

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 026.180/2015-4

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região – TRT12.

Responsável: Edson Mendes de Oliveira – Desembargador-
Presidente.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FOC – GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS – CICLO 2015. FALHAS ASSOCIADAS À GOVERNANÇA E À GESTÃO DAS AQUISIÇÕES E CONTRATOS. RECOMENDAÇÕES, DETERMINAÇÕES E ALERTAS DIRIGIDOS AO TRT12. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

O presente trabalho é uma das 14 (quatorze) auditorias previstas no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC – Governança e Gestão das Aquisições – Ciclo 2015 e teve como objetivo avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região – TRT12 estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

2. A FOC pode ser considerada continuação de dois trabalhos: o primeiro, no âmbito do TC 025.068/2013-0 (Acórdão 2622/2015-Plenário), tratou de levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013); o segundo, por sua vez, tratou de FOC nos contratos de limpeza e vigilância, em que foram avaliadas as respostas de vinte organizações ao questionário de governança e gestão de aquisições em 2013 (TC 017.599/2014-8 – Acórdão 2328/2015-Plenário).

3. Esta auditoria abrangeu os temas de governança das aquisições, controles da gestão das aquisições, controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e conformidade das contratações. No tema governança das aquisições foram avaliados os controles nos mecanismos liderança, estratégia e controle. No tema controles de gestão foram avaliados controles nos mecanismos planos, pessoas e processos. No tema controles internos e conformidade das contratações foram avaliados processos de contratações relacionados à terceirização dos serviços de manutenção predial.

4. Após a realização da atividade de fiscalização, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Santa Catarina – Secex/SC consignou proposta de encaminhamento uniforme na instrução constante da Peça 48, cujo texto será transcrito a seguir em seus excertos principais, em cumprimento do prescrito no art. 1º, § 3º inciso I, da Lei nº 8.443/92, **verbis**:

3. *Achados de Auditoria*

42. *Nesta seção serão apresentados os achados de auditoria de forma agrupada, por questão de auditoria. Para cada questão de auditoria foi também incluído um pequeno texto introdutório.*

Q1. As práticas de liderança contribuem para uma boa governança das aquisições?

43. *Sobre o mecanismo liderança, o RBG – Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública – publicado pelo TCU registra:*

Liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.

44. *No mecanismo liderança, este trabalho avaliou a seguinte prática:*

a) A autoridade máxima exerce a liderança organizacional, estabelecendo objetivos, iniciativas, indicadores e metas para a gestão das aquisições.

45. *Sobre o assunto, cite-se que, por meio do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, o TCU emitiu à CGDC as recomendações relacionadas abaixo, e ainda recomendou a outros OGS que avaliassem as orientações contidas no acórdão e adotassem as medidas necessárias à implementação na sua esfera de atuação:*

9.4. recomendar à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo que, com fulcro no art. 2º, II, do Decreto 7.478/2011:

(...)

9.4.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação sobre a necessidade de a respectiva alta administração estabelecer formalmente:

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

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

9.4.1.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

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

9.4.2. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade de que a alta administração de cada organização sob sua esfera de atuação estabeleça os itens acima.

(...)

9.9. recomendar aos órgãos e entidades a seguir relacionados que avaliem as orientações contidas no presente acórdão e adotem as medidas necessárias à implementação na sua esfera de atuação:

(...)

9.9.2. Conselho Nacional de Justiça. (grifamos)

46. *As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.*

3.1 Deficiências na avaliação do desempenho da unidade responsável pelas aquisições

Situação encontrada

47. *O item A.9 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se, em relação ao desempenho organizacional da gestão das aquisições, a alta administração da organização estabeleceu:*

a) objetivos para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias da organização;

b) pelo menos um indicador para cada objetivo da gestão das aquisições;

- c) metas de alcance dos objetivos da gestão das aquisições;
- d) mecanismos de controle do cumprimento das metas da gestão das aquisições.

48. O TRT12 encaminhou ao TCU, em 27/1/2014, por meio do Ofício 024/2014, a resposta ao item A.9 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 28, p. 3), pela qual manifestou não adotar os controles apontados nas referidas questões.
49. Por meio do ofício de requisição inicial 957/2015-TCU/Secex-SC (peça 2, item 6) foram solicitadas as evidências que suportam as respostas do TRT12 ao item A.9 do questionário.
50. Em resposta, enviada ao TCU por meio do Ofício 258/2015-PRESI/DIGER, o TRT12 informou que as respostas aos itens mencionados da questão A9 permanecem idênticas (peça 4, p. 2).
51. Por meio do ofício de requisição 1-454/2015 (peça 24, alínea “b”), foi questionado se havia normativo ou documento interno que contivesse os objetivos para a gestão das aquisições, as metas de alcance dos objetivos e a previsão para estabelecimento de mecanismos de acompanhamento do cumprimento das metas fixadas.
52. Em resposta ao ofício de requisição 1-454/2015, o TRT12 encaminhou expediente de 16/11/2015 (peça 29, p. 3, item “b”), no qual declarou que não possui normativo ou documento que estabeleça objetivos e metas para a gestão das aquisições.
53. Pelo descrito acima, observa-se que há deficiências na liderança organizacional da instituição, tendo em vista que não foram definidos objetivos para a gestão das aquisições e, conseqüentemente, as iniciativas, os indicadores, as metas e os mecanismos de controle do cumprimento das metas.
54. A ausência de objetivos específicos, iniciativas e ações para a gestão das aquisições dificulta e até mesmo impede a avaliação do desempenho da unidade responsável pelas aquisições.

Causas do achado

55. Cultura da instituição pouco voltada a metas e desempenho.

Efeitos/Consequências do achado

56. Impossibilidade de avaliar se a área de aquisições possui desempenho organizacional adequado (efeito real).

Critérios

57. Gespública, item 1.3.
58. Art. 2º da IN-SLTI 02/2008.
59. Acórdão 1.558/2003 – TCU - Plenário, itens 9.3.9 e 9.3.11.
60. Acórdão 2.094/2004 – TCU - Plenário, item 9.1.1.
61. Art. 6º e 10 do Decreto-lei 200/1967.
62. Relatório do Acórdão 1.970/2006-TCU-2ª Câmara, item 15.
63. Art. 2º do Decreto nº 2.271/1997.
64. GAO (United States General Accounting Office. Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies), p. 4.
65. Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, itens 9.4.1 a 9.4.2.

Evidências

66. Resposta ao item A.9 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013

(peça 28, p. 3).

67. *Ofício 258/2015-PRESI/DIGER (peça 4, p. 2).*

68. *Resposta ao ofício de requisição 1-454/2015 (peça 29, p. 3, item “b”).*

Conclusão da equipe

69. *A organização não estabeleceu objetivos, iniciativas, indicadores e metas para a função de aquisições, nem mecanismos de controle do alcance das metas.*

70. *Registre-se que os objetivos das aquisições devem ser alinhados aos objetivos da organização, uma vez que as aquisições são meios para a implementação das políticas públicas, razão da existência das organizações públicas.*

Proposta de encaminhamento

71. *Recomendar ao TRT12 que estabeleça formalmente:*

a) *objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;*

b) *iniciativas/ações a serem implementadas para atingir os objetivos estabelecidos;*

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

d) *metas para cada indicador definido na forma acima;*

e) *mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.*

Q2. A estratégia organizacional contribui para uma boa governança das aquisições?

72. *De acordo com o RBG, o mecanismo Estratégia refere-se ao conjunto de práticas que permitem aos líderes conduzirem o processo de estabelecimento da estratégia necessária ao alcance de resultados institucionais. Sobre esse mecanismo, o RBG registra que:*

Esses líderes são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.

73. *No mecanismo estratégia, este trabalho avaliou a seguinte prática:*

a) *Existem instâncias colegiadas, compostas por integrantes das diversas áreas da organização, que apoiem as decisões críticas sobre as aquisições, mitigando o risco de decisões com viés.*

74. *Para esclarecer a importância da participação de corpo colegiado nas decisões relativas a aquisições, transcreve-se abaixo excerto do relatório do levantamento de governança e gestão das aquisições em organizações federais, realizado pelo TCU em 2013 (Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário):*

117. A finalidade do estabelecimento de comitês internos é facilitar o alinhamento dos gestores das diversas áreas quanto a assuntos complexos, com vistas a evitar conflitos e obter decisões que maximizem os resultados da organização como um todo.

(...)

119. Nas organizações em que as aquisições públicas são meio para a implementação das políticas públicas – e aqui se concentra a grande maioria das organizações pesquisadas – a priorização das aquisições com o aconselhamento somente do representante da área de aquisições (que também tem interesse próprio em priorizar aquisições, no caso da área meio) expõe a organização ao risco

de que essa priorização seja realizada com viés e busque o melhor resultado para um setor, mas não necessariamente traga o melhor resultado para a organização como um todo.

120. Um mecanismo de controle para mitigar riscos de decisões com vieses é o acometimento dessas decisões a instâncias colegiadas, com representantes dos diversos setores interessados, como declararam fazer 31% das organizações pesquisadas (89% das 35% que declararam possuir comitê).

75. *Sobre o assunto, cite-se que, por meio do Acórdão 2.622/2015-Plenário, o TCU emitiu as seguintes recomendações:*

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

(...)

9.2.1.4. avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes de diferentes setores da organização (área finalística e área meio), a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo.

(...)

9.9. recomendar aos órgãos e entidades a seguir relacionados que avaliem as orientações contidas no presente acórdão e adotem as medidas necessárias à implementação na sua esfera de atuação:

(...)

9.9.2. Conselho Nacional de Justiça. (grifo nosso)

76. *A respeito dessa matéria, os itens B.7, B.7.1 e D.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam se:*

a) B.7 - a Alta Administração designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições;

b) B.7.1 - o corpo colegiado designado possui representantes dos diversos setores da organização;

c) D.3 - o comportamento majoritário da organização é que as decisões acerca da priorização das aquisições são tomadas pela: 1- Área de aquisições; 2 – Comitê de aquisições; 3-Alta Administração, com apoio da área de aquisições como instância consultiva; 4 - Alta Administração, com apoio de um Comitê de aquisições como instância consultiva; 5 - Alta Administração, sem apoio da área de aquisições ou de Comitê de aquisições como instância consultiva.

77. *O TRT12 encaminhou ao TCU, em 27/1/2014, por meio do Ofício 024/2014, resposta aos itens B.7 e B.7.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 28, p. 4) pela qual declarou que possui instância colegiada, formada por representantes dos diversos setores da organização. Em resposta à questão D.3 (peça 28, p. 6) informou que as decisões acerca da priorização das aquisições são tomadas pela alta administração, com apoio de um comitê de aquisições como instância consultiva.*

78. *Por meio do ofício de requisição inicial 957/2015-TCU/Secex-SC (peça 2, item 6) foram solicitadas as evidências que suportam as respostas do TRT12 aos itens B.7, B.7.1 e D.3 do questionário.*

79. *Em resposta enviada ao TCU, por meio do Ofício 258/2015-PRESI/DIGER, o TRT12 informou, relativamente aos itens B.7 e B.7.1 (peça 4, p. 5 e 6), que foi criada mediante a Portaria GP 4/2014 a Comissão de Tecnologia da Informação (peça 30, p. 1), incumbida de orientar as ações e os investimentos em tecnologia da informação, observando o Planejamento Estratégico e Institucional de Tecnologia da Informação do Tribunal.*

80. *Outra prática consiste no sistema de avaliação e priorização de obras do Tribunal, a ser*

executado por meio de avaliações técnicas realizadas pela Secretaria Administrativa (atual Secretaria Administrativa e Financeira) em conjunto com o Serviço de Obras e Manutenção (atual Serviço de Projetos e Obras), acompanhadas de pareceres da Secretaria de Planejamento (atual Secretaria de Gestão Estratégica) e da Assessoria de Controle Interno (atual Secretaria de Controle Interno). Esse sistema tem por objeto ordenar as obras necessárias à prestação jurisdicional. Como resultado dessa avaliação e ordenação é elaborado o Plano de Obras, que será aprovado pelo Tribunal Pleno, conforme definido na Portaria PRESI 348/2011 (peça 30, p. 2-12).

81. *Também foi instituída a Comissão de Avaliação de Projetos, nos termos da Portaria PRESI 182/2015 (peça 30, p. 13-19), composta por representantes de diversos setores da instituição (art. 5º). Para as finalidades dessa Portaria, projetos são as demandas devidamente analisadas pela Unidade Gestora de Orçamento e apresentadas, de forma sucinta, na Proposta Orçamentária Prévia. A comissão é encarregada da análise e aprovação dos projetos cujo valor seja igual ou superior aos patamares estabelecidos no art. 4º do referido ato normativo. Excetuam-se os projetos: i. destinados ao abastecimento de materiais para estoque do almoxarifado; ii. relativos a despesas de natureza continuada dos contratos já formalizados; e iii. relativos a obras e serviços de engenharia já aprovados e constantes do Plano Plurianual de Obras e do Plano Plurianual do Tribunal.*

82. *Questionado por meio do ofício de requisição 1-454/2015 (peça 24, item “d”) sobre as atas de reuniões realizadas pelo corpo colegiado objeto da questão D.3 do questionário, o TRT trouxe elementos a respeito das reuniões do Comitê Gestor de TI e encaminhou as análises técnicas e pareceres relativos ao Terceiro Plano de Obras do TRT. No que se refere à Comissão de Avaliação de Projetos, aduziu que realizará reuniões a partir do próximo exercício (peça 29, p. 3).*

83. *Constata-se haver, portanto, dois corpos colegiados, um de TI e outro de projetos, bem como o sistema de priorização de obras. Em entrevistas com os gestores, não foram identificados canais de comunicação formais entre essas instâncias, em especial entre a Comissão de Avaliação de Projetos e o sistema de avaliação e priorização de obras. Também não foi possível identificar de quem seria a responsabilidade pelas decisões quanto à priorização das compras não constantes inicialmente na proposta orçamentária.*

84. *Ainda que existam oportunidades de melhoria na atuação desses colegiados no sentido de atuarem sinergicamente e englobando todas as aquisições da organização, avalia-se positivamente a existência dessas instâncias auxiliares à alta administração nas decisões relativas às aquisições, motivo pelo qual deixa-se de registrar a situação como achado.*

Q3. Os mecanismos de controle contribuem para uma boa governança das aquisições?

85. *O Controle, terceiro mecanismo previsto no RBG, reúne as práticas relativas à capacidade de monitorar a organização e garantir que os desvios em relação aos rumos traçados pela estratégia sejam corrigidos rapidamente. Apresenta três componentes: Gestão de riscos e controle interno, que analisa a capacidade da organização em assegurar que a gestão de riscos seja eficaz e contribua para a melhoria de desempenho organizacional; Auditoria interna, que avalia a estruturação e independência da função de auditoria interna, bem como sua capacidade de adicionar valor à organização; e Accountability e transparência, constituído por práticas relacionadas à transparência, prestação de contas e avaliação da satisfação das partes interessadas. Sobre esse mecanismo, o RBG registra:*

Entretanto, para que esses processos sejam executados, existem riscos, os quais devem ser avaliados e tratados. Para isso, é conveniente o estabelecimento de controles e sua avaliação, transparência e accountability, que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

86. *No mecanismo controle, este trabalho avaliou as seguintes práticas:*

a) Existem diretrizes para gestão de risco das aquisições; os gestores são capacitados

para realizar gestão de risco das aquisições; e essa gestão é realizada;

b) A função de auditoria interna está estabelecida e atua segundo as boas práticas internacionais sobre o tema (IPPF - Estrutura Internacional de Práticas Profissionais), não realizando atividades de cogestão.

87. Sobre esses assuntos, cite-se que, por meio do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, o TCU emitiu as seguintes recomendações:

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

9.2.1.5. estabelecer diretrizes para a gestão de riscos nas aquisições;

9.2.1.6. capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos;

9.2.1.7. realizar gestão de riscos nas aquisições;

(...)

