

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 023.270/2014-4

Fiscalização 584/2014

Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Operacional

Ato originário: Item 9.1 do Acórdão 2.269/2014-TCU-Plenário (peça 16 do TC-016.816/2014-5)

Objeto da fiscalização: Governança e Gestão das Aquisições Públicas.

Ato de designação: Portarias de Fiscalização 1282, de 23/9/2014, e 1644, de 26/11/2014

Período abrangido pela fiscalização: 13/10 a 14/11/2014

Composição da equipe: Francisco José de Queiroz Pinheiro – matr. 2381-7 (Supervisor)
Roberto Ferreira Correia – matr. 732-3(Coordenador)
Laíse Maria Melo de Moraes Carvalho– matr. 549-5 (Membro)

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADA

Órgão/entidade fiscalizada: Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região–TRT-7ª

Vinculação TCU (unidade técnica): Secex-CE

Responsável pelo órgão/entidade:

Nome: Francisco Tarcísio Guedes Lima Verde Júnior

Cargo: Desembargador-Presidente

Período: Desde 13/6/2014

PROCESSOS CONEXOS

TC 017.599/2014-8–Consolidação da FOC – Governança e Gestão das Aquisições Públicas – ciclo 2014.

RESUMO

A presente fiscalização é parte integrante do conjunto de auditorias do trabalho de fiscalização de governança e gestão das aquisições públicas, realizado na sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC).

O objetivo desta auditoria foi avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

O trabalho abrangeu os temas 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 controles nos componentes liderança, estratégia e controle. No tema controles de gestão, foram avaliados controles nos componentes planos, processos e pessoas. No tema controles internos e conformidade das contratações, foram avaliados processos de contratações relacionados à terceirização dos serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas.

Os trabalhos de auditoria foram realizados mediante análise documental e entrevistas com representantes da área de aquisições do TRT – 7ª Região.

Foram registrados 32 achados de auditoria, sendo que houve achado em 11 questões de auditoria aplicadas ao TRT-7ª Região de forma que se pode concluir que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pelo TRT-7ª Região ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderente às boas práticas.

Quanto aos controles de governança das aquisições (liderança, estratégia e práticas de controle), foram evidenciadas deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave e na avaliação da estrutura de recursos humanos da área de aquisições, no estabelecimento de diretrizes para as aquisições, no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para a área de aquisições, na instituição de instâncias colegiadas, na gestão de risco das aquisições, na função de auditoria interna e em *accountability*.

Quanto aos controles da gestão das aquisições (planejamento, processos e pessoas), constataram-se deficiências no processo de planejamento das contratações, inexistência de plano de gestão de logística sustentável (PLS), deficiências no mapeamento de competências necessárias à área de aquisições e na capacitação de servidores na área de aquisições, processos de trabalho de contratação *ad hoc* e deficiências no estabelecimento e adesão a padrões.

Na avaliação dos controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e conformidade das contratações, registraram-se deficiências no levantamento de mercado, na estimativa de quantidade de materiais, na definição dos postos de trabalho contratados e nos requisitos de qualidade, nas práticas de sustentabilidade; ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo, ausência de avaliação das estimativas de fiscalização administrativa e quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira, deficiências nos critérios de aceitabilidade de preços, parcelas indevidas na Planilha de Custos e Formação de Preços, deficiências na definição de penalidades para a fase de julgamento da licitação, ausência de designação formal dos atores da fiscalização, deficiências na fiscalização administrativa e não desoneração dos contratos em decorrência do Plano Brasil Maior.

Registraram-se também deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação, da seleção do fornecedor, dos recebimentos provisório e definitivo e dos ajustes contratuais.

Nesse sentido, foram elaboradas propostas de encaminhamento que endereçam as deficiências encontradas, baseadas nas melhores práticas recomendadas em normas nacionais e internacionais, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da governança de aquisições no TRT – 7ª Região.



Entre os potenciais benefícios de controle resultantes deste trabalho, pode-se mencionar a indução à melhoria dos controles internos e da governança e da gestão das aquisições do TRT – 7ª Região, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades relatadas.

Estima-se, portanto, que esta fiscalização, ao contribuir para a melhoria da governança e gestão das aquisições no TRT-7ª Região, induza possíveis reflexos positivos nos resultados organizacionais.

O Volume dos Recursos Fiscalizados foi cerca de R\$ 8 milhões.

SUMÁRIO

1.	APRESENTAÇÃO	6
2.	INTRODUÇÃO.....	6
2.1	DELIBERAÇÃO	6
2.2	VISÃO GERAL DO OBJETO.....	7
2.3	OBJETIVO E QUESTÕES DE AUDITORIA	7
2.4	METODOLOGIA.....	9
2.5	LIMITAÇÕES.....	10
2.6	VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS (VRF).....	11
3.	ACHADOS DE AUDITORIA	11
	LIDERANÇA	11
3.1	DEFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE SELEÇÃO DOS OCUPANTES DAS FUNÇÕES-CHAVE DA ÁREA DE AQUISIÇÕES	11
3.2	DEFICIÊNCIAS NA AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE RECURSOS HUMANOS NA ÁREA DE AQUISIÇÕES	12
	ESTRATÉGIA.....	13
3.3	DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES PARA AS AQUISIÇÕES	13
3.4	DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO DE COMPETÊNCIAS, ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES PARA ÁREA DE AQUISIÇÕES	14
	CONTROLE.....	16
3.5	DEFICIÊNCIAS NA INSTITUIÇÃO DE INSTÂNCIAS COLEGIADAS.....	16
3.6	DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DE RISCO DAS AQUISIÇÕES	17
3.7	DEFICIÊNCIAS NA FUNÇÃO DE AUDITORIA INTERNA	18
3.8	DEFICIÊNCIAS EM <i>ACCOUNTABILITY</i>	19
	PLANOS.....	20
3.9	DEFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES	20
3.10	INEXISTÊNCIA DE PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL (PLS).....	21
	PESSOAS.....	22
3.11	DEFICIÊNCIAS NO MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS À ÁREA DE AQUISIÇÕES	22
3.12	DEFICIÊNCIAS NA CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES DA ÁREA DE AQUISIÇÕES	23
	PROCESSOS.....	24
3.13	PROCESSOS DE TRABALHO DE CONTRATAÇÃO <i>AD HOC</i>	24
3.14	DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO E ADESÕES A PADRÕES	25
	CONFORMIDADE DE CONTRATOS.....	26
3.15	DEFICIÊNCIAS NO LEVANTAMENTO DE MERCADO	26
3.16	DEFICIÊNCIAS NA ESTIMATIVA DE QUANTIDADES DE MATERIAIS	27
3.17	DEFICIÊNCIAS NA DEFINIÇÃO DOS POSTOS DE TRABALHOS	29
3.18	DEFICIÊNCIAS NOS REQUISITOS DE QUALIDADE	31
3.19	DEFICIÊNCIAS NOS REQUISITOS DE SUSTENTABILIDADE.....	32
3.20	AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DOS RECEBIMENTOS PROVISÓRIO E DEFINITIVO	33
3.21	AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	35
3.22	AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO QUANTO AOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA	36
3.23	DEFICIÊNCIA NOS CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS.....	37
3.24	PARCELAS INDEVIDAS NA PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS	38
3.25	DEFICIÊNCIAS NA DEFINIÇÃO DE PENALIDADES PARA A FASE DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO	39
3.26	AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO FORMAL DOS ATORES DA FISCALIZAÇÃO	40
3.27	DEFICIÊNCIAS NA FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	41
3.28	NÃO DESONERAÇÃO DOS CONTRATOS EM DECORRÊNCIA DO PLANO BRASIL MAIOR.....	42
3.29	DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO	43
3.30	DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS DA SELEÇÃO DO FORNECEDOR	44
3.31	DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS DOS RECEBIMENTOS PROVISÓRIO E DEFINITIVO.....	44
3.32	DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS DOS AJUSTES CONTRATUAIS	45
4.	COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	46
5.	CONCLUSÃO.....	47
6.	BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE EXTERNO.....	50
7.	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	50



LISTA DE ACRÔNIMOS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU	Advocacia-Geral da União
APF	Administração Pública Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional da Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Coso	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Comm</i>
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada
IPPF	Estrutura Internacional de Práticas Profissionais.
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OGS	Órgão Governante Superior
PLS	Plano de Gestão de Logística Sustentável
RCA	Riscos e Controles nas Aquisições
Secex	Secretaria de Controle Externo
Segecex	Secretaria-Geral de Controle Externo
Selog	Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas
Sisg	Sistema de Serviços Gerais
Sisp	Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
TRT-7	Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região

1. APRESENTAÇÃO

1. Em 27/03/2013, por meio da Ata 9 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), foi autorizado o Plano de Controle Externo de 2013/2014, contemplando 49 linhas de ação que impactam diretamente dez objetivos estratégicos do Plano Estratégico do Tribunal (PET-TCU) para o quadriênio 2011-2015 relacionados aos processos finalísticos do exercício do controle externo.
2. Entre os objetivos estratégicos estabelecidos no plano, destaca-se aquele ligado à intensificação de ações que promovam o aprimoramento de ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública (Objetivo Estratégico VI).
3. Ainda segundo o plano, impacta o objetivo supra a linha de ação 13, descrita a seguir:
Avaliar a governança e a gestão no Sistema Único de Saúde (SUS), na segurança pública, na defesa nacional, na previdência complementar, na sistemática de descentralização de recursos federais, nas universidades públicas federais de Educação, Ciência e Tecnologia, **nos setores de** pessoal, de tecnologia da informação e **de aquisições**, dentre outras áreas. (Destaques nossos)
4. Em consonância com esta linha de ação, foi realizado um conjunto de auditorias, na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com objetivo de avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Administração Pública Federal estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.
5. Nesse contexto, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), unidade orientadora dos trabalhos, é responsável pelo planejamento centralizado e pela consolidação dos resultados das auditorias, enquanto a execução das fiscalizações ficou a cargo de cinco Secretarias de Controle Externo (Secex) dos estados (AM, CE, PA, PE, RJ) e da SefidEnergia, além da própria Selog.
6. O trabalho abrangeu os temas governança das aquisições, controles da gestão das aquisições, controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e controles internos e conformidade das contratações. No tema governança das aquisições, foram avaliados controles nos componentes liderança, estratégia e controle. No tema controles da gestão, foram avaliados controles nos componentes planos, processos e pessoas. No tema controles internos e conformidade das contratações, foram avaliados processos de contratações relacionados à terceirização dos serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas.
7. As organizações fiscalizadas no âmbito da FOC foram selecionadas com base em critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade.
8. Esta FOC pode ser considerada a sequência do trabalho realizado no TC-025.068/2013-0 (ainda não apreciado), 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 informaram sua situação, por meio de questionário eletrônico (mais informações em <http://www.tcu.gov.br/perfilgo vaquisicoes>).
9. O presente relatório trata da fiscalização realizada pelo Núcleo de Aquisições Logísticas da Secex-CE no Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Deliberação

10. A sistemática geral da FOC foi aprovada mediante Despacho do Ministro-Relator Augusto Sherman (peça 6), proferido no âmbito do TC 016.816/2014-5. A presente fiscalização foi realizada em atendimento ao item 9.1 do Acórdão 2.269/2014-TCU-Plenário (peça 16 do TC-016.816/2014-5).
11. O referido Acórdão 2269/2014-TCU-Plenário, de 27/8/2014, autorizou a Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC nos contratos de aquisições públicas de bens e serviços, conforme Proposta de Ação de Controle da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas –

Selog/Coestado, objetivando avaliar se as práticas de governança e a gestão de aquisições adotadas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF) estão de acordo com a legislação pertinente e aderentes às boas práticas.

2.2 Visão geral do objeto

12. Governança das aquisições consiste no conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.

13. De forma mais detalhada, a governança das aquisições tem por objetivo:

a) alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;

b) assegurar a utilização eficiente de recursos;

c) otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;

d) mitigar riscos;

e) auxiliar a tomada de decisão;

f) assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

14. Com respeito à distinção entre governança e gestão das aquisições, cabe frisar que não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma como as executa. Por exemplo, diversas organizações (e.g., IBGC, GAO e OCDE) preconizam que uma boa prática de governança é estabelecer política (diretrizes) para a gestão de riscos (inclusive das aquisições). Entretanto, a implementação dessa política não é função da governança, e sim da gestão. Já o controle da gestão é função da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos.

15. A abordagem do presente trabalho consiste em verificar, por meio da avaliação de controles internos, as práticas de governança e de gestão das aquisições, efetuando-se testes substantivos (inclusive de conformidade) em contratos a fim de evidenciar que controles com deficiências não contribuem para mitigar os riscos de desconformidades/ineficiência nas contratações.

16. Com respeito aos contratos avaliados, optou-se por escolher os contratos para prestação de serviços de limpeza e vigilância. A escolha decorreu dos seguintes critérios:

a) Relevância: há relevância social que consiste no risco de inadimplência das obrigações trabalhistas e previdenciárias com os trabalhadores contratadas para a prestação desses serviços na APF;

b) Materialidade: os contratos de terceirização consomem boa parte do orçamento de custeio das organizações públicas;

c) Risco: constantemente os meios de comunicação dão notícia de problemas decorrentes do inadimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias desses contratos;

d) Oportunidade: com a prolação do Acórdão 1.214/2013-Plenário, diversas orientações para dar maior robustez a esses contratos foram proferidas, sem que o TCU tenha averiguado se estão sendo seguidas e se surtiram efeito.

2.3. Objetivo e questões de auditoria

17. O objetivo geral desta fiscalização foi avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pelo TRT-7ª Região estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

18. Como objetivos específicos, podem-se citar:

a) avaliar a existência de deficiências nas práticas de governança e gestão das aquisições, utilizando a legislação aplicável e as boas práticas como parâmetro;

b) ratificar (ou retificar) as informações apresentadas pelo TRT-7ª Região em resposta ao levantamento do perfil de governança das aquisições realizado pelo TCU em 2013;

c) avaliar a existência de deficiências nos controles internos em nível de atividade no processo de aquisição;

d) avaliar aspectos de conformidade das contratações de serviços terceirizados de limpeza, vigilância e transporte de pessoas;

e) avaliar a possível contribuição das deficiências nos controles para a ocorrência de desconformidades nas contratações.

