PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 7ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO DE AUDITORIA TRT7.SCI.SCGAP

I. IDENTIFICAÇÃO	
Nº do Processo	Proad nº 5.027/2017
Nº da Ordem de Serviço	13/2017
Seção Responsável pela Auditoria	Seção de Controle de Gestão Administrativa e Patrimonial - SCGAP
Unidade Auditada	Diretoria-Geral
Tipo de Auditoria	Operacional
Objeto da Auditoria	Avaliação de controles internos na área de compras e contratações.

1. Introdução:

1.1. O presente Relatório apresenta os resultados da ação de controle de auditoria realizada no período de 9/10/2017 a 18/1/2018, na Sede do TRT 7ª Região, em cumprimento ao contido na Ordem de Serviço SCI.SCGAP nº 13/2017, com o propósito de avaliar a eficácia dos controles internos em processos de contratações de bens e serviços por pregão eletrônico, mediante testes de controles, tendo como referência o fluxograma do processo e a matriz de riscos elaborados no âmbito do Proad nº 3.605/2015 (Ordem de Serviço SCI.Conjunta nº 15/2015) bem como a estrutura de controles internos e a conformidade dos atos e fatos praticados evidenciados em processos administrativos.

1.2. Os trabalhos foram conduzidos em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, não tendo sido imposta qualquer restrição a sua realização.

1.3. Esclareça-se que os documentos referenciados neste Relatório integram o Proad nº 5.027/2017.

2. Escopo:

2.1 O exame contemplou a aderência ao fluxograma do processo de licitação na modalidade pregão. Esta auditoria abrange a avaliação em nível de atividades do processo de aquisições, que se encontra alinhado ao Macroprocesso 4 (Administração Geral), da Cadeia de Valor deste Regional, que tem por objetivo realizar a gestão dos recursos humanos, materiais, orçamentários, financeiros, e patrimoniais, a fim de assegurar a governança administrativa no TRT7.

2.2 Trata-se de ação proposta no Plano Anual de Auditoria – PAA/2017, de forma inédita, a qual contemplou os seguintes Pontos de Controle: a) termo de referência; b) aspectos contratuais; c) pesquisa de preços; d) aceitação de amostras; e) documentos de habilitação; f) análise de conformidade; g) garantias contratuais.

2.3 Os procedimentos de auditoria, consubstanciados em exames documentais, análise de sistemas e planilhas, verificação das evidências "in loco", indagações escritas, diligências e autoavaliação pela unidade auditada, tomaram por base seleção amostral, não estatística, de procedimentos de controle interno, em face da relevância e risco, obtidos da matriz de riscos e controles. Foram analisados 12 (doze) processos administrativos, buscando contemplar as diversas tipologias de contratação praticadas pelo TRT7.

Quadro 1 - Processos administrativos integrantes da amostra de auditoria

Nº do Processo	Objeto
487/2017	Aquisição de material de expediente.
182/2017	Registro de preços para aquisição de material de limpeza, conservação, higienização e outros.
162/2017	Aquisição de equipamentos, materiais e medicamentos médico-odontológico-fisioterapêutico.
5046/2015	Prestação de Serviços de Suporte ao Banco de Dados PostgreSQL
1239/2016	Contratação de serviços de suporte de hardware e de software para solução de filtro de conteúdo.
1998/2016	Fornecimento e montagem letreiros.
432/2017	Aquisição de materiais de limpeza, higienização e outros
396/2017	Aquisição de material para copa e cozinha
320/2017	Contratação de empresa especializada, em regime de empreitada por preço global, para a Realocação do Poste de Medição
334/2017	Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva dos sistemas de ar condicionado dos prédios deste TRT
534/2017	Contratação de empresa especializada para roteirização, gravação e edição de vídeo
2149/2015	Prestação de serviços de assistência técnica com fornecimento de peças para equipamentos em ambiente seguro

Fonte: SCGAP

2.4 Na presente auditoria, vislumbram-se alguns benefícios da atuação da Unidade de Controle Interno, tais como: aprimoramento dos mecanismos de controle interno administrativo, aumento da eficiência e economicidade das contratações e o aperfeiçoamento da maturidade organizacional, com a otimização do aproveitamento dos recursos (humanos e materiais).

3. Resultados dos Exames:

3.1 O resultado dos exames realizados encontra-se registrado no título "Constatações" deste Relatório de Auditoria juntamente com as respectivas recomendações para aprimoramento do procedimento.

3.2 Para o desenvolvimento da fase de apuração, foram encaminhadas duas Requisições de Documentos e Informações – RDIs (docs. 3 e 14). No tocante às deficiências verificadas que resultaram em falhas e impropriedades, foi concedido, em 23/01/2018, prazo para resposta à Folha de Constatação, levada ao conhecimento da unidade auditada, por meio do Despacho TRT7.SCI.GABIN nº 12/2018 (doc. 35). As respostas da Diretoria-Geral (doc. 62), datadas de 2/3/2018, foram acolhidas e incorporadas a este relatório, juntamente com a análise da equipe de auditoria e a formulação de recomendações.

