conforme mencionado no item 6.1.1, deste Relatório, não obstante o Termo de Referência pretender contratar serviços de limpeza e conservação pelos resultados a serem obtidos (m²/limpo, com “a qualidade máxima”), em seu texto, correlacionou-a apenas à frequência das atividades a serem desenvolvidas, estabelecendo, entretanto, uma Lista de Imperfeições, que aborda outros aspectos para os quais não houve definição de métricas e padrões.

Com vistas a verificar a efetividade e aderência do quanto determinado no Termo de Referência, foram solicitados os controles existentes, para o que o Gestor informou não terem existido registros de imperfeições, para os meses examinados, porém, sem que, por outro lado, existam registros de atendimento aos requisitos estabelecidos.

Acerca do tema, o Chefe da Seção informou que unidades registraram ocorrências, via e-mail. Contudo, tendo em vista o limite de armazenamento da memória disponível, tais registros foram descartados, considerando-se situações previsíveis, tratando-se do início de vigência de um contrato com a abrangência do ora analisado.

B) Inadequação dos controles sobre o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias dos efetivos prestadores de serviço

Até onde foi possível observar, os exames relativos à verificação das obrigações trabalhistas e previdenciárias restringem-se à conferência de informações prestadas pela Contratada, não sendo procedidos exames, por amostragem, conforme determinam as boas práticas administrativas, impossibilitando a confirmação efetiva do quanto informado na Declaração já mencionada.

Especificamente quanto à frequência dos profissionais que efetivamente prestaram serviço, foi informado que os controles são realizados pela Contratada, que encaminha, mensalmente, ao TJ/BA, relação respectiva, contendo o nome do profissional e a sua lotação, o que tem sido considerado suficiente e satisfatório para validar se os profissionais elencados corresponderam àqueles que efetivamente compareceram e prestaram serviços nas unidades do Poder Judiciário.

Da análise de listas de frequência solicitadas à Contratada, foram entregues, a esta Auditoria, os registros do mês de julho, da Sede e Anexo do Tribunal de Justiça (58 listas de frequência), de onde foi possível observar que, em 53% das situações, as entradas e saídas estão uniformes (ponto britânico), o que evidencia a inconsistência do quanto documentado.

Para mais, em decorrência da situação apontada – ausência de mecanismo que possibilite a mensuração dos serviços prestados –, para fins de proporcionalidade dos pagamentos a serem efetuados, foi possível identificar que nos meses examinados o quantitativo de funcionários alocados ao Contrato em análise foi inferior ao contratado, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 4 – Diferença quantitativo funcionários (TR X Relação Prestadores de Serviço)

Quantidade de funcionários	Meses				
	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto
Contrato/TR	737	737	737	737	737
Relação de Profissionais que Prestaram Serviço	728	729	726	731	730
Diferença	9	8	11	6	7

Fonte: Contrato e documento disponibilizado pela Contratada.

Não obstante o quanto apontado, os pagamentos mensais foram integrais, pagando-se, portanto, por 737 funcionários, quando os serviços prestados foram em quantitativo inferior (homem horas, materiais e equipamentos).

Ademais, integra o Processo de Pagamento, Extrato constando quantitativo total de profissionais utilizado para a retenção das obrigações previdenciárias e trabalhistas. Do comparativo das informações neles contidas, com a Relação de Profissionais que Prestaram Serviço, anteriormente tratada, também foi possível identificar divergências que evidenciaram que não há exata relação com os prestadores de serviço, sem que conste qualquer anotação ou registro pelo Setor competente, conforme apresentado a seguir:

Tabela 5 – Diferença quantitativo funcionários (Relação Prestadores de Serviço e Extrato)

Quantidade de funcionários	Meses				
	Abril	Mai	Junho	Julho	Agosto
Extrato do Processo de Pagamento	727	730	729	729	732
Relação de Profissionais que Prestaram Serviço	728	729	726	731	730
Diferença	-1	1	3	-2	2

Fonte: Extrato e documento disponibilizado pela Contratada.