19. Dessa forma, com base no objetivo da fiscalização e a fim de avaliar a aderência do TRT – 7ª Região às melhores práticas de governança e de gestão das aquisições, foram elaboradas doze questões de auditoria, agrupadas neste relatório em sete temas, conforme ilustra a tabela a seguir:

Temas	Questões de Auditoria (Q1 a Q12)
Liderança	Q1 - As práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições?
Estratégia	Q2 –As práticas de estratégia contribuem para uma boa gestão das aquisições?
Controle	Q3 –As práticas de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições?
Planos	Q4 - O processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições?
Pessoas	Q5 - A gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições?
Processos	Q6 - Há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições?
Conformidade dos contratos	Q7 - Os estudos técnicos preliminares contribuem para assegurar a viabilidade da contratação?
	Q8 - Há plano de trabalho da contratação que explicita a opção da organização pela terceirização do serviço? (Sisg)
	Q9 - O Edital, incluindo o Termo de Referência e a minuta de Contrato, contém elementos que contribuem para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?
	Q10 - A seleção do fornecedor é executada de forma a contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?
	Q11 - A gestão do contrato é realizada de forma a contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?
	Q12 –Há controles internos compensatórios em nível de atividade no processo de aquisição?

20. A questão de auditoria oito não foi aplicada ao TRT-7ª Região, uma vez que trata da elaboração de plano de trabalho para contratações de serviços, obrigação contida no Decreto 2.271/1997, artigo 2º, o qual não é cogente aos órgãos do poder judiciário.

2.4. Metodologia

21. Para a realização deste trabalho, que tem natureza de auditoria integrada (operacional e conformidade), foram observados os documentos intitulados “Padrões de Auditoria de Conformidade”, aprovado pela Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009; “Manual de Auditoria Operacional”, aprovado pela Portaria-Segecex4, de 26/2/2010; “Orientações para Fiscalizações de Orientação Centralizada”, aprovado pela Portaria-Adplan 2, de 23/8/2010; e “Normas de Auditoria do TCU” (NAT), aprovada por meio da Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, posteriormente alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011. Em especial, a estrutura do relatório foi baseada no “Manual de Auditoria Operacional”.

22. Durante a fase de planejamento da FOC, a Selog, unidade técnica orientadora dos trabalhos definiu as questões, os procedimentos de auditoria e os possíveis achados com o seguinte embasamento:

a) questões de auditoria um a seis e doze, com base nos itens do questionário utilizado no levantamento relativo ao perfil de governança de aquisições de 2013;

b) questões de auditoria sete a onze, com base no documento RCA – Riscos e Controles nas Aquisições, publicado no site da Selog (<http://www.tcu.gov.br/selog>, menu “Riscos e Controles nas Aquisições”) em atenção ao Acórdão 1.321/2014-Plenário.

23. Como resultado dessa fase, foram geradas as matrizes de planejamento e de achados-padrão das auditorias. Essas matrizes foram aperfeiçoadas com a participação das unidades envolvidas na FOC durante workshop, realizado presencialmente em Brasília e por meio de vídeo conferência nos estados participantes.

24. A fim de obter evidências que possibilitassem a avaliação das informações fornecidas em resposta ao Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, foi encaminhado o Ofício EA 2/2014-TCU/Secex-CE, de 30/9/2014, o qual solicitou documentos e informações sobre os objetos analisados nesse trabalho (peça 1).

25. Durante a execução, foram aplicados procedimentos de análise documental e entrevistas. Também foram solicitadas informações adicionais por meio do Ofício de Requisição EA 5/2014-TCU/Secex-CE e e-mails (peça 5).

26. Concomitante à execução dos procedimentos e registro dos achados, as conclusões preliminares a que chegava a equipe de auditoria eram discutidas com o supervisor do trabalho, bem como com os interlocutores designados pelo TRT-7ª Região.

27. Outro procedimento sistematizado foi a avaliação da existência ou não de divergência, para os pontos avaliados nas seis primeiras questões, entre a situação declarada no Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013 e a situação encontrada na organização, registrado em papel de trabalho padronizado (peça 61).

28. O relatório preliminar de auditoria foi submetido aos comentários do gestor, por meio do Ofício EA/TCU/Secex-CE 2/2015 (peça 6), conforme prevê os parágrafos 145 e 146 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, de 8/12/2010. Em resposta, o TRT – 7ª Região remeteu o Ofício TRT7/DG 9/2015 (peça 60), cujas considerações foram avaliadas e não geraram ajustes no relatório preliminar.

29. Solicitou-se, inclusive, a identificação das possíveis causas das deficiências nos controles de governança e de gestão das aquisições, bem como na conformidade dos contratos, a fim de contribuir para análise acerca das propostas de encaminhamento a serem feitas neste e no relatório de consolidação. Para cada achado identificado, o gestor foi orientado a escolher uma ou mais dentre as seguintes possíveis causas: 1. Impossibilidade legal; 2. Falta de orientação; 3. Desconhecimento sobre

o tema; 4. Pouca cultura com respeito a riscos e controles; 5. Relação custo/benefício desfavorável; 6. Falta de pessoal; 7. Falta de capacitação adequada; 8. Outras. As causas apontadas pelo gestor (peça 7) foram incorporadas ao relatório.

30. Além de dispositivos constitucionais, legais e infra legais, foram utilizados como principais critérios o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública e decisões do TCU relacionadas à governança. Também foram utilizados como critério o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e outros modelos internacionais aplicáveis à governança e à gestão de aquisições, tais como o publicado pela Federação Internacional de Contadores (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective) e o utilizado pelo Government Accountability Office (GAO), Entidade de Fiscalização Superior dos E.U.A. (Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies).

31. Registre-se que o arcabouço normativo que trata de controles ligados à governança e gestão das aquisições cogente às organizações públicas federais é muito incipiente, como se pode observar no documento contendo a fundamentação das perguntas do perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, base das questões e procedimentos de parte desta auditoria, podendo ser consultado em <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>. Esse documento contém o mapeamento dos excertos das normas, jurisprudência e boas práticas que sustentaram as perguntas do Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, de forma que se opta, neste relatório, por citar, sem transcrever, os critérios de auditoria utilizados para caracterizar os achados de auditoria relatados a seguir, uma vez que podem ser consultados na URL <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>.

32. Assim, este trabalho valeu-se de considerar “critérios emprestados” com base no seguinte procedimento: para os achados de conformidade cujo critério utilizado se aplica ao ente auditado, foram propostas determinações; para os achados em que o critério não se aplica ao ente auditado, foram propostas recomendações. Da mesma forma, para os achados de governança, cujos critérios foram retirados de modelos e referenciais de boas práticas, tendo em vista ausência de normativos sobre o tema, também foram feitas recomendações sem força cogente.

33. Desse modo, não se pode alegar que determinações estão sendo propostas ao auditado com base em critérios que não são vinculantes para ele. Nesse caso, os critérios serviram tão somente como base para propostas de recomendação. Por exemplo, caso o critério identificado se encontre em uma Instrução Normativa da SLTI, que não é cogente ao TRT-7ª Região, utilizou-se o critério para fundamentar uma recomendação.

34. Como um dos objetivos específicos desse trabalho foi avaliar a existência de deficiências nos controles, foi utilizado o termo *deficiências* para iniciar o título dos achados desta natureza, caracterizando situações onde tais controles não estão adequados, expondo a organização a riscos, suscitando uma necessidade de melhoria por parte da organização. Por racionalidade na redação dos achados, a fim de padronizar o título dos achados em todas as fiscalizações da FOC e evitar a duplicação da quantidade de achados-padrão, o termo *deficiências* foi usado indistintamente para os casos em que o controle existe, mas carece de aperfeiçoamento, bem como para os casos de inexistência, nos quais o controle não estava implantado.

35. Nesses casos, as recomendações ou determinações foram direcionadas precipuamente ao aperfeiçoamento dos processos de trabalho, por meio da criação ou adequação de controles internos que reduzam o impacto ou a probabilidade da ocorrência de eventos de risco nas aquisições realizadas pela organização.

36. Por fim, considerando que as falhas e impropriedades descritas neste relatório tendem a ser recorrentes em todas as organizações, propõe-se que as auditorias desta FOC tivessem uma postura mais preventiva, orientativa e pedagógica, de forma que se optou pela não responsabilização de gestores apesar da grande quantidade de falhas identificadas.

2.5. Limitações

37. Não houve, por parte dos auditados, a imposição de qualquer limitação ou restrição aos trabalhos desta equipe.

2.6. Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

38. O VRF alcançou o montante de R\$ 8.032.568,64. Foi considerado, para fins de volume de recursos fiscalizados, a soma dos valores anuais dos contratos 13/2012 (limpeza) e 13/2011 (vigilância), fiscalizados nesta auditoria.

39. As deliberações propostas neste relatório não impactarão as contas da organização fiscalizada.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

Liderança

40. A questão de auditoria Q1 teve como objetivo avaliar se as práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições.

41. Sobre o componente 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.

42. No componente liderança, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

a) a organização executa processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da função de aquisições considerando as competências para as atividades;

b) a organização executa avaliação da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, a fim de verificar se os recursos humanos estão em quantidade e com a qualificação adequada às suas atribuições;

c) há um código de ética implantado, divulgado e monitorado;

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

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

3.1. - Deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições (A1)

Situação encontrada:

44. O item A.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização seleciona os ocupantes das funções-chave na área de aquisições são selecionados por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades.

45. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT – 7ª Região declarou que não realiza tal processo.

Causas:

46. O gestor informou que a possível causa é a ausência de orientação. Esclareceu que o mapeamento das atribuições e competências dos cargos de gestão está prestes a ser concluído. Aduziu que há contrato com a empresa Leme Consultoria e que a implantação da gestão por competências estava em fase inicial (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

47. Seleção de pessoal não qualificado para desempenhar funções-chave da área de aquisições (efeito potencial).

Critérios:

48. Decreto 5.707/2006, art. 1º, inc. III.

49. Gespública, item 6.1 – B (Decreto 5.378/2005).

Evidências:

50. Resposta ao item A.1 do questionário PerfilGovAquisições 2013 (peça 4).

Conclusão da equipe:

51. A organização não seleciona os ocupantes das funções-chave na área de aquisições por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades.

Proposta de encaminhamento:

52. Recomendar ao TRT-7ª Região que discipline a forma de acesso às funções-chave dos setores de aquisições, incluindo as funções de liderança, em especial à função de principal dirigente responsável pelas aquisições, considerando as competências multidisciplinares, técnicas e gerenciais necessárias para estas funções.

3.2. - Deficiências na avaliação da estrutura de recursos humanos na área de aquisições (A2)

Situação encontrada:

53. O item A.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questiona se a estrutura de recursos humanos da área de aquisições (quantitativo e qualificação de pessoal) é avaliada periodicamente.

54. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT-7ª Região declarou que não realiza tal processo, mas que elaborou plano de ação para adotar a prática. Em atendimento ao Ofício EA 2/2014 – TCU/Secex-CE, a organização apresentou o Ato 147/2012, de 17/5/2012, que instituiu comitê gestor regional de implantação do Modelo de Gestão por Competência de que trata a Resolução CSJT 92/2012 (peças 8, 9, 10 e 11).

55. Em atendimento ao Ofício EA 5/2014 – TCU/Secex-CE, de 15/10/2014, o TRT-7ª Região aduziu que o quantitativo de pessoal seria insuficiente e a qualificação do pessoal, embora adequada, é passível de aprimoramento contínuo, mediante ampliação de sua capacitação, conforme Relatório do Diretor da Divisão de Licitações e Contratos (DLC) (peça 12 e 13).

Causas:

56. O gestor informou que as possíveis causas são desconhecimento sobre o tema, pouca cultura com respeito a riscos e controles e excesso de serviços nas unidades (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

57. Quantidade inadequada de pessoal para desempenhar as atividades da área de aquisições (efeito potencial).

58. Qualificação insuficiente do pessoal responsável por desempenhar as atividades da área de aquisições (efeito potencial).

Critérios:

59. Decreto 5.707/2006, art. 1º, inc. III.

Evidências:

60. Resposta ao item A.2 do questionário PerfilGovAquisições 2013 (peça 4) e respostas aos Ofícios EA 2/2014-TCU/Secex-CE e 5/2014-TCU/Secex-CE (peças 8, 9, 10, 11 e 12).

61. Conclusão da equipe:

62. A organização não avalia periodicamente a estrutura de recursos humanos da área de aquisições em termos quantitativo e de qualificação de pessoal.

Proposta de encaminhamento:

63. Recomendar a organização que realize avaliação quantitativa e qualitativa de pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esse setor realize a gestão das atividades de aquisições da organização.

Estratégia

64. A questão de auditoria Q2 teve como objetivo avaliar se a estratégia organizacional contribui para uma boa gestão das aquisições.

65. Sobre o componente estratégia, o RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública – publicado pelo TCU registra:

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.

66. No componente estratégia, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

a) há estabelecimento de diretrizes para as aquisições, como políticas de terceirização, de compras, de estoques dentre outras, que direcionam as decisões operacionais das aquisições (por exemplo, quais serviços devem ser contratados e quais devem ser executados com servidores);

b) há estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições, de forma que cada setor tenha atribuições específicas e se possam implementar mecanismos de segregação de funções críticas;

c) 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.

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

3.3. - Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições (A5)

Situação encontrada:

68. O item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questiona se a Alta Administração da organização aprovou e publicou para a organização:

a) estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);

b) política de compras;

c) política de estoques (quantidade e procedimentos de retirada);

d) política de sustentabilidade;

e) política de compras conjuntas.

69. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT – 7ª Região declarou que não estabeleceu estratégias de terceirização, política de compras, política de estoques e política de compras conjuntas.

70. Afirmou que possuía apenas política de sustentabilidade, apresentando, para tanto, o Ato TRT7 119/2010, a Resolução TRT7 280/2008, a Resolução CSJT 103/2012 – disponível no Portal do TRT7 na Internet e o Ato CSJT GP SG 307/2012 - Fórum de Contratação Sustentáveis (peças 10, 14, 15, 16 e 17).

Causas:

71. O gestor informou que as possíveis causas para as deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições são a ausência de orientação, pouca cultura com respeito a riscos e controles, falta de pessoal e excesso de serviço nas unidades. Ressaltou que há projetos de lei para criação de cargos e funções e estudo que indica o alto absenteísmo causado pelo excesso de serviço e carência de pessoal (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

72. Realização de aquisições que não estejam alinhadas às diretrizes estratégicas da organização (efeito potencial).

Crerios:

73. Gespública, itens 2.1, 2.3.2 e 4.1 (sustentabilidade)

Evidências:

74. Resposta do TRT- 7ª Região ao item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013, Ato TRT7 119/2010, Resolução TRT7 280/2008, Resolução CSJT 103/2012 – disponível no Portal do TRT7 na Internet e Ato CSJT GP SG 307/2012 - Fórum de Contratação Sustentáveis (peças 4, 10, 14, 15, 16 e 17).