3.3 Como ponto positivo da presente auditoria pode ser destacada a adoção de controles internos na recepção das garantias contratuais (quando exigidas) e na ocasião da formalização contratual (docs. 29, 31); controles exercidos por meio de documentos relativos à aprovação de amostra (quando exigida) apresentada pelo licitante qualificado em primeiro lugar (doc. 32); disponibilização de modelos de documentos (termos de referência, estudos preliminares, levantamento de demandas, dentre outros) disponíveis na intranet por meio do link *http://intranet/index.php?option=com_content&view=article&id=1983&Itemid=101* (doc. 33), muito embora careça de aprimoramento, atualização e divulgação; controles realizados pela conformidade dos registros de gestão, de forma tempestiva, conforme verificado nos registros do SIAFI (doc. 30); manifestação jurídica, mediante parecer, por ocasião do Termo de Referência e quando da lavratura da minuta do Edital de licitação, neste último caso, é juntada aos autos lista de verificação

(*check-list*); adoção de rotinas por parte dos pregoeiros, por meio de diligências às áreas técnicas e utilização de *check-list*, muito embora haja necessidade de juntada aos autos; aprovação do Termo de Referência, autorização da licitação e homologação das licitações realizadas pela autoridade competente.

II. CONSTATAÇÕES

Ponto de Controle: Termo de Referência

Dados da Constatação

Nº 1.

Descrição Sumária:

Deficiência no planejamento da contratação quanto aos estudos preliminares.

Fato:

O processo de contratação deve ser precedido de planejamento no âmbito interno administrativo. Nesse sentido, a Administração deve realizar estudos de forma a precisar a caracterização do objeto a ser licitado e evidenciar as condições adequadas pelas quais se definem as necessidades e soluções de atendimento.

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

No âmbito deste Regional, a matéria se encontra normatizada na Resolução TRT7 nº 200, de 20/5/2014, que preconiza, em seu art. 22, a exigência de estudos preliminares, contendo os elementos necessários com o fito de permitir a solução que melhor atenda ao interesse público. Um dos controles detectivos positivados na referida norma (art. 23, I, II) dispõe que a Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças (SAOF) procederá à avaliação da pertinência da contratação ou à devolução imediata, à área requisitante, de toda a documentação recebida, na hipótese de ausência de integral atendimento aos requisitos dos artigos 21 e 22 da mesma norma.

a) Quanto aos estudos preliminares requeridos, constataram-se a deficiência (por incompletude, no Processo nº 1998/2016) e a ausência (nos Processos nºs 534/2017 e 162/2017) dos estudos preliminares. Em relação à amostra trabalhada, isso corresponde a 50% dos processos auditados nesse quesito, com inobservância do determinado pelo art. 22 da Resolução TRT7 nº 200/2014. Igualmente, não foi evidenciado registro, nos autos, de justificativas quanto à ausência desses elementos, nem de controle exercido por parte da SAOF, visando à devolução dos autos à unidade requisitante para as correções pertinentes.

Oportuno observar que, nos despachos da SAOF, não está materializando, de forma inequívoca, o exercício da avaliação da pertinência e sim um mero despacho de encaminhamento.

Vale ainda ressaltar que esse achado de auditoria é recorrente, conforme registrado em auditorias anteriores (a exemplo, os de Ordens de Serviço nº 6/2017 e 12/2015).

b) Por outro lado, os processos oriundos da Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) não são sequer submetidos à SAOF para análise de pertinência, sem razão que justifique essa tramitação diversa. Nesse caso, o termo de referência tem sido encaminhado à Diretoria-Geral (DG) diretamente pela STI, ou seja,

sem passar pelo crivo da SAOF. Ainda nesse contexto, a ausência de controle quanto à pertinência e tempestividade se revela no Processo nº 5046/2015, referente à contratação de suporte técnico para banco de dados, em que os estudos preliminares foram desenvolvidos (e submetidos à DG, para análise) em data posterior à da lavratura da ata do Pregão.

Riscos e efeitos:

Falha na execução e falta de padronização dos procedimentos;

Adoção de solução que não seja a mais vantajosa para Administração deste Regional (potencial);

Realização de aquisições desalinhadas aos objetivos estratégicos da organização e ao plano anual de contratações (potencial).

Evidências:

Processos Administrativos TRT7 nºs 534/2017, 1998/2016 e 162/2017;

Processo Administrativo TRT7 nº 5046/2015 (documento *estudos preliminares* às fls. 7/16, datado de 15/12/2015; documento *Ata de Registro de Preços* às fls. 42/43, datada de 24/9/2015);

Indagações escritas (docs. 20 e 21);

Despachos da SAOF (doc. 27): fl. 11 (proc. 534/2017); fl. 68 (proc. 320/2017) e fl. 67 (proc. 1998/2016); *Processos de solução de TI TRT7 nº 5046/2015 e 1239/2016.*

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada assim se manifestou:
"RESPOSTA DA SAOF:
Não obstante as disposições da defasada Resolução TRT7 nº 200/2014 e a exemplo do que já ocorre nas contratações de Tecnologia da Informação, com amparo na Resolução CNJ nº. 182/2013, a SAOF, por razões de custo-benefício e considerando o risco da contratação, não tem exigido a instrumentalização de estudos preliminares nas contratações cujos valores são inferiores ao disposto no art. 23, inciso II, alínea "a", da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, ou seja, valores inferiores a R$ 80.000,00. Esse procedimento tem sido adotado visando à redução do custo administrativo dessa atividade em contratações de menor valor. Vale salientar que uma equipe de revisão da Resolução TRT7 nº. 200/14, composta inclusive por um representante da Secretaria de Controle Interno deste Regional, já incorporou ao texto da futura minuta do normativo de contratações um dispositivo visando a exclusão dessa exigência. Por via de consequência, na prática, a SAOF já vem adotando esse parâmetro, uma vez que seria extremamente danoso do ponto de vista da eficiência, economicidade e razoabilidade, manter essa exigência para contratações de baixo valor. Quanto à análise da pertinência, esclarecemos que se trata de atividade rotineiramente realizada pela Secretaria, mas que não é instrumentalizada nos autos do processo de contratação, haja vista que não há exigência dessa formalidade na referida resolução, sendo que o próprio despacho de encaminhamento do processo pode ser entendido como cumprimento da análise de pertinência."