Vale ressaltar, que, ao contrário da mensuração de aspectos relativos à qualidade, cujos controles não foram implantados, o quantitativo total de funcionários, ainda que não correlacionado às unidades para as quais os serviços foram contratados, é de conhecimento do Gestor do Contrato, senão por meio das relações fornecidas mensalmente, por conta dos extratos mensais integrantes dos Processos de Pagamento, que sumariam as quantidades de empregados, por região.

As situações apresentadas exemplificam a inconsistência das declarações prestadas, o que, com todo o anteriormente apresentado, evidencia que as informações utilizadas para a liquidação e pagamento da despesa não possuem embasamento técnico e legal.

A Lei Federal nº 4.320/1964 determina que o pagamento da despesa somente será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação, que é definida no art. 63, *in verbis*:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Tal entendimento foi mantido nas normas e regulamentos posteriores, seja em âmbito Federal, seja no Estado da Bahia.



Conforme já tratado no Item 6.1.2, a legislação aplicável determina que o recebimento do objeto, no caso do Contrato em questão, apenas pode ser realizado por comissão designada para tal fim.

A Lei Estadual de Licitações, assim assevera em seu texto:

Art. 164 - A Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento em desacordo com as condições pactuadas, podendo, entretanto, se lhe convier, decidir pelo recebimento, neste caso com as deduções cabíveis.

Já no que se refere à fiscalização, a referida Lei, determina:

Art. 154 - Cabe à fiscalização acompanhar e verificar a perfeita execução do contrato, em todas as suas fases, até o recebimento do objeto, competindo-lhe, primordialmente, sob pena de responsabilidade:

I - anotar, em registro próprio, as ocorrências relativas à execução do contrato, determinando as providências necessárias à correção das falhas ou defeitos observados;

[...]

III - dar imediata ciência a seus superiores e ao Órgão Central de Controle, Acompanhamento e Avaliação Financeira de contratos e convênios, dos incidentes e ocorrências da execução que possam acarretar a imposição de sanções ou a rescisão contratual;

IV - adotar, junto a terceiros, as providências necessárias para a regularidade da execução do contrato;

V - promover, com a presença do contratado, as medições das obras e a verificação dos serviços e fornecimentos já efetuados, emitindo a competente habilitação para o recebimento de pagamentos;

[...]

VIII - fiscalizar a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, bem como o regular cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

Art. 155 - Responderá a fiscalização, em caso de omissão ou inexecução, nos casos de:

I - falta de constatação da ocorrência de mora na execução;

II - falta de caracterização da inexecução ou do cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

III - falta de comunicação às autoridades superiores, em tempo hábil, de fatos cuja solução ultrapasse a sua competência, para adoção das medidas cabíveis;

IV - recebimento provisório ou emissão de parecer circunstanciado pelo recebimento definitivo do objeto contratual pela Administração, sem a comunicação de falhas ou incorreções;

V - emissão indevida da competente autorização para o recebimento, pela contratada, do pagamento



Já o Contrato nº 10/2015-S, em sua Cláusula Quarta, assim estabelece:

CLÁUSULA QUARTA- Constituem obrigações da **CONTRATANTE**:

[...]

g) acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços, com o registro das ocorrências e deficiências relacionadas à execução do contrato, e comunicar formalmente à **CONTRATADA** os fatos que exijam medidas corretivas;

h) exercer a mais ampla e completa fiscalização sobre os serviços, diretamente ou por prepostos designados [...]

Com o mesmo entendimento, a IN nº 02/2008 MPOG, que foi utilizada pela Administração como critério, conforme já relatado, assim normatiza:

Art. 31. O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercido pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato.

[...]

Art. 33. A verificação da adequação da prestação do serviço deverá ser realizada com base no Acordo de Níveis de Serviço, quando houver, previamente definido no ato convocatório e pactuado pelas partes.