9.5. recomendar à Controladoria-Geral da União (CGU/PR) que continue a orientar as organizações sob sua esfera de atuação para que:

9.5.1. observem as diferenças conceituais entre controle interno e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna;

9.5.2. em decorrência da distinção conceitual acima, avaliem a necessidade de segregar as atribuições e competências das atuais secretarias de controle interno (ou equivalentes), de forma que a mesma unidade organizacional não possua concomitantemente atribuições e competências relativas a atividades de controle interno e a atividades de auditoria interna;

9.5.3. caso exista um conselho superior que supervisione a autoridade máxima da organização, avaliem a possibilidade de que a unidade de auditoria interna fique subordinada a esse conselho, como preconizam as boas práticas sobre o tema, à semelhança das orientações contidas no IPPF 1000 e no item 2.34.5 do código de melhores práticas de governança corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa;

9.5.4. promovam uma autoavaliação da unidade de auditoria interna, confrontando suas práticas com as boas práticas sobre o tema, como, por exemplo, aquelas contidas no IPPF, e utilizem o resultado para promover as melhorias consideradas adequadas em cada caso;

9.5.5. avaliem a conveniência e oportunidade de propor revisão dos marcos normativos e manuais de procedimentos que tratam de controle interno e auditoria interna de forma a adequá-los às boas práticas sobre o tema, como o Coso II e o IPPF (**International Professional Practices Framework**).

(...)

9.9. recomendar aos órgãos e entidades a seguir relacionados que avaliem as orientações contidas no presente acórdão e adotem as medidas necessárias à implementação na sua esfera de atuação:

(...)

9.9.2. **Conselho Nacional de Justiça. (grifamos)**

88. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.2 Deficiências na gestão de risco das aquisições

Situação encontrada

89. Os itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 abordam as seguintes questões:

a) C.1 - A alta administração estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições;

b) C.2 - A organização capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos;

c) C.3 - A organização realiza gestão de risco das aquisições.

90. O TRT12 encaminhou ao TCU, em 27/1/2014, por meio do Ofício 024/2014, respostas a esses itens do Questionário (peça 28, p. 4), pelas quais declarou que:

a) C.1: A alta administração não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições;

b) C.2 e C.3: pretende adotar a prática.

91. Por meio do ofício de requisição inicial 957/2015-TCU/Secex-SC (peça 2, item 6) foram solicitadas as evidências que suportam as respostas do TRT12 aos itens C.1, C.2 e C.3 do questionário.

92. Em resposta, enviada ao TCU por meio do Ofício 258/2015-PRESI/DIGER (peça 4, p. 6-9), o TRT12 informou, quanto ao item C.1, que a situação permanece idêntica à informada por ocasião da primeira resposta.

93. Relativamente ao item C.2, informou a realização de alguns cursos voltados à gestão de riscos. Recentemente, foi prevista capacitação em “Governança Corporativa, Gestão de Riscos”, tendo como público alvo gestores de diversas áreas, inclusive da Secretaria Administrativa, unidade responsável pelas aquisições. O TRT12 também previu para o biênio 2016-2017 um plano de capacitação específico tratando de governança e gestão de riscos. Em virtude dessas ações, entende-se que, atualmente, a resposta mais apropriada à questão C.2 é “adota parcialmente a prática”.

94. Quanto às eventuais análises de riscos realizadas (questão C.3), o TRT aduz, nos termos do Ofício 258/2015-PRESI/DIGER (peça 4, p. 7-9), que consta no Plano Estratégico do TRT-12ª Região 2015-2020 o objetivo estratégico “Racionalizar os processos de trabalho e fortalecer a governança”. Tal objetivo tem como indicador o iGov estimado e, para atendimento do objetivo, entre outras ações, destaca-se o projeto Instituição da Política de Governança do Tribunal. Além disso, para viabilizar as ações de governança e gestão de riscos foram criadas duas unidades: i. Serviço de apoio a Governança de TIC (vinculado à Secretaria de Tecnologia de Informação e Comunicação); e ii. Seção de Planejamento e Governança (vinculada à Coordenadoria de Desenvolvimento Institucional - Secretaria de Gestão Estratégica).

95. Conforme resposta ao Ofício de Requisição 01-454/2015 (peça 24, alínea “f”) e documentos anexados, a análise de riscos é formalmente procedida nos contratos de aquisição na área de Tecnologia da Informação. As medidas não demonstram, entretanto, que a unidade realiza gestão de riscos de aquisições em geral.

96. Da análise dos documentos apresentados, conclui-se que a organização não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições e não realiza, de forma ampla e sistemática, gestão de riscos de cada aquisição. Frise-se que a gestão de riscos das aquisições tem como objetivos, entre outros: avaliar possíveis razões que podem inviabilizar a contratação, como indisponibilidade orçamentária; concluir que o objetivo pretendido não pode ser alcançado com o objeto inicialmente proposto; concluir que a infraestrutura da organização não é adequada aos novos patamares de serviço exigidos pela contratação pretendida.

97. Cabe registrar a divergência, positiva, entre a resposta dada ao item C.2 (capacitação dos gestores) do questionário e a situação real da organização verificada nessa auditoria, dado que a organização adota parcialmente a prática.

Causas do achado

98. Cultura da instituição pouco afeta a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado

99. Desconhecimento acerca dos riscos envolvidos em cada aquisição (efeito real).

Critérios

100. *Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 2.3.1.*
101. *Art. 2º, 9º e 13 da IN-SLTI 04/2014.*
102. *Art. 2º da IN-SLTI 02/2008, inciso II.*
103. *Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, itens 9.2 e seus subitens.*

Evidências

104. *Ofício 258/2015-PRESI/DIGER (peça 4, p. 6-9).*
105. *Resposta ao ofício de requisição 1-454/2015 (peça 29, p. 4, item “f”).*

Conclusão da equipe

106. *A organização não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições e não realiza, de forma ampla e sistemática, gestão de riscos de cada aquisição.*

Proposta de encaminhamento

107. *Recomendar ao TRT12 que:*
- a) estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;*
 - b) realize, de forma ampla e sistemática, gestão de riscos das aquisições.*

3.3 Deficiências na função de auditoria interna

Situação encontrada

108. *Os itens C.5.1, C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam se a unidade de auditoria interna da organização:*

a) C.5.1 – está subordinada diretamente: 1-A um conselho independente, que fica hierarquicamente acima do dirigente máximo da organização; 2-Ao dirigente máximo da organização; 3-A uma autoridade hierarquicamente abaixo do dirigente máximo da organização;

b) C.5.2 – emite pareceres em processos de contratações específicos, como parte de sua rotina ou mesmo de forma esporádica; e também se a organização mantém um sistema para monitorar as providências adotadas pela administração em decorrência dos resultados dos trabalhos de auditoria interna e externa;

c) C.5.3 – executou trabalhos, no último ano, de: a) avaliação de governança, b) avaliação de gestão de riscos e c) avaliação de controles internos na área de licitações e contratos.

109. *O TRT12 encaminhou ao TCU, em 27/1/2014, por meio do Ofício 024/2014, resposta a esses itens do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 28, p. 5), pelas quais declarou que: a unidade de auditoria interna está subordinada diretamente ao dirigente máximo da organização (C.5.1); não emite parecer em processo de contratação específico; e que a organização mantém um sistema para monitorar as providências adotadas pela administração em decorrência dos resultados dos trabalhos de auditoria interna e externa (C.5.2); a referida unidade de auditoria interna não realizou trabalhos de avaliação de governança, de gestão de riscos e de controles internos na área de licitações e contratos (C.5.3).*

110. *Por meio do ofício de requisição inicial 957/2015-TCU/Secex-SC (peça 2, item 6), foram solicitadas as evidências que suportam as respostas do TRT12 aos itens C.5.1, C.5.2 e C.5.3 do questionário. Também foram requeridas, por meio do ofício de requisição 1-454/2015, as seguintes informações (peça 24):*

- a) Normativos internos definindo um estatuto para a auditoria interna;*
- b) Mecanismos utilizados para monitorar as providências adotadas pela administração em decorrência dos resultados dos trabalhos de auditoria interna e externa;*
- c) Manuais ou procedimentos formalizados para que a unidade de auditoria interna utilize*

uma abordagem sistemática e disciplinada nas atividades de auditoria interna;

d) Relação dos relatórios de auditoria decorrentes de trabalhos de avaliação de governança realizados nos anos de 2014 e 2015, com três relatórios, como exemplo, em anexo;

e) Relação dos relatórios de auditoria decorrentes de trabalhos de avaliação de gestão de riscos realizados nos anos de 2014 e 2015 com três relatórios, como exemplo, em anexo;

f) Relação dos relatórios de auditoria decorrentes de trabalhos de avaliação de controles internos na função aquisição realizados nos anos de 2014 e 2015 com três relatórios, como exemplo, em anexo;

g) Plano Anual de atividades de auditoria interna para o exercício de 2015, formalizado e aprovado (voto e anexo).

111. *As respostas encaminhadas (peça 4, p. 10-13, e peça 29, p. 5-8) são sintetizadas a seguir.*

112. *A Unidade de Controle Interno, em atendimento ao Parecer 02/2013-SCI/Presi/CNJ (peça 32), teve sua estrutura alterada de Assessoria de Controle Interno para Secretaria de Controle Interno, composta por um Núcleo de Auditoria e um Núcleo de Acompanhamento e Análise da Gestão. Com a reestruturação desta e de várias outras unidades, tramita no TRT (Proad 4144/2015) revisão do Regulamento Geral e do Manual de Organização do órgão. Após a aprovação dos citados normativos, será publicada nova Portaria que dispõe sobre as atividades e atribuições da Secretaria de Controle Interno.*

113. *Atualmente as atribuições e competências da unidade de controle interno estão definidos na Portaria GP 41/2014 (peça 31). No art. 7º e 8º desta norma foram fixadas regras de conduta e vedação de participação dos servidores lotados na Auditoria Interna em atividades que possam caracterizar cogestão.*

114. *As atividades da SECI obedecem aos Planos Anuais de Auditoria que, seguindo a Resolução CNJ 171/2013, são encaminhados anualmente para aprovação do desembargador-presidente do órgão. Também é elaborado o Plano de Auditoria Anual de Longo Prazo (atualmente está em curso o plano para o quadriênio 2014-2017).*

115. *No que concerne aos mecanismos de monitoramento, as recomendações e determinações da Presidência do TRT12 exaradas em decorrência de auditorias e relacionadas a processos específicos são acompanhadas pela Secretaria de Controle Interno, que só realiza o arquivamento do processo administrativo que contém o relatório de auditoria após a verificação do cumprimento integral das decisões da Presidência. Caso o acompanhamento exija a realização de auditoria específica, esta é incluída no Plano Anual de Auditoria. Quando as recomendações e determinações ocorrem em caráter amplo ou normativo, seu acompanhamento se dá quando da realização de auditorias futuras no mesmo tema.*

116. *Sobre essa questão, deve-se considerar que, conforme decisão do CNJ na 181ª Sessão Ordinária, foi aprovado o Parecer 02-2013 SCI-PRES (peça 32), pelo qual foi determinado à Secretaria de Controle Interno do CNJ (inciso VII, “f”) que “realize (...) levantamentos para verificar a existência de software que permita aprimorar a produtividade do auditor, agilizar a extração de dados (...) e permitir o acompanhamento e monitoramento, em tempo real, da implantação dos planos de ação e das recomendações e determinações”. Assim, é de se esperar que um dos produtos desta ação da Secretaria de Controle Interno do CNJ, com posterior aplicação às demais unidades de controle interno das unidades ligadas ao CNJ, seja o desenvolvimento de um sistema informatizado que contemple o monitoramento de todas as recomendações (internas, TCU, CGU).*

117. *Relativamente aos manuais ou procedimentos para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada nas atividades de auditoria interna, informa que o processo de trabalho da unidade de auditoria interna foi formalizado e aprovado pela autoridade*

máxima do órgão (peça 33).

118. A unidade de Auditoria Interna também informou que ainda não realizou auditorias específicas para avaliação de governança. Acrescenta que está em elaboração a Política de Governança do TRT (Proad 9194/2015), o que viabilizará futuros trabalhos na área.

119. Também não foram realizadas fiscalizações referentes à gestão de riscos. Segundo a SECI, os treinamentos em gestão de riscos e em governança corporativa/gestão de riscos ocorreram, respectivamente, em 2014 em 2015, não havendo, ainda, área ou política de gestão de riscos no órgão.

120. Da mesma forma, não foram realizadas auditorias para avaliação de controles internos. No entanto, de acordo com o Parecer 02/2013-SCI/Presi/CNJ (alínea “h”), houve determinação para que a Unidade de Controle Interno incluísse no Plano Anual de Auditoria, a partir de 2015, a avaliação/diagnóstico de pelo menos uma área vinculada ao sistema de controles internos administrativos, com o objetivo de detectar irregularidades de atos intencionais, como também erros de atos não intencionais. Assim, a Secretaria de Controle Interno incluiu no Plano de Auditoria de Longo Prazo 2014-2017 a realização de auditoria no sistema de controles internos para os anos de 2015, 2016 e 2017. O Plano Anual de Auditoria de 2015 previu a realização de auditoria do sistema de controle interno relacionado à concessão de aposentadorias, em execução à época do trabalho de campo desta fiscalização.

121. Por fim, foram apresentados os Planos Anuais de Auditoria para os exercícios de 2014 e 2015, bem como o Plano de Auditoria de Longo Prazo, quadriênio 2014-2017 (peça 34).

122. Pelo exposto, há algumas deficiências na função de auditoria interna da organização. Primeiro, em função de o processo de trabalho não estar devidamente formatado. Além do fluxograma apresentado, representativo do processo de trabalho da auditoria, é recomendável a existência de outros expedientes que disciplinem as atividades da auditoria interna.

123. Outra deficiência é a ausência de trabalhos de avaliação de controles internos na função aquisições, bem como de avaliações de governança e de gestão de riscos na organização.

124. Além disso, no que se refere à alínea “i” da mesma questão, não foram demonstrados procedimentos formalizados para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada nas atividades de auditoria interna, incluindo, para cada trabalho, as fases de planejamento, execução e comunicação dos resultados.

Causas do achado

125. Cultura da instituição pouco afeta a riscos e controles.

126. Falta de pessoal.

127. A instituição possui pouca cultura de formalização do conhecimento tácito.

Efeitos/Consequências do achado

128. Prejuízo à qualidade dos trabalhos desempenhados pela auditoria interna (efeito potencial).

129. Desconhecimento acerca da adequação dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles (efeito real).

Critérios

130. Relatório Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, item 78;

131. The Institute of Internal Auditors (IIA). Estrutura Internacional de Práticas Profissionais. IPPF Itens: 2040, 2100, 2110, 2120, 2130, 2200, 2300, 2340, 2400 e 2500.

132. *Resolução-CNJ 86/2009.*

Evidências

133. *Resposta à questão C.5.3, itens “a”, “b”, “c” e “d” do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 28, p. 5).*

134. *Resposta ao ofício de requisição 1-454/2015 (peça 29, p. 5-8).*

Conclusão da equipe

135. *Há deficiências na função de auditoria interna, visto que:*

a) faltam manuais ou procedimentos formalizados para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada em suas atividades;

b) a unidade de auditoria interna não realiza trabalhos de avaliação da governança e da gestão de riscos na organização, e ainda de avaliação de controles internos na função de aquisições.

Proposta de encaminhamento

136. *Recomendar ao TRT12 que:*

a) defina manuais de procedimentos para serem utilizados pela unidade de auditoria interna na execução de suas atividades (IPPF 2040);

b) inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação da governança e da gestão de riscos da organização (IPPF 2100 e 2120);

c) inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação dos controles internos na função de aquisições (IPPF 2100 e 2130).

Q4. O processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições?

137. *Planejamento é princípio fundamental da administração pública, e sobre este mecanismo buscou-se avaliar se a organização pratica um processo de planejamento das aquisições, gerando um plano contendo o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano, instrumento este que deveria ser utilizado como insumo para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o acompanhamento da execução orçamentária.*

138. *Para esclarecer a importância da elaboração do plano anual de aquisições, transcreve-se abaixo excerto do relatório do levantamento de governança e gestão das aquisições, realizado pelo TCU em 2014 (TC 007.891/2015-6 - Acórdão 2.113/2015- TCU-Plenário):*

169. O plano de aquisições, conforme definição do glossário (peça 65):

É o documento no qual a organização define o planejamento das aquisições para o período de um ano, e deve conter informações sobre os objetos a serem adquiridos, quantidade, valor estimado, identificação do requisitante, período estimado para a aquisição (por exemplo, o mês), além da Justificativa da necessidade Programa/Ação suportada pela aquisição.