Análise da Equipe:

Em sua manifestação, a unidade auditada alega razões de ordem econômica para não promover o efetivo controle quanto à instrução processual com os estudos preliminares, requeridos para a autoridade deliberar sobre a pertinência da contratação demandada. A SAOF reconhece que a análise de pertinência não é documentada nos autos processo de contratação. Em que pese a afirmação de que o normativo esteja defasado, ainda não houve aprovação de uma nova resolução revogando os dispositivos em questão. *In*

casu, conclui-se que o controle estabelecido no art. 23, inciso II da Resolução nº 200/2014 – avaliação da pertinência do Pedido de Contratação, considerando os estudos preliminares e o Termo de Referência – não restou evidenciado nos autos dos processos administrativos, tornando frágil o controle nessa fase decisiva para o trâmite processual.

Sobre a participação de servidor desta Secretaria em equipe de revisão de ato normativo entendemos não ser possível sua utilização como argumento, uma vez que o posicionamento dos integrantes não possui caráter institucional, tratando-se de posição individual, além de estar ainda sujeito à apreciação das instâncias superiores.

O mero despacho de encaminhamento, ainda que sem registro de apreciação meritória, de fato, não isenta rigorosamente o seu subscritor das responsabilidade sobre a contratação, porém não indica, rigorosamente, haver sido realizada a análise de pertinência, bem como não dissipa o risco de aquisições desalinhadas do planejamento estratégico ou não contempladas no plano anual de contratações.Alfim, consoante indicado no item I.3.3 deste Relatório, a título de aprimoramento dos modelos de documentos disponibilizados na Intranet (termos de referência, estudos preliminares, levantamento de demandas, dentre outros), é de bom alvitre sua atualização, incluindo modelos de contratações tecnologia da informação, e ampla divulgação para as unidades requisitantes.

Recomendações:
1. Instruir os processos de contratação, independente do valor estimado, com o documento referente aos estudos preliminares, enquanto estabelecida a exigência no art. 21 da Resolução nº 200/2014;
2. Fazer constar nos despachos de encaminhamento pela SAOF manifestação sobre a execução dos procedimentos previstos no art. 23 da Resolução nº 200/2014, em especial sobre o resultado da avaliação de pertinência da contratação;
3. Submeter os processos de contratação oriundos da Secretaria de Tecnologia da Informação, com o Pedido de Contratação, à Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças, na forma definida no art. 21 da Resolução nº 200/2014.

Prazo	**60 dias**

Dados da Constatação

Nº 2.

Descrição Sumária:

Deficiência de controle quanto à verificação do alinhamento da contratação ao respectivo Plano de Contratações de Bens e Serviços.

Fato:

O planejamento anual das contratações, no âmbito deste Regional, nos termos do art. 8º da Resolução nº 200/2014, compreende a elaboração dos seguintes documentos: ***i)*** Plano de Contratações de Bens e Serviços; ***ii)*** Plano de Obras; ***iii)*** Plano de Capacitação e Desenvolvimento de Pessoal; e ***iv)*** Plano de Contratações de Tecnologia da Informação.

Com o fito de avaliar os controles adotados pela Administração para verificar o enquadramento de cada demanda no respectivo plano anual de contratação, foram examinados os respectivos processos de contratação e constatado que apenas as contratações de Tecnologia da Informação mantêm registros nos autos, em conformidade com o art. 12, § 7º Resolução CNJ nº 182/2013, que dispõe que o DOD (Documento de Oficialização da Demanda) será encaminhado à autoridade competente da Área Administrativa que deverá verificar se a demanda está incluída no rol de contratações previstas e

aprovadas no Plano de Contratações de STIC.

Nas demais contratações, apenas se menciona o seu alinhamento com os objetivos estratégicos deste Tribunal, sem, contudo, explicitar a sua vinculação ao respectivo Plano de Contratação de Bens e Serviços, devidamente aprovado. Isso porque a Administração ainda não está executando o processo de planejamento das aquisições na sua integralidade, mediante aprovação de um plano de aquisições para o período mínimo de um ano, pela mais alta autoridade do órgão, conforme já sinalizado pelo Tribunal de Contas da União, nos itens 145/156 de seu relatório, no Acórdão nº 2750/2015 – Plenário.

Riscos e efeitos:

Realização de aquisições em desatenção ao plano anual de contratações;
Realização de aquisições sem prazo adequado para planejamento (efeito potencial);
Falta de recursos previstos no orçamento para a realização da aquisição (efeito potencial);
Realização de contratações emergenciais sem amparo legal (efeito potencial).

Evidências:

Termos de Referência dos Processos Administrativos TRT7 nºs 182/2017, 396/2017, 534/2017, 1998/2016, 162/2017.