§1º O prestador do serviço poderá apresentar justificativa para a prestação do serviço com menor nível de conformidade, que poderá ser aceita pelo órgão ou entidade, desde que comprovada a excepcionalidade da ocorrência, resultante exclusivamente de fatores imprevisíveis e alheios ao controle do prestador.

§2º O órgão contratante deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para corrigir ou aplicar sanções quando verificar um viés contínuo de desconformidade da prestação do serviço à qualidade exigida.

Art. 34 A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle, que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

I – os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;

II - os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigidas;

III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;

IV - a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;

V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e

VI - a satisfação do público usuário.

§ 1º O fiscal ou gestor do contrato ao verificar que houve subdimensionamento da produtividade pactuada, sem perda da qualidade na execução do serviço, deverá comunicar à autoridade responsável para que esta promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada, respeitando-se os limites de alteração dos valores contratuais previstos no § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 2º A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da contratada que contenha a relação detalhada dos mesmos, de acordo com o estabelecido no contrato, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como: marca, qualidade e forma de uso.



§ 3º O representante da Administração deverá promover o registro das ocorrências verificadas, adotando as providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993.

Na mesma linha de raciocínio, o Estado da Bahia, através da Secretaria de Administração (SAEB), regulamentou a questão, iniciativa também adotada pelo Poder Judiciário, com a elaboração do retromencionado Manual de Gerenciamento e Fiscalização de Contratos, de onde vale transcrever:

5. Procedimentos de Acompanhamento da Execução do Contrato

5.1 Início da Execução

Deverá o Fiscal do Contrato registrar, datar e assinar, física ou eletronicamente, o início da execução dos contratos sob sua responsabilidade e manter o mesmo padrão de registro para todas as ocorrências relativas à execução.

5.2 Verificações de Cumprimento

5.2.1 Obras e Serviços

O Fiscal de Contratos deverá acompanhar a execução dos contratos e realizar constantes verificações de cumprimento das obrigações contratuais.

[...]

5.2.1.1 Fiscalizações Diárias

O Fiscal de Contratos fiscalizará, diariamente, os serviços prestados pela contratada a fim de obter melhores resultados, procedendo da seguinte forma:

a) avaliar se a qualidade do serviço prestado está de acordo com as exigências especificadas no contrato. [...]

b) comparar a listagem dos recursos humanos alocados com aqueles que estão efetivamente prestando serviços e em quais funções, verificando, pelo menos, um empregado da contratada por dia, de forma a compor ao final do mês uma amostragem mínima de 5% (cinco por cento) do total de empregados da contratada utilizados no respectivo contrato, não podendo verificar um mesmo empregado até a exaustão do quadro de pessoal da contratação;

c) verificar se os empregados da contratada cumprem a jornada de trabalho pactuado, checando, pelo menos, um empregado da contratada por dia, de forma a compor ao final do mês uma amostragem mínima de 5% (cinco por cento) do total de empregados, não podendo verificar novamente um mesmo empregado antes da exaustão de verificação do quadro de pessoal envolvido na contratação.

As faltas ou horas trabalhadas a menor deverão ser consolidadas em demonstrativo a ser encaminhado para o gerente de contratos, junto com as documentações mensais, para análise e adoção das medidas cabíveis;

[...]

e) caso haja alteração da forma de execução dos serviços, exigir, por escrito, a manutenção das condições previamente pactuadas, visto que modificações no modo de cumprir o contrato somente poderão ser praticadas mediante alteração contratual formal e sob a orientação do Fiscal do Contrato ou do Gerente do contrato.

5.2.1.2 Fiscalização Mensal

O Fiscal de Contratos deverá proceder da seguinte forma:

a) exigir e conferir os documentos da contratada, referentes ao mês findo, indicados a seguir:

- relação nominal de todos os envolvidos na execução do contrato;

- registro de frequência de todos os empregados da contratada utilizados diretamente na execução do contrato;

[...]