Conclusão da equipe:

75. O TRT- 7ª Região não estabeleceu as seguintes diretrizes para a função de aquisições:

- a) estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);
- b) política de compras;
- c) política de estoques;
- d) política de compras conjuntas.

Proposta de encaminhamento:

76. Recomendar a organização que estabeleça diretrizes para área de aquisições incluindo:

- a) estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);
- b) política de compras;
- c) política de estoques;
- d) política de compras conjuntas.

3.4. - Deficiências no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para a área de aquisições (A6)

Situação encontrada:

77. O item B.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se há

normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados.

78. Em resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT – 7ª Região declarou que haveria tais normativos internos.

79. Como evidência, solicitada por meio do Ofício EA 2/2014-TCU/Secex-CE (peça 6), o TRT – 7ª Região apresentou o Regulamento Geral aprovado em Sessão do Pleno de 19/4/1999 e a Resolução TRT7 376/2008, bem como o Ato TRT7 200/2010 e o Regimento Interno-Delegação de Competência (peças 10, 18-22 e 24-25).

80. O Regulamento Geral estabelece somente as competências das áreas do TRT-7ª Região, incluindo os setores relacionados às áreas de aquisições (peça 20).

81. Entretanto, tais documentos não estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades de cargos efetivos, tais como pregoeiros e fiscais de contratos, com respeito às aquisições.

82. O item B.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se há normativos internos que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições.

83. Em resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT-7ª Região declarou que não estabeleceu referidas competências, atribuições e responsabilidades.

84. Foi informado, ainda, que o TRT-7ª Região não dispõe de controles internos para monitorar os atos delegados, de acordo com a resposta ao Ofício EA 5/2014/TCU/Secex-CE (peça 12, p. 12).

Causas:

85. O gestor informou que as possíveis causas para as deficiências no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades são a ausência de orientação, falta de capacitação adequada e excesso de serviço nas unidades. Ressaltou que foi firmado contrato com a empresa Leme Consultoria, objetivando a implantação da gestão por competências em fase inicial, o que implica, dada a ausência de mapeamento anterior das competências dos gestores, e, ainda, não haver o mapeamento para funções que não sejam de gestão, na inexistência de planos de desenvolvimento individuais (PDI) para os gestores e demais funções, e da consequente capacitação para suprir eventuais *gap's* (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

86. Ausência de segregação de funções em atividades críticas (potencial).

87. Desconhecimento acerca de quem é o responsável por realizar atividades na área de aquisições (potencial).

88. Sobreposição de responsabilidades pela realização de uma mesma atribuição (potencial).

89. Falta de envolvimento formal da alta administração nas decisões relativas às aquisições (efeito potencial).

Critérios:

90. Princípio da segregação de funções e princípio da prudência.

91. IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), item 084.

92. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 2.3.1.

Evidências:

93. Respostas ao Ofício EA 2/2014/TCU/Secex-CE e ao Ofício EA 5/2014/TCU-Secex-CE (peças 10 e 12), Regulamento Geral aprovado em Sessão do Pleno de 19/4/1999 e Resolução TRT7 376/2008, Ato TRT7 200/2010 e Regimento Interno-Delegação de Competência (peças 18-22 e 24-25).

Conclusão da equipe:

94. O TRT – 7ª Região não estabelece as competências, atribuições e responsabilidades de cargos efetivos da área de aquisições, nem do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições, bem como não dispõe de controles internos para monitorar os atos delegados.

Proposta de encaminhamento:

95. Recomendar ao TRT-7ª Região que estabeleça em normativos internos:

a) as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo com respeito às aquisições, nesses incluídos, mas não limitados, a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;

b) as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições, em especial dos pregoeiros e fiscais de contratos.

c) controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações.

3.5. – Deficiências na instituição de instâncias colegiadas para aquisições (A7)

Situação encontrada:

96. O item B.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a Alta Administração designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

97. Em resposta enviada ao TCU (Ofício TRT GP 49/2014 (peça 4), o TRT – 7ª Região declarou que não designou formalmente referido corpo colegiado.

Causas:

98. O gestor, em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, não apresentou possíveis causas para a não designação formal de corpo colegiado responsável por auxiliar o TRT-7ª Região nas decisões relativas às aquisições (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

99. Realização de aquisições que não atendam às demandas da organização como um todo (potencial).

100. Realização de aquisições desalinhadas aos objetivos estratégicos da organização (potencial).

Crítérios:

101. IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), item 073.

Evidências:

102. Resposta do TRT- 7ª Região ao item B.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013, Ofício TRT GP 49/2014 (peça 4).

Conclusão da equipe:

103. A Alta Administração do TRT – 7ª Região não designou formalmente corpo colegiado responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

Proposta de encaminhamento:

104. Recomendar ao TRT-7ª Região que avalie a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, 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.

Controle

105. A questão de auditoria Q3 teve como objetivo avaliar se as práticas de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições.

106. Sobre o componente controle, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG), publicado pelo TCU, 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.

107. No componente 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 esta gestão é realizada;

b) existem canais que recebem denúncias sobre impropriedades nas aquisições da organização;

c) a função de auditoria interna está estabelecida e atua segundo as boas práticas internacionais sobre o tema (IPPF), não realizando atividades de cogestão;

d) a organização dá publicidade das decisões sobre o julgamento das contas, agendas de dirigentes superiores e tem transparência ativa quanto a todos os documentos de seus processos administrativos de aquisição;

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

3.6. - Deficiências na gestão de risco das aquisições (A8)

Situação encontrada:

109. Os itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam se:

a) a Alta Administração estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições;

b) a organização capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos;

c) a organização realiza gestão de riscos das aquisições.

110. Em resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT-7ª Região declarou que:

a) a Alta Administração não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições;

b) não prevê adotar a prática de capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos; e

c) adota parcialmente a prática de realizar gestão de riscos das aquisições.

111. Como evidência, solicitada por meio do Ofício EA 2/2014/TCU/Secex-CE (peça 6), o TRT 7ª Região apresentou os Processos 1979/2014; 5625/2014; 9277/2013; 11771/2013; 14417-2012-7; e a Portaria DG 375/2011, que obriga a observância da IN MPOG 04/2010 - Gestão de Riscos (peças 26-31).

112. Entretanto, a documentação apresentada tratada adoção de processo de contratação de

solução de TI, em conformidade com a Instrução Normativa 4 da Secretaria de Logística do Ministério do Planejamento, mas sem englobar a gestão/gerenciamento de riscos na área de aquisições.

Causas:

113. O gestor informou que as possíveis causas para as deficiências na gestão de risco na área de aquisições são desconhecimento sobre o tema, pouca cultura com respeito a riscos e controles, falta de pessoal, falta de capacitação adequada e excesso de serviço nas unidades. Para tanto, destaca projetos de lei para criação de cargos e funções, estudo que indica o alto absenteísmo causado pelo excesso de serviço e carência de pessoal e a inexistência de capacitação para gestão de risco (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

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

CrITÉRIOS:

115. Gespública, item 1.1 – C;

116. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 2.3.1.

Evidências:

117. Resposta aos itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 4) e Ofício TRT7.DG 102/2014 em resposta ao Ofício EA 2/2014/TCU/Secex-CE, Processos 1979/2014; 5625/2014; 9277/2013; 11771/2013; 14417-2012-7; e a Portaria DG375/2011 (peças 26 a 31).

Conclusão da equipe:

118. O TRT – 7ª Região não estabelece diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos e não realiza gestão de riscos das aquisições.

Proposta de encaminhamento:

119. Recomendar ao TRT-7ª Região que:

- a) estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;
- b) capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;
- c) realize gestão de riscos das aquisições.

3.7. - Deficiências na função de auditoria interna (A10)

Situação encontrada:

120. Os itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 contém as seguintes perguntas:

a) a unidade de auditoria interna emite pareceres em processos de contratações específicos, como parte de sua rotina ou mesmo de forma esporádica?

b) a unidade de auditoria interna executou trabalhos, no último ano, de avaliação de gestão de riscos?

121. Em resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT-7ª Região declarou que:

a) a unidade de auditoria interna não emite pareceres em processos de contratações específicos;

b) a unidade de auditoria interna não executou trabalhos, no último ano, de avaliação de governança e de gestão de riscos, nem de controles internos na função de aquisições, avaliando apenas a conformidade na área de licitações e contratos.

Causas do achado:

122. O gestor informa que as possíveis causas para a deficiência na função de auditoria interna são a pouca cultura com respeito a riscos e controles, falta de pessoal e excesso de serviços nas unidades (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

124. Acórdão 1.074/2009 – Plenário, item 9.1.2;

125. IIA - The Institute of Internal Auditors. Estrutura Internacional de Práticas Profissionais. Itens: 1120, 2100 e 2120.

Evidências:

126. Resposta aos itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 4).

Conclusão da equipe:

127. A unidade de auditoria interna da organização não realiza trabalhos de avaliação de governança e de gestão de riscos da organização, nem faz avaliação de controles internos na função aquisição.

Proposta de encaminhamento:

128. Recomendar ao TRT-7ª Região que inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação de governança e de gestão de riscos da organização, bem como dos controles internos na função aquisição.

3.8. - Deficiências em *accountability* (A11)

Situação encontrada:

129. O item C.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta, com respeito a *accountability* e transparência, se a Alta Administração:

a) estabeleceu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet;

b) determina a publicação na sua página na Internet da decisão quanto a regularidade das contas proferidas pelo órgão de controle externo;

c) determina a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

130. Em resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT – 7ª Região respondeu SIM para os itens a) e b) e NÃO para o item c).

131. Como evidências, solicitada por meio do Ofício EA 2/2014/TCU/Secex-CE (peça 6), o TRT - 7ª Região apresentou a Resolução TRT7 377/2012 – Lei de Acesso à Informação e o Ato TRT7 454/2011, trazendo as diretrizes e publicações dos itens a) e b) (peças 32-33).

132. Quanto ao item c), não há publicação da agenda de compromissos.

Causas do achado:

133. O gestor não apresentou causas para a deficiência em *accountability*.

Efeitos/Consequências do achado:

134. Prejuízo ao controle social dos processos de aquisição (efeito potencial).
135. Falta de transparência.

Critérios:

136. Lei 12.813/2001, art. 11 c/c art. 2º.

Evidências:

137. Resposta ao item C.6 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 4).
138. Ofício TRT7.DG 102/2014 em resposta ao Ofício 2/2014/TCU/Secex-CE (peças 10 e 23).

Conclusão da equipe:

139. Não há determinação para publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições na Internet.

Proposta de encaminhamento:

140. Recomendar ao TRT-7ª Região que publique na Internet a agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

Planos

141. A questão de auditoria Q4 teve como objetivo avaliar se o processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições.

142. Planejamento é princípio fundamental da administração pública e sobre este componente buscou-se avaliar se a organização pratica um processo de planejamento das aquisições contemplando um plano contendo o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano. Tal instrumento deveria ser utilizado para a elaboração da proposta orçamentária anual e para o respectivo acompanhamento.

143. Também foi avaliada a existência de um Plano de Logística Sustentável (PLS) ou equivalente, isto é, um plano contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

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

3.9. - Deficiências no processo de planejamento das aquisições (A12)

Situação encontrada:

145. Os itens D.2 e D.2.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições para o período mínimo de um ano.

146. Em resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT – 7ª Região respondeu que não prevê adotar a prática.

Causas do achado:

147. O gestor informou que as possíveis causas para a deficiência no processo de planejamento das aquisições são ausência de orientação, pouca cultura com respeito a riscos e controles, falta de pessoal e excesso de serviços nas unidades. Ressaltou que há projeto de lei para a criação de cargos e funções. Aduziu que há estudo indicando o alto absenteísmo causado pelo excesso de serviço e carência de pessoal (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

148. Realização de aquisições sem vinculação ao PEI (efeito potencial).

149. Imprevisibilidade da demanda de trabalho da unidade de aquisições (efeito real).
150. Realização de aquisições sem prazo adequado para planejamento (efeito potencial).
151. Falta de recursos previstos no orçamento para a realização da aquisição (efeito potencial).
152. Realização de contratações emergenciais sem amparo legal (efeito potencial).

Crítérios:

153. Gespública, item 2.2 – Implementação das estratégias.

Evidências:

154. Resposta ao item D.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 4).

Conclusão da equipe:

155. A organização não executa processo de planejamento das aquisições com a aprovação de um plano de aquisições para o período mínimo de um ano.

Proposta de encaminhamento:

156. Recomendar ao TRT-7ª Região 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, 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 a aquisição, programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo estratégico apoiado pela aquisição;

b) aprovação pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

c) divulgação do plano de aquisições na internet;

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

3.10. - Inexistência de Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) (A13)

Situação encontrada:

157. O item D.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização aprovou um Plano de Gestão de Logística Sustentável - PLS (ou equivalente), isto é, um plano contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

158. Em resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT – 7ª Região declarou que não prevê adotar a prática.

Causas do achado:

159. O TRT – 7ª Região não apresentou possíveis causas para a inexistência do Plano de Logística Sustentável (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

160. Realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade (efeito potencial).

161. Desperdício de recursos naturais (efeito potencial).

Crítérios:

162. Lei 8.666/93, art. 3º, caput;
163. Decreto 7.746/2013, artigo 16.
164. IN SLTI 10/2012, arts. 12, 13 e 14.

Evidências:

165. Resposta ao item D.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 4).

Conclusão da equipe:

166. A organização não possui um Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Proposta de encaminhamento:

167. Recomendar a organização que:
- a) elabore e aprove um Plano de Gestão de Logística Sustentável, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permita a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos;
 - b) publique no seu sítio na internet o PLS aprovado;
 - c) estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS.

Pessoas

168. A questão de auditoria Q5 teve como objetivo avaliar se a gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições.
169. Quanto a gestão de pessoas, foram avaliados a existência de mapeamento de competências necessárias à função de aquisições, condição necessária para uma boa gestão de pessoas, bem como se a capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições é adequada à execução das atividades.
170. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.11. – Deficiências no mapeamento das competências necessárias à função de aquisições (A15)

Situação encontrada:

171. O item E.1 Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se são identificadas e definidas as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições.
172. Em resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT – 7ª Região declarou que elaborou Plano de Ação para elaborar a prática.
173. Em resposta ao Ofício EA 2/2014/TCU/Secex-CE (peça 6), o TRT – 7ª Região informou (Ofício TRT7.DG 102/2014, peça 23) que contratou a empresa de Consultoria Leme (Contrato 25/2013), tendo sido prorrogado até 31/12/2014 (1º TA), para prestação de serviço de consultoria especializada para estruturação e implantação do Plano de Gestão de Pessoas por Competências, tendo sido, inclusive, instituído o Comitê Gestor Regional de Implantação do Modelo de Gestão por Competências (Ato TRT7 147/2012 e Resolução CSJT 92/2011).