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada assim se manifestou:
"RESPOSTA DA SAOF:
Em que pese a previsão contida no art. 12, §7º da Resolução CNJ nº. 182/2013 aplicável às contratações de Tecnologia da Informação, há que se ressaltar que esse procedimento não foi expressamente normatizado na Resolução TRT7 Nº. 200/2014 aplicável às contratações de bens e serviços gerais. O art. 11, inciso III e o Art. 22, inciso III do regulamento de contratações estabelecem a necessidade de que estudos preliminares contemplem tão somente o alinhamento entre a contratação pretendida e o plano estratégico do órgão. Por outro lado, não obstante entendermos que a verificação formal prevista na Resolução das contratações de TI constitui uma boa prática que merece ser contemplada no futuro normativo próprio de contratações de bens e serviços, o próprio Acórdão TCU nº. 2750/2015 - Plenário não exigiu, expressamente, nas contratações de bens e serviços, um procedimento formal de oficialização de demanda (DOD) e sua vinculação ao plano de contratações de bens e serviços.
Vale frisar que, caso a unidade de auditoria entenda que o comando próprio instituído para as contratações de TI (elaboração de DOD e sua vinculação ao plano de contratações) deva ser igualmente exigido nas contratações de bens e serviços em geral, a limitação de pessoal nas diferentes unidades administrativas deste Regional acaba comprometendo profundamente o integral cumprimento de alguns procedimentos previstos na resolução TRT nº. 200/2014 ou recomendações previstas no referido Acórdão, sobretudo aqueles, a nosso ver, considerados de menor risco para a Administração, razão pela qual, data vênia, sugerimos que a área de auditoria deste Regional, dentro de sua autonomia, avalie, a partir de sua equipe de excelência, se as diferentes unidades administrativas deste Regional dispõe de quadro de pessoal suficiente e compatível para o atendimento das numerosas demandas de atividades previstas em normativos e recomendações de diferentes origens. Por fim, considerando as orientações contidas no Anexo I e II da folha de constatação, indicamos como principais causas ensejadoras das não conformidades apontadas a insuficiência de pessoas, o mal concebido fluxo processual, a inexistência de manuais ou instruções formalizadas, a pouca cultura com respeito a riscos e controles, os sistemas obsoletos e sem integração e a relação custo/benefício desfavorável."

Análise da Equipe:

A unidade auditada expõe diversas limitações atuais para a implementação de práticas adequadas de planejamento de aquisições, o que enseja providências a fim de assegurar o atendimento das demandas, mitigando os riscos de compras e contratações inoportunas ou intempestivas. Apesar de os normativos incorporarem boas práticas, como assim se reconhece, a limitação de recursos humanos é ressaltada como óbice maior para a sua efetividade. A propósito, a unidade auditada, na sua manifestação, não abordou, com efeito, a constatação de ausência do plano de contratações.

Nada obstante, a avaliação sugerida pela unidade auditada, referente aos recursos disponíveis, não é oportuna nem pertinente. Com efeito, não incumbe à área de auditoria a edição de normativos, tampouco o dimensionamento e a compatibilização de pessoal para o seu cumprimento. Trata-se, na verdade, de atribuição típica de gestão, marcadamente distinta daquilo que se pratica nesta Secretaria de Controle Interno. Por outro lado, a adoção de controles, mesmo que simplificados, torna-se relevante com o fito de garantir o cumprimento da execução do plano anual de contratações.

A nosso ver, algumas das causas apontadas nessa manifestação (dentre elas, a inexistência de manuais ou instruções formalizadas e o mal concebido fluxo processual) podem ser impulsionadas para tratamento pela Secretaria de Gestão Estratégica, considerando que a sua estrutura passou a contar com o Escritório de Processos Institucionais (instituído pelo Ato TRT7 nº 14/2018). Esse tratamento inclui a definição, em manuais e instruções internas, de fluxo processual que proporcione ações mais objetivas, acompanhadas de mecanismos eficazes de controle.

Alfim, merece destaque a necessidade urgente de aprovação do Plano de Contratação de Bens e Serviços, para o período mínimo de um ano, pela mais alta autoridade do órgão, haja vista que, desde a edição da Resolução nº 200/2014, não foi efetivada a concretização dessa ação.

Recomendações:

1. Atualizar os normativos internos prevendo a adoção de controles quanto à verificação de alinhamento de cada contratação com o Plano de Contratações de Bens e Serviços, e não apenas com o Planejamento Estratégico;
2. Adotar providências visando garantir a elaboração e aprovação sistemática do Plano de Contratação de Bens e Serviços para o período mínimo de um ano.

Prazo	**60 dias**

Dados da Constatação

Nº 3.

Descrição Sumária:

Deficiência no controle de qualidade do termo de referência.

Fato:

O Termo de Referência é uma das peças mais relevantes do processo de aquisição, em que a unidade requisitante esclarece o que realmente necessita para o atendimento do interesse público, reunindo os diversos elementos previstos no art. 9º, §2º, do Decreto nº 5.450/2005, dentre os quais a definição clara do objeto, o orçamento detalhado, o prazo de execução, as sanções e deveres das partes.