8.6 Ateste

Atendidos todos os requisitos relativos à análise técnica e demais obrigações contratuais, com geração das evidências documentais de cumprimento, bem como o recolhimento de todos os documentos contratualmente exigidos com preenchimento correto e completo, o Gerente de Contratos deverá lançar seu ateste da Nota Fiscal e encaminhar para liquidação e pagamento.

Especificamente no que concerne ao controle de frequência, vale registrar previsão no Termo de Referência, de que:

16. Obrigações da Contratada

[...]

x) manter sistema de controle de frequência em todas as unidades onde existirem empregados lotados. Nas unidades ou sítios com número superior a partir de 09 (nove) empregados, deverá ter ponto eletrônico, **que disponibilize relatórios inclusive em meio magnético, mensais, ou a qualquer instante com solicitação do Contratante.** (grifo nosso)

Nessa esteira de pensamento, vale registrar o quanto trazido nas Súmulas do Tribunal Superior do Trabalho (TST), a seguir elencadas:

- Súmula nº 338 – que trata da jornada de trabalho, registro e ônus da prova:

[...]

III - Os cartões de ponto que demonstram horários de entrada e saída uniformes são inválidos como meio de prova, invertendo-se o ônus da prova, relativo às horas extras, que passa a ser do empregador, prevalecendo a jornada da inicial se dele não se desincumbir. (ex-OJ nº 306 da SBDI-1- DJ 11.08.2003)

- Súmula nº 331 - que trata sobre a legalidade de contrato de prestação de serviços na Administração Pública:

[...]

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

Na Reunião realizada em 24/08/2015, foi informado que:

[...] apenas quando da identificação de situações que merecem registro de inconformidade, os administradores das unidades encaminham e-mail ao Gestor do Contrato, e que tais informações são avaliadas, com vistas a identificar aquelas que deverão ser consideradas no momento da elaboração da lista de imperfeições, não havendo a guarda e arquivamento de tais e-mails.

No caso do Contrato em questão, considerados os meses de abril a julho, não houve registro na lista de imperfeições.



Assim, foi salientado que os administradores das Unidades não registram/atestam a adequada execução do serviço, tão somente comunicam eventuais irregularidades que, no entanto, não são registradas e documentadas de forma sistematizada.

Foi registrado que não há documentação complementar com orientação para as unidades envolvidas, acerca da necessidade de acompanhamentos e fiscalizações, procedimentos a serem realizados, periodicidade destes, sendo tal informação repassada verbalmente aos administradores. De igual modo, não constam definidos os parâmetros para aferição e mensuração dos serviços realizados, nem de critérios de materialidade de eventos para a composição da lista de imperfeições.

[...] não obstante previsão contratual, ainda não havia sido implantado o ponto eletrônico nas unidades com mais de 9 profissionais, o que estaria sendo regularizado na sede e anexo ainda no mês de agosto.

Ademais, foi registrado que, até o momento a frequência era registrada em folhas de ponto manuais, encaminhadas mensalmente ao TJ/BA, não tendo identificado nenhuma situação irregular até a presente data, o que possibilitou os pagamentos à contratada.

Já através da CI nº 142/2015, o Gestor informou que:

[...]

d) Devido a mudança na sistemática de contratação que alterou o modal de vários lotes de Serviços para um lote único, a Administração ainda está implementando formas para o recolhimento entre as várias unidades da capital e interior dos documentos que evidenciem o “atesto” dos serviços efetivamente prestados.

Por meio do já citado Ofício nº 100/2015, a Diretoria Geral do TJ/BA assim registrou:

Em conformidade com a Lei Estadual nº 9.433/2005 e Manual de Gerenciamento e Fiscalização de Contratos do TJ/BA, o Tribunal de Justiça publicou nesta data o Fiscal do Contrato e seu substituto legal, bem como comissão de recebimento de serviços de modo a sanear os achados atinentes a execução e fiscalização contratual.