Causas do achado:

174. O TRT – 7ª Região apresentou como possíveis causas para a deficiência no mapeamento das competências necessárias à função de aquisições a ausência de orientação e a carência de recursos orçamentários para o mapeamento integral do TRT – 7ª Região (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

175. Desconhecimento acerca das competências necessárias ao desempenho adequado das atividades realizadas pela área de aquisições (efeito real).

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

Critérios:

177. Decreto 5.707/2006, artigo 1º, inciso III.

178. Resolução CNJ 111/2010, artigo 2º, inciso II.

Evidências:

179. Resposta ao item E-1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 e ao Ofício EA 2/2014/TCU/Secex-CE (peça 4).

180. Ofício TRT7.DG 102/2014, Contrato 25/2013 (Leme Consultoria), Ato TRT7 147/2012 e Resolução CSJT 92/2011 (peças 34-38).

Conclusão da equipe:

181. A organização não identificou nem definiu as competências necessárias para o desempenho das funções básicas da área de aquisições.

Proposta de encaminhamento:

182. Recomendar à organização que estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisições, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições.

3.12. – Deficiência na capacitação de servidores na função de aquisições (A16)

Situação encontrada:

183. O item E.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições.

184. Em resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT – 7º Região declarou que não existe a referida política de capacitação.

185. Os itens E.4.4 e E.4.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam se os pregoeiros, fiscais e gestores de contratos recebem treinamento específico para a condução de pregões, atividades de fiscalização e gestão de contratos, periodicamente.

186. Em resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT – 7ª Região declarou que adota parcialmente a prática em relação aos pregoeiros, fiscais e gestores de contratos.

187. Em resposta ao Ofício EA 2/2014/TCU/Secex-CE, o TRT – 7º Região apresentou como evidência (Ofício TRT7.DG 102/2014) os Cursos de Atualização de Pregoeiros e Fiscais de Contratos – Relatório DRH (peças 10, 23, 39 e 40).

Causas do achado:

188. O TRT – 7ª Região apresentou como possíveis causas para a deficiência na capacitação de servidores na função de aquisições a ausência de orientação, a falta de capacitação adequada e excesso de serviços nas unidades.

189. Acrescentou que foi firmado Contrato com a Leme Consultoria para implantação da gestão por competências que está em fase inicial, o que implica, dada a ausência de mapeamento anterior das competências dos gestores, e ainda não haver o mapeamento para funções que não sejam de gestão, na inexistência de Plano de Desenvolvimento Individual (PDI) para os gestores e demais funções e da consequente capacitação para suprir eventuais *gap's* (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

191. Decreto 5.707/2006, artigos 2º e 5º.
192. Portaria MP 208/2006, artigo 2º, I, e artigo 4º.
193. Gespública, item 6.2 – Capacitação e Desenvolvimento.

Evidências:

194. Resposta aos itens E-3, E-4.4 e E-4.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 e ao Ofício EA 2/2014/TCU/Secex-CE (peça 4).
195. Ofício TRT7.DG 102/2014, Cursos de Atualização de Pregoeiros e Fiscais de Contratos – Relatório DRH (peças 10, 23, 39 e 40).

Conclusão da equipe:

196. A organização não possui Plano Anual de Capacitação dos servidores que integram a área de aquisições.

Proposta de encaminhamento:

197. Recomendar ao TRT – 7º Região que:
- a) elabore Plano Anual de Capacitação para a organização contemplando ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições;
 - b) adote mecanismos para acompanhar a execução do Plano Anual de Capacitação.

Processos

198. A questão de auditoria Q6 teve como objetivo avaliar se há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições.

199. As normas da série ISO 9000 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.

200. Processos de trabalho são conjuntos de atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em produtos (saídas).

201. Com base neste princípio, a fim de obter qualidade nas contratações, as organizações devem sistematizar por meio de processos de trabalho, suas aquisições.

202. Neste componente, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

- a) estabelecimento de processos de trabalho para o planejamento de cada uma das contratações, seleção do fornecedor e gestão dos contratos;
- b) estabelecimento de padrões diversos (e sua utilização), como minutas de editais, listas de verificação para atuação das consultorias jurídicas, entre outros, que aumentam a produtividade dos processos de contratação e contribuem para a diminuição de erros.

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

3.13. - Processos de Trabalho de Contratação ‘ad hoc’ (A17).

Situação encontrada:

204. O item F-3 a F-5 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para o planejamento de cada uma de suas contratações, para a seleção do fornecedor e para a gestão de contratos.

205. Em resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT – 7ª Região declarou que não prevê adotar as referidas práticas.

206. Em resposta ao Ofício EA 2/2014/TCU/Secex-CE, o TRT – 7ª Região confirmou a resposta ao questionamento inicial (peças 10 e 23).

Causas do achado:

207. O TRT – 7ª Região apresentou como possíveis causas para a não utilização de processo de trabalho aprovado para o planejamento e gestão das contratações são a ausência de orientação, pouca cultura com respeito a riscos e controles, falta de pessoal, ausência de normatização interna sobre o tema e excesso de serviços nas unidades.

208. Aduziu que há projeto de lei para criação de cargos e funções e estudo que indica o alto absenteísmo causado pelo excesso de serviço e carência de pessoal.

Efeitos/Consequências do achado:

209. Falta de padronização de procedimentos (efeito real).

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

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

Crítérios:

212. ISO 9001

213. Princípio da abordagem por processos

Evidências:

214. Resposta aos itens F.3, F.4 e F.5 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 e ao Ofício EA 2/2014/TCU/Secex-CE (peças 4, 10 e 23).

Conclusão da equipe:

215. A organização não formaliza processos de trabalho relacionados à atividade de aquisições (planejamento, seleção do fornecedor e gestão dos contratos).

Proposta de encaminhamento:

216. Recomendar ao TRT-7ª Região que defina um processo formal de trabalho para:

- a) planejamento de cada uma das aquisições;
- b) seleção do fornecedor;
- c) gestão dos Contratos

3.14. - Deficiência no estabelecimento e adesão a padrões (A18)

Situação encontrada:

217. Os itens F.6 e F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questionam, com respeito a padrões, se a organização reconhece e utiliza documentos e procedimentos padronizados por ela ou pelo Órgão Governante Superior – OGS respectivo e se a organização definiu seus próprios padrões.

218. Em resposta enviada ao TCU (peça 4), o TRT – 7ª Região declarou que o CNJ e o CSJT padronizaram o conteúdo e formato das informações que devem ser publicadas na internet, em atenção à Lei 12.527/2011, artigo 8º, § 1º, IV (informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive

os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados).

219. Em resposta ao Ofício EA 2/2014/TCU/Secex-CE, o TRT – 7ª Região apresentou, como evidência, o Ato TRT7 179/2012 e Portaria TRT7 501/2012 acerca das Normas Gerais dos Órgãos Superiores (CNJ/CSJT) sobre as padronizações em comento (peças 10 e 23).

220. No entanto, ainda em resposta aos referidos itens F.6 e F.7, o TRT-7ª Região informou que a entidade não possui especificações técnicas para os objetos contratados, nem padronizações próprias ou dos Órgãos Governantes Superiores para minutas de editais e contratos, listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica (itens 3.29 e 3.32) e procedimentos para elaboração das estimativas de preços.

Causas do achado:

221. O TRT – 7ª Região apresentou como possíveis causas para as deficiências no estabelecimento e adesão a padrões a ausência de orientação, pouca cultura com respeito a riscos e controles, falta de pessoal, ausência de normatização interna sobre o tema e excesso de serviços nas unidades.

222. Aduziu que há projeto de lei para criação de cargos e funções e estudo que indica o alto absenteísmo causado pelo excesso de serviço e carência de pessoal.

Efeitos/Consequências do achado:

223. Ocorrência de erros em procedimentos repetitivos (efeito potencial).

224. Não realização de algum procedimento essencial (efeito potencial).

225. Realização de retrabalho na execução de procedimentos (efeito potencial).

Critérios:

226. Princípio da eficiência.

227. Lei 8.666/1993, artigo 11 e artigo 15, inciso I (especificações técnicas padronizadas).

Evidências:

228. Resposta aos itens F.6 e F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 e ao Ofício EA 2/2014/TCU/Secex-CE (peças 4, 10 e 23).

Conclusão da equipe:

229. A organização não utiliza documentos, procedimentos e especificações técnicas padronizadas próprias ou de seus OGS's nos seus processos de aquisições, em relação a minutas de editais e contratos, listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica e procedimentos para elaboração das estimativas de preços.

Proposta de encaminhamento:

230. Recomendar ao TRT-7ª Região:

a) estabeleça e adote padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

b) adote as minutas de editais e contratos, podendo valer-se das minutas publicadas pela AGU;

c) estabeleça e adote procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações.

Conformidade das contratações

231. As questões de auditoria Q7 a Q12 tiveram como objetivo avaliar a conformidade dos processos de contratação.

232. Os achados decorrentes desse tema estão apresentados a seguir.

3.15. - Deficiências no levantamento de mercado (A19)

Situação encontrada:

233. Atualmente, no âmbito do TRT-7ª Região, a prestação dos serviços de transporte é realizada com motoristas e veículos próprios, incluindo a estrutura para manutenção e abastecimento dos carros.

234. Por meio do Ofício EA 5/2014/TCU/Secex-CE (peça 5), foi solicitado ao TRT o estudo para identificar se atual forma de prestação de serviços de transporte (motorista e veículos próprios) é a mais adequada e se há análise de outras soluções existentes no mercado que atendam aos resultados pretendidos para o transporte de pessoas e autoridades no âmbito daquele órgão.

235. Em resposta (peça 12, p. 4; e peça 41, p. 1), o gestor informou que, até o momento, o Coordenador do Setor de Transporte desconhece qualquer tipo de estudo realizado pela administração que definiu o atual formato da prestação de serviços de transporte do TRT – 7ª Região.

236. Aditou que, atualmente, o Coordenador do Setor de Transporte tem buscado informações com outros Regionais com o intuito de coletar informações acerca do funcionamento do serviço de transportes para que a atual Administração tenha mais elementos quando for realizar um estudo mais aprofundado para definir novas políticas para o referido serviço.

237. Portanto, constatou-se que a prestação de serviços de transporte não foi precedida de estudos técnicos preliminares que contivessem levantamento de mercado visando a identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas.

Causa do achado:

238. Não realização de estudos técnicos preliminares.

239. O TRT-7ª Região informou que as possíveis causas para a deficiência no levantamento de mercado (transporte) é a falta de pessoal e o excesso de serviço nas unidades (peça 7).

240. Aduziu que há projetos de lei para criação de cargos e funções e estudos indicando alto absenteísmo causado pelo excesso de serviço e carência de pessoal.

Efeitos/Consequências do achado:

241. Adoção de solução que não é a que apresenta melhor relação custo/benefício (potencial).

Crerios:

242. Lei 8.666/93, art. 6º, inc. IX, alínea c.

Evidências:

243. Resposta ao Ofício EA 5/2014/TCU/Secex-CE (peça 12, p.4; e peça 41, p. 1).

Conclusão da equipe:

244. Não foi realizado, para a prestação de serviços de transporte, um estudo técnico para a identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas.

Proposta de encaminhamento:

245. Recomendar ao TRT-7ª Região que, no seu 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 3.13 retro (parágrafo 216, letra “a”), inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamentos de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a

sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a forma de prestação de serviços utilizada (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c).

246. Determinar ao TRT-7º Região que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a atual forma de prestação de serviços (resolver o problema do transporte de pessoas e cargas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de contratação, compra de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilômetro rodado.

3.16. - Deficiências na estimativa de quantidades de materiais (A20)

Situação encontrada:

247. Por meio do Ofício de Requisição EA 5/2014/TCU/Secex-CE (peça 5), foi solicitado ao TRT-7ª Região que apresentasse estudo para estimar a quantidade de material e de equipamentos para a contratação de serviços de limpeza e conservação.

248. Em resposta, o Setor de Apoio Administrativo (SAA) informou que, mensalmente, fiscaliza o recebimento do material encaminhado pela empresa contratada ao TRT – 7ª Região (peça 12, p. 5).

249. Aduziu que há cláusula de proibição de saída de material sem autorização do fiscal do contrato, conforme item 12.2 do TR – Processo 48.684/2009-6 (peça 12, p. 5; e peça 41, p. 1).

250. Constatou-se que não foi formalizado estudo técnico ou método objetivo para definir ou justificar a quantidade estimada de material e equipamentos utilizados na prestação de serviços de limpeza e conservação.

251. Além disso, a organização não realiza controle gerencial sobre a quantidade de material utilizada atualmente na prestação dos serviços de limpeza e conservação, a fim de manter uma base de informações para estimar de forma mais precisa as quantidades nas futuras contratações desse serviço.

Causas do achado:

252. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

253. Utilização das especificações de outras contratações sem análise crítica.

254. O TRT-7ª Região informou que as possíveis causas para a deficiência na estimativa das quantidades de materiais é a falta de pessoal e o excesso de serviço nas unidades (peça 7).

255. Aduziu que há projetos de lei para a criação de cargos e funções e estudos indicando alto absenteísmo causado pelo excesso de serviço e carência de pessoal.

Efeitos/Consequências do achado:

256. Superfaturamento devido ao superdimensionamento de materiais na contratação, que não são utilizados na execução do contrato de limpeza (potencial).

257. Inexecução dos serviços de limpeza pela subestimativa do material necessário (potencial).

Critérios:

258. Lei 8.666/93, arts. 6º, inc. IX, alínea f e 7º, §4º.

Evidências:

259. Resposta ao Ofício EA 5/2014/TCU/Secex-CE (peça 12 e 41).

Conclusão da equipe:

260. A organização não realizou estudo para estimar da melhor forma possível a quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços de limpeza e conservação. Ainda que não haja remuneração pelo consumo de materiais no contrato, a deficiência na estimativa causa impactos no preço contratado.