Conforme preconiza a Resolução TRT nº 200/2014, em seu art. 24, inciso I, reconhecida a pertinência do pedido da contratação, o processo será encaminhado à Divisão de Licitações e Contratos para revisão do

Termo de Referência, no tocante aos aspectos formais. Examinando os autos dos processos de licitação de pregão, por amostragem, verifica-se que na atual estrutura daquela Divisão, quem realiza esse controle é o Setor de Compras. Na literatura dos controles internos, é uma atividade básica de controle detectivo que consiste na verificação e conferência do Termo de Referência por um servidor alheio àquele Setor que o elaborou.

a) Verifica-se que após a revisão do Termo de Referência, o Setor de Compras anexa aos autos um despacho informando que procedeu à revisão. Muito embora na Matriz de Riscos e Controles (doc. 19) tenha sido mencionada como ferramenta de controle para essa revisão a lista de verificação (*check-list*), dentre os processos auditados, em apenas um (o de nº 1998/2016) foi constatada a presença de *check-list*.

b) Importa também destacar que, nas contratações de tecnologia da informação auditada, não se evidencia dos autos que os processos dessa natureza tramitaram para a Divisão de Licitações e Contratos para realização do controle de revisão do Termo de Referência pelo Setor de Compras.

Riscos e efeitos:

Termo de Referência deficiente, sem conter seus elementos necessários.

Evidências:

Processos Administrativos TRT7 nºs 182/2017, 162/2017, 396/2017, 534/2017;

Processos Administrativos de Tecnologia da Informação TRT7 nºs 5046/2015 e 1239/2016;

Matriz de Riscos e Controles (doc. 19);

Check-list de revisão do Termo de Referência: Proc. nº 1998/2016 (doc. 28).

Manifestação da unidade auditada:
A unidade auditada assim se manifestou:

"Resposta - Setor de Compras:
" (...) Apesar de ser de uso recorrente nas revisões de termos de referência, não é costume desse setor de compras anexar o check list aos autos. Algumas vezes o check list fica na capa detrás do processo e em outras é descartado.
(...) Apesar de não constarem evidências acerca da tramitação dos processos de TI por este Setor de Compras, os processos citados foram revisados pela servidora Lenívia de Castro e Silva Mendes, em nuvem (google drive)."

Resposta - Divisão de Infraestrutura de TI:
"Segundo o rito da Resolução nº 182/2013 do CNJ, as contratações de TI passam por um planejamento de contratação em que são produzidos 2 artefatos: Estudos técnicos preliminares e Termo de Referência. Referido planejamento de contratação é executado por uma equipe de planejamento de contratação nomeada pela Diretoria Geral do TRT7. Na equipe, em observância da Resolução 182/2013, há um integrante administrativo para revisar, nos aspectos administrativos, os artefatos a serem produzidos.
Acreditamos que a revisão sugerida pelo Controle Intermo no item "b" da Constatação nº 3, concernente a ordem de serviço nº 13/2017, já está sendo cumprida.

Particularmente em relação ao processo nº 5046/2015, por se tratar de uma utilização de ARP figurando o TRT7 na condição de copartícipe, não houve espaço para uma revisão pelo Setor de Compras em virtude do planejamento da contratação ter sido realizado no órgão gestor do registro de preços, que

nesse caso concreto foi o TRT5.""

Análise da Equipe:
Efetivamente, existindo controle, como assevera o Setor de Compras em sua resposta, convém que ele seja explicitado nos autos, distintamente do que se pratica na anexação eventual de folha avulsa de *check-list*. Afigura-se conveniente, então, que a referida ferramenta de controle se revista de formalidade, contendo, inclusive, a assinatura do responsável pela revisão.

A equipe de auditoria entende que o trabalho realizado pela equipe de planejamento nas contratações de tecnologia da informação não tem o condão de prescindir o controle interno administrativo de revisão da qualidade do termo de referência, pela Divisão de Licitações e Contratos. Incumbe à equipe de planejamento a elaboração do termo de referência nos termos do art. 13, §1º da Resolução CNJ nº 182/2013, o que entendemos ser distinto da ação de controle de revisão, prevista no art. 24, I da Resolução TRT nº 200/2014.

No que concerne aos processos de contratação de TI, inexistem nos normativos internos os papéis e responsabilidades de cada um dos integrantes da equipe de planejamento (integrante técnico, demandante e administrativo).

A ausência de revisão sistemática do termo de referência acentua o risco de o processo tramitar sem adequada instrução de base. Dessa forma, todo o esforço subsequente pode se revelar inútil ou a tramitação retroceder para suprir deficiência no tocante aos elementos essenciais para viabilizar o certame licitatório e a posterior contratação. Por outro bordo, cumpre à Administração adotar providências visando à implementação desse controle, haja vista a exigência normativa atual.

Recomendações:
1. Estabelecer rotinas (incluindo *check list*) para o eficaz controle de qualidade do termo de referência;
2. Adotar providências visando implementar revisão nos termos de referência de contratações de tecnologia da informação.

Prazo	**30 dias**

Dados da Constatação

Nº 4.

Descrição Sumária:

Falta de indicadores de efetividade dos controles internos administrativos.

Fato:

Um ponto que merece destaque diz respeito à avaliação de controles internos segundo critério de efetividade. Segundo o TCU, a efetividade do controle é uma medida da relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram o estabelecimento dos controles - ou seja, entre o impacto previsto e real das atividades de controle. Para avaliação do desempenho de um determinado processo, é oportuno analisar algumas variáveis relacionadas à efetividade, como custo, tempo, satisfação do cliente, demanda atendida, dentre outros. Trata-se do conceito de gestão voltada para resultados qualitativos e quantitativos.

Na presente auditoria, tomou-se como critério de exame o tempo médio do processo de licitação, em que foram levantadas informações de 9 processos de licitação na modalidade pregão e foram verificados os respectivos tempos de sua fase interna (pedido de contratação) e externa (até a homologação do certame).