[...], a Coordenação de Serviços Gerais está realizando revisão das faturas pagas e a efetiva utilização dos Recursos Humanos, com o fito de proceder a devida compensação mediante o abatimento do valor nas faturas vindouras, caso constatadas inconsistências. (Sic)

De todo o anteriormente exposto, e considerado o quanto trazido pela Administração, impende ressaltar:

- os fatos apontados não se restringem ao pagamento a maior do quantitativo de funcionários, a cada mês da prestação de serviço, o que, por si só, já caracterizaria o descontrole e a omissão na responsabilidade de acompanhar e fiscalizar o Contrato;
- a designação formal de Fiscal para o Contrato não exige a Administração da responsabilidade pelo não acompanhamento da execução do Termo, tampouco garante que o mesmo será efetivamente realizado, ainda mais considerando que o Fiscal nomeado é o servidor que respondia anteriormente pela Gestão deste, enquanto seu substituto é Chefe de Seção, também vinculada à CSERV, a quem já foi dada a incumbência da gestão de outros contratos da referida área.

As situações elencadas demonstram que os pagamentos foram feitos de forma irregular, tendo em vista que condicionados à efetiva comprovação da prestação do serviço e, posteriores à verificação da habilitação da Contratada, no cumprimento das suas obrigações trabalhistas e previdenciárias.

Os fatos apontados evidenciam que a Administração não definiu critérios e parâmetros, nem implantou mecanismos de controle que possibilitassem mensurar os serviços efetivamente prestados, nem tampouco verificar o cumprimento dos requisitos de acompanhamento e fiscalização de sua competência e responsabilidade, afrontando os princípios da legalidade, economicidade, moralidade, dentre outros.

RECOMENDAÇÃO:

a) Diretoria de Serviços Gerais (DSG):

- adotar o quanto estabelecido no Manual de Gerenciamento e Fiscalização de Contratos do TJ/BA, com a revisão dos procedimentos e metodologias até então utilizados;
- implantar mecanismos de controle para cada parâmetro a ser avaliado e fiscalizado;
- alocar servidores do quadro permanente para as atividades de acompanhamento e fiscalização dos contratos, em quantitativo suficiente para o exercício das atividades demandadas; e
- observar os requisitos legais estabelecidos como necessários à adequada liquidação e pagamento das despesas, com a adoção de sistemática que permita a comprovação da realização dos serviços e da fiscalização realizada.

b) Coordenação de Auditoria Interna (COAUD):

- atuar com vistas ao cumprimento do quanto previsto no Regimento Interno dos Órgão Auxiliares e de Apoio Técnico e Administrativo da Justiça, especificamente quanto ao transcrito a seguir:

Art. 20 À Coordenação de Auditoria compete:

[...]

X. Verificar e opinar sobre os controles relacionados ao acompanhamento de execução contratual, propondo medidas preventivas e/ou saneadoras, para as desconformidades ou irregularidades constatadas;

XI. Analisar e avaliar os procedimentos contábeis utilizados, com o objetivo de opinar sobre a qualidade e fidelidade das informações prestadas e sua adequação à legislação aplicável e princípios contábeis;

XII. Constatar a existência e a efetividade de controles internos, propondo recomendações e sugestões para sistematização, padronização e simplificação de normas e procedimentos operacionais;

[...]



6.2 Contrato nº 03/2014-S – CCS Serviços Especializados Ltda.

Conforme já mencionado, dos exames relativos à execução do Contrato nº 10/2015-S, foi verificado que atividades de controle e acompanhamento são realizadas por profissional, prestadora de serviço terceirizado, que atua como assistente, subordinada ao Chefe de Seção responsável pelo Contrato em comento, vinculado à Coordenação de Serviços Auxiliares, respondendo, inclusive, informalmente e tacitamente, pelo mesmo, na falta deste.

Dentre as atividades por ela realizadas, cabe registrar a fiscalização do Contrato em comento, especificamente no que concerne à conferência entre as relações mensais, apresentadas pela Contratada, contendo os funcionários que prestam serviço, com vistas a identificar inclusões e desligamentos; e à verificação do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias (pagamento de salário, vales transporte e alimentação, recolhimento de tributos), que são requisitos de habilitação da Contratada, para que possam ser efetuados os pagamentos das faturas mensais pelos serviços prestados.