170. O planejamento das aquisições traz diversos benefícios às organizações públicas. Dentre eles:

170.1 Facilitação das compras conjuntas, pois haveria maior possibilidade de confrontar com antecedência o que cada organização pretendia adquirir no decorrer do ano;

170.2 Uso mais eficiente e eficaz dos recursos orçamentários, pois evitaria contratações realizadas às pressas, sem ampla cotação de preços, e sem a adequada mensuração e especificação do bem/serviço a ser adquirido; e

170.3 Caso o plano seja aprovado por um comitê que represente os diversos setores da organização, redução do risco de que as contratações atendam apenas a setores individualmente e não à organização como um todo, conseqüentemente maior alinhamento da função aquisições com os objetivos estratégicos estabelecidos. Cabe destacar o trecho do estudo “Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies”, publicado pelo Government

Accountability Office (GAO): “O planejamento das aquisições e o desenvolvimento de estratégias devem servir para apoiar as missões institucionais, em vez de focarem no atendimento de setores individuais”. (tradução nossa)

171. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) ressaltou a importância do plano de aquisições para assegurar o custo-benefício e aprimorar a transparência nas compras públicas, ao propor ao MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), por meio do documento “Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra” (p. 38), a seguinte medida:

Introduzir a transparência na fase anterior à publicação de editais e avisos de licitação por meio da preparação e publicação de planos de compras públicas e processos licitatórios de cada órgão público. Essa informação facilitaria a otimização do poder de compra dos órgãos federais e ao mesmo tempo possibilitaria o monitoramento e controle sobre os processos.

139. Sobre o assunto, cite-se que, por meio do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, o TCU emitiu as seguintes recomendações:

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

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

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

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

*9.2.1.12.3. divulgação do plano de aquisições na **internet**;*

9.2.1.12.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;

(...)

9.9. recomendar aos órgãos e entidades a seguir relacionados que avaliem as orientações contidas no presente acórdão e adotem as medidas necessárias à implementação na sua esfera de atuação:

(...)

*9.9.2. **Conselho Nacional de Justiça. (grifamos)***

140. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.4 Deficiências no processo de planejamento das aquisições

Situação encontrada

141. A respeito do tema, os itens D.2 e D.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam se:

a) D.2 – A organização executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano?

b) D.3 – o comportamento majoritário da organização é que as decisões acerca da priorização das aquisições são tomadas pela: 1-Área de aquisições; 2-Comitê de aquisições; 3-Alta Administração, com apoio da área de aquisições como instância consultiva; 4-Alta Administração, com apoio de um Comitê de aquisições como instância consultiva; 5-Alta Administração, sem apoio da área de aquisições ou de Comitê de aquisições como instância consultiva.

142. O TRT12 encaminhou ao TCU, em 27/1/2014, por meio do Ofício 024/2014, resposta a esses itens do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 28, p. 6), pelas quais declarou que não prevê adotar a prática relacionada na questão D.2 e que as decisões sobre a

priorização das aquisições são tomadas pela Alta Administração, com apoio de um Comitê de aquisições como instância consultiva (D.3).

143. De fato, como visto anteriormente nos itens 76 a 81, as aquisições do TRT12 são estabelecidas com base na atuação do Comitê Gestor de TI, da Comissão de Avaliação de Projetos e do sistema de avaliação e priorização de obras. Ainda assim o órgão carece de um documento que materialize o plano de aquisições, que contenha a descrição do objeto, a quantidade e o valor estimados, período estimado para a aquisição, os objetivos estratégicos operacionalizados pela aquisição e com a previsão de que sua execução seja acompanhada pela Administração.

144. Dessa forma, observa-se que há deficiências no processo de planejamento das aquisições no âmbito da organização.

Causas do achado

145. Cultura da instituição pouco voltada para o planejamento (de contratações) alinhado ao planejamento institucional.

Efeitos/Consequências do achado

146. Realização de aquisições sem vinculação ao Plano Estratégico Institucional (efeito potencial).

147. Imprevisibilidade da demanda de trabalho da unidade de aquisições (efeito real).

148. Realização de aquisições sem o prazo adequado para planejamento (efeito potencial)

149. Falta de recursos previstos no orçamento para realização da aquisição (efeito potencial).

150. Realização de contratações emergenciais sem amparo legal (efeito potencial).

151. Realização de aquisições que não atendam as demandas da organização como um todo (efeito potencial).

Critérios

152. Government Accountability Office (GAO). *Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies*. P. 15 e 28.

153. Avaliação da OCDE, pág. 38.

154. IN 18/1997.

155. Decisão 408/1996-TCU-Plenário.

156. Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, item 9.2.1.12 e seus subitens.

Evidências

157. Resposta à questão D.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 28, p. 6).

Conclusão da equipe

158. Há deficiências no processo de planejamento das aquisições.

Proposta de encaminhamento

159. Recomendar ao TRT12 que execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

a) elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contendo, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado,

identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

b) aprovação do plano de aquisições pela mais alta autoridade da organização ou pelo Comitê gestor de Aquisições, quando este possuir função deliberativa;

c) divulgação do plano de aquisições na Internet;

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

Q5. A gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições?

160. Quanto à gestão de pessoas, foi avaliado se a capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições é adequada à execução das atividades.

161. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.5 Deficiências na capacitação dos ocupantes das funções chave da função aquisições

Situação encontrada

162. O item E.4.5 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se os fiscais e gestores de contrato recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos antes de assumirem o encargo pela primeira vez.

163. O TRT12 encaminhou ao TCU, em 27/1/2014, por meio do Ofício 024/2014, resposta a esse item do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 28, p. 7), pela qual declarou que pretende adotar a prática.

164. Por meio do ofício de requisição inicial 957/2015-TCU/Secex-SC (peça 2, item 6), também foram solicitadas evidências que suportam as respostas do TRT12 aos itens E.3 e E.4 do questionário. No mesmo sentido, foram requeridas, por meio do ofício de requisição 1-454/2015, as seguintes informações (peça 24):

a) Plano anual de capacitação de 2014 e de 2015 contendo ações para os servidores da função de aquisições;

b) Relação dos pregoeiros designados para essa função nos anos de 2014 e 2015, com suas respectivas portarias de designação (em anexo), bem como os certificados de conclusão de cursos/treinamentos específicos para a condução de pregões;

c) Relação dos fiscais/gestores de contratos designados para essa função nos anos de 2014 e 2015, com suas respectivas portarias de designação (em anexo), bem como os certificados de conclusão de cursos/treinamentos específicos para a fiscalização de contratos;

d) Relação dos gestores responsáveis pela unidade de aquisições nos anos de 2014 e 2015, com suas respectivas portarias de designação (em anexo), bem como os certificados de conclusão de cursos/treinamentos específicos para a governança e gestão das aquisições;

e) Relação atualizada dos fiscais/gestores de contrato (somente dos contratos vigentes), com a identificação dos contratos que cada um deles fiscaliza;

f) Mecanismo utilizado pela organização para acompanhar a execução do plano anual de capacitação para o ano de 2015;

165. De acordo com a resposta ao ofício 957/2015-TCU/Secex-SC (peça 4, p. 13-17), foi realizado em 2014 o Programa Continuado de Capacitação em Licitações e Contratos (PROAD 1453/2014) com os seguintes temas:

a) Módulo 1 - Curso de Noções Básicas sobre Licitações e Contratos Administrativos;

b) Módulo 2 - Elaboração de Projeto Básico e Termo de Referência;

- c) *Módulo 3 - Análise de Mercado;*
- d) *Módulo 4 - Curso Prático de Fiscalização de Contratos Administrativos.*

166. *Além desses cursos, ministrados in company, houve participação de servidores em diversos cursos externos na área de aquisições ao longo de 2014 e 2015.*

167. *Conforme os planos de capacitação relativos aos exercícios de 2014 e 2015 (peça 35, p. 1-31), há um eixo de desenvolvimento gerencial/formação de lideranças em que foram contemplados treinamentos na área de Governança Corporativa-Gestão de Riscos, voltado, de forma genérica, para os gestores do TRT12.*

168. *Entretanto, do exame à resposta à alínea “q” do ofício de requisição 1-454/2015 (peça 29, p. 14-16), apurou-se que apenas um dos gestores da área de aquisições relacionados realizou curso afeto à área de governança e outro realizou um curso de gerenciamento de aquisições. Considera-se, dessa forma, que a capacitação dos gestores da área de aquisições nesses temas é prática não sistemática na instituição.*

169. *Com relação à capacitação de fiscais/gestores de contratos verifica-se, conforme resposta ao Ofício de Requisição 01-454/2015 (peça 29, p. 9-14, alínea “p”), que há oferta de cursos direta ou indiretamente ligados à atividade, a exemplo do “Curso Prático de Fiscalização de Contratos Administrativos”. Entretanto, não foi possível identificar a prática de sempre ser oferecida tal capacitação antes de assumirem o encargo.*

170. *A propósito, é importante mencionar que o TRT12 adota a prática de o fiscal do contrato ser o titular da área requisitante. Nos termos do art. 3º da Portaria PRESI 243/2010, que trata da designação de fiscais de contratos de prestação de serviços, fornecimento de materiais, locações e serviços de concessionárias públicas (peça 35, p. 32-38), a fiscalização desses contratos incumbirá, em relação aos locais dos serviços prestados, ao(s):*

- I – Secretário-Geral: na Secretaria-Geral da Presidência;*
- II – Diretor-Geral: na Direção-Geral da Secretaria;*
- III – Secretário: na Secretaria do Tribunal Pleno;*
- IV – Assessor CJ 03: no Gabinete da Presidência;*
- V – Assessores: nas Assessorias da Presidência;*
- VI – Assessores de Juiz CJ 03: nos Gabinetes dos Juizes do Tribunal;*
- VI – Secretário: na Secretaria da Corregedoria;*
- VII – Diretores: nas Secretarias do Tribunal;*
- VIII – Diretores: nas Seções Especializadas;*
- IX – Diretores: nos Serviços;*
- X – Diretores de Secretarias ou Secretários: nas Secretarias;*
- XI – Diretor de Secretaria: nas Varas do Trabalho;*
- XII – Chefe da Unidade: nas Unidades Judiciárias Avançadas;*
- XIII – Diretor do Serviço de Distribuição dos Feitos de 1ª Instância: nos Serviços de Distribuição - SEDIS ou, caso o serviço seja indivisível, nos Foros Trabalhistas de 1ª Instância;*
- XIV – Coordenador: nas Coordenadoria Estadual das Centrais de Mandados;*
- XV – Secretário: nas Comissões;*
- XVI – Chefe de Serviço: na Escola Judicial e de Administração Judiciária.*

171. *Assim, na prática, ao assumir a função de confiança, o servidor também fica responsável pela fiscalização daquele(s) contrato(s) relacionado(s) à unidade da qual é titular.*

172. *A carência de capacitação específica para as atividades de fiscalização e gestão de contratos antes de o servidor assumir o encargo pela primeira vez foi confirmada por meio das*

entrevistas com cinco fiscais de contrato do TRT12 (extrato à peça 36). Todos os fiscais informaram não ter realizado curso de capacitação na área de fiscalização de contratos preliminarmente a suas designações para essa função pela primeira vez.

173. Com relação à quantidade e à complexidade de contratos fiscalizados, os entrevistados relataram dificuldades para gerenciar o tempo para executar todas as atribuições que possuem e que necessitariam de mais servidores para executar todas as atribuições. Especificamente quanto à capacitação para a atividade de fiscalização de contratos, a maioria dos entrevistados apontou a necessidade de mais capacitação, tanto de caráter geral, quanto relativa aos aspectos técnicos do contrato.

174. Quanto ao critério de designação do fiscal do contrato, regulado pela Portaria PRESI 243/2010, considera-se que é deficiente visto que, no âmbito do TRT12, tal prática evidenciou fragilidades para o exercício da fiscalização contratual, conclusão que é reforçada pelas dificuldades relatadas pelos fiscais.

175. Dessa forma, verificou-se que a organização não adota a prática de capacitar os fiscais antes de serem designados, caracterizando deficiência no processo de capacitação dos servidores da função de aquisições. Outrossim, a organização não capacita, de forma sistemática, os gestores da área de aquisições em governança e gestão de aquisições (e.g. cursos de liderança, gerenciamento de riscos).

Causas do achado

176. Cultura da instituição pouco afeta a planejamento na capacitação em aquisições.

177. Cultura da instituição pouco afeta a gestão em aquisições.

Efeitos/Consequências do achado

178. Desconhecimento, por parte dos fiscais/gestores de contrato, acerca das competências necessárias ao desempenho adequado das atividades a serem realizadas (efeito real).

179. Execução inadequada de atividades críticas da área de aquisições por servidor não capacitado (efeito potencial).

Critérios

180. Acórdão 1.610/2013-TCU-Plenário, item 9.3.3.

181. Acórdão 916/2015-TCU-Plenário, item 9.1.1.

Evidências

182. Resposta à alínea “q” do ofício de requisição 1-454/2015 (peça 29, p. 14-16)

183. Extrato de entrevistas com cinco fiscais de contrato do TRT12 (peça 36).

Conclusão da equipe

184. Os fiscais/gestores de contrato não recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos antes de assumirem o encargo pela primeira vez.

Proposta de encaminhamento

185. Recomendar ao TRT12 que quando elaborar o Plano Anual de Capacitação, estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções chave da área de aquisição, em especial para aqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições e para aqueles que exercem funções de fiscalização e gestão de contratos, de forma que somente servidores capacitados possam ser designados para exercer tais atribuições.

Q6. Há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições?

186. *As normas da série ISO 9.000 preconizam que, para atingir qualidade, um dos princípios que devem nortear a execução das operações de uma organização é a abordagem por processos, isto é, um resultado desejado é alcançado mais eficientemente quando as atividades e os recursos relacionados são gerenciados como um processo.*

187. *Processo de trabalho é um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em produtos (saídas).*

188. *Assim, a fim de obter qualidade nas contratações, as organizações devem sistematizar por meio de processos de trabalho suas aquisições.*

189. *Neste mecanismo, este trabalho avaliou as seguintes práticas:*

a) *Estabelecimento de processos de trabalho para o planejamento de cada uma das contratações;*

b) *Estabelecimento de processos de trabalho para a gestão dos contratos.*

190. *Sobre o assunto, cite-se que, por meio do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, o TCU emitiu as seguintes recomendações:*

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

(...)

9.2.2. elabore um modelo de processo de aquisições para a Administração Pública, para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, considerando as diretrizes constantes dos Acórdãos 786/2006, 1.480/2008 e 1.915/2010, todos do Plenário do TCU, adaptando-os à aquisição de objetos de todos os tipos e não apenas aos objetos de tecnologia da informação, em especial:

9.2.2.1. modelagem básica dos processos de trabalho de aquisição, incluindo o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão dos contratos decorrentes;

9.2.2.2. definição de papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos em cada fase;

9.2.2.3. elaboração de modelos de artefatos a serem produzidos;

9.2.2.4. utilização de estudo de modelos já existentes como subsídio para formulação de seu próprio modelo;

9.2.2.5. planejamento das contratações, iniciando-se pela oficialização das demandas, o que permitirá o planejamento de soluções completas, que atendam às necessidades expressas nas demandas;

9.2.2.6. definição de conceitos e referências à legislação e à jurisprudência;

9.2.2.7. mensuração da prestação de serviços por bens e serviços efetivamente entregues segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital;

9.2.2.8. inclusão dos controles internos em nível de atividade, podendo ainda avaliar a inclusão dos demais controles sugeridos no documento Riscos e Controles nas Aquisições – RCA, que pode ser acessado em <http://www.tcu.gov.br/selog>.

191. *As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.*

3.6 Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições

Situação encontrada

192. *Os itens F.3, F.8.1, F.8.2 e F.8.18 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam se:*

a) *F.3 - A organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para o planejamento de cada uma das contratações;*

b) *F.8.1 - A contratação é iniciada por um documento no qual consta explicitamente a*

necessidade da contratação e o demandante do objeto do contrato;

c) F.8.2 - a elaboração do termo de referência ou projeto básico é precedida da realização dos estudos técnicos preliminares;

d) F.8.18 - O modelo de gestão do contrato contém listas de verificação para os recebimentos provisório e definitivo, de modo que os atores envolvidos na gestão/fiscalização do contrato tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato.