261. Além disso, não há um controle gerencial sobre a quantidade de material utilizada atualmente na prestação dos serviços de limpeza e conservação.

262. Considerando que o TRT-7ª Região não possui processo de trabalho formalizado (planejamento das aquisições, seleção do fornecedor e gestão de contratos), e que já há recomendação (item 3.13) para a definição do referido processo, cabe recomendação no sentido da inclusão de controles internos em nível de atividades no processo a ser implantado.

Proposta de encaminhamento:

263. Recomendar ao TRT – 7ª Região que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vierem a ser elaborados em atendimento ao item 3.13 (parágrafo 216, letras “a” e “c”):

1) inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

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

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

2) inclua o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato:

a) manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

3.17 - Deficiências na definição dos postos de trabalhos (A21)

Situação encontrada:

264. Por meio do Ofício de Requisição EA 5/2014/TCU/Secex-CE (peça 5), foi solicitado ao TRT-7ª Região que apresentasse:

a) estudo para definir os índices de produtividade da mão-de-obra contratada para prestação de serviços de limpeza e conservação;

b) estudo para justificar a localização, quantidade e tipo (turno, escala) de postos de trabalho de vigilância;

c) documento que defina o tamanho das áreas internas e externas dos prédios a serem objeto dos serviços de limpeza e conservação.

265. Em resposta ao Ofício EA 5/2014, a organização informou que não há método documentado, no que tange à limpeza e conservação, para a definição da quantidade e tipo de postos de trabalho (peça 12, p. 5; e 41, p. 1-2).

266. Aduziu que é utilizada a área física a ser limpa, em atendimento ao artigo 43 da IN MPOG 2/2008.

267. Não foi formalizado estudo técnico para definir a produtividade da mão-de-obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação. Foram utilizados os índices de produtividade da mão de obra constantes do Anexo III – F da IN SLTI 2/2008.

268. A definição do tamanho das áreas internas e externas dos prédios a serem objeto dos serviços de limpeza e conservação está suportada pelo Anexo II do Termo de Referência do Processo 48.684/2009-6, contemplando áreas e demandas dos serviços.

269. A organização informou que há unidades com maior circulação de pessoas que receberam mais postos de trabalho, embora o cálculo tenha sido feito com base no tamanho da área a ser limpa.
270. O Setor de Vigilância do TRT – 7ª Região esclareceu que as quantidades e tipos de postos de vigilância foram determinados de acordo com a necessidade, na prática, da localização dos postos.
271. Não foi apresentado estudo para justificar a localização, quantidade e tipo (turno, escala) de posto de trabalho de vigilância.
272. Não estão documentadas experiências adquiridas em contratações anteriores, nem o estabelecimento de rotinas de serviço para definir ou reavaliar a produtividade adotada.
273. Ainda em relação à vigilância, não foi realizado estudo visando a otimizar os postos de vigilância, de forma a substituir por recepcionistas ou por agentes de vigilância os que tenham como efetiva atribuição o atendimento ao público.
274. Também não foi realizado estudo para definir os diferentes turnos, de acordo com as necessidades da organização, para postos de escala 44h semanais, visando eliminar postos de 12x36h que ficam ociosos nos finais de semana.

Causas do achado:

275. Deficiência no processo de planejamento das contratações.
276. O TRT-7ª Região informou que as possíveis causas para a deficiência na definição dos postos de trabalho são a ausência de orientação, falta de pessoal e o excesso de serviço nas unidades (peça 7).
277. Aduziu que há projeto de lei para a criação de cargos e funções e estudos indicando alto absenteísmo causado pelo excesso de serviço e carência de pessoal.

Efeitos/Consequências do achado:

278. Contratação de mais postos de trabalho do que o necessário (potencial).
279. Aditivos contratuais para acréscimo de postos de trabalho sem justificativa válida (efeito real).

Critérios:

280. Lei 8.666/1993, arts. 6º, inc. IX, alínea f e 7º, §4º.
281. Decreto 2.271/1997, art. 2º, inc. II (para serviços).
282. IN SLTI/MPOG 02/2008, art. 43, parágrafo único (limpeza) e art. 49, inc. I e artigo 51-A (vigilância).

Evidências:

283. Respostas ao Ofício EA 5/2014/TCU/Secex-CE (peças 12 e 41).
284. Edital PE 05/11-R - Vigilância, Processo 23.034/2010-0 (peça 45).
285. Edital PE 38/11 - Limpeza e Anexos I, II, III, IV, V, V-A do Termo de Referência - Processo 48.684/2009-6 (peças 42, 43, 44, 46 e 47).

Conclusão da equipe:

286. A instituição não formalizou estudo técnico para definir a produtividade da mão-de-obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação.
287. A instituição não apresentou estudo para justificar a localização, quantidade e tipo (turno, escala) de posto de trabalho de vigilância.
288. Não estão documentadas experiências adquiridas em contratações anteriores, nem o

estabelecimento de rotinas de serviço para definir ou reavaliar a produtividade adotada.

289. Em relação à vigilância, não foi realizado estudo visando a otimizar os postos de vigilância, de forma a substituir por recepcionistas ou por agentes de vigilância os que tenham como efetiva atribuição o atendimento ao público.

290. Também não foi realizado estudo para definir os diferentes turnos, de acordo com as necessidades da organização, para postos de escala 44h semanais, visando eliminar postos de 12x36h que ficam ociosos nos finais de semana.

Proposta de encaminhamento:

291. Recomendar ao TRT 7ª Região que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vierem a ser elaborados em atendimento ao item 3.13 (parágrafo 216, letra “a” e “b”), inclua os seguintes controles internos:

1) na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

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

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

2) na etapa de fiscalização técnica do contrato:

a) manter controle gerencial acerca da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

292. Determinar ao TRT-7ª Região que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea f, e artigo 7º, parágrafo 4º, antes de eventual prorrogação do Contrato de limpeza em vigor, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua nos estudos técnicos preliminares da contratação:

a) o estudo e definição da produtividade de mão de obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, à semelhança do previsto na IN SLTI 2/2008, artigo 43, parágrafo único;

b) a definição do tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em planta do prédio atualizada ou documento técnico equivalente.

293. Determinar ao TRT-7ª Região que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do Contrato de vigilância em vigor, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, realize estudo técnico preliminar com objetivo de:

a) definir a localização, quantidade e tipo de todos os postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN-SLTI 02/2008, art. 49, I.

3.18 - Deficiências nos requisitos de qualidade (A26)

Situação encontrada:

294. A organização não definiu os requisitos de qualidade para avaliar os serviços de limpeza e vigilância. Para os serviços de limpeza, os requisitos de qualidade, incluídos dentro das rotinas a serem executadas pelos fiscais dos contratos, estão sem vinculação aos pagamentos.

295. Para os serviços de limpeza e vigilância, não há critérios objetivos para mensurar os requisitos de qualidade. Não há definição do processo de aferição da qualidade, nem cálculo do nível do serviço obtido. Os pagamentos não são vinculados à aferição de qualidade do serviço prestado.

296. Tal situação impossibilita a organização de vincular a remuneração dos contratos ao alcance de resultados pelas contratadas, verificar objetivamente se os serviços estão sendo prestados adequadamente pela contratada e caracteriza a contratação como fornecimento de mão de obra (prática condenada pelo Decreto 2.271/1997, artigo 4º, II).

Causas do achado:

297. Deficiência no processo de planejamento das contratações.
298. O TRT7 informou que as possíveis causas para a deficiência nos requisitos de qualidade são ausência de orientação, desconhecimento sobre o tema, falta de pessoal e excesso de serviço nas unidades (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

299. Pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a bens ou serviços entregues (efeito real).
300. Impossibilidade de cobrar da contratada o alcance de níveis mínimos de qualidade (efeito real).
301. Caracterização da contratação como fornecimento de mão de obra (efeito real).
302. Caracterização da contratação como intermediação de mão de obra (efeito potencial)

Crítérios:

303. Lei 10.520/2002, art. 3º, inc. II.
304. Decreto 2.271/1997, artigo 3º, § 1º.
305. IN-SLTI 2/2008, Art. 11 e § 1º.
306. CF, artigo 37 (princípio da eficiência)

Evidências:

307. Planilha -Resposta ao Ofício EA 5/2014/TCU/Secex-CE (peça 41).
308. Termo de Referência - Edital PE 38/11 (peças 42, 43, 44, 46 e 47).
309. Termo de Referência – Edital PE 05/11-R (peça 45 e 48).

Conclusão da equipe:

310. A organização não definiu requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e vigilância.
311. Para os serviços de limpeza e vigilância, não há critérios objetivos para mensurar os requisitos de qualidade. Não há definição do processo de aferição da qualidade, nem cálculo do nível do serviço obtido. Os pagamentos não são vinculados à aferição de qualidade do serviço prestado.
312. A título de exemplo, citem-se as especificações de qualidade para serviços de conservação e limpeza contidas nas contratações decorrentes do pregão eletrônico 13000239 – DR/SPM, dos Correios, e do pregão eletrônico 23/2014, da São Paulo Previdência, e para os serviços de vigilância contidas na contratação decorrente do pregão eletrônico 152/2012, do Conjunto Hospitalar de Sorocaba.

Proposta de encaminhamento:

313. Dar ciência ao TRT, sobre a seguinte impropriedade, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências de outras semelhantes:

a) a falta de requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e a vinculação dos pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade, constatadas nas especificações do objeto dos Contratos 13/2011 e 13/2012, afronta a Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência).

3.19 - Deficiências nos requisitos de sustentabilidade (A27)

Situação encontrada:

314. A organização não utiliza produtos de limpeza e conservação que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela Anvisa. Também não utiliza equipamentos de limpeza que não gerem ruído no seu funcionamento, nem realiza programa interno de treinamento de seus empregados nos meses iniciais de execução contratual para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos. Outrossim, não é realizada separação dos resíduos recicláveis e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.

315. Identificou-se que o TRT-7ª Região apenas adota medidas para evitar o desperdício de água tratada, consoante itens 10.14 e 10.15 do Termo de Referência do Edital de Limpeza.

316. Portanto, a organização não definiu requisitos de sustentabilidade para a contratação dos serviços de limpeza e conservação.

Causas do achado:

317. Ausência de um Plano de Logística Sustentável – PLS.

318. Falta de cultura da organização quanto ao aspecto de sustentabilidade ambiental.

319. O TRT-7ª Região informou, em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, que as possíveis causas para a deficiência nas práticas de sustentabilidade são desconhecimento sobre o tema, falta de pessoal e excesso de serviço nas unidades (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

320. Dano ao meio ambiente provocado pela utilização de práticas inadequadas na execução dos serviços de limpeza (potencial);

321. Desperdício de recursos naturais (potencial).

Critérios:

322. Lei 8.666/1993, art. 3º, *caput*.

323. IN SLTI 1/2010, artigo 6º.

324. IN SLTI 2/2008, artigo 42, inciso III.

Evidências:

325. Itens 10.14 e 10.15 do Termo de Referência – Limpeza e Conservação (peça 47, p. 15).

326. Resposta ao Ofício EA 5/2014/TCU/Secex-CE (peça 41).

Conclusão da equipe:

327. A organização não definiu requisitos de sustentabilidade para contratação dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância.

Proposta de encaminhamento:

328. Determinar ao TRT – 7ª Região, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 3º, *caput*, antes da eventual prorrogação do contrato de limpeza e conservação, ou da licitação com vistas a substituí-lo, avalie a possibilidade de incluir como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, à semelhança do contido na IN SLTI/MPOG 01/2010, art. 6º e IN SLTI 2/2008, art. 42, inc. III.

3.20. - Ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo (A28)

Situação encontrada:

329. Da análise dos contratos de limpeza e vigilância, e, em resposta à planilha referente ao Ofício EA 5/2014/TCU/Secex-CE, constatou-se que há previsão para que o fiscal da execução do contrato produza termo circunstanciado de recebimento provisório, atestando a realização do serviço.

Entretanto, apenas o fiscal do contrato procede à conferência do cumprimento das obrigações prestadas para fins de atestar a nota fiscal (Itens 5 e 6 do Termo de Referência - Processo 48.684/2009-6, peça 47, p. 3-6).

330. O TRT-7ª Região informou que, embora haja a indicação de pessoa diversa do fiscal técnico, para a verificação da regularidade administrativa, não está definido quem firmará o termo definitivo.

331. Ratificou-se, não obstante haja previsão (itens 5 e 6 do Termo de Referência – Processo 48.684/2009-6), que não há efetiva participação de pessoa, que não o fiscal do contrato, ou comissão designada, para produzir o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada, contrariando inclusive a Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “b”.

332. Registre-se, por esclarecedor, trecho do Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0, publicado pelo TCU, que descreve a importância dessa segregação de funções (p. 157-159, item 5.2):

5.2) Considerações: com relação ao recebimento de serviços, no art. 73, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/1993, há uma segregação de funções entre o fiscal do contrato, que efetua o recebimento provisório, e o servidor ou comissão de recebimento, que efetua o recebimento definitivo. Vale lembrar que o fiscal é responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, devendo anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados (Lei 8.666/1993, art. 67, § 1º 105). Assim, é de se esperar que o termo circunstanciado relativo ao recebimento provisório deve pautar-se nessas obrigações e seu teor deve basear-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização. Por exemplo, no caso de serviços para os quais sejam previstos níveis mínimos de serviço exigidos, o fiscal deve informar no recebimento provisório se esses níveis foram alcançados ou não, embasando como chegou a esse juízo. Por outro lado, o servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo deve verificar o trabalho feito pelo fiscal e verificar todos os outros aspectos do contrato (e.g. uso de uniformes pelos funcionários da contratada, recolhimento de contribuições trabalhistas e previdenciárias). A segregação de funções exposta é sintetizada na Figura 4. (...) Para que o fiscal do contrato concentre-se na avaliação técnica dos produtos e serviços entregues, no caso do recebimento provisório de serviços, a verificação das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias para fins de pagamento devem ficar a cargo da comissão de recebimento, responsável pelo aceite definitivo, que pode contar com apoio de unidade da área administrativa que execute essa atividade. Na IN - SLTI 4/2010, as atividades relativas à gestão contratual são distribuídas para diversos atores (art. 25, inciso III 106). Como há uma segregação de funções nos dois aceites, o fiscal do contrato não deve fazer parte do aceite definitivo. É importante ressaltar que o recebimento de serviços é diferente do recebimento de bens. Os dois recebimentos são definidos em incisos separados do art. 73. O recebimento provisório de bens é mais simples do que o correspondente para serviços, pois o termo circunstanciado de serviços envolve um parecer sobre o serviço entregue, enquanto que o recebimento provisório de bens é basicamente uma declaração de que o objeto foi entregue, para depois haver a verificação da conformidade do material entregue com a especificação. A nota fiscal (ou a fatura) deve ser objeto do recebimento definitivo, mas não do recebimento provisório. É conveniente que a nota fiscal de serviços seja emitida após o recebimento definitivo, visto que, havendo rejeição total ou parcial dos serviços, fica a nota fiscal previamente emitida estabelecendo valor que não poderá ser aceito pela Administração, mas que já terá gerado efeito tributário. Também é importante lembrar que o aceite definitivo não se confunde com a liquidação da despesa, que é atribuição da área contábil. O aceite definitivo é insumo para a liquidação da despesa (Lei 4.320/1964, art. 63 107).