Durante as entrevistas realizadas, foi informado que a referida profissional presta serviços ao TJ/BA há cerca de 13 anos, estando atualmente vinculada ao Contrato nº 03/2014-S, firmado com a CCS Serviços Especializados Ltda. Para mais, a funcionária informou que desempenha as atividades descritas há cerca de 7 anos, relativamente a outros contratos então em vigor.

Diante de tal constatação, para maior conhecimento sobre o objeto contratual pactuado, e, ainda, para esclarecimento acerca da adequação entre os serviços que podem ser terceirizados e a função desempenhada pela funcionária mencionada, fez-se necessária a solicitação dos Processos Administrativos do Contrato nº 03/2014-S.

Da breve análise dos autos, foi possível verificar que o referido Contrato foi resultado do Pregão Eletrônico nº 103/2014, por meio do qual foram contratados serviços especializados e continuados de operação do Núcleo de Atendimento das Diretorias de Serviços Gerais, Recursos Humanos e Finanças, para atender as necessidades do Poder Judiciário do Estado da Bahia, conforme Anexo I do Edital – Termo de Referência.

Por sua vez, o Termo de Referência tratou sobre objeto, justificativa e atividades, do que cabe destacar:

2. JUSTIFICATIVA DO OBJETO E OBJETIVO

A prestação de serviços especializados e continuados de operação do Núcleo de Atendimento das Diretorias de Serviços Gerais, Recursos Humanos e de Finanças, por empresa terceirizada, é uma necessidade continuada para o funcionamento do Poder Judiciário do Estado da Bahia, sendo recomendada a sua execução indireta, por ser mais conveniente e econômica, o que se soma ao fato de a Administração Pública não possuir estrutura suficiente para esse fim. A opção pela contratação destes serviços, objetiva além da sua melhor qualidade, reduzir os riscos de demandas judiciais e fomentar a evolução qualitativa das atividades desempenhadas.



O Núcleo de Atendimento das Diretorias de Serviços Gerais, Recursos Humanos e de Finanças funcionará como agente intermediário na captação das demandas para a execução dos serviços gerais, recursos humanos e finanças oriundas dos magistrados e servidores no tocante às solicitações, reclamações e sugestões dos serviços prestados por parte das mencionadas Diretorias.

[...]

8.1. DAS ATIVIDADES

[...]

Estima-se que um profissional seja capaz de atender 12 demandas/dia.

Serviços Prestados pelas Diretorias de Serviços Gerais e Recursos Humanos e de Finanças

[...]

- Gestão dos Contratos de Prestação de Serviços Gerais: limpeza, recepção, operação de elevadores, copeiragem e jardinagem;

[...]

A meta inicial é a diminuição do tempo de resposta às solicitações oriundas dos Magistrados e servidores e conseqüentemente o aumento da qualidade dos serviços prestados e a prevenção de possíveis falhas. A presente contratação consiste em:

8.1.1- RECEPÇÃO DAS DEMANDAS:

O Núcleo de Atendimento será o agente de intermediação que concentrará as demandas de serviço, oriundas das diversas Unidades do Poder Judiciário do Estado da Bahia, e os fornecedores contratados pelo Poder Judiciário, através das Diretorias de Serviços Gerais e Recursos Humanos.

A - ATENDIMENTO RECEPTIVO

O serviço de assistência operacional administrativa I captará os chamados dos serviços acima listados, oriundos das unidades do Poder Judiciário, através dos diversos meios de comunicação, tais como: e-mail, fax, ofícios, comunicações interna e em especial, via telefone.

Na captação dos chamados, o solicitante deverá informar qual a prioridade a ser dada ao atendimento. No mesmo contato, o atendente verificará, junto ao solicitante, se há outras demandas pendentes.

[...]