Com base nas informações coletadas, verifica-se que, em 2017, um procedimento de contratação pública por pregão eletrônico **consumiu em média 137 dias** (aproximadamente, cinco meses), desde a apresentação da demanda à Diretoria-Geral até a homologação da licitação.

Do quadro abaixo, é possível afirmar que **duas** licitações foram concluídas em prazo bem abaixo da média, em período não superior a **90 dias**. Por outro lado, alguns processos levaram mais de seis meses para serem concluídos. Examinando os autos desses processos, com o fito de identificar os motivos de um prazo dilatado (em oposição a essa modalidade de licitação ser considerada célere), verifica-se considerável índice de falhas na especificação do objeto, pesquisa de preços e na elaboração do Termo de Referência, havendo necessidade de produzir mais de duas versões dessa peça, bem como demora na análise e julgamento de propostas de licitação quando é requerida a avaliação de amostras pela área técnica, para cada lote licitado.

Quadro 1 - Tempo do ciclo de contratação – processos auditados por amostragem

Processo TRT7 nº	Valor estimado	Qtde Lotes	Tempo (dias)		Total Em dias
			Fase interna	Fase externa	
432/2017	315.013,58	17	70	69	139 (4,6 meses)
487/2017	40.418,86	10	28	61	89 (2,9 meses)
334/2017	660.832,36	Único	156	35	191 (6,3 meses)
162/2017	39.297,72	5	148	108	256 (8,5 meses)
534/2017	12.433,34	Único	31	28	59 (1,9 mês)
1.239/2016	81.550,70	Único	98	27	125 (4,2 meses)
182/2017	201.541,00	11	68	79	147 (4,9 meses)
396/2017	90.479,55	11	92	47	139 (4,6 meses)
1.998/2016	66.894,98	Único	43	47	90 (3 meses)
MÉDIA			**82**	**56**	**137 (Aprox. 5 meses)**

De se ressaltar que eventual sinalização de falta de tempestividade pode decorrer de deficiência dos controles internos dos produtos de cada etapa, conforme já abordado na Constatação nº 3 deste Relatório.

Oportuno observar que, em anterior auditoria (OS.SCI.Conjunta nº 15/2015), constatou-se que o atual Planejamento Estratégico Institucional (2015-2020) não estabelece formalmente metas ou indicadores de desempenho do processo de contratação. Em que pese recomendação, no Relatório daquela Auditoria, para que fossem definidos esses indicadores, tal providência ainda não se concluiu (doc. 28 – Proad 3605/2015), o que pode comprometer a objetividade da ação de controle.

Riscos e efeitos:

Intempestividade no atendimento da necessidade da Administração;
Prejuízo à execução do plano anual das contratações.

Evidências:

Processos Administrativos TRT7 nºs 162/2017, 182/2017, 334/2017, 396/2017, 432/2017, 487/2017, 534/2017, 1239/2016, 1998/2016;

Proad 3605/2015 – relatório de auditoria OS.SCI.Conjunta nº 15/2015.

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada assim se manifestou:

““Resposta da Divisão de Licitações e Contratos:

Em resposta à constatação de n° 04 da auditoria em questão, entendemos que as falhas ali apontadas como motivo de dilação do prazo para a conclusão do processo de contratação (que se inicia com a requisição da unidade, culminando com o pagamento do produto ou do serviço), são problemas de gerenciamento cuja solução não cabe especificamente ao Setor de Licitações ou ao Pregoeiro/Comissão de Licitações; somos apenas uma parcela desse contexto, no caso a fase externa da licitação.
Para o estabelecimento de uma meta com relação ao tempo médio para a conclusão do processo de contratação é necessária a avaliação das atividades e de todas as circunstâncias envolvidas na conclusão de cada etapa (área demandante, setor de compras, setor de licitações, setor de contratos, órgãos de aprovação e de decisão etc).
Apenas para destacar, o pregoeiro/comissão de licitações recebe o processo, com o termo de referência aprovado, para instaurar o procedimento licitatório, iniciando suas atividades a partir da elaboração do edital, que às vezes demanda diligências, pedidos de esclarecimentos e até readequação do termo de referência, o que com certeza, implica em retardamento da abertura do certame. Outro motivo de retardamento são as impugnações ao edital, que, por vezes requer a ouvida da área requisitante, jurídica ou contábil.
Quanto às amostras, é exigência da unidade requisitante para a quase totalidade dos pedidos de materiais, que serão analisadas por comissão específica, sendo comuns em demandas com muitos itens de materiais, e, via de regra, acarretam muitas desclassificações de fornecedores.
Considerando que são licitações em que acorre número considerável de fornecedores, é certa a demora na adjudicação do objeto.
Outros fatores podem influenciar o atraso na adjudicação do objeto, como as diligências internas (eventuais ouvidas da área requisitante, contábil ou jurídica) e externas (demandas aos licitantes, consultas a sites especializados ou outros meios para dirimir dúvidas no julgamento das propostas ou análise da documentação) e os eventuais recursos interpostos.
Com relação aos nossos editais, há previsão no sentido de que os licitantes devem apresentar a documentação e a proposta em seus originais no prazo de 2 (dois) dias úteis, que, no caso de envio por Correios, será contado da data da postagem, para só então ser declarado vencedor. A demora na entrega é mais um fator de atraso na adjudicação do objeto.
Atualmente, a maioria dos documentos de habilitação são extraídos de sites específicos, que, via de regra, disponibilizam opções de autenticação. Assim, restariam apenas a proposta escrita e as declarações exigidas para ser em entregues em originais.
Entendemos que tais documentos poderiam ser enviados pelo sistema de licitações do Banco do Brasil ou por email, devidamente assinados, uma vez que, conferidos os requisitos da proposta, a compatibilidade do preço e a especificação do objeto, outro elemento importante seria a verificação de que estão assinados por quem tem poderes legais para tanto, o que pode ser feito através do instrumento de constituição da empresa.
Frise-se, ademais, que com no processo administrativo eletrônico (PROAD), é inócua a exigência de originais, uma vez que caso os receba terão que ser digitalizados para integrar o processo, ficando os mesmos sem utilidade prática.
Assim sendo, como medida de economia de tempo, sugerimos que a exigência de originais somente para casos em que não haja possibilidade de autenticação on line ou que contenha dúvida sobre sua autenticidade.’’”