193. *O TRT12 encaminhou ao TCU, em 27/1/2014, por meio do Ofício 024/2014, respostas a esses itens do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 28, p. 8-10), pelas quais declarou que a organização adota parcialmente a prática de utilizar processo de trabalho aprovado e publicado para o planejamento de cada uma das contratações (item F.3); que os controles descritos nos itens F.8.1 e F.8.2 estariam implementados em nível “repetível” na organização, ou seja, os controles são reconhecidos pelos executores do processo e são executados de forma sistemática na organização, pois já fazem parte da cultura organizacional; e que o controle sugerido no item F.8.18 é realizado de forma ad hoc, isto é, embora reconhecido pelos executores do processo, podem ser executadas de uma forma diferente, assistemática, nos diversos setores do TRT12, ou mesmo não serem executadas.*

194. *Por meio do ofício de requisição inicial 957/2015-TCU/Secex-SC (peça 2, item 6), foram solicitadas as evidências que suportam as respostas do TRT12 aos referidos itens do questionário.*

195. *Em resposta enviada ao TCU, o TRT12 apresentou como evidências ao item F.3 os seguintes elementos:*

a) Portaria PRESI 311/99, que, em seus artigos 88 a 105 (peça 11, p. 32-34), estabelece procedimentos para a realização de compras e contratação de serviços;

b) Instrução Normativa TRT12 01/2011 (peça 11, p. 49-52), que regulamenta a realização de contratações por meio do Processo Administrativo Virtual (PROAD);

c) fluxo dos processos do pregão e das contratações diretas (peça 11, p. 53-54). Este documento é de uso interno e dispõe das etapas da aquisição.

196. *Com relação à questão F.8.1, foi relatado que, por enquanto, é o próprio processo administrativo eletrônico que obriga a inserção do formulário (de oficialização da demanda), não havendo, contudo, normatização desse documento.*

197. *Quanto à elaboração do termo de referência ou projeto básico, precedida da realização dos estudos técnicos preliminares, tema da questão F.8.2, a unidade jurisdicionada, revendo seu posicionamento anterior, entendeu que esse controle é reconhecido pelos executores do processo, e é executado de forma assistemática na organização (ad hoc), sendo que apenas nas contratações de solução de TI e Comunicação os estudos técnicos preliminares precedem a elaboração do termo de referência (peça 4, p. 19).*

198. *No que se refere à questão F.8.18, não há previsão para elaboração de Termo de Referência/ projeto básico que contenha, no modelo de gestão do contrato, uma lista de verificação contendo os itens a serem analisados pela fiscalização ao realizar a gestão do contrato (peça 29, p. 18).*

199. *Da análise dos documentos, verificou-se, quanto à formalização do processo de trabalho para planejamento das aquisições, que a organização adota parcialmente a prática. Foram apresentados fluxogramas relacionados aos processos do pregão e das contratações diretas. Entretanto, os fluxogramas carecem do detalhamento das etapas, com orientações e procedimentos para execução do processo e elaboração dos produtos de cada etapa.*

200. *Relativamente à utilização de documento de oficialização da demanda (DOD), ainda que o processo administrativo eletrônico obrigue a inserção de documento (que deve discriminar a*

necessidade da contratação e o demandante do objeto do contrato), não foi apresentado nenhum modelo de DOD e nenhum normativo que estabeleça que as aquisições, em geral, sejam solicitadas por meio de um documento formal de oficialização de demanda, com dados como justificativa e requisitante.

201. *A prática de elaboração de estudo técnico preliminar, ou de documento similar – que contenha informações como: levantamento de mercado (identificação de quais soluções existentes no mercado atendem aos requisitos estabelecidos, de modo a atender à necessidade da contratação, com os respectivos preços estimados); justificativas da escolha do tipo de solução a contratar; providências para adequação do ambiente do órgão (como, por exemplo, adequação das instalações elétricas) – não é adotada para as aquisições em geral na organização, somente para as relacionadas à TI e Comunicação.*

202. *A organização não prevê, ainda, que os termos de referência conttenham, no modelo de gestão do contrato, uma lista de verificação com os itens a serem analisados pela fiscalização ao realizar a gestão do contrato.*

203. *Por fim, cabe ressaltar que está em andamento a regulamentação dos procedimentos preparatórios à aquisição de bens e à contratação de serviços (PROAD-10461/2014), documento que pode vir a possibilitar o atendimento a diversos aspectos de controle abordados no presente tópico.*

204. *Além disso, cabe registrar divergência entre a respostas dada à questão F.8.2 do Questionário e a situação real da organização verificada nessa auditoria (realização de estudos técnicos preliminares antes da elaboração do termo de referência). Inicialmente a organização apresentou a resposta “repetível” para o quesito em questão, mas a equipe de auditoria considerou, nos mesmos termos da retificação apresentada pelo gestor (peça 4, p.19), que a resposta que melhor define a situação do TRT12 é ad-hoc.*

Causas do achado

205. *Cultura da instituição pouco afeta a riscos e controles.*

Efeitos/Consequências do achado

206. *Falta de padronização de procedimentos (efeito real).*

207. *Execução de uma mesma atividade por unidades diferentes (efeito potencial).*

208. *Existência de atividades sem um responsável claro (efeito potencial)*

209. *Consequências específicas da ausência de estudos técnicos preliminares:*

209.1. *Não atendimento da necessidade que originou a contratação, pela ausência de levantamento de mercado – análise que faz parte dos estudos técnicos preliminares (efeito potencial);*

209.2. *Inexistência de avaliação da necessidade de adequação do ambiente interno da organização (análise que faz parte dos estudos técnicos preliminares), levando a:*

a) desconsideração dos custos para essa adequação na avaliação para escolha da solução a contratar, com consequente escolha da solução que não seria a mais vantajosa para a administração (efeito potencial);

b) intempetividade na adequação do ambiente da organização, levando a atraso no alcance dos resultados pretendidos com a contratação ou atraso no início dos trabalhos da contratada (efeito potencial);

c) ausência de tratamento de riscos relevantes de cada aquisição (efeito potencial).

210. *Consequências específicas da ausência de modelo de gestão que contenha listas de verificação para os recebimentos provisório e definitivo:*

- a) ateste de serviços prestados em desconformidade com o previsto no contrato (efeito potencial);
- b) não verificação de itens que deveriam ser verificados pelo fiscal (efeito potencial).

Critérios

211. ISO 9.001, princípio da abordagem por processos.
212. Art. 6º, 7º e 115 da Lei 8.666/1993.
213. Art. 8º, 9º e 11 da IN SLTI 4/2014.
214. Art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/2002.
215. Acórdão 310/2013-TCU-Plenário, itens 9.7.1 e 9.7.2.
216. Art. 2º do Decreto 2.271/1997.
217. Tribunal de contas da União. Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0. P. 58.
218. Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005.

Evidências

219. Ofício 258/2015-PRESI/DIGER, em resposta ao Ofício 957/2015-Secex-SC (peça 4, p. 19).
220. Portaria PRESI 311/99, que, em seus artigos 88 a 105 (peça 11, p. 32-34).
221. Instrução Normativa TRT12 01/2011 (peça 11, p. 49-52).
222. Fluxo dos processos do pregão e das contratações diretas (peça 11, p. 53-54).
223. Resposta ao ofício de requisição 1-454/2015 (peça 29, p. 18, alínea “t”).

Conclusão da equipe

224. Há deficiência no detalhamento do processo de trabalho para planejamento das aquisições. Embora os fluxogramas apresentados à equipe discriminem as etapas da aquisição, carecem de detalhamento das etapas, com orientações e procedimentos para execução do processo e elaboração dos produtos de cada etapa.
225. A organização não prevê procedimentos para a elaboração dos estudos técnicos preliminares para as aquisições em geral. Também não prevê que os termos de referência contenham, no modelo de gestão do contrato, uma lista de verificação com os itens a serem analisados pela fiscalização ao realizar a gestão do contrato.

Proposta de encaminhamento

226. Recomendar à organização que defina, aprove e publique um processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, contendo, no mínimo, os seguintes controles internos:
- a) realização de estudos técnicos preliminares;
- b) na elaboração do termo de referência ou projeto básico, incluir no modelo de gestão do contrato listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato e as inclua em cada processo de contratação.

3.7 Deficiências no processo de gestão dos contratos

Situação encontrada

227. Os itens F.5 e F.11.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013

perguntam se:

a) F.5 - a organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para a gestão dos contratos;

b) F.11.7 - a autoridade competente que nomeia representantes da Administração para atuar na gestão/fiscalização dos contratos avalia se estes possuirão tempo hábil para executar a atividade, considerando suas demais atribuições, avaliando ainda a necessidade de designar a atribuição em caráter de exclusividade e a quantidade (e complexidade) dos contratos em cuja gestão/fiscalização o designado já atua.

228. O TRT12 encaminhou ao TCU, em 27/1/2014, por meio do Ofício 024/2014, as respostas a esses itens do Questionário (peça 28, p. 8 e 11), pelas quais declarou que não pretende adotar a prática constante no item F.5 e que o controle descrito no item F.11.7 não é reconhecido pelos executores do processo na organização.

229. Por meio do ofício de requisição inicial 957/2015-TCU/Secex-SC (peça 2, item 6), foram solicitadas as evidências que suportam as respostas do TRT12 aos itens F.5 e F.11 do questionário.

230. Em resposta enviada ao TCU (peça 4, p. 20-21), o TRT12 informou que a situação permanece idêntica à da ocasião da resposta anterior, à exceção do controle referido no item F.11.10 (“nas contratações de serviços de engenharia constam expressamente termo circunstanciado de recebimento provisório”).

231. Por meio do ofício de requisição 1-454/2015 (peça 24, alínea “u”), foi questionado se havia normativo interno com previsão para que a autoridade competente que nomeia representantes da Administração para atuar na gestão/fiscalização dos contratos avalie se estes possuirão tempo hábil para executar a atividade, considerando suas demais atribuições, e avalie ainda a necessidade de designar a atribuição em caráter de exclusividade e a quantidade (e complexidade) dos contratos em cuja gestão/fiscalização o designado já atua. Por meio de expediente encaminhado em 16/11/2015, o TRT12 informou não haver tal norma (peça 29, p. 18).

232. Como visto anteriormente (parágrafos 169 e 170), a designação de fiscais de contratos é regulamentada mediante a Portaria PRESI 243/2010, que trata da designação de fiscais para serviços, materiais, locações e concessionárias (peça 35, p. 32-38). A regra de designação de fiscais definida nesse normativo prescreve que a fiscalização dos contratos será realizada conforme a localização do serviço prestado (art. 3º).

233. A consolidação das entrevistas realizadas com cinco fiscais de contratos (extrato da entrevista à peça 36) corrobora a conclusão sobre a necessidade de aprimoramento da forma de designação dos fiscais dos contratos, sendo que:

a) três fiscais (60% dos entrevistados) relataram ser responsáveis por um número excessivo de contratos, tendo em vista a quantidade, a complexidade e a materialidade dos contratos sob sua fiscalização;

b) todos os entrevistados informaram ser responsáveis por número excessivo de contratos, tendo em vista a quantidade e a complexidade das demais atividades sob sua responsabilidade na organização.

234. Constatou-se, também, que o TRT não adota processo de trabalho aprovado e publicado para a gestão de Contratos, tampouco avalia se os representantes da Administração para atuar na gestão/fiscalização possuirão tempo hábil para executar a atividade, considerando suas demais atribuições. Da mesma forma, não avalia a necessidade de designar a atribuição em caráter de exclusividade e, a quantidade (e complexidade) dos contratos em cuja gestão/fiscalização o designado já atua.

235. Registre-se, ainda, que a Portaria PRESI 243/2010 também traz orientações sobre

iniciação do contrato, a exemplo de reuniões com a contratada e fiscais quando do início da prestação do serviço. Tal prática, todavia, é executada de forma assistemática na organização, pois depende da pessoa que executa a atividade (ad hoc).

236. *Ressalte-se, por fim, que a norma mencionada no parágrafo anterior não traz maiores detalhamentos e orientações sobre ajustes e encerramento contratuais. Em conversa com o gestor, foi declarado que não há normativo que discipline a fase de ajustes/transição contratual.*

Causas do achado

237. *Cultura da instituição pouco afeta a riscos e controles.*

238. *Falta de pessoal.*

Efeitos/Consequências do achado

239. *Fiscalização contratual realizada inadequadamente (efeito potencial).*

240. *Ocorrência de erros em procedimentos repetitivos (efeito potencial).*

241. *Não realização de algum procedimento essencial (efeito potencial).*

242. *Realização de retrabalho na execução de procedimentos (efeito potencial).*

243. *Não detecção de descumprimento de partes da avença com suas consequências (efeito potencial).*

244. *Aceites provisórios e definitivos em objetos parcialmente executados ou não executados (efeito potencial).*

Critérios

245. *Arts. 67 e 115 da Lei 8.666/1993.*

246. *Arts. 2º inciso XVIII, 20 alínea “b”, e 34 da IN SLTI 4/2014.*

247. *Acórdão 2.171/2005 – TCU- Plenário, item 9.1.19.*

248. *Acórdão 2.172/2005-TCU-Plenário, itens 9.1.6.2 e 9.1.6.3.*

249. *Art. 6º do Decreto 2.271/1997.*

250. *Acórdão 299/2007-TCU- Primeira Câmara, item 3.*

251. *Acórdão 916/2015-TCU - Plenário, item 9.1.6.3.*

252. *Acórdão 2.831/2011-TCU - Plenário, item 9.1.3.*

Evidências

253. *Portaria PRESI 243/2010, que trata da designação de fiscais para serviços, materiais, locações e concessionárias (peça 35, p. 32-38).*

254. *Ofício 258/2015-PRESI/DIGER, em resposta ao Ofício 957/2015-Secex-SC (peça 4, p. 20-21).*

255. *Resposta ao ofício de requisição 1-454/2015 (peça 29, p. 18, alínea “u”).*

256. *Extrato de entrevistas com cinco fiscais de contrato do TRT12 (peça 36).*

257. *Relação de gestores e fiscais de contratos em vigor (peça 37).*

Conclusão da equipe

258. *O processo de trabalho para a gestão de contratações em geral não está devidamente formatado. A Portaria PRESI 243/2010, que regulamenta a fiscalização e o acompanhamento da*

execução dos contratos de prestação de serviços contínuos, locações e de serviços públicos no âmbito do TRT12, embora estabeleça (como atribuição do gestor do contrato) a realização de reunião de iniciação do contrato, não traz maiores detalhamentos e orientações sobre ajustes e encerramento contratuais, não havendo normativo que discipline essa fase contratual.

259. *Também não é realizada avaliação se os representantes da Administração designados para atuar na gestão/fiscalização possuirão tempo hábil para executar a atividade, considerando suas demais atribuições.*

Proposta de encaminhamento

260. *Recomendar à organização que defina, aprove e publique um processo formal de trabalho para gestão do contrato de cada uma das aquisições, estabelecendo, no mínimo, as seguintes fases:*

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

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

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

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

261. *Recomendar também que antes da designação dos fiscais e gestores, o TRT12 avalie o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor, com vistas a uma adequada fiscalização contratual.*

Q7. Há controles internos compensatórios em nível de atividade no processo de aquisição?

262. *Um controle compensatório é um controle que é implantado pelos gestores para compensar deficiências em outros controles internos. Considerando a falta de sistematização dos procedimentos das contratações no setor público, esta auditoria avaliou se haveria controles compensatórios suficientes nas organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante as etapas de planejamento (e/ou ajustes contratuais), e seleção do fornecedor nas contratações.*

263. *Para a etapa de planejamento da contratação, foi avaliada a existência de um dos controles compensatórios possíveis para essa fase, inclusive previsto na legislação, que consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica na fase interna da licitação.*

264. *Com relação à etapa de seleção do fornecedor, verificou-se se haveria o controle compensatório de utilização, pelo pregoeiro/comissão de licitação, de listas contendo os procedimentos a serem seguidos durante a fase externa da licitação.*

265. *As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.*

3.8 Deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação e ajustes contratuais

Situação encontrada

266. *No item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta-se a respeito da padronização de procedimentos nas aquisições, se a organização definiu suas próprias listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica quando da emissão dos pareceres jurídicos de que trata o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, e recomendou sua utilização. O*

item F.6 contém questão semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.

267. O TRT12 encaminhou ao TCU, em 27/1/2014, por meio do Ofício 024/2014, as respostas a esses itens do Questionário (peça 28, p. 8 e 11), pelas quais informou que tanto o OGS quanto o próprio TRT12 não adotam essas listas de verificação.

268. Por meio do ofício de requisição inicial 957/2015-TCU/Secex-SC (peça 2, item 6), foram solicitadas as evidências que suportam as respostas do TRT12 aos itens F.6 e F.7 do questionário, bem como se houve alteração na resposta.

269. Em resposta enviada ao TCU (peça 4, p. 21 e 22), o TRT12 informou que a situação permanece idêntica à anteriormente relatada. A resposta ao ofício de requisição 1-454/2015 (peça 29, p. 18, alínea “v”) ratifica a situação.