Estes chamados serão convertidos automaticamente em Ordens de Serviços, gerando um número individualizado que será informado de pronto ao solicitante, pelo atendente do Núcleo de Atendimento. O Atendente informará número ao responsável pelo serviço via e-mail ou fax.

[...]

B – ATENDIMENTO ATIVO

Acompanhamento da realização das atividades decorrentes da abertura da OS e fiscalização da correta execução delas.

[...] (grifo nosso)

De logo, verifica-se que as atividades exercidas pela assistente da CSERV não se identificam com aquelas descritas no Edital, uma vez que a mesma executa a fiscalização do Contrato nº 10/2015-S, no montante de R\$19.561.523,76, realizando a conferência de documentações requeridas para o pagamento das despesas por ela incorridas, serviço de *per si* de incontestável relevância para a Administração, e não a intermediação de registros de imperfeições e solicitações de reparo, por parte das unidades abrangidas, com o conseqüente acompanhamento de ordens de serviço.

Impende ressaltar que o embasamento da permissão do uso da terceirização de mão de obra, no âmbito da Administração Pública, refere-se à desvinculação do funcionário ao órgão contratante, evitando possíveis processos indenizatórios, decorrentes dessa relação, o que também não se configura no caso da funcionária em questão, pois evidente a presença dos elementos de pessoalidade e subordinação, já que quando da ausência da mesma, instados por esta Auditoria, servidores não puderam responder em seu nome, nem realizar as atividades prestadas por ela.

Ademais, a legislação determina que a terceirização de mão de obra apenas é possível quando não tratar de atividades fim, nem daquelas inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários da Instituição, sendo específica no que tange à fiscalização e acompanhamento de contratos, conforme art. 153 da Lei Estadual de Licitações que determina que tais atividades devem ser desempenhadas por servidores do quadro.

Nessa esteira de pensamento, além da falta de correlação dos serviços prestados pela assistente com aqueles delimitados no Instrumento a qual está interligada, a legalidade do objeto foi levantada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), conforme registrado no Parecer PA-TJ-LMAA nº 44/2015, de 20/05/2015, onde, dentre outros aspectos, foi ponderada sobre a similaridade do cargo licitado, com o Cargo de Auxiliar Judiciário, existente na Lei nº 11.070/2008, cuja conclusão encontra-se transcrita a seguir:

[...]

Portanto, considerando a subordinação e pessoalidade, bem como das atividades serem inerentes ao cargo de Auxiliar Judiciário, opino pela impossibilidade da presente terceirização, ao tempo em que recomendo o devido planejamento para substituição dos colaboradores vinculados ao Contrato nº 03/14-S, por servidores concursados, ou a reestruturação das carreiras, com propositura de lei pelo Tribunal de Justiça, extinguindo o cargo de Auxiliar Judiciário.

Recomendo, ainda, a revisão da Lei nº 11.170, de 26 de Agosto de 2008, considerando a necessidade de definição das atribuições de cada cargo inserido no Anexo IV, bem como seu quantitativo.

Recomendo, ainda, a adoção de uma política de recursos humanos e de terceirização, compatível com as necessidades atuais do Poder Judiciário, que regulamente quais as atividades serão possíveis de terceirização, e quais os contornos dessa contratação, nos moldes das regulamentações acima citadas.

Após a juntada desse Parecer, o último registro apostado nos autos foi o encaminhamento dos mesmos para a Diretoria de Serviços Gerais, em 02/06/2015, não tendo sido identificadas, por essa Auditoria, medidas adotadas pelo TJ/BA, acerca das recomendações realizadas pela PGE, nem tampouco resposta formal com esclarecimentos saneadores das irregularidades apontadas.