Análise da Equipe:

A unidade auditada, ouvida a Divisão de Licitações e Contratos (DLC), aponta problemas de gerenciamento e integração das diversas etapas do processo. Ocorrências incidentais no curso do processo

podem acarretar atrasos. Algumas dessas ocorrências remetem a deficiência em práticas de controles internos, por exemplo, aqueles atinentes à verificação de completude e consistência do termo de referência. Edital defeituoso tende a ensejar impugnação com acolhimento e republicação, ou mesmo vulnerar princípios da licitação.

De se ressaltar a importância da avaliação das propostas acima indicadas pela DLC por parte das áreas estratégicas deste Regional. Por outro lado, o que se constata, desde o diagnóstico realizado em anterior auditoria (OS.SCI.Conjunta nº 15/2015), é o maior dispêndio de tempo na fase interna da licitação, o que não foi enfrentado especificamente pela unidade auditada, visando promover melhorias no fluxo do processo em benefício da eficiência administrativa. Não se pode olvidar que a adoção de indicadores de desempenho apenas detecta fragilidades, não se configurando controles preventivos.

Recomendações:

1. Identificar as causas prevalentes relacionadas à variabilidade e compatibilidade do tempo de ciclo de contratação, visando à adoção de controles e melhorias no fluxo processual;

2. Estabelecer, implantar e apurar indicadores de desempenho para o fluxo processual de aquisições.

Prazo	**90 dias**

Ponto de Controle: Pesquisa de preços

Dados da Constatação

Nº 5.

Descrição Sumária:

Deficiência no controle da formação do preço de referência e análise de proposta nas contratações de serviços de engenharia.

Fato:

a) A planilha de orçamento que instrui o processo licitatório para contratação de serviços de engenharia é elaborada pelo profissional técnico habilitado, com registro no CREA de sua respectiva ART (Anotação de Responsabilidade Técnica). Nos autos sob análise nesta auditoria, não se verifica, porém, qualquer ação de controle (revisão ou verificação de conformidade técnica, ainda que amostralmente), inclusive no tocante à adoção dos sistemas de custos e à composição do BDI (benefícios e despesas indiretas).

A atuação do Setor de Compras se limita à verificação do formato do Termo de Referência, ou seja, apenas observa se os elementos de instrução foram ali incluídos, sem análise substantiva de seu conteúdo, com as ressalvas apontadas na Constatação nº 3. As planilhas orçamentárias, ainda que submetidas (no bojo do processo), não são apreciadas ao controle dessa unidade administrativa, conforme Doc. 22.

Por outro lado, a Assessoria Jurídica Administrativa, a quem compete examinar e aprovar a minuta do edital (conforme Lei nº 8.666/1993, artigo 38, parágrafo único), ressalva sempre, em seus pareceres, os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, cingindo-se aos aspectos jurídicos. Assim, aqueles outros aspectos (técnicos, econômicos e financeiros) ficam à margem de regular controle administrativo, senão quando o processo integra amostra de ação de auditoria, *a posteriori*, desta SCI.

Cabe observar que, na matriz de risco produzida na Auditoria nº 15/2015 (OS-SCI-SCGAP-15-2015), a Assessoria Jurídica está relacionada como fonte de risco no evento “falhas no processo de revisão do Termo de Referência”.

b) Para subsidiar a decisão do pregoeiro nas licitações de serviços de engenharia, os autos são encaminhados para Divisão de Contabilidade para verificação da conformidade de alguns itens da proposta do licitante. No Processo nº 320/2017, a pregoeira solicitou à Divisão de Contabilidade a análise dos tributos, planilha de BDI e de encargos sociais apresentados pela licitante Judah Serviços de Engenharia Ltda.. Consta à fl. 107 certidão da Divisão de Contabilidade em que recomenda a alteração da alíquota de ISS para 3% na planilha de BDI.

Em que pese essa análise seja tratada como mecanismo de controle interno para o aprimoramento do processo, nesse caso, houve um equívoco por parte da Divisão de Contabilidade, que veio a ser acatado pela pregoeira. Efetivamente, a alíquota prevista no item 7.02 da legislação municipal tributária (Lei Complementar nº 159/2013, do município de Fortaleza) não deve incidir sobre os materiais. No entanto, o documento de fl. 169 (planilha de BDI proposta pela empresa Judah Serviços de Engenharia Ltda.) incorpora integralmente a alíquota (de 3%) na composição do BDI. Todas as notas fiscais de serviço (às fls. 410, 552 e 595) mencionam a alíquota de 3%, sendo que somente essa última (a NFS-e 1211) considera parcela de 'deduções permitidas em lei', correspondente a 50% do seu valor, porém sem qualquer detalhamento na sua estimativa.