Causas do achado:

333. Deficiências no processo de planejamento das contratações.

334. O TRT – 7ª Região, em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, informou que as possíveis causas para ausência de segregação dos recebimentos provisórios e definitivos são a pouca cultura com respeito a riscos e controles, a falta de pessoal e o excesso de serviço nas unidades (peça

7).

Efeitos/Consequências do achado:

335. Recebimento dos serviços em desconformidade com as especificações técnicas (efeito potencial).

336. Fiscal do contrato dispense maior parte do tempo na fiscalização das obrigações acessórias (e.g., encargos trabalhistas e previdenciários) que das obrigações principais (execução propriamente dita do serviço) (potencial).

Critérios:

337. Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, “a” e “b”.

Evidências:

338. Planilha anexada ao Ofício EA 5/2014/TCU-Secex-CE (peça 41).

339. Itens 5.2 do Termo de Referência do Edital 38/11 (Processo 48.684/2009-6) (peça 47, p. 5).

Conclusão da equipe:

340. A organização não prevê que pessoa ou comissão designada, que não o fiscal, produza o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada, de forma que pessoas diferentes atestem o recebimento provisório e o recebimento definitivo do bem ou serviço contratado.

Proposta de encaminhamento:

341. Recomendar ao TRT – 7ª Região que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços que vier a ser elaborado, e a gestão dos contratos decorrentes, que vierem a ser elaborados em atendimento ao item 3.13 (parágrafo 216, letras “a” e “c”) inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

1) prever no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:

a) o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, “a”);

b) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, “b”).

3.21. - Ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa (A30)

Situação encontrada:

342. O TRT-7ª Região, em obediência à Resolução CNJ 169/2013, artigo 1º, está buscando acordo com os bancos, mas ainda não conseguiu êxito, em relação à utilização de conta vinculada para depósito de provisões de encargos trabalhistas, previdenciários e outros.

343. Em resposta ao Ofício EA 5/2015 e planilha de evidências (peças 12 e 41), a organização informa que, tendo em vista as reiteradas determinações do CNJ e Instruções Normativas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG), o TRT-7ª Região empreendeu intensa negociação com os bancos oficiais (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), firmando-se apenas com este último, em 6/5/2014, o Termo de Cooperação Técnica para fins de implantação da conta-corrente vinculada.

344. Aditou que pesquisas empreendidas junto a outros Regionais auxiliaram nos procedimentos, ressaltando que no TRT-2ª Região foi editada portaria pela Presidência normatizando a utilização da referida conta.

345. O Termo de Referência alusivo ao Processo TRT7 8.843/2014 já contempla o percentual a ser provisionado para a conta-corrente vinculada (contratação de empresa para prestação de serviço de copa).

346. Em face do referido normativo cogente do CNJ, a organização não realizou estudo para avaliar a relação custo/benefício em relação a outras alternativas de fiscalização administrativa dos contratos de limpeza e vigilância.

347. Registre-se que, por meio do Acórdão 4.720/2009-TCU-2ª Câmara (item 9.1 e item 4 do voto), o TCU condenou a utilização de prática análoga, acolhendo posição do Banco do Brasil em sede de recurso (o banco argumentou, e o TCU acolheu o argumento, que esse tipo de controle teria custo-benefício desfavorável à administração).

348. Em que pese este ponto não acarretar encaminhamento para o TRT-7ª Região, registra-se este achado para permitir que, na consolidação da FOC, este tema seja aprofundado.

349. A título ilustrativo, citam-se a seguir algumas alternativas para a fiscalização administrativa, aqui considerada a fiscalização do cumprimento, pela contratada, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS:

a) utilização de conta vinculada e fiscalização realizada somente por servidor público;

b) utilização de conta vinculada, e fiscalização realizada por servidor público com empresa supervisora contratada para apoio à fiscalização;

c) não utilização de conta vinculada, e implementação de outros controles compensatórios (e.g., os diversos previstos no Acórdão 1.214/2013-Plenário), e fiscalização realizada somente por servidor público;

d) idem acima, mas com utilização de empresa supervisora apoiando a fiscalização.

350. Uma vez que deve haver uma relação custo-benefício favorável na implantação de controles, alternativas estão sendo levantadas nos trabalhos das auditorias da FOC, deixando-se para o relatório de consolidação dos trabalhos proposta de encaminhamento mais robusta.

Causas do achado:

351. Orientação do CNJ para utilização da conta vinculada (Resolução-CNJ 169/2013, art. 1º).

352. O TRT7, em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, informou que as possíveis causas para a ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa são o desconhecimento sobre o tema, pouca cultura com respeito a riscos e controles e falta de pessoal. Registrou, ainda, o excesso de serviço nas unidades decisórias e operacionais para pesquisa e proposição (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

353. Utilização de controle (conta vinculada) com relação custo/benefício desfavorável (potencial).

354. Fiscal do contrato pretere a fiscalização da execução do objeto em detrimento da fiscalização das obrigações acessórias (real).

Crerios:

355. Princípio da eficiência.

356. Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, itens 9.1.5.6, 9.1.6.6, 9.1.7 e 9.1.9.

Evidências:

357. Planilha apresentada em resposta ao Ofício EA 5/2014, Termo de Cooperação com o Banco do Brasil, Resolução CNJ 169/2013 (peças 41, 53, 54, 55, 56 e 57).

Conclusão da equipe:

358. Ante os comandos da Resolução CNJ 169/2013, a organização não realizou estudo para avaliar outras alternativas de fiscalização administrativa dos contratos de limpeza e vigilância.

Proposta de encaminhamento:

359. Ante a obrigatoriedade prevista na Resolução CNJ 169/2013, art. 1º, deixa-se de fazer proposta de encaminhamento neste relatório, o que poderá ser considerado pela Selog quando da consolidação dos trabalhos desta FOC.

3.22. - Ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira (A31)

Situação encontrada:

360. Por meio do Ofício de Requisição EA 5/2014 (peça 4), foi solicitado ao TRT-7ª Região que apresentasse estudo realizado para definir os critérios de habilitação econômico-financeira previstos nos Editais alusivos aos serviços de limpeza e vigilância.

361. Em sua resposta (peças 12 e 41), o TRT-7ª Região informou que não foram feitos estudos para definir os referidos critérios, ressaltando que a única exigência prevista nos editais foi a Certidão Negativa de Falência ou Recuperação Judicial.

362. Tal situação leva ao risco de contratação de empresas que não possuem capacidade financeira para cumprir as obrigações contratuais, em caso de estabelecimento de critérios pouco rígidos ou, em caso de definição de critérios rigorosos, à restrição da competitividade da licitação.

Causas do achado:

363. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

364. Falta de cultura de gestão de riscos.

365. O TRT-7ª Região, em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, não apresentou as possíveis causas para a ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira.

Efeitos/Consequências do achado:

366. Contratação de empresa sem capacidade financeira para executar o contrato (potencial);

367. Restrição da competitividade da licitação (potencial).

Crítérios:

368. Princípio da eficiência.

369. Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, itens 9.1.10.2 e 9.1.10.3.

Evidências:

370. Resposta ao Ofício EA 5/2014 e planilhas de evidências anexadas (peças 12 e 41).

Conclusão da equipe:

371. A organização não realizou estudo para definir os critérios de habilitação econômico-financeira estabelecidos nos editais de licitação para contratação de serviços de limpeza e vigilância.

Proposta de encaminhamento:

372. Recomendar ao TRT-7ª Região que, no seu modelo de processo de aquisições para a

contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vierem a ser elaborados em atendimento ao item 3.13 (parágrafo 216, letra “a”), inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não.

3.23. - Deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços (A32)

Situação encontrada:

373. Da análise dos processos de contratação de limpeza e vigilância e com base na resposta apresentada pelo TRT – 7ª Região ao Ofício EA 5/2014/TCU/Secex-CE (peça 5), identificamos que foram fixados os preços máximos global e unitário (postos de trabalho) admitidos para a contratação. Os preços máximos global e unitário foram definidos com base em memória de cálculo documentada nos autos.

374. Contudo, o TRT-7ª Região não definiu critério objetivo para avaliar a exequibilidade da proposta, nem fixou preço mínimo abaixo do qual há presunção de inexequibilidade. A organização também não fixou preço máximo aceitável para os materiais utilizados na prestação dos serviços (peça 41).

Causas do achado:

375. Deficiências na estimativa de preços.

376. O TRT-7ª Região, em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, não apresentou as possíveis causas para a deficiência nos critérios de aceitabilidade dos preços (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

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

378. Ocorrência de jogo de planilha (efeito potencial).

Crítérios:

379. Lei 8.666/1993, art. 40, inciso X e art. 48, inc. II.

Evidências:

380. Termo de Referência Edital PE 38/11 – Limpeza – Empresa Gestor (peças 42, 43, 44, 47 e 48).

381. Contrato 13/2012– Gestor (peça 50).

382. Edital PE 38/11 – Gestor (peça 45).

383. Termo de Referência Edital PE 5/11-R – Vigilância (peça 45).

384. Contrato 13/2011 – North (peça 49).

385. Edital PE 5/2011 – North (peça 45).

386. Planilha de Preços – North (peça 51).

387. Planilha de Preços – Gestor (peça 52).

Conclusão da equipe:

388. A organização não definiu critério objetivo para avaliar a exequibilidade da proposta, nem fixou preço mínimo abaixo do qual há presunção de inexequibilidade.

389. A organização também não fixou preço máximo aceitável para os custos dos materiais utilizados na prestação dos serviços de limpeza.

Proposta de encaminhamento:

390. Recomendar ao TRT-7ª Região que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vierem a ser elaborados em atendimento ao item 3.13 (parágrafo 216, letra “a”), inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas.

3.24. - Parcelas indevidas na Planilha de Custos e Formação de Preços (A35)

Situação encontrada:

391. A parcela destinada a cobrir despesas com seleção e treinamento de terceirizados deve estar excluída do quadro de insumos da PCFP, uma vez que esses custos já estão englobados nas despesas administrativas da contratada.

392. Quanto a este aspecto, em atendimento ao Ofício EA 5/2014, o TRT-ª Região informou que existe apenas a parcela destinada a cobrir despesas com treinamento dos terceirizados no contrato de vigilância (peças 12 e 41).

393. Detectou-se que as despesas com treinamento/capacitação/reciclagem estão no Quadro II – Insumos de Mão de Obra (PCFP-vigilância, peça 51), já embutidas nas Despesas Operacionais/Administrativas contidas no Quadro Demais Custos (PCFP-vigilância, peça 51), em desacordo com o Acórdão 825/2010-Plenário, item 1.5.2.

Causas do achado:

394. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação associado à inexistência de lista de verificação para atuação do pregoeiro na fase de seleção do fornecedor.

395. O TRT-7ª Região, em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, não apresentou as possíveis causas para as parcelas indevidas na Planilha de Custos e Formação de Preços (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

396. Superfaturamento nos contratos (real).

Crerios:

397. Acórdão 825/2010 – Plenário, item 1.5.2.

Evidências:

398. Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato 13/2011 – North –vigilância (peça 51).

Conclusão da equipe:

399. As despesas com treinamento/capacitação/reciclagem constantes do Quadro II – Insumos de Mão de Obra da Planilha de Custos e Formação de Preços dos serviços de vigilância da organização, já se encontram embutidas nas Despesas Operacionais/Administrativas contidas no Quadro Demais Custos, em desacordo com o Acórdão 825/2010-Plenário, item 1.5.2.

Proposta de encaminhamento:

400. Determinar ao TRT-7ª Região que, em atenção ao princípio da legalidade (Constituição Federal, artigo 37, *caput*), adote as medidas necessárias à exclusão das parcelas de despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como item Insumos de Mão de Obra, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica Despesas Administrativas, conforme Acórdão 825/2010-Plenário, item 1.5.2.

3.25. - Deficiências na definição de penalidades para fase de julgamento da licitação (A36)

Situação encontrada:

401. Da análise dos Editais PE 38/11 (limpeza) e 05/11-R (vigilância), constatou-se que a organização definiu de forma genérica as situações tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002, sem referência a qualquer gradação e forma de cálculo das penalidades a serem aplicadas.

402. Os itens 17.1 dos referidos Editais não trazem de forma clara a relação entre os comportamentos inadequados das licitantes durante o pregão e as penalidades estabelecidas, o que prejudica a aplicação das penas e a inibição das condutas de empresas aventureiras que retardam a conclusão dos procedimentos licitatórios.

Causas do achado:

403. Falta de cultura da Administração Pública em apenar empresas nessa fase da licitação.

Efeitos/Consequências do achado:

404. Empresas aventureiras participam da licitação, com atraso indevido na finalização do procedimento e suas consequências (potencial).

Critérios:

405. Lei 10.520/2002, art. 7º.

406. Princípios da proporcionalidade e prudência.

Evidências:

407. Edital do Pregão PE 38/2011, item 17.1 (peça 46).

408. Edital do Pregão Eletrônico PE 05/11-R, item 17.1 (peça 45).

Conclusão da equipe:

409. A organização definiu de forma genérica as situações tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002, sem referência a qualquer gradação e forma de cálculo das penalidades a serem aplicadas, o que, na prática, faz com que não seja viável aplicar essas penalidades e, por consequência, inibir as condutas que retardam o procedimento licitatório do pregão.

Proposta de encaminhamento:

410. Recomendar ao TRT-7ª Região que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vierem a ser elaborados em atendimento ao item 3.13 (parágrafo 216, letras “a” e “b”), inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) prever, no edital de pregão, cláusulas de penalidades específicas para cada conduta que possa se enquadrar no contido na Lei 10.520/2002, art. 7º, observando os princípios da proporcionalidade e prudência.