270. Observou-se, portanto, que a organização não utiliza lista de verificação contendo os itens a serem analisados pela consultoria jurídica quando da aprovação do edital de licitação ou dos ajustes contratuais (prorrogação, repactuação, reajuste).

Causas do achado

271. Cultura da instituição pouco afeta a riscos e controles.

272. A instituição possui pouca cultura de formalização do conhecimento tácito.

Efeitos/Consequências do achado

273. Não verificação acerca da legalidade de algum item essencial (efeito potencial).

274. Repetição de erros (e.g., erros já detectados em outros certames e não examinados) (efeito potencial).

275. Pareceres emitidos sem o efetivo uso das listas de verificação (efeito potencial).

276. Prejuízo à transparência do processo de avaliação realizado pela assessoria jurídica para emissão dos pareceres nos processos de contratação (efeito real).

Critérios

277. Art. 115 da Lei 8.666/1993.

278. Acórdão 2.328/2015-TCU-Plenário, itens 9.3 e seus subitens.

279. Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, itens 9.8.1 a 9.8.3.

Evidências

280. Ofício 258/2015-PRESI/DIGER, em resposta ao Ofício 957/2015-Secex-SC (peça 4, p. 21 e 22).

281. Resposta ao ofício de requisição 1-454/2015 (peça 29, p. 18, alínea “v”).

Conclusão da equipe

282. A organização não adota listas de verificação utilizadas para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação das minutas de editais de licitação e ajustes contratuais (prorrogação, repactuação, reajuste).

Proposta de encaminhamento

283. Recomendar ao TRT12 que estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, item único, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e na aprovação das

minutas de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União, bem como documento, em cada processo de contratação, as listas de verificação utilizadas para emissão dos pareceres jurídicos.

3.9 Deficiências nos controles compensatórios da seleção do fornecedor

Situação encontrada

284. No item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 há pergunta com respeito à padronização de procedimentos nas aquisições, se a organização definiu suas próprias listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações, e recomendou sua utilização. O item F.6 contém pergunta semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.

285. O TRT12 encaminhou ao TCU, em 27/1/2014, por meio do Ofício 024/2014, as respostas a esses itens do Questionário (peça 28, p. 8 e 11), pelas quais informou que tanto o OGS quanto o próprio TRT12 não adotam essas listas de verificação.

286. Por meio do ofício de requisição inicial 957/2015-TCU/Secex-SC (peça 2, item 6), foram solicitadas as evidências que suportam as respostas do TRT12 aos itens F.6 e F.7 do questionário, bem como se houve alteração na resposta.

287. Em resposta enviada ao TCU (peça 4, p. 21 e 22), o TRT12 informou que a situação permanece idêntica à da ocasião da resposta anterior. A resposta ao ofício de requisição 1-454/2015 (peça 29, p. 18-19, alínea “w”) ratifica a situação.

288. Do exposto, verifica-se que há deficiências nos controles compensatórios da fase de seleção do fornecedor.

Causas do achado

289. A instituição possui pouca cultura de formalização do conhecimento tácito.

Efeitos/Consequências do achado

290. Impugnação de licitação pela não realização de procedimento essencial (efeito potencial).

291. Declaração de nulidade de contrato pela realização irregular da licitação (efeito potencial).

Critérios

292. Art. 115 da Lei 8.666/1993.

293. Acórdão 2.328/2015-TCU-Plenário, item 9.1.3.

Evidências

294. Ofício 258/2015-PRESI/DIGER, em resposta ao Ofício 957/2015-Secex-SC (peça 4, p. 21 e 22).

295. Resposta ao ofício de requisição 1-454/2015 (peça 29, p. 18-19, alínea “w”).

Conclusão da equipe

296. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação contendo os itens a serem analisados na fase externa da licitação.

Proposta de encaminhamento

297. Recomendar ao TRT12 que:

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

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

Questões de auditoria Q8 a Q10

298. *As questões de auditoria Q8 à Q10 tiveram como objetivo avaliar os controles internos em nível de atividade e a conformidade nos processos de contratação de serviços de manutenção predial (Contrato PRE 3458/2013). Os achados decorrentes desse tema estão apresentados a seguir.*

3.10 Deficiências na estimativa das quantidades e tipos dos serviços

Situação encontrada

299. *Por meio do ofício de requisição 2-454/2015 (peça 25, itens “b”, “d” e “e”), foi questionado se havia:*

a) *método para justificar a definição da quantidade e tipo de postos de trabalho referentes à mão de obra residente;*

b) *dados gerenciais utilizados para a reavaliação da quantidade e tipo de postos de trabalho para subsidiar eventuais ajustes quando das prorrogações contratuais; e*

c) *documento em que constasse a descrição do método utilizado para justificar a quantidade e tipo de serviços para manutenção predial dos tipos corretiva, preventiva e preditiva.*

300. *Em documento de resposta ao ofício de requisição (peça 38, p. 1-3), o TRT12 informou que o modelo de contratação não compreende mão de obra residente e, em relação ao método para justificar a quantidade e tipo de serviços, respondeu que a demanda de serviços é registrada via sistema informatizado.*

301. *Analizando o projeto básico (peça 39, p. 45-77) e o edital de licitação (peça 39, p. 89-101), observa-se que a organização não definiu a quantidade de serviço a ser contratado, justificando-se tratarem de serviços de manutenção corretiva requisitados mediante o surgimento da demanda.*

302. *Cumprir informar ainda que, por meio da referida licitação, foi contratada uma única empresa para prestar serviços de variadas naturezas relacionados à manutenção predial, tais como: serviços de alvenaria, revestimento, pavimentação, instalações hidráulicas, elétricas, telefônica, lógica e de esgoto, esquadria e ferragens, coberturas, carpintaria e serralheria, forros e pisos especiais, pintura e impermeabilização, entre outros, conforme anexo B da licitação (peça 39, p. 108-116).*

303. *Portanto restou configurada a falha da organização ao não quantificar a demanda de serviços necessários à adequada manutenção predial de suas unidades nos estudos preliminares à contratação. Não foi utilizado qualquer método para estimar a quantidade de serviço objeto do instrumento contratual.*

304. *O método para definição da quantidade e tipos de serviços de manutenção predial e a prática de adoção de dados gerenciais no decorrer na execução contratual são essenciais para possibilitar à administração conhecer as demandas de sua organização e realizar melhores contratações.*

305. *No presente caso, em que são contratados serviços de manutenção sob demanda, na hipótese de haver algum tipo de serviço constantemente requisitado no dia a dia da organização, poderia ser mais econômico à administração a contratação de um posto de trabalho, visto que não haveria ociosidade desse funcionário e a prestação seria agilizada.*

306. *Em razão desse motivo, a organização deve avaliar periodicamente os tipos de serviços que suas instalações demandam com vistas a decidir entre as duas modalidades de contratação possível, ou seja, a modalidade de serviços sob demanda em que a mão de obra fica alocada fora do*

âmbito da organização e a modalidade de contratação por posto de trabalho, e assim optar pela solução mais vantajosa.

307. Dessa forma, há a possibilidade de, em uma futura contratação, a organização ter pleno conhecimento da quantidade e dos tipos de serviços que devem ser contratados por posto de trabalho e da quantidade e tipos de serviços que devem ser contratados sob demanda. As duas formas de prestação de serviços são possíveis e podem estar no mesmo contrato. Esse autoconhecimento da rotina da organização pode gerar uma economia expressiva no valor da contratação para prestação desse tipo de serviços.

Causas do achado

308. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado

309. Desestímulo ao ambiente concorrencial e maior custo dos serviços (efeito potencial).

310. Falta de transparência da contratação (efeito real).

Critérios

311. Lei 8.666/93, arts. 6º, inciso IX, alínea “f”, e 7º, §4º.

312. Decreto 2.271/1997, art. 2º, inciso II.

313. IN-SLTI 2/2008, art. 15, inc. XIV, alínea “c”, e art. 21, inciso V.

Evidências

314. Projeto básico (peça 39, p. 45-77).

315. Edital de licitação (peça 39, p. 89-101).

316. Resposta ao ofício de requisição (peça 38).

Conclusão da equipe

317. A organização não realizou estudo técnico para definir a quantidade de serviços de manutenção predial demanda antes de proceder à contratação.

Proposta de encaminhamento

318. Recomendar ao TRT12 que, no processo formal de trabalho para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrente que vier a ser elaborado em atendimento às recomendações emitidas no item 3.6 deste relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) definir método de cálculo para:

a.1) quantidades e tipos de postos de trabalho necessários à contratação;

a.2) quantidade e tipos de serviços sob demanda;

a.3) quantidade e tipos de serviços de manutenção preventiva e preditiva;

b) documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

319. Recomendar ao TRT12 que, no processo formal de trabalho para a para gestão de cada contrato, que vier a ser elaborado em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste relatório (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato:

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

320. *Determinar ao TRT12 que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “c” e “f” e art. 7º, §4º, antes da eventual prorrogação do Contrato PRE 4358/2013, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, o estudo e definição do tipo e da quantidade de postos de trabalho e/ou serviços de manutenção predial que serão necessários à organização.*

3.11 Deficiências na estimativa de preços

Situação encontrada

321. *Por meio do ofício de requisição 2-454/2015 (peça 25, itens “f” e “g”), foi questionado se havia método para justificar a estimativa do preço da contratação, e ainda foi solicitado o documento em que constasse a pesquisa do custo dos materiais e fontes utilizadas para a pesquisa de preços.*

322. *Em documento de resposta ao ofício de requisição (peça 38, p. 4), o TRT12 informou o contrato 4358/2013 teve como referência o contrato anterior, que fora encerrado antes de findar seu prazo contratual, e as demandas registradas em sistema informatizado. Quanto ao preço dos serviços, relatou que fora adotado o referencial do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI).*

323. *Em que pese as explicações do TRT12, os documentos relacionados à presente contratação não evidenciam a realização de pesquisas de preços, bem como não apresentam os dados de demandas de serviços de manutenção predial que subsidiaram a elaboração do edital de licitação.*

324. *O termo de referência (peça 39, p. 88), sem qualquer documento demonstrando o método adotado ou a memória de cálculo dos valores referenciais, indicou o valor anual de R\$ 130.000,00 para contratação dos serviços de manutenção predial de nove unidades prediais da organização, conforme comunicação eletrônica que solicitou a alteração do valor contratual previsto no projeto básico, de R\$ 250.000,00 (peça 39, p. 87).*

325. *Outra falha verificada na elaboração do orçamento diz respeito ao teto estimado do BDI, que a organização limitou em quarenta por cento do valor dos serviços, isso sem apresentar memória de cálculo e com valor acima do referencial adotado pelo TCU (Acórdão 2369/2011).*

326. *Portanto, observa-se que houve uma deficiência na estimativa de preços na vigente contratação de serviços de manutenção predial.*

Causas do achado

327. *Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.*

Efeitos/Consequências do achado

328. *Dificuldade de justificar as estimativas de preços quando questionado por partes interessadas (efeito potencial).*

Critérios

329. *Lei 8.666/93, art. 6º, inciso IX, alínea “f”.*

330. *Lei 8.666/93, art. 7º § 2º.*

331. *Lei 8.666/93, art 14.*

332. *Lei 8.666/93, art 40 § 2º, inciso II.*

333. *Decreto 2.271/97, art. 3º, § 2º.*

334. *IN SLTI 05/2014, art. 2º.*
335. *Acórdão 1094/2004 – TCU-Plenário, itens 9.3.1 e 9.3.2.*
336. *Acórdão 264/2006 – TCU-Plenário, item 9.4.2.*
337. *Acórdão 2369/2011 – TCU-Plenário, item 9.3.2.*

Evidências

338. *Resposta ao ofício de requisição (peça 38, p. 4).*
339. *Termo de referência (peça 39, p. 88).*

Conclusão da equipe

340. *A organização não realizou uma pesquisa de preços adequada para subsidiar a contratação de serviços de manutenção predial.*

Proposta de encaminhamento

341. *Recomendar ao TRT12 que, no processo formal de trabalho para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrente que vier a ser elaborado em atendimento às recomendações emitidas no item 3.6 deste relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:*

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

b) documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

342. *Determinar ao TRT12 que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “f” e art. 7º, §2º, II, antes da eventual prorrogação do Contrato PRE 4358/2013, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, utilizando-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014 e documente o método utilizado no processo de contratação para a prestação de serviços de manutenção predial.*

3.12 Deficiências no parcelamento ou não da solução

Situação encontrada

343. *No caso analisado, por meio do referido instrumento contratual, sem a definição de quantitativo e para nove unidades prediais da organização, foi contratada uma única empresa para prestar serviços de variada natureza relacionados à manutenção predial, tais como: serviços de alvenaria, revestimento, pavimentação, instalações hidráulicas, elétricas, telefônica, lógica e de esgoto, esquadria e ferragens, coberturas, carpintaria e serralheria, forros e pisos especiais, pintura e impermeabilização, entre outros, conforme anexo B da licitação (peça 39, p. 108-116).*

344. *Da análise do processo de contratação PROAD 4358/2013, verificou-se que não consta documento de análise da solução adotada, bem como não apresentou justificativa para o não parcelamento da solução (peça 39).*

345. *Por meio de entrevista com os gestores restou comprovado que o órgão não realizou a análise de viabilidade de parcelamento do objeto da contratação.*

346. *Assim, observa-se que a opção pelo não parcelamento dos serviços citados não se deu com base em avaliação técnica que considerasse os seguintes aspectos previsto na Lei 8.666/1993, art. 23, §1º: 1) É tecnicamente viável dividir a solução? 2) É economicamente viável dividir a solução? 3) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e*

ampliação da competitividade ao dividir a solução?

347. *De acordo com a análise da organização, caso opte pelo parcelamento da contratação, ele pode ocorrer de duas formas: parcelamento formal ou parcelamento material. O parcelamento formal ocorre com a realização de licitações distintas, uma para cada parcela do objeto ou com a realização de uma única licitação, com cada parcela do objeto sendo adjudicada em um lote (ou grupo de itens) distinto. Já o parcelamento material ocorre com a realização de uma única licitação, com todo o objeto adjudicado a um único licitante, mas havendo permissão para que as licitantes disputem o certame em consórcios ou com a realização de uma única licitação, com todo o objeto adjudicado a um único licitante, mas havendo permissão para que a licitante vencedora subcontrate uma parte específica do objeto.*

348. *A contratação sem a adequada avaliação do parcelamento ou não da solução, implica no risco de restrição indevida à competitividade, pois objetos que poderiam ser licitados separadamente foram licitados em um mesmo certame, podendo restringir, assim, a participação de outras empresas que poderiam prestar parte daquele serviço, caso fosse parcelado.*

349. *A análise de perda da economia de escala está relacionada à possível divisão do objeto em tantas parcelas quanto possíveis visando a ampliação da competitividade, considerando que as parcelas licitadas separadamente, quando somadas, não tenham um custo maior que a contratação em um lote.*

350. *Assim, a análise de perda de economia de escala e da restrição à competitividade se tornam essenciais na etapa de elaboração do estudo técnico preliminar.*

351. *Dessa forma, conclui-se que há deficiências no planejamento da licitação dos serviços de manutenção predial em razão da falta de análise quanto à possibilidade do parcelamento ou não da solução contratada.*

Causas do achado

352. *Ausência de estratégia de terceirização;*

353. *Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares;*

354. *Falta de cultura da organização em analisar a possibilidade de parcelamento de um único serviço.*

Efeitos/Consequências do achado

355. *Restrição à competitividade das licitações (efeito real);*

356. *Dependência de uma única contratada para prestar serviços (efeito real).*

Critérios

357. *Lei 8.666/93, art. 23, §1º.*

358. *Lei 9.784/99, art. 2º, inciso. VII.*

359. *IN SLTI 02/2008, art. 3º, inciso I.*

360. *Súmula TCU 247.*

361. *Acórdão TCU 1.214/2013-TCU-Plenário, item 9.1.16.*

362. *Acórdão TCU 2.471/2008-TCU-Plenário, item 9.1 e 9.1.4.*

Evidências

363. *PROAD 4358/2013 – contratação de manutenção predial (peça 39).*

Conclusão da equipe

364. *A organização não realizou estudos para avaliar o parcelamento ou não das contratações de serviços de manutenção predial.*

365. *Registre-se que esta equipe não está afirmando que os objetos deveriam ser parcelados, mas sim que compete ao gestor realizar o estudo para avaliar a possibilidade, ou não, do parcelamento.*

Proposta de encaminhamento

366. *Recomendar ao TRT12 que, no processo formal de trabalho para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrente que vier a ser elaborado em atendimento às recomendações emitidas no item 3.6 deste relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:*

a) avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as 4 perguntas a seguir forem positivas: 1) É tecnicamente viável dividir a solução? 2) É economicamente viável dividir a solução? 3) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?