Riscos e efeitos:

Alíquotas incorretas dos tributos e encargos sociais na composição do BDI do orçamento estimado;
Restrição do caráter competitivo da licitação;
Possíveis sobrepreços nas planilhas orçamentárias (efeito potencial).

Evidências:

Processo nº 320/2017, 1998/2017;

Indagações escritas (doc. 22);

Matriz de risco e Controles da auditoria OS-SCI-SCAGP nº 15/2015 (doc. 19).

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada assim se manifestou:
"Resposta da Divisão de Contabilidade:
"A Divisão de Contabilidade – DICON – recebeu demanda do Setor de Licitações e Contratos, via Memo.TRT7.SLICIT nº 044/17, para análise dos tributos, planilha de BDI e encargos sociais apresentados pela empresa JUDAH Serviços de Engenharia Ltda.
Esclarece-se que a recomendação da DICON em relação ao ISS restringiu-se à observação da alíquota prevista no Código Tributário do Município de Fortaleza para o serviço objeto da contratação, conforme enquadramento em um dos itens da lista anexa ao CTM, salientando, por oportuno, ser desnecessária manifestação da DICON nesse aspecto, uma vez que os próprios setores envolvidos na licitação podem facilmente identificar a alíquota de ISS junto ao normativo legal de referência.
Não obstante, a DICON recomendou a alíquota de 3% para o ISS na planilha de BDI (fl.107-proc. 320/2017), por entender que a prestação de serviço objeto da contratação relacionava-se ao Item 7.02 da Lista Anexa à Lei Complementar nº159, de 23/12/2013 (Código Tributário do Município de Fortaleza), para a qual estava definida alíquota de 3%.
Esta Dicon tem conhecimento de que não deve incidir ISS sobre materiais, razão pela qual tem recomenda do ISS com alíquota igual a "zero" para BDI de Equipamentos/Materiais.
No presente caso, como a planilha apresentada para análise referia-se ao BDI de Serviços, recomendou-

se a alíquota de ISS = 3% por ser este o percentual indicado na legislação municipal para a prestação dos serviços contratados.
Diante do exposto, solicita-se detalhamento acerca do equívoco cometido pela Divisão de Contabilidade a fim de evitar reincidência."

Resposta da Divisão de Licitações e Contratos:
"Relativamente à constatação n° 6, "b", é fato que as planilhas de BDI e Encargos Sociais elaboradas pelas empresas de Engenharia são encaminhadas, em diligência, à Divisão de Contabilidade para análise, uma vez que se trata de matéria técnica.
No caso específico do achado na auditoria, as planilhas de BDI de serviços e materiais,elaboradas pela Divisão de Engenharia e disponibilizadas como anexos do Termo de Referência, analisado pela Assessoria Jurídica e aprovado pela Diretoria Geral, ambas com previsão de ISS de 2,5% (dois e meio por cento).
Observa-se, que, ao solicitar a manifestação da área contábil, este Setor apenas enviou a planilha relativa aos serviços, acatando a sugestão de incidência de 3% (três por cento) de ISS.

Ocorre que, a empresa ao adequar o seu BDI o fez com a inclusão do percentual de 3% (três por cento) de ISS para serviços e material, que por lapso da pregoeira foi assim adjudicado.""

Análise da Equipe:

Em sua manifestação, a unidade auditada não explicita causas relacionadas aos riscos mencionados nesta Constatação.

A Divisão de Licitações e Contratos não adota nenhum mecanismo de controle quanto à confecção da planilha orçamentária, no tocante aos serviços de engenharia, limitando-se a encaminhar o processo à Divisão de Contabilidade (DICON) para verificação de percentual de alíquota de tributo. Esse procedimento, na ótica da DICON, mostra-se pouco proveitoso,uma vez que pode ser exercido pela própria DLC.

Entretanto, entendemos que a proposta da DICON, de atribuir aos setores administrativos a verificação da alíquota de ISS, não parece razoável, porquanto se trate de matéria tributária cujo conhecimento nem sempre se encontra no campo de domínio daqueles setores, razao pela qual somos pela manutenção do procedimento na forma que vem sendo realizado.

Recomendação:

Estabelecer mecanismo de controle interno atinente à metodologia de formação de preços, em especial, em serviços de engenharia.

Prazo	**90 dias**

Dados da Constatação
Nº 6.
Descrição Sumária:
Deficiência no controle do cronograma físico-financeiro referente a serviços de engenharia.
Fato:
Em processos amostrados, notadamente aqueles referentes a serviços de engenharia, contatou-se que o cronograma físico-financeiro não tem sido, de fato, empregado como uma ferramenta de controle e monitoramento na fase de execução contratual. Tampouco se tem revelado uma estrita conexão entre o

cronograma e o regime de execução, em que pese recomendações reiteradas em ações de auditoria anteriores (OS SCI.SCGAP nº 01/2013; OS SCI. SCGAP nº 6/2017). O controle desse aspecto se mostra fragilizado, em decorrência, sobretudo, da falta de sua definição na matriz de risco.

No Processo nº 320/2017 (retrofit da subestação do Ed. Manoel Arízio), verifica-se que o cronograma do contrato original (com discretização mensal