3.26. - Ausência de designação formal dos atores da fiscalização (A37)

Situação encontrada:

411. Por meio do Ofício de Requisição EA 05/2014-Secex/CE (peça 5), foi solicitado ao TRT-7º Região que apresentasse documentos de designação dos prepostos das contratadas para representá-las na execução dos contratos 13/2011 e 13/2012, nos termos do art. 68 da Lei 8.666/1993.

412. Em resposta (Planilha de evidências, peças 12 e 41), o TRT – 7º Região informou, no que tange aos contratos de limpeza e de vigilância, que houve designação formal do fiscal do contrato e de seu substituto, não existindo a figura do gestor dos contratos.

413. Aditou que recentemente houve a ratificação/alteração das designações por portaria, apresentando a novel Portaria DG 437, de 22/10/2014 (peça 58).

414. Ressaltou que não houve designação formal do preposto por parte das empresas contratadas para os serviços de limpeza e de vigilância.

415. Registre-se que o TRT-7ª Região não se utilizou de empregado terceirizado, vinculado ao contrato, como preposto para representar a contratada, o que não seria a solução adequada, visto que as atribuições de preposto são diferentes daquelas definidas para os terceirizados e, para desempenhá-las, o preposto não precisa estar dedicado exclusivamente ao contratante

Causas do achado:

416. Deficiência no processo de gestão do contrato.

417. O TRT-7ª Região, em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, não apresentou as possíveis causas para deficiências na definição de penalidades para a fase de julgamento da licitação (peça 7).

Efeitos/Consequências do achado:

418. Dificuldade ou impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato e responsabilização dos agentes públicos que atuaram sem delegação (real).

Crítérios:

419. Lei 8.666/1993, art. 68.

Evidências:

420. Portaria DG 437, de 22/10/2014 – fiscal e substituto dos contratos (peça 58).

421. Planilha em resposta ao Ofício EA 05/2014-Secex/CE (peças 12 e 41).

Conclusão da equipe:

422. Quanto à gestão dos contratos de limpeza e vigilância, há ausência de designação dos prepostos pelas contratadas para representá-las na execução contratual.

Proposta de encaminhamento:

423. Recomendar ao TRT-7ª Região que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vierem a ser elaborados em atendimento ao item 3.13 (parágrafo 216, letra “c”), inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

a) exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante esse período.

3.27. - Fiscalização administrativa executada sem avaliação de risco (A43)

Situação encontrada:

424. Em resposta ao Ofício EA 5/2014/TCU/Secex-CE, a organização informou que não realiza avaliação de risco para escolher a extensão das conferências na fiscalização administrativa, realizando-as de forma exaustiva: notas fiscais e atestos, GFIP/SEFIP e comprovantes de recolhimento do FGTS e INSS, certidões de regularidade, folha de ponto, folha de pagamento, concessão e pagamento de férias, verbas rescisórias e demais verbas devidas, pagamento de vale-transporte, vale-alimentação e outros insumos de mão de obra (peças 12 e 41).

Causas do achado:

425. Ausência de cultura de gestão de riscos.

426. O TRT-7ª Região, em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, informou que as possíveis causas para a ausência de avaliação de risco na extensão da fiscalização administrativa são a pouca cultura com respeito a riscos e controles, falta de pessoal e falta de capacitação para gestão de

risco.

427. Para tanto, apresentou projetos de lei para criação de cargos e funções, bem como estudo que indica o alto absenteísmo causado pelo excesso de serviço e carência de pessoal.

Efeitos/Consequências do achado:

428. Prejuízo à fiscalização das obrigações principais da contratada (potencial).

429. Relação custo-benefício da fiscalização desfavorável (real).

Critérios:

430. Decreto-Lei 200/1963, artigo 14.

431. Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, itens 9.1.5, 9.1.6 e 9.1.9.

Evidências:

432. Informações inseridas da Planilha de Evidência em atendimento ao Ofício EA 5/2014-Secex-CE (peças 12 e 41).

Conclusão da equipe:

433. A organização não realiza avaliação de risco para escolher a extensão das conferências na fiscalização administrativa.

Proposta de encaminhamento:

434. Recomendar ao TRT-7ª Região que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vierem a ser elaborados em atendimento ao item 3.13 (parágrafo 216, letra “c”), inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

a) avaliar os riscos de descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento:

a.1) das obrigações trabalhistas pela contratada, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado;

a.2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso às suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido extratos avaliados ao final de um ano – sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle);

b) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período.

3.28. - Não desoneração dos contratos em decorrência do Plano Brasil Maior (A46)

Situação encontrada:

435. O Acórdão 2.859/2013 – Plenário, item 9.2.1, determinou ao CNJ que orientasse os órgãos a ele vinculados a adotar medidas necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação.

436. Em resposta ao Ofício EA 5/2014-Secex/CE, o TRT-7ª Região informou que, em função da desoneração referente à parcela de contribuição previdenciária prevista no Plano Brasil Maior, foram renegociados três contratos (44, 45 e 46/2013) e os demais estão em procedimento de revisão (peças 12 e 41).

437. Para os contratos já encerrados, o TRT-^a Região abriu o Processo 2.916/2014 para obter o valor pago a maior a partir de 1/12/2011, com constituição de comissão objetivando a implementação das medidas determinadas através do Acórdão 2.859/2013-TCU-Plenário.

438. Ressaltou que foram afetados pelo referido Acórdão quatro contratos de TI e cinco de engenharia.

439. A organização avaliou as economias real e potencial geradas com a alteração dos referidos contratos nos seguintes termos: real nos contratos 44/2013 (R\$ 161.369,51); 45/2013 (R\$ 9.396,70); e 46/2013 (R\$ 16;115,56), todos de engenharia; potencial nos demais. Aduziu que não há prazo definido para conclusão dos trabalhos (peça 41).

Causas do achado:

440. Desconhecimento do potencial benefício financeiro para a organização da ordem de 8% com a reapctuação dos contratos (potencial).

Efeitos/Consequências do achado:

441. Pagamento a maior por serviços executados por empresas abrangidas pela desoneração fiscal (efeito real).

Critérios:

442. Lei 12.546/2011, art. 2º.

443. Decreto 7.828/2012, art. 2º.

444. Lei 8.666/1993, art. 65, §5º.

445. Acórdão 2.859/2013 – Plenário, item 9.2.1.

446. Ofício-Circular CNJ 590/2013, de 14/11/2013.

Evidências:

447. Planilhas de evidências apresentadas em atendimento ao Ofício EA 5/2014 (peças 12 e 41).

Conclusão da equipe:

448. A organização ainda não ultimou as providências para revisar os contratos a serem objeto de revisão decorrente da desoneração fiscal instituída pela Lei 2.546/2011.

Proposta de encaminhamento:

449. Determinar ao TRT-7^a Região que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 65, §5º e ao princípio da legalidade, informe ao TCU, no prazo de 60 dias, os resultados alcançados em cumprimento às orientações contidas no Acórdão 2.859/2013 – Plenário, item 9.2.1, incluindo detalhamento da quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida, e as providências para reaver os valores pagos a maior.

3.29. - Deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação (A47)

Situação encontrada:

450. 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 a fase de planejamento da contratação. Um dos controles compensatórios possíveis para esta etapa é previsto na legislação, e consiste no estabelecimento de padrões para embasar a emissão do parecer da assessoria jurídica antes da fase de seleção do fornecedor (fase externa da licitação).

451. No item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 há pergunta,

com respeito a 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 a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, e recomendou sua utilização. O item F.6 contém pergunta semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.

452. Em resposta enviada (Ofício TRT GP 49/2014, peça 4), o TRT-7ª Região informou que não elaborou listas de verificação com vistas a emissão de pareceres.

453. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica e os pareceres são elaborados *ad hoc* (cada um verificando um conjunto de aspectos potencialmente diferentes), podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e à não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

Causas do achado:

454. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

455. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação da consultoria jurídica.

Efeitos/Consequências do achado:

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

Crítérios:

457. Lei 8.666/1993, art. 115.

458. Princípio da eficiência.

Evidências:

459. Ofício TRT GP 49/2014 (peça 4).

Conclusão da equipe:

460. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação dos editais de licitação.

Proposta de encaminhamento:

461. Recomendar ao TRT-7ª Região 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, parágrafo único, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

3.30. - Deficiências nos controles compensatórios da seleção do fornecedor (A48)

Situação encontrada:

462. 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 a fase de seleção do fornecedor da contratação. Um dos controles compensatórios possíveis para esta etapa é previsto na legislação, e consiste no estabelecimento de padrões para embasar a atuação do pregoeiro antes da fase de gestão dos contratos.

463. 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 a padronização dos procedimentos que devem ser executados pelo pregoeiro 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.

464. Em resposta enviada (peça 4), a organização informou que não elaborou listas de verificação com vistas à padronização da atuação do pregoeiro no julgamento da licitação.

465. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade alusiva à atuação do pregoeiro durante a licitação e os atos são praticados *ad hoc* (cada um verificando um conjunto de aspectos potencialmente diferentes), podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e à não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

Causas do achado:

466. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

467. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação do pregoeiro.

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Crítérios:

470. Lei 8.666/1993, art. 115.

471. Princípio da eficiência.

Evidências:

472. Ofício TRT GP 49/2014 (peça 4).

Conclusão da equipe:

473. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor.

Proposta de encaminhamento:

474. Recomendar ao TRT-7ª Região que estabeleça uma lista de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor.

3.31. - Deficiências nos controles compensatórios dos recebimentos provisório e definitivo (A49)

Situação encontrada:

475. 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 a fase de gestão dos contratos. Um dos controles compensatórios possíveis para esta etapa é previsto na legislação, e consiste no estabelecimento de padrões que sirvam de referencial para a atuação dos atores envolvidos na gestão/fiscalização do contrato.

476. No item F.8.18 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 a atuação dos atores envolvidos na gestão/fiscalização dos contratos, em relação aos recebimentos provisório e definitivo do objeto contratual.

477. Em resposta enviada ao TCU (peça 4), a organização informou que não elaborou listas de verificação com vistas a padronização da atuação dos atores envolvidos nos recebimentos provisório e definitivo.

478. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade alusiva à atuação dos atores envolvidos na gestão/fiscalização dos contratos, em relação aos

recebimentos provisório e definitivo do objeto contratual, e os atos são praticados *ad hoc* (cada um verificando um conjunto de aspectos potencialmente diferentes), podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e à não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

Causas do achado:

479. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.
480. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação dos fiscais nos recebimentos provisório e definitivo.

Efeitos/Consequências do achado:

481. Ateste de serviços prestados em desconformidade com o previsto no contrato.
482. Não verificação de itens que deveriam ser verificados pelo fiscal.

Critérios:

483. Lei 8.666/1993, art. 115.
484. Princípio da eficiência.

Evidências:

485. Ofício TRT GP 49/2014 (peça 4).

Conclusão da equipe:

486. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação dos atores envolvidos nos recebimentos provisório e definitivo.

Proposta de encaminhamento:

487. Recomendar ao TRT-7ª Região que, 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 atendimento ao item 3.13 (parágrafo 216, letras “a” e “c”), inclua os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

a) 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.

3.32. - Deficiências nos controles compensatórios dos ajustes contratuais (A50)

Situação encontrada:

488. Ainda 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 a fase de gestão dos contratos, em especial, antes das repactuações. Novamente, um dos controles compensatórios possíveis para esta etapa é previsto na legislação, e consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica previamente à celebração de ajustes.

489. 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 a atuação da consultoria jurídica quando da emissão dos pareceres jurídicos de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, e recomendou sua utilização. O item F.6 contém pergunta semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.

490. Conforme Ofício TRT GP 49/2014 (peça 4), a organização informou acerca da não elaboração de listas de verificação com vistas a emissão de pareceres.

491. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de

legalidade executada pela assessoria jurídica antes das repactuações e os pareceres são elaborados *ad hoc*, podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e à não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

Causas do achado:

492. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

493. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação da consultoria jurídica.

Efeitos/Consequências do achado:

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

Crítérios:

495. Lei 8.666/1993, art. 115.

Evidências:

496. Ofício TRT GP 49/2014 (peça 4).

Conclusão da equipe:

497. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres previamente aos ajustes contratuais.

Proposta de encaminhamento:

498. Recomendar ao TRT-7ª Região 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, parágrafo único, em especial, na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

499. O relatório preliminar de auditoria foi submetido aos comentários do gestor, por meio do Ofício EA/TCU/Secex-CE 2/2015 (peça 6), conforme prevê os parágrafos 145 e 146 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, de 8/12/2010.

500. Em resposta, o TRT – 7ª Região remeteu o Ofício TRT7/DG 9/2015 (peça 60), apresentando as seguintes considerações em relação à inconsistência apontada no item 3.5 do presente relatório:

Em resposta ao ofício em epígrafe, traço as seguintes considerações relativas à inconsistência apontada no item (A6), quanto à existência de normativos internos que incluam a definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e estabeleçam as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados.

A princípio, observa-se que a inconsistência está restrita a ausência de comprovação de atos internos que estabeleçam as competências, atribuições e responsabilidade de cargos efetivos (e comissionados, conforme conteúdo do item), "tais como pregoeiros e fiscais de contratos", com respeito às aquisições. De fato, os documentos apresentados, Regulamento Geral e Resolução TRT7 376/2008, não as estabelecem, haja vista que não existem cargos efetivos e nem comissionados (e sequer funções gratificadas específicas) de pregoeiro e de fiscal de contrato neste Regional.

Apesar de não haver função vinculada ao servidor que atua como pregoeiro, é praxe da Administração atribuir a função de assistente administrativo (FC3) àquele designado pregoeiro oficial. Quanto às competências, atribuições e responsabilidades, por estarem devidamente dispostas no Decreto 5.450/2005, entendeu-se despendiêda a normatização interna.

Diferentemente, para o servidor que atua como fiscal de contrato, a Resolução 200/2014 (anexa), que regulamenta o processo de contratação no âmbito do TRT7, estabelece as competências, atribuições e responsabilidades dos gestores e fiscais de contrato.

As informações apresentadas referiram-se à divergência apontada no item 3.5 do presente relatório, em relação à situação declarada no Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, já registrada na peça 61.

501. Verifica-se, após aplicação do referido questionário, que o TRT - 7ª Região já está normatizando o estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades dos gestores e fiscais de contrato, bem como o processo de contratação no que tange ao planejamento anual das contratações, seleção de fornecedores e gestão e fiscalização dos contratos (Resolução 200, de 20/5/2014, peça 62).