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

c) documentar o método utilizado para avaliar se a solução é divisível ou não no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

3.13 Deficiências nos requisitos de qualidade

Situação encontrada

367. *Da análise do processo PROAD 4358/2013 (peça 39), constatou-se que não foram estabelecidos, no edital ou na especificação técnica (peça 39, p. 89-101) ou no contrato PRE 4358/2013 (peça 39, p. 363-402), critérios objetivos para avaliar a qualidade dos serviços prestados pelas contratadas e níveis mínimos de serviço. Além disso, os pagamentos não estão vinculados à aferição da qualidade do serviço prestado.*

368. *Do exposto, observa-se que não foram estabelecidos níveis mínimos de serviços, abaixo dos quais o contrato poderia ser rescindido, e critérios objetivos para avaliar a qualidade dos serviços de manutenção predial prestados pela contratada.*

369. *Tal situação impossibilita a organização de vincular a remuneração dos contratos ao alcance de resultados, verificar objetivamente se os níveis mínimos de serviços contratados estão sendo atendidos, e ainda, pode caracterizar a contratação como fornecimento de mão de obra (prática condenada pelo Decreto 2.271/1997, art. 4º, II), conforme jurisprudência desta Corte, Acórdão 5157/2015 – TCU – Primeira Câmara, item 18 do voto:*

18. A jurisprudência do TCU é contrária à medição e pagamento de serviços tendo como critério a hora trabalhada. A determinação constante do Acórdão 265/2010-Plenário é reveladora do posicionamento da Corte:

“9.1.6. abstenha-se de contratar por postos de trabalho, evitando a mera alocação de mão de obra e o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço, dando preferência ao modelo de contratação de execução indireta de serviço baseado na prestação e na remuneração de serviços mensuradas por resultados sempre que a prestação do serviço puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado ou por nível de serviço alcançado, em obediência ao Decreto 2.271/97, art. 3º, § 1º;”

Causas do achado

370. *Deficiência no processo de planejamento das contratações.*

Efeitos/Consequências do achado

371. *Impossibilidade de cobrar da contratada o alcance de níveis mínimos de qualidade na prestação dos serviços (efeito real).*

Critérios

372. *CF 88, art. 37 (Princípio da Eficiência).*

373. *Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II.*

374. *Decreto 2.271/1997, art. 3º, §1º.*

375. *IN-SLTI 02/2008, arts. 11 e §3º e §4º.*

376. *Acórdão 1679/2015 – TCU - Plenário, item 9.4.1.*

Evidências

377. *Editais de licitação (peça 39, p. 89-101).*

378. *Contrato PRE 4358/2013 (peça 39, p. 363-402).*

Conclusão da equipe

379. *A organização não definiu requisitos de qualidade e níveis mínimos de serviço para avaliar a prestação dos serviços de manutenção predial e, conseqüentemente, não vinculou os pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada.*

380. *A título de exemplo, citem-se as especificações de qualidade para serviços de manutenção predial contidas na contratação 25/2012, do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (peça 69, p. 23 a 26), e no Pregão Eletrônico 15/2015, do Departamento Penitenciário Nacional (peça 70, p. 76 a 79).*

Proposta de encaminhamento

381. *Recomendar ao TRT12 que, no processo formal de trabalho para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrente que vier a ser elaborado em atendimento às recomendações emitidas no item 3.6 deste relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:*

a) *definir requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, a exemplo das especificações de qualidade para serviços de manutenção predial contidas na contratação 25/2012, do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (peça 40, p. 23 a 26), e no Pregão Eletrônico 15/2015, do Departamento Penitenciário Nacional (peça 41, p. 76 a 79);*

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

3.14 Deficiências nas cláusulas de penalidade

Situação encontrada

382. *Da análise do contrato PRE 4358/2013 (peça 39, p. 363-402), cláusulas décima oitava e décima nona (peça 39, p. 376/377), constatou-se que as cláusulas de penalidade para advertência, multa, suspensão temporária e impedimento de contratar com o TRT12 são descritas de forma genérica, reproduzindo a normatividade dos incisos previstos na Lei 8.666/93, contudo sem especificar os critérios da administração para classificar os casos que se enquadram nessas cláusulas, e sem considerar as particularidades da contratação de serviços sob demanda.*

383. *Aliado a isso, verifica-se que o contrato prevê um prazo bastante elástico, de dez dias, para que a contratada realize os serviços de manutenção predial, conforme item “a” do inciso V da cláusula terceira (peça 39, p. 365), resultando numa gestão contratual sem ocorrência de atrasos na realização dos serviços.*

384. *Observa-se ainda que as penalidades são atreladas às obrigações acessórias do contrato, e não às obrigações principais, até porque não se tem estabelecido, conforme já mencionado no item 3.13, critérios de qualidade para os serviços, nem acordo de nível mínimo de serviço.*

385. *O contrato também não prevê agravamento da penalidade em casos de recorrência de determinada ocorrência irregular.*

386. *Dessa forma, observam-se deficiências no estabelecimento das cláusulas de penalidades.*

Causas do achado

387. *Deficiências no processo de planejamento da contratação.*

Efeitos/Consequências do achado

388. *Impossibilidade de aplicar penalidades à contratada por descumprimento de obrigações previstas no contrato (efeito potencial).*

Critérios

389. *Princípios da prudência, proporcionalidade e razoabilidade.*

390. *Lei 8.666/1993, art. 87.*

391. *Acórdão 2.832/2012 – TCU - Plenário, item 9.4.*

392. *Acórdão 754/2015 – TCU - Plenário, item 9.5.1.*

Evidências

393. *Contrato PRE 4358/2013, cláusulas décima oitava e décima nona (peça 39, p. 376/377).*

Conclusão da equipe

394. *Houve deficiências na definição das cláusulas de penalidades previstas no Contrato 2010/553.*

Proposta de encaminhamento

395. *Recomendar ao TRT12 que, no processo formal de trabalho para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrente que vier a ser elaborado em atendimento às recomendações emitidas no item 3.6 deste relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:*

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

a.1) vinculação de multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);

a.2) definição do rigor de cada penalidade de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

a.3) definição do processo de aferição da desconformidade que leva à pena (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);

a.4) definição da forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;

a.5) definição do que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);

a.6) definição de penalidades e seu rigor, caso o nível mínimo de serviço acordado não seja atingido;

3.15 Deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços

Situação encontrada

396. Da análise do processo administrativo PROAD 4358/2013 (peça 39), constatou-se que não há memória de cálculo documentada para a fixação de preços máximos globais da proposta, mesmo porque a organização não estipulou os quantitativos de serviços a serem contratados, o critério de julgamento das propostas remete-se ao maior desconto oferecido pelas proponentes considerando os preços SINAPI como a referência para todo e qualquer serviço classificado como de manutenção predial.

397. Verifica-se também que a organização não definiu critérios para avaliar a inexequibilidade dos preços das propostas.

398. Pelo exposto, observa-se que houve deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços dos serviços de manutenção predial.

Causas do achado

399. Deficiências na estimativa do preço global da licitação.

Efeitos/Consequências do achado

400. Contratada não tem condições de executar os serviços aos preços contratados (efeito potencial).

401. Sobrepreço do valor total do contrato (efeito potencial)

402. Descumprimento de comando legal (efeito real).

Critérios

403. Lei 8.666/93, arts. 40, inciso X e 48, inciso II;

404. Acórdão 1094/2004 - TCU - Plenário, item 9.3.1;

405. Acórdão 264/2006 - TCU - Plenário, item 9.4.4.

Evidências

406. Edital de licitação (peça 39, p. 89-101).

407. Contrato PRE 4358/2013 (peça 39, p. 363-402).

Conclusão da equipe

408. A organização não realizou cálculo para fixação de preços máximos globais, bem como não definiu critérios de aceitabilidade de preços.

Proposta de encaminhamento

409. Recomendar ao TRT12 que, no processo formal de trabalho para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrente que vier a ser elaborado em atendimento às recomendações emitidas no item 3.6 deste relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global, fixando preços máximos para os serviços sob demanda, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas;

b) estabelecer critérios para avaliar a exequibilidade dos preços, de forma que não sejam fixados preços mínimos que levem à desclassificação sumária de propostas abaixo desse valor sem a devida avaliação prévia das justificativas (e.g. previsão de apresentação de justificativas para propostas com itens zerados na PCFP ou para propostas com valores situados em determinada faixa);

c) documentar o método utilizado para cálculo dos preços máximos global e unitário e também os critérios estabelecidos para avaliar a exequibilidade das propostas, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

3.16 Deficiências na aplicação de penalidades

Situação encontrada

410. Por meio do ofício de requisição 2-454/2015 (peça 25, item I), foi questionado como era realizado o controle das ocorrências relacionadas à execução do contrato de manutenção predial da organização.

411. Em documento de resposta ao ofício de requisição (peça 38), o TRT12 informou que as ocorrências são resolvidas mediante reuniões entre o gestor/fiscal do contrato e o preposto da contratada.

412. Cumpre ressaltar que, apesar de na execução do Contrato 4358/2013 não ter sido registrada qualquer ocorrência que levasse à imputação de penalidade à contratada, cabe alertar a organização sobre os benefícios de se tratar as apurações de ocorrências em processo apartado, pois essa boa prática facilita os trâmites processuais e dá mais transparência aos processos de apuração de penalidade.

413. Dessa forma, observa-se que a adoção de uma sistemática de registro das ocorrências dos descumprimentos contratuais, de forma apartada do processo principal do contrato, pode facilitar e agilizar a apuração das irregularidades verificadas durante a execução contratual.

Causas do achado

414. Falta de cultura em registrar as ocorrências contratuais e apenar empresas pelo descumprimento de obrigações contratuais.

Efeitos/Consequências do achado

415. Descumprimento do contrato (e da lei) (efeito potencial).

416. Impossibilidade de agravar penas por falhas reincidentes (efeito potencial).

417. Dificuldade de responsabilizar a contratada (efeito potencial).

418. Motivação para que a contratada não cumpra obrigações contratuais (efeito potencial).

Critérios

419. Lei 8.666/1993, art. 66 e art. 67 §1º.

420. Princípio da prudência.

Evidências

421. Resposta ao ofício de requisição (peça 38).

Conclusão da equipe

422. A apuração das penalidades em processo apartado do principal facilita seu trâmite e proporciona maior transparência ao processo de responsabilização da contratada.

423. A organização não estabeleceu mecanismo formalizado para registrar possíveis ocorrências durante a execução do contrato.

Proposta de encaminhamento

424. *Recomendar ao TRT12 que, no processo formal de trabalho para a para gestão de cada contrato, que vier a ser elaborado em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste relatório (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:*

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

4. Comentários do Gestor

425. *A versão preliminar do relatório de auditoria foi enviada para que os gestores do TRT12 apresentassem suas considerações, especialmente quanto às conclusões e propostas (peças 42 e 43). O TRT12 ofereceu esclarecimentos (Ofício 23/2016-PRESI/DIGER, peça 45), a seguir sintetizados, e que passam a integrar este processo.*

426. *A administração do TRT12 informa que, não obstante as oportunidades de melhoria apontadas no relatório, já vem adotando medidas para mitigar as carências existentes na governança e na gestão das aquisições, tendo instituído, com a publicação da Portaria SEAP 11, de 29 de janeiro de 2016, a Política de Governança do órgão (peça 47, p. 1-16).*

427. *Reconhece que a cultura voltada para metas e desempenho é ainda incipiente no TRT12, que se encontra em processo de construção do desdobramento do planejamento estratégico, o que, no que concerne à área de aquisições, permitirá atenuar as deficiências encontradas na avaliação do desempenho da unidade (tratado no item 3.1 do relatório).*

428. *Sobre as deficiências na função de auditoria interna (item 3.3), informam que no Plano Anual de Auditoria de 2016 (peça 47, p. 17-37) consta ação de “Avaliação dos sistemas de controles internos relacionados à contratação de terceirização de mão de obra”, alinhada à recomendação apontada no relatório. Esclarece, quanto à divergência constatada entre a questão C.5.2.j do Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições - Ciclo 2103 e a situação real da organização, que a questão foi interpretada como relativa à adoção de uma metodologia e não de um sistema informatizado de monitoramento.*

429. *Quanto às deficiências encontradas na capacitação dos ocupantes das funções chave da área de aquisições (item 3.5) e à recomendação para que o TRT12 estabeleça um modelo de competências para os ocupantes dessas funções, registra que a Gestão por Competências começou a ser implantada no TRT12 em 2013. As medidas adotadas caminham para a consolidação de instrumentos para a estruturação de um plano adequado e sistematizado de capacitação para a área de aquisições, nos mesmos moldes do que ocorre com os ocupantes das funções gerenciais do órgão, por meio do Plano de Desenvolvimento Gerencial.*

430. *Ressalta, relativamente às deficiências na execução dos processos de trabalho para aquisições (item 3.6), que a regulamentação dos procedimentos preparatórios à aquisição de bens e à contratação de serviços está em andamento, devendo ser publicada tão logo findem os estudos necessários, ainda no primeiro semestre de 2016.*

431. *No que concerne às deficiências detectadas no processo de gestão de contratos (item 3.7), mormente no que se refere à quantidade de contratos fiscalizados por cada servidor, destaca que, não obstante um quadro de dificuldade na lotação de pessoal, adotará, na medida do possível, os apontamentos do relatório de fiscalização a fim de que os processos de trabalho e a distribuição de atribuições possam ser feitos de forma mais equânime, com vistas a minimizar as consequências dos achados.*

432. *Assevera, por fim, que diante das deficiências encontradas no contrato de manutenção PRE 4358/2013, não haverá prorrogação do referido contrato, e que a nova licitação considerará as recomendações e determinações sugeridas pela equipe de fiscalização.*

5. Conclusão

433. *A presente fiscalização constituiu uma das catorze auditorias previstas para a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Governança e Gestão das Aquisições, e teve como objetivo avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições no Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região/Santa Catarina estão aderentes às boas práticas e de acordo com a legislação pertinente.*

434. *Este trabalho pode ser considerado a sequência do trabalho realizado no TC 025.068/2013-0 (Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário), que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013), por meio do qual 376 organizações da Administração Pública Federal informaram sua situação, por meio de questionário eletrônico (mais informações em <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>). É continuidade, ainda, do trabalho realizado no TC 017.599/2014-8 (Acórdão 2.328/2015-TCU-Plenário), que trata de FOC nos contratos de limpeza e vigilância, pela qual foram avaliadas as respostas de vinte organizações ao questionário de governança e gestão das aquisições 2013.*

435. *Conforme mencionado no item 2.4, os procedimentos foram referentes a dez questões de auditoria, a partir das quais foram registrados dezesseis achados de auditoria, dos quais destacamos os resumidos a seguir.*

436. *Constatou-se que a organização não estabeleceu objetivos, iniciativas, indicadores e metas para a gestão de aquisições, nem mecanismos de controle do alcance das metas, o que impede a alta administração de avaliar se a área de aquisições possui desempenho organizacional adequado (item 3.1).*

437. *Com relação ao gerenciamento de riscos, observou-se que a organização não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições e não realiza, de forma ampla e sistemática, gestão de riscos de cada aquisição (item 3.2).*

438. *Outro aspecto relevante constatado foram as deficiências nas atividades de auditoria interna (item 3.3) visto que, à luz das boas práticas sobre o tema (por exemplo, IPPF), essa unidade deve avaliar os processos de governança e de gestão de riscos da organização, bem como devem seus procedimentos estarem formalizados para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada em suas atividades.*

439. *Também não foi estabelecido processo de planejamento das aquisições por meio da elaboração de Plano Anual de Aquisições, o qual permite, dentre outros benefícios, maior alinhamento da função aquisições com os objetivos estratégicos da organização (item 3.4).*

440. *No que se refere a capacitação, verificou-se que os fiscais e gestores de contrato não recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos antes de assumirem o encargo pela primeira vez. Outrossim, a organização não capacita, de forma sistemática, os gestores da área de aquisições em governança e gestão de aquisições (item 3.5).*

441. *Evidenciou-se necessidade de o TRT12 aprimorar seu processo de trabalho para planejamento das aquisições, detalhando as etapas do processo, com orientações e procedimentos para execução do processo e elaboração dos produtos de cada etapa. A organização não prevê*

procedimentos para a elaboração dos estudos técnicos preliminares para as aquisições em geral. Também não prevê que os termos de referência contenham, no modelo de gestão do contrato, uma lista de verificação com os itens a serem analisados pela fiscalização ao realizar a gestão do contrato (item 3.6).