Tal fato toma maior relevância, quando considerado que o TJ/BA, conforme Relatório de Acompanhamento dos Limites Estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, relativo ao Terceiro Quadrimestre de 2014, de responsabilidades deste TCE/BA, encontrava-se acima do Limite Prudencial da Despesa de Pessoal, e que, ademais, a LRF, assim determina:



Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Dessa forma, entendeu-se necessário os registros aqui consignados e inclusão, na próxima auditoria operacional a ser realizada por esta equipe, do exame no Contrato aqui tratado, bem como nos demais contratos que possam implicar em substituição ilegal de mão de obra, impactando no cálculo do Limite de Pessoal, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

7. OPINIÃO DO GESTOR

Durante a realização deste trabalho, foram solicitados esclarecimentos sobre os fatos e questões levantadas, diretamente para a Diretoria Geral do Tribunal de Justiça, Órgão incumbido de promover a articulação entre as unidades que compõem os demais Órgãos de Apoio Técnico Administrativo, cujo Diretor está, cumulativamente, respondendo pela Secretaria de Administração, a quem estão vinculadas as Unidades envolvidas nos exames realizados, tendo sido as respostas apresentadas consideradas pela Auditoria e incorporadas aos papéis de trabalho.

Ademais, foi realizada Reunião de Encerramento desta Auditoria, no dia 18/09/2015, contando com a participação de representantes da Diretoria Geral, das Secretarias de Administração e Planejamento, da Diretoria de Serviços Gerais, da Coordenação de Serviços Auxiliares, da Controladoria do Judiciário e da Coordenação de Auditoria Interna. Na oportunidade, foram discutidos os achados de auditoria identificados, e acordado prazo até o dia 23/09, para apresentação de novos elementos/esclarecimentos.

Assim, na data apazada, foi recebido o Ofício nº 100/2015 (Anexo 04), tratado individualmente nos pontos de auditoria, deste Relatório.

8. CONCLUSÃO

A realização desta Auditoria possibilitou verificar deficiências constatadas na execução do Contrato nº 10/2015-S, conforme a seguir elencado:

- a) Termo de Referência deficiente e incompleto:
 - a.1) Objeto impreciso, sem suporte documental e sem estudos técnicos preliminares (Item 6.1.1 – A);



- a.2) Impropriedade das metragens utilizadas (Item 6.1.1 – B);
- a.3) Unidades não abrangidas na licitação por lote único (Item 6.1.1 – C);
- a.4) Ausência de fundamentação para a adoção dos coeficientes de produtividade mínimos (Item 6.1.1 – D);
- a.5) Definição inadequada da qualidade dos serviços e da metodologia estabelecida para a sua mensuração (Item 6.1.1 – E);
- b) Ausência de Nomeação de Comissão/Fiscal do Contrato (Item 6.1.2);
- c) Liberação Injustificada de Multa Contratual (Item 6.1.3);
- d) Não Apresentação das Declarações de Nepotismo para as Unidades do Interior (Item 6.1.4);
- e) Distribuição de Funcionários sem Observar o Critério Estabelecido no Termo de Referência e Contrato (Item 6.1.5);
- f) Irregularidade nas liquidações e nos pagamentos realizados:
 - f.1) Ausência de avaliação dos serviços prestados (Item 6.1.6 – A);
 - f.2) Inadequação dos controles sobre o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias dos efetivos prestadores de serviço (Item 6.1.6 – B).

A Auditoria sugere que seja dado conhecimento do teor deste Relatório aos Gestores relacionados no Item 2, para que sejam adotadas as medidas necessárias à correção das irregularidades e fragilidades apontadas, sugerindo, se assim entender o Exmo. Sr. Conselheiro Relator, determinar que, em até 15 dias, seja encaminhado para este TCE/BA, Plano de Ação, com identificação dos responsáveis e prazo para adoção das medidas.

Gerência 1B, 29 de setembro de 2015.

Jucival Santana de Souza
Coordenador de Controle Externo

Laura de Mattos Carneiro da Rocha
Gerente de Controle Externo

Any Biscaia
Líder de Auditoria

Larissa Gonçalves Lopes
Auditora Estadual de Controle Externo

Nínive de Oliveira Nunes Bandeira
Auditora Estadual de Controle Externo