502. Os comentários do gestor não geram ajustes no relatório preliminar e conduzem à manutenção das recomendações contidas na proposta de encaminhamento que se segue, para posterior acompanhamento do plano de ação a ser implementado pelo TRT-7ª Região.

5. CONCLUSÃO

503. A presente fiscalização constituiu uma das 20 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 TRT-7ª Região estão aderentes às boas práticas e de acordo com a legislação pertinente. Este trabalho pode ser considerado a sequência do trabalho realizado no TC 025.068/2013-0 (ainda não apreciado), 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.

504. Conforme mencionado no item 2.3 do presente relatório (objetivo e questões de auditoria), os procedimentos referentes à questão de auditoria oito (Há plano de trabalho da contratação que explicita a opção da organização pela terceirização do serviço?) não foram executados e, logo, não foram registrados achados de auditoria para ela. Para as demais questões de auditoria, foram registrados 31 achados resumidos a seguir.

505. Quanto aos controles de governança das aquisições (liderança, estratégia e práticas de controle), foi constatado que:

1) a organização não seleciona os ocupantes das funções-chave na área de aquisições por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades (item 3.1);

2) a organização não avalia periodicamente a estrutura de recursos humanos da área de aquisições em termos quantitativo e de qualificação de pessoal (item 3.2);

3) a organização não estabeleceu as seguintes diretrizes para a função de aquisições:

a) estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);

b) política de compras;

c) política de estoques;

d) política de compras conjuntas (item 3.3);

4) a organização não estabelece as competências, atribuições e responsabilidades de cargos efetivos da área de aquisições, nem do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições, bem como não dispõe de controles internos para monitorar os atos delegados (item 3.4);

5) a Alta Administração do TRT – 7ª Região não designou formalmente corpo colegiado

responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições (item 3.5);

6) a organização não estabelece diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos e não realiza gestão de riscos das aquisições (item 3.6);

7) a unidade de auditoria interna da organização não realiza trabalhos de avaliação de governança e de gestão de riscos da organização, nem faz avaliação de controles internos na função aquisição (item 3.7);

8) não há determinação para publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições na Internet (item 3.8).

506. No que tange aos controles da gestão das aquisições (planejamento, processos e pessoas), constatou-se que:

1) a organização não executa processo de planejamento das aquisições com a aprovação de um plano de aquisições para o período mínimo de um ano (item 3.9);

2) a organização não possui um Plano de Gestão de Logística Sustentável (item 3.10);

3) a organização não identificou nem definiu as competências necessárias para o desempenho das funções básicas da área de aquisições (item 3.11);

4) a organização não possui Plano Anual de Capacitação dos servidores que integram a área de aquisições (item 3.12);

5) a organização não formaliza processos de trabalho relacionados à atividade de aquisições (planejamento, seleção do fornecedor e gestão dos contratos) (item 3.13);

6) a organização não utiliza documentos, procedimentos e especificações técnicas padronizadas próprias ou de seus OGS's nos seus processos de aquisições, em relação a minutas de editais e contratos, listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica e procedimentos para elaboração das estimativas de preços (item 3.14).

507. Na avaliação dos controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e conformidade das contratações, constatou-se que:

1) não foi realizado, para a prestação de serviços de transporte, um estudo técnico para a identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas (item 3.15);

2) a organização não realizou estudo para estimar da melhor forma possível a quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços de limpeza e conservação (item 3.16);

3) a organização não formalizou estudo técnico para definir a produtividade da mão-de-obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação, nem apresentou estudo para justificar a localização, quantidade e tipo de posto de trabalho de vigilância (item 3.17);

4) a organização não definiu requisitos de qualidade com critérios objetivos para mensurar e avaliar a prestação dos serviços de limpeza e vigilância (item 3.18);

5) a organização não definiu requisitos de sustentabilidade para contratação dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância (item 3.19);

6) a organização não prevê que pessoa ou comissão designada, que não o fiscal, produza o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada, de forma que pessoas diferentes atestem o recebimento provisório e o recebimento definitivo do bem ou serviço contratado (item 3.20);

7) a organização não realizou estudo para avaliar outras alternativas de fiscalização administrativa dos contratos de limpeza e vigilância (item 3.21);

8) a organização não realizou estudo para definir os critérios de habilitação econômico-financeira estabelecidos nos editais de licitação para contratação de serviços de limpeza e vigilância (item 3.22);

9) a organização não definiu critério objetivo para avaliar a exequibilidade da proposta, nem fixou preço mínimo abaixo do qual há presunção de inexequibilidade, em relação aos serviços de limpeza e vigilância (item 3.23);

10) as despesas com treinamento/capacitação/reciclagem constantes do Quadro II – Insumos de Mão de Obra da Planilha de Custos e Formação de Preços dos serviços de vigilância da organização, já se encontram embutidas nas Despesas Operacionais/Administrativas contidas no Quadro Demais Custos, em desacordo com o Acórdão 825/2010-Plenário, item 1.5.2 (item 3.24);

11) a organização definiu de forma genérica as situações tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002, sem referência a qualquer gradação e forma de cálculo das penalidades a serem aplicadas, o que, na prática, faz com que não seja viável aplicar essas penalidades e, por consequência, inibir as condutas que retardam o procedimento licitatório do pregão (item 3.25);

12) nos contratos de limpeza e vigilância da organização, há ausência de designação dos prepostos pelas contratadas para representá-las na execução contratual (item 3.26);

13) a organização não realiza avaliação de risco para escolher a extensão das conferências na fiscalização administrativa (item 3.27);

14) organização ainda não ultimou as providências para revisar os contratos a serem objeto de revisão decorrente da desoneração fiscal instituída pela Lei 2.546/2011 (item 3.28).

508. Quanto aos controles compensatórios do planejamento da contratação, da seleção do fornecedor, dos recebimentos provisório e definitivo e dos ajustes contratuais, verificou-se que:

1) organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação dos editais de licitação (item 3.29);

2) a organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor (item 3.30);

3) a organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação dos atores envolvidos nos recebimentos provisório e definitivo (item 3.31);

4) a organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres previamente aos ajustes contratuais (item 3.32).

509. 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.

510. Quanto menos instrumentos de controle houver nesta 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.

511. Sob essa premissa e considerando os achados relatados na fiscalização, há relação entre as falhas associadas à governança e gestão das aquisições e as inconformidades específicas encontradas nos contratos analisados, conforme exposto a seguir.

512. A falta de cultura de gestão de riscos na organização (item 3.6) contribui para que não haja avaliação das alternativas de fiscalização administrativa nos contratos (item 3.21) nem quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira (item 3.22), podendo acarretar ineficiência na fiscalização dos contratos e limitação indevida da competição, respectivamente.

513. As deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições (item 3.3), em especial a ausência de estratégia de terceirização, contribuem para que não seja realizada a análise do parcelamento ou não das contratações (item 3.15), podendo acarretar diminuição da competição nas licitações e dependência de um único fornecedor.

514. Segundo as boas práticas (IPPF), a auditoria interna também deveria realizar trabalhos a fim de identificar as deficiências em governança relatadas neste trabalho (itens 3.1 a 3.14).

515. Portanto, a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições no TRT-7ª Região é essencial 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.

516. Foram registrados 32 achados de auditoria, sendo que houve achado nas onze questões de auditoria aplicadas ao TRT-7ª Região, de forma que se pode concluir que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderente às boas práticas.

517. A fim de aprimorar o questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013, a equipe de auditoria avaliou a consistência de 51 itens do questionário, registrando divergência entre a situação declarada e a situação encontrada em 1 item (item 3.4 deste relatório). O resumo dessa análise acompanhado dos motivos para a divergência apontados pelos gestores do TRT-7ª Região está documentado (peça 61), e permitem identificar oportunidades de melhoria no questionário a ser aplicado no próximo ciclo, bem como evidenciam a incipiência do tema governança no TRT-7ª Região.

518. 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 017.599/2014-8).

6. BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

519. 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 TRT-7ª Região, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades identificadas e relatadas neste processo.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

520. Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao gabinete do Relator, Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, com as seguintes propostas:

1. determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, artigo 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, artigo 250, inciso II, ao TRT-7ª Região que:

1.1. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a atual forma de prestação de serviços (resolver o problema do transporte de pessoas e cargas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de contratação, compra de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilômetro rodado (item 3.15);

1.2. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea f, e artigo 7º, parágrafo 4º, antes de eventual prorrogação do Contrato de limpeza em vigor, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua nos estudos técnicos preliminares da contratação:

a) o estudo e definição da produtividade de mão de obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, à semelhança do previsto na IN SLTI 2/2008, artigo 43, parágrafo único;

b) a definição do tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em planta do prédio atualizada ou documento técnico equivalente (item 3.17);

1.3. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do contrato de vigilância em vigor, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, realize estudo técnico preliminar com objetivo de:

a) definir a localização, quantidade e tipo de todos os postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN-SLTI 02/2008, art. 49, I (item 3.17);

1.4. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 3º, caput, antes da eventual prorrogação do contrato de limpeza e conservação, ou da licitação com vistas a substituí-lo, avalie a possibilidade de incluir como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, à semelhança do contido na IN SLTI/MPOG 01/2010, art. 6º e IN SLTI 2/2008, art. 42, inc. III (item 3.19);

1.5. em atenção ao princípio da legalidade (Constituição Federal, artigo 37, *caput*), adote as medidas necessárias à exclusão das parcelas de despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como item Insumos de Mão de Obra, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica Despesas Administrativas, conforme Acórdão 825/2010-Plenário, item 1.5.2 (item 3.24);

1.6. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 65, §5º e ao princípio da legalidade, informe ao TCU, no prazo de 60 dias, os resultados alcançados em cumprimento às orientações contidas no Acórdão 2.859/2013 – Plenário, item 9.2.1, incluindo detalhamento da quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida, e as providências para reaver os valores pagos a maior (item 3.28);

1.7. 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;

2. recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, ao Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas a melhoria do sistema de controle interno da organização:

2.1. discipline a forma de acesso às funções-chave dos setores de aquisições, incluindo às funções de liderança, em especial à função de principal dirigente responsável pelas aquisições, considerando as competências multidisciplinares, técnicas e gerenciais, necessárias para estas funções (item 3.1);

2.2. realize avaliação quantitativa e qualitativa de pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esse setor realize a gestão das atividades de aquisições da organização (item 3.2);

2.3. estabeleça diretrizes para área de aquisições incluindo:

a) estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de

forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);

- b) política de compras;
- c) política de estoques;
- d) política de compras conjuntas (item 3.3);

2.4. estabeleça em normativos internos:

a) as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo com respeito às aquisições, nesses incluídos, mas não limitados, a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;

b) as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições, em especial dos pregoeiros e fiscais de contratos.

c) controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações (item 3.4);

2.5. avalie a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, 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 (item 3.5);

2.6. estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições (item 3.6);

2.7. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos (item 3.6);

2.8. realize gestão de riscos das aquisições (item 3.6);

2.9. inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação de governança e de gestão de riscos da organização, bem como dos controles internos na função aquisição (item 3.7);

2.10. publique na Internet a agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições (item 3.8);

2.11. 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, 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 a aquisição, programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo estratégico apoiado pela aquisição;

b) aprovação pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

c) divulgação do plano de aquisições na internet;

d) acompanhamento periódico da execução do plano para a correção de desvios (item 3.9);

2.12. elabore e aprove um Plano de Gestão de Logística Sustentável, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permita a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos, publicando no seu sítio na internet o PLS aprovado (item 3.10);

2.13. estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS (item 3.10);

2.14. estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisições, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições (item 3.11);

2.15. elabore Plano Anual de Capacitação para a organização contemplando ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições (item 3.12);

2.16. adote mecanismos para acompanhar a execução do Plano Anual de Capacitação (item

- 3.12);
- 2.17. defina um processo formal de trabalho para:
- a) planejamento de cada uma das aquisições;
 - b) seleção do fornecedor;
 - c) gestão dos contratos (item 3.13);
- 2.18. estabeleça e adote padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente (item 3.14);
- 2.19. adote as minutas de editais e contratos, podendo valer-se das minutas publicadas pela AGU (item 3.14);
- 2.20. estabeleça e adote procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações (item 3.14);
- 2.21. inclua, 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 2.17 retro, o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a forma de prestação de serviços utilizada (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c) (item 3.15);
- 2.22. inclua, 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 2.17 retro:
- a) os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:
 - a.1) definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;
 - a.2) documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;
 - b) o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato:
 - b.1) manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.16);
- 2.23. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item 2.17 retro (letras “a” e “c”), os seguintes controles internos:
- 1) na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:
 - a) definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;
 - b) documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;
 - 2) na etapa de fiscalização técnica do contrato:
 - a) manter controle gerencial acerca da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.17);
- 2.24. inclua, no seu 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 2.17 retro, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

1) prever no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:

a) o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, “a”);

b) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, “b”) (item 3.20);

2.25. inclua, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e de gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item 2.17 retro, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não (item 3.22);

2.26. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e de gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item 2.17 retro, o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas (item 3.23);

2.27. inclua, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e de gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item 2.17 retro, o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) prever, no edital de pregão, cláusulas de penalidades específicas para cada conduta que possa se enquadrar no contido na Lei 10.520/2002, art. 7º, observando os princípios da proporcionalidade e prudência (item 3.25);

2.28. inclua, no seu 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 2.17 retro, o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

a) exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante esse período (item 3.26);

2.29. inclua, 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 2.17 retro, o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

a) avaliar os riscos de descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento:

a.1) das obrigações trabalhistas pela contratada, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado;

a.2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso às suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido extratos avaliados ao final de um ano – sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle);

- b) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período (item 3.27);
- 2.30. 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, parágrafo único, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União (item 3.29);
- 2.31. estabeleça uma lista de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor (item 3.30);
- 2.32. inclua, 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 2.17 retro, inclua os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:
- a) 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 item 3.31);
- 2.33. 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, parágrafo único, em especial, na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União (item 3.32);
3. dar ciência ao TRT, sobre a seguinte impropriedade, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências de outras semelhantes:
- a) a falta de requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e a vinculação dos pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade, constatadas nas especificações do objeto dos Contratos 13/2011 e 13/2012, afronta a Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência) (item 3.18).

Secex/CE, 6 de março de 2015.

Roberto Ferreira Correia
AUFC-Controle Externo – 732-3
Coordenador

Laíse Maria Melo de Moraes Carvalho
AUFC-Controle Externo – 549-5
Membro