442. *O processo de trabalho para a gestão de contratações em geral não está devidamente formatado. A Portaria PRESI 243/2010, que regulamenta a fiscalização e o acompanhamento da execução dos contratos de prestação de serviços contínuos, locações e de serviços públicos no âmbito do TRT12, embora estabeleça (como atribuição do gestor do contrato) a realização de reunião de iniciação do contrato, não traz maiores detalhamentos e orientações sobre ajustes e encerramento contratuais, não havendo normativo que discipline essa fase contratual. Também não é realizada avaliação se os representantes da Administração designados para atuar na gestão/fiscalização possuirão tempo hábil para executar a atividade, considerando suas demais atribuições. É importante destacar que a regulamentação dos procedimentos preparatórios à aquisição de bens e à contratação de serviços estava em andamento durante a execução da auditoria, e que, conforme o gestor destacou em seus comentários sobre o relatório preliminar, deve ser publicada tão logo findem os estudos necessários, ainda no primeiro semestre de 2016 (item 3.7).*

443. *A organização não instituiu formalmente o uso de lista de verificação para atuação da assessoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação das minutas de editais de licitação e ajustes contratuais (prorrogação, repactuação, reajuste) (item 3.8).*

444. *O TRT12 também não adota lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação contendo os itens a serem analisados na fase externa da licitação (item 3.9).*

445. *Na contratação dos serviços de manutenção predial, verificou-se organização, nos estudos técnicos preliminares à contratação, não elaborou estimativa dos serviços necessários à adequada conservação de suas unidades prediais, de forma a evidenciar a real necessidade de serviços (item 3.10).*

446. *Outra falha observada na contratação foi a deficiência na estimativa de preços, visto que a organização não apresentou, nos estudos preliminares, as memórias de cálculo ou os métodos utilizados para definição do valor global da contratação. Além disso, também sem apresentação da memória de cálculo, a contratante limitou o BDI em valores acima do referencial adotado pelo TCU sem justificativa (item 3.11).*

447. *Também foi constatada a ausência de justificativa para o parcelamento ou não da solução, a organização não realizou a avaliação de viabilidade de parcelamento para subsidiar a contratação dos serviços de manutenção predial, pelo contrário, contratou uma única empresa para realizar serviços de manutenção de toda natureza (item 3.12).*

448. *Em relação a deficiências nos requisitos de qualidade dos serviços contratados, verificou-se que a organização não definiu, no edital ou no contrato, regras acerca dos níveis de serviço adequados à gestão contratual (item 3.13), e, por outro lado, também não definiu objetivamente as regras para aplicação das penalidades (item 3.14), ou seja, o TRT12 não pôde se aproveitar de dois mecanismos importantes para boa condução da gestão contratual.*

449. *Em decorrência da falta de quantificação da demanda de serviços e de método para a definição do valor global da contratação, observou-se deficiências nos critérios de aceitabilidade de preços (item 3.15), em especial quanto ao valor global da contratação.*

450. *E o último achado, relacionado a deficiências na aplicação das penalidades, foi registrado apenas para alertar ao TRT12 sobre boa prática representada pela apuração de penalidades em autos apartados do principal, com vistas a tramitação mais ágil e transparente das apurações de ocorrências contratuais e a responsabilização tempestiva das falhas incorridas (item 3.16).*

451. *O principal objetivo da governança das aquisições é fazer com que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Isso se dá, basicamente, a partir da implantação e monitoramento de processos e controles na função de aquisição da organização.*

452. *Quanto menos instrumentos de controle houver nessa função, maiores são as chances da ocorrência de situações que afetem negativamente as aquisições e, por consequência, maior a probabilidade de impacto negativo no atingimento dos objetivos da própria organização, acarretando, em última análise, riscos de a organização prestar um serviço não adequado às necessidades do cidadão.*

453. *Sob essa premissa e considerando os achados relatados na fiscalização, há forte relação entre as falhas associadas à governança e gestão das aquisições e as inconformidades específicas encontradas nos contratos analisados, como, por exemplo:*

a) as deficiências na atividade de auditoria interna (item 3.3), contribuem para a ocorrência de deficiências em governança, conforme as relatadas nos itens 3.1 a 3.9. Segundo as boas práticas (IPPF, por exemplo), a auditoria interna deveria realizar trabalhos dessa natureza.

b) as deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições (item 3.6), contribuem para deficiências na quantificação dos serviços (item 3.10), deficiências na estimativa de preços (item 3.11), deficiências no parcelamento da solução (item 3.12), deficiência nos requisitos de qualidade (item 3.13), deficiência nas cláusulas de penalidade (item 3.14) e deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços (item 3.15);

454. *Portanto, a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições no TRT12 contribuirá para que os riscos de ocorrências específicas nas contratações sejam mitigados, o que só é possível por meio do apoio da alta administração da organização para implantação de controles internos adequados.*

455. *Foram registrados dezesseis achados de auditoria, sendo que em apenas uma das dez questões de auditoria aplicadas ao TRT12 não foi evidenciado achado, pelo que se conclui que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pela organização, ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderentes às boas práticas.*

456. *Do ponto de vista da conformidade, as seguintes constatações no contrato para prestação de manutenção predial (Contrato 3458/2013) são consideradas relevantes:*

a) não realização de estudo técnico preliminar para definir a quantidade demandada de serviços de manutenção predial (item 3.10);

b) deficiências de estimativa de preços (item 3.11);

c) ausência na justificativa para o parcelamento ou não da solução (item 3.12);

d) deficiência nos requisitos de qualidade (item 3.13);

e) deficiências nas cláusulas de penalidade (item 3.14).

457. *A fim de aprimorar o Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013, a equipe de auditoria avaliou a consistência de 41 itens do questionário, registrando divergência entre a situação declarada e a situação encontrada em apenas um item, ou seja, a organização informou inicialmente que adota uma determinada prática, mas a equipe de auditoria constatou que ela, na verdade, não a adota. Cabe mencionar que a divergência apontada entre a resposta dada à letra “j” da questão C.5.2 do Questionário (sistema de monitoramento) foi desconsiderada por esta equipe de auditoria em função dos esclarecimentos do gestor e da revisão dos critérios adotados.*

458. *O resumo dessa análise, acompanhado dos motivos para a divergência apontados pelos gestores, está documentado (peça 45, p. 7-10) e permite identificar oportunidades de melhoria no questionário a ser aplicado no próximo ciclo, bem como evidencia a necessidade de aprimoramento do tema governança no TRT12.*

459. *Considerando que as falhas e impropriedades descritas neste relatório tendem a ser recorrentes em muitas organizações, propôs-se que as auditorias desta FOC tivessem uma postura mais preventiva, orientativa e pedagógica, de forma que, nesta auditoria no TRT12, optou-se pela não responsabilização de gestores, apesar das falhas identificadas.*

460. *Registre-se, por fim, que o presente trabalho fez parte de um diagnóstico da governança e gestão das aquisições nos entes públicos, e que os fatos aqui relatados serão considerados, em conjunto com as conclusões das demais fiscalizações, no âmbito do processo referente à fiscalização consolidadora desta FOC (TC 020.145/2015-2).*

6. Benefícios da Ação de Controle Externo

461. *Entre os benefícios esperados desta fiscalização, pode-se mencionar, principalmente, a indução à melhoria nos controles internos e da governança dos processos de aquisições do TRT12.*

7. Proposta de Encaminhamento

462. *Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao gabinete do Relator, Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, com as seguintes propostas:*

462.1. *Recomendar ao TRT12, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização:*

462.1.1. *estabeleça formalmente (item 3.1):*

a) *objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;*

b) *iniciativas/ações a serem implementadas para atingir os objetivos estabelecidos;*

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

d) *metas para cada indicador definido na forma acima;*

e) *mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições;*

462.1.2. *estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições (item 3.2);*

462.1.3. *realize, de forma ampla e sistemática, gestão de riscos das aquisições (item 3.2);*

462.1.4. *defina manuais de procedimentos para serem utilizados pela unidade de auditoria interna na execução de suas atividades – IPPF 2040 (item 3.3);*

462.1.5. *inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação da governança e da gestão de riscos da organização – IPPF 2100 e 2120 (item 3.3);*

462.1.6. *inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação dos controles internos na função de aquisições – IPPF 2100 e 2130 (item 3.3);*

462.1.7. *execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos (item 3.4):*

a) *elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contendo, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado,*

identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

b) aprovação do plano de aquisições pela mais alta autoridade da organização ou pelo Comitê gestor de Aquisições, quando este possuir função deliberativa;

c) divulgação do plano de aquisições na Internet;

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

462.1.8. estabeleça, no seu plano de capacitação, um modelo de competências para os ocupantes das funções chave da área de aquisição, em especial para aqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições e para aqueles que exercem funções de fiscalização e gestão de contratos, de forma que somente servidores capacitados possam ser designados para exercer tais atribuições (item 3.5);

462.1.9. defina, aprove e publique um processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, contendo, no mínimo, os seguintes controles internos (item 3.6):

a) realização de estudos técnicos preliminares;

b) na elaboração do termo de referência ou projeto básico, incluir no modelo de gestão do contrato listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato e as inclua em cada processo de contratação;

462.1.10. defina, aprove e publique um processo formal de trabalho para gestão do contrato de cada uma das aquisições, estabelecendo, no mínimo, as seguintes fases (item 3.7):

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

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

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

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

462.1.11. avalie, antes da designação dos fiscais de contratos, o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor, com vistas a uma adequada fiscalização contratual (item 3.7);

462.1.12. estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, item único, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União, bem como documento, em cada processo de contratação, as listas de verificação utilizadas para emissão dos pareceres jurídicos (item 3.8);

462.1.13. estabeleça modelos de lista de verificação para atuação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação contendo os itens a serem analisados na fase externa da licitação (item 3.9);

462.1.14. documento, em cada processo de contratação, as listas de verificação utilizadas para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação, em atenção ao item anterior (item 3.9);

462.1.15. no processo formal de trabalho para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos

contratos decorrente que vier a ser elaborado em atendimento às recomendações emitidas no item 3.6 deste relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

- a) definir método de cálculo para (item 3.10):*
 - a.1) quantidades e tipos de postos de trabalho necessários à contratação;*
 - a.2) quantidade e tipos de serviços sob demanda;*
 - a.3) quantidade e tipos de serviços de manutenção preventiva e preditiva;*
- b) documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.10);*
- c) definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014 (item 3.11);*
- d) documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.11);*
- e) avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as quatro perguntas a seguir forem positivas: 1) É tecnicamente viável dividir a solução? 2) É economicamente viável dividir a solução? 3) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução? (item 3.12);*
- f) em caso de parcelamento, avaliar a melhor forma de parcelá-la (parcelamento formal - licitações distintas ou licitação com adjudicação por lotes; ou parcelamento material – permissão de consórcios ou de subcontratação) (item 3.12);*
- g) documentar o método utilizado para avaliar se a solução é divisível ou não no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.12);*

462.1.16. no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item 3.6 inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

- a) definir requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, a exemplo das especificações de qualidade para serviços de manutenção predial contidas na contratação 25/2012, do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (peça 40, p. 23 a 26), e no Pregão Eletrônico 15/2015, do Departamento Penitenciário Nacional (peça 41, p. 76 a 79) (item 3.13);*
- b) vincular os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada por meio de estabelecimento de níveis mínimos de serviços e aferição mensal do nível de serviço estabelecido (item 3.13);*
- c) prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes (item 3.14):*
 - c.1) vinculação de multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);*
 - c.2) definição do rigor de cada penalidade de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;*
 - c.3) definição do processo de aferição da desconformidade que leva à pena (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);*
 - c.4) definição da forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;*
 - c.5) definição do que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);*
 - c.6) definição de penalidades e seu rigor, caso o nível mínimo de serviço acordado não seja atingido;*
- d) estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global, fixando preços máximos para*

os serviços sob demanda, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas (item 3.15);

e) estabelecer critérios para avaliar a exequibilidade dos preços, de forma que não sejam fixados preços mínimos que levem à desclassificação sumária de propostas abaixo desse valor sem a devida avaliação prévia das justificativas (e.g. previsão de apresentação de justificativas para propostas com itens zerados na PCFP ou para propostas com valores situados em determinada faixa) (item 3.15);

f) documentar o método utilizado para cálculo dos preços máximos global e unitário e também os critérios estabelecidos para avaliar a exequibilidade das propostas, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.15);

462.1.17. no processo formal de trabalho para a para gestão de cada contrato, que vier a ser elaborado em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste relatório (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato: manter controle gerencial acerca das quantidades de postos de trabalho e de prestação de serviços preventivos e preditivos empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.10);

462.1.18. no processo formal de trabalho para a para gestão de cada contrato, que vier a ser elaborado em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste relatório (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: registrar todas as ocorrências relativas à execução contratual em registro próprio e apartado dos respectivos processos de contratação (item 3.16);

462.2. Determinar ao TRT12, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

462.2.1. inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, antes da eventual prorrogação do Contrato PRE 4358/2013, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo:

a) o estudo e definição do tipo e da quantidade de postos de trabalho que serão utilizados na prestação de serviços de manutenção predial, em atenção ao art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “f”, e ao art. 7º, §4º, Lei 8.666/1993 (item 3.10);

b) a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, utilizando-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014 e documente o método utilizado no processo de contratação para a prestação de serviços de manutenção predial, em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e ao art. 7º, §2º, II, da Lei 8.666/1993 (item 3.11);

462.2.2. encaminhe, no prazo de sessenta dias a contar da ciência do acórdão que vier a ser proferido, plano de ação para a implementação das medidas citadas no Decisum, contendo:

a) para cada determinação, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

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

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

462.3. Arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do RITCU, sem prejuízo de que a Secex-SC monitore a decisão que vier a ser proferida em processo próprio.”

5. O titular da Unidade Técnica, em despacho constante da peça 50, manifestou-se de acordo com a equipe de auditoria.

É o Relatório.



VOTO

Conforme consta nos autos, a presente atividade de fiscalização é parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada em 14 (quatorze) órgãos/entidades, com vistas a avaliar as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas e verificar se estão aderentes com as boas práticas e de acordo com a legislação correlata.

2. A FOC está relacionada a dois trabalhos anteriores, a um, ao TC 025.068/2013-0 (Acórdão 2622/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes), que tratou de levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013). O referido levantamento foi feito a partir de coleta de dados (questionários de autoavaliação) em 376 organizações públicas federais. Concluiu-se, na ocasião, pela existência de deficiências relevantes nos sistemas de governança e gestão das aquisições da maioria das organizações avaliadas.

3. A dois, ao TC 017.599/2014-8 (Acórdão 2328/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), que, por sua vez, tratou de FOC nos contratos de limpeza e vigilância, em que foram avaliadas as respostas de vinte organizações ao questionário de governança e gestão de aquisições em 2013.

4. Esse último trabalho procurou ratificar ou retificar os achados identificados no primeiro trabalho, de escopo bem maior. O que se encontrou foi uma situação real com maiores deficiências do que as declaradas pelas mesmas entidades nos questionários de autoavaliação. Das 20 unidades jurisdicionadas avaliadas constatou-se que, em dezenove delas, o cenário real era pior.

5. Sobre o tema “Governança”, permito-me pequenas considerações: os trabalhos recentemente realizados pelo Tribunal buscam, dentro de um viés moderno, analisar a gestão de entidades públicas. Desde sempre, cabe ao gestor apresentar resultados que satisfaçam os anseios da sociedade, com eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. Almeja-se, portanto, alcançar a boa administração e a prestação de serviços de qualidade, mais do que a adesão às normas legais.

6. Para melhor esclarecer a diferença entre governança e gestão das aquisições observo que governança está relacionada à definição do que deve ser executado e gestão, por sua vez, a forma como deve ser executado. Ou seja, são conceitos complementares. A governança estabelece as diretrizes e políticas para a gestão de riscos, incluindo, aí, aquisições. Nesse contexto, o controle da gestão é função da governança, cabe a essa monitorar a gestão quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas.

7. Nessa ótica, o Tribunal tem buscado avaliar a qualidade de diversos serviços prestados pela Administração Pública e contribuir com propostas de melhoria das políticas adotadas. Nesse sentido, apenas para citar, trago avaliações recentemente realizadas por esta Corte: Governança Pública Nacional (TC 020.830/2014-9 - Acórdão 1273/2015-Plenário – Min. Vital do Rêgo); Governança de TI (TC 000.390/2010-0 - Acórdão 2308/2010-Plenário – Min. Aroldo Cedraz); Governança de Pessoas (Acórdão 2023/2013-Plenário - reservado); Governança em Segurança Pública (TC 018.922/2013-9 – Acórdão 1042/2014-Plenário – Min. Jose Jorge); Auditoria Operacional com foco na governança da Infraero (TC 009.048/2013-8 – Acórdão 555/2014 – Plenário – Min. Ana Arraes) e auditoria sobre governança do setor de infraestrutura (TC 041.274/2012-1 – Acórdão 1995/2014 – Plenário – Min. Weder de Oliveira), entre outras.

8. O presente trabalho, portanto, se insere nesse esforço e propõe, ao final, fornecer aos gestores a identificação de potenciais riscos e orientações sobre como desenvolver suas estruturas de governança de modo a aumentar a efetividade de suas ações.

9. Conforme esclarece o Ministro Augusto Nardes, no Voto condutor do citado Acórdão 2622/2015-Plenário, *“os principais objetivos desse tipo de governança [governança das aquisições] são alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol dos resultados; otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; mitigar riscos nas aquisições; e assegurar a utilização eficiente de recursos.”*

10. No caso, no que diz respeito aos contratos avaliados, escolheu-se contratos para prestação de serviços de manutenção predial, efetuando-se, inclusive, testes de conformidade, a fim de evidenciar a existência de controles com deficiência e sua contribuição no aumento dos riscos de ineficiência nas contratações.

11. Tal escolha se deu em razão de critérios como: materialidade (tais contratos representam 53% do orçamento de custeio das organizações públicas federais); relevância, risco de inadimplência das obrigações trabalhistas e previdenciárias; e oportunidade (o Acórdão 1214/2013-Plenário – Relator Ministro Aroldo Cedraz – promoveu diversas orientações para dar maior robustez sem que se tenha averiguado se estão sendo seguidas ou não).

12. Isso posto, retornando à fiscalização no TRT12 propriamente dita, foram identificadas dez questões de auditoria e foram registrados dezesseis achados. A equipe de auditoria apresentou, em resumo, as seguintes constatações:

a) não foram estabelecidos objetivos, iniciativas, indicadores e metas para a função de aquisições e nem controle sobre o alcance das metas;

b) verificou-se deficiências nas atividades de auditoria interna (item 3.3) visto que essa unidade deve avaliar os processos de governança e de gestão de riscos da organização, bem como devem seus procedimentos estarem formalizados para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada em suas atividades;

c) não foi estabelecido processo de planejamento das aquisições por meio da elaboração de Plano Anual de Aquisições (item 3.4);

d) verificou-se que os fiscais e gestores de contrato não recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos (item 3.5);

e) necessidade de o TRT12 aprimorar seu processo de trabalho para planejamento das aquisições, detalhando as etapas do processo, com orientações e procedimentos para execução do processo e elaboração dos produtos de cada etapa. A organização não prevê procedimentos para a elaboração dos estudos técnicos preliminares para as aquisições em geral. Também não prevê que os termos de referência contenham, no modelo de gestão do contrato, uma lista de verificação com os itens a serem analisados pela fiscalização ao realizar a gestão do contrato (item 3.6);

f) o processo de trabalho para a gestão de contratações em geral não está devidamente formatado. (item 3.7);

g) não foi instituída formalmente o uso de lista de verificação para atuação da assessoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação das minutas de editais de licitação e ajustes contratuais (item 3.8);

h) o órgão não adota lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação contendo os itens a serem analisados na fase externa da licitação (item 3.9);

i) nos estudos técnicos preliminares à contratação de serviços de manutenção predial, não

foi elaborada estimativa dos serviços necessários à adequada conservação de suas unidades prediais, de forma a evidenciar a real necessidade de serviços (item 3.10), nem, tampouco, foram apresentadas memórias de cálculo ou os métodos utilizados para definição do valor global da contratação (item 3.11);

j) ausência de justificativa para o parcelamento ou não da solução, a organização não realizou a avaliação de viabilidade de parcelamento para subsidiar a contratação dos serviços de manutenção predial (item 3.12);

k) verificou-se que a organização não definiu, no edital ou no contrato, regras acerca dos níveis de serviço adequados à gestão contratual (item 3.13), e, por outro lado, também não definiu objetivamente as regras para aplicação das penalidades (item 3.14);

l) em decorrência da falta de quantificação da demanda de serviços e de método para a definição do valor global da contratação, observou-se deficiências nos critérios de aceitabilidade de preços (item 3.15);

m) identificou-se deficiências na aplicação das penalidades (item 3.16).

13. Como observado pela equipe de auditoria, as ausências dos instrumentos de controle acima citados estão diretamente relacionadas com as inconformidades específicas encontradas nos contratos analisados. De fato, quanto menos instrumentos existirem maior a probabilidade de ocorrência de situações que prejudiquem as aquisições.

14. Na prática, no contrato para prestação de manutenção predial (Contrato 4358/2013) foram identificadas: não realização de estudo técnico preliminar para definição de quantidade de demanda de serviços de manutenção predial; deficiências de estimativa de preços; ausência de justificativa para o parcelamento ou não da solução; deficiência nos requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços; e deficiências nas cláusulas de penalidade.

II

15. Passo, a seguir, a analisar os comandos sugeridos pela Secex/SC.

16. Primeiramente, observo que foram adequadamente examinadas pela unidade técnica as ponderações apresentadas tempestivamente pelo TRT12 acerca das conclusões e propostas da equipe de auditoria contidas na versão preliminar do relatório. Em suma, entendeu a Secex/SC por não alterar o seu relatório.

17. É importante deixar consignado que o órgão, em seus comentários, afirmou que, diante das deficiências encontradas no Contrato de Manutenção Predial 4358/2013, não haverá prorrogação do mesmo, e que nova licitação considerará as recomendações e determinações aqui apresentadas. Tal afirmação vai ao encontro de recomendação ao TRT12 para que promova os ajustes necessários no Contrato 4358/2013, não promovendo a sua repactuação caso não seja possível adequá-lo tecnicamente.

18. Enfim, diante da afirmação do órgão, cabe ressaltar que, na eventual elaboração de edital para licitação com vistas a substituir o Contrato 4358/2013, devem ser observadas as determinações sugeridas pela equipe de auditoria e que igualmente integram propostas de encaminhamento em outros processos desta FOC.

19. Trata-se de determinações que objetivam evitar a ocorrência de contratações com mais postos de trabalho do que o necessário; com preços acima do preço de mercado; e processos de repactuação sem o devido detalhamento analítico dos eventuais aumentos de custos envolvidos na contratação inicial. A inclusão desses comandos, portanto, é essencial ao meu ver.

20. Isso posto, devo consignar que o objetivo deste trabalho é fomentar o aprimoramento da gestão do TRT12 e dos demais órgãos avaliados, razão pela qual boa parte das práticas recomendadas foram estendidas, igualmente, às demais entidades. É importante ressaltar que as recomendações não são imperativas ou se revestem de caráter cogente, estando, portanto, no poder discricionário do órgão a sua adoção ou não.
21. Sobre a recomendação para que se consigne, no Plano de Ação a ser elaborado pelo órgão para a implementação dos comandos contidos neste Acórdão, o servidor responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento de cada ação, julgo que pode ser dado um encaminhamento alternativo à matéria. A identificação pessoal do agente público vai de encontro ao princípio da impessoalidade. A obrigação, ao meu ver, é inerente ao órgão, bastando, portanto, a definição do setor específico pela implementação do comando.
22. Aliás, é plenamente razoável entender que a vinculação ao servidor é frágil pois a qualquer momento pode ocorrer mudança de lotação, seja por destituição do cargo, mudança de posto ou lotação. Caso necessária a responsabilização pessoal de qualquer servidor, entendo que esta Corte poderá requerer à autarquia os dados cabíveis.
23. Assim, julgo que o referido comando deva ter a seguinte redação: *“a) para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão atendidas pela organização, o prazo e o setor ou unidade responsável pelo desenvolvimento da ações; (...)”*
24. Quanto às ocorrências específicas identificadas no presente trabalho, essas só podem ser atenuadas com a melhoria nos processos de governança e gestão das aquisições do TRT12. Concordo, portanto, com a proposta da unidade instrutiva de que, diante da postura mais pedagógica desta FOC, as falhas identificadas devam ser objeto de recomendação, sem responsabilização dos gestores.
25. É importante ressaltar que neste trabalho, mais uma vez, repete-se o que foi apontado no Acórdão 2328/2015-Plenário, aqui já citado. Ou seja, identificou-se que as práticas informadas pelo órgão por ocasião de resposta ao Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 não correspondem à realidade encontrada. Como observa a equipe de auditoria, que avaliou a consistência de 41 itens do citado questionário, a situação encontrada apenas em um item não representa o que foi declarado.
26. Ainda no âmbito da governança e da gestão das aquisições, releva destacar a materialidade, risco e consequência do inadimplemento dos encargos fiscais e trabalhistas pelas empresas terceirizadas ou contratadas pela Administração Pública, razão por que é de ser aproveitar esta fiscalização de orientação centralizada para expedir alerta no sentido de observar a IN nº 2/STLI/2008, com as alterações introduzidas por meio da IN nº 6/SLTI/2013
27. Nos termos da Súmula nº 331/TST, pacificou-se entendimento, no âmbito da Justiça Trabalhista, acerca da responsabilidade subsidiária dos entes integrantes da Administração Pública direta e indireta, quanto ao inadimplemento das empresas contratadas no que tange ao recolhimento dos encargos fiscais e trabalhistas.
28. Deixo, contudo de formular determinações ou recomendações ao TRT12, em razão de o Acórdão 1214/2013-TCU-Plenário já haver formulado recomendação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incluísse na Instrução Normativa nº 2/SLTI/2008 dispositivos que resguardassem a Administração Pública em face de inadimplementos dos encargos fiscais e trabalhistas pelas empresas contratadas, o que foi observado pela SLTI, nos termos das alterações introduzidas nessa IN por meio da Instrução Normativa nº 6/SLTI/2013.

29. Alinho-me, portanto, às conclusões da unidade instrutiva e aos encaminhamentos propostos, sem prejuízo de efetuar eventuais ajustes de forma julgados necessários, bem como dos acréscimos que aperfeiçoam o ofício deste Tribunal de Contas.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de setembro de 2016.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 2348/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.180/2015-4.
2. Grupo I - Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Edson Mendes de Oliveira – Desembargador-Presidente.
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região – TRT12.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Santa Catarina – Secex/SC.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizado no Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região – TRT12, com vistas a avaliar as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas e verificar se estão aderentes com as boas práticas e de acordo com a legislação correlata.

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

9.1. Recomendar ao TRT12, com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização:

9.1.1. estabeleça formalmente:

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

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

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

9.1.1.4. metas para cada indicador definido na forma acima;

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

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

9.1.3. realize gestão de riscos das aquisições;

9.1.4. defina manuais de procedimentos para serem utilizados pela unidade de auditoria interna na execução de suas atividades – IPPF 2040;

9.1.5. inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação da governança e da gestão de riscos da organização – IPPF 2100 e 2120;

9.1.6. inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação dos controles internos na função de aquisições – IPPF 2100 e 2130;

9.1.7. execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

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

b) aprovação do plano de aquisições pela mais alta autoridade da organização ou pelo Comitê gestor de Aquisições, quando este possuir função deliberativa;

- c) divulgação do plano de aquisições na Internet;
- d) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;

9.1.8. estabeleça, no seu plano de capacitação, um modelo de competências para os ocupantes das funções chave da área de aquisição, em especial para aqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições e para aqueles que exercem funções de fiscalização e gestão de contratos, de forma que somente servidores capacitados possam ser designados para exercer tais atribuições;

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

- a) realização de estudos técnicos preliminares;
- b) na elaboração do termo de referência ou projeto básico, incluir no modelo de gestão do contrato listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato e as inclua em cada processo de contratação;

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

- a) iniciação do contrato, contendo reunião de iniciação com todos os atores que possuem papéis relevantes na contratação;
- b) fiscalização do contrato contendo previsão para utilização e inclusão no processo de contratação das listas de verificação para os aceites provisório e definitivo definidas na etapa de planejamento da contratação, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato;
- c) fase de ajustes contratuais, contendo os cuidados que devem ser observados nas alterações contratuais, como exemplos, imutabilidade da essência do objeto e limite de aumento do valor do contrato restrito a 25% do valor, admitida excepcionalidade acima desse valor;

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

9.1.11. avalie, antes da designação dos fiscais de contratos, o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor, com vistas a uma adequada fiscalização contratual;

9.1.12. estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, item único, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União, bem como documento, em cada processo de contratação, as listas de verificação utilizadas para emissão dos pareceres jurídicos;

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

9.1.14. documento, em cada processo de contratação, as listas de verificação utilizadas para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação, em atenção ao item anterior;

9.1.15. no processo formal de trabalho para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

- a) definir método de cálculo para:
 - a.1) quantidades e tipos de postos de trabalho necessários à contratação;
 - a.2) quantidade e o tipo de serviços de manutenção preventiva e preditiva;
- b) documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;
- c) definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014;
- d) documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

e) avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as quatro perguntas a seguir forem positivas: 1) É tecnicamente viável dividir a solução? 2) É economicamente viável dividir a solução? 3) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?

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

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

9.1.16. no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) definir requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, a exemplo das especificações de qualidade para serviços de manutenção predial contidas na contratação 25/2012, do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (peça 40, p. 23 a 26), e no Pregão Eletrônico 15/2015, do Departamento Penitenciário Nacional (peça 41, p. 76 a 79);

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

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

c.1) vinculação de multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);

c.2) definição do rigor de cada penalidade de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

c.3) definição do processo de aferição da desconformidade que leva à pena (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);

c.4) definição da forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;

c.5) definição do que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);

c.6) definição de penalidades e seu rigor, caso o nível mínimo de serviço acordado não seja atingido;

d) estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global, fixando preços máximos para os serviços sob demanda, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas;

e) estabelecer critérios para avaliar a exequibilidade dos preços, de forma que não sejam fixados preços mínimos que levem à desclassificação sumária de propostas abaixo desse valor sem a devida avaliação prévia das justificativas (e.g. previsão de apresentação de justificativas para propostas com itens zerados na PCFP ou para propostas com valores situados em determinada faixa);

f) documentar o método utilizado para cálculo dos preços máximos global e unitário e também os critérios estabelecidos para avaliar a exequibilidade das propostas, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.1.17. no processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, inclua os seguintes controles internos na etapa de fiscalização técnica do contrato:

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

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

9.2. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, ao TRT12 que, em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea c e f e art. 7º, §4º da Lei 8.666/1993, antes da eventual prorrogação do Contrato 25/2012, ou da elaboração de edital

para licitação com vistas a substituí-lo:

9.2.1. inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, o estudo e definição do tipo e da quantidade de postos de trabalho que serão utilizados na prestação de serviços de manutenção predial, informando ao TCU, em até trinta dias, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor responsável pelo desenvolvimento das ações;

9.2.2. documento, no processo de contratação para prestação de serviços de manutenção predial, o método utilizado para a estimativa de preços para a contratação de prestação de serviços de manutenção predial, informando ao TCU, em até trinta dias, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor responsável pelo desenvolvimento das ações;

9.2.3. exija da contratada a Planilha de Custos e Formação de Preços com demonstração analítica da alteração de custos, no início da contratação e a cada alteração contratual, informando ao TCU, em até trinta dias, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor responsável pelo desenvolvimento das ações;

9.2.4. encaminhe, no prazo de noventa dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação para a implementação das medidas aqui citadas, contendo:

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

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

9.3. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao TRT12 que faça constar, no processo de execução de contrato, termo firmado pelo gestor e/ou fiscal de contrato, em que fique registrado o seu conhecimento dos termos do contrato que será por ele fiscalizado;

9.4. alertar o TRT12 para o contido no art. 19, XIX, 2, “d”, XXVI, § 1º, art. 19-A, tudo da IN nº 2/SLTI/2008, ou seja, na cautela que deve nortear a Administração Pública quanto ao inadimplemento das verbas fiscais e trabalhistas por parte das empresas contratadas para prestação de serviços;

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V do RI/TCU, sem prejuízo de que a Secex/SC monitore a presente deliberação em processo próprio.

10. Ata nº 35/2016 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2348-35/16-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)



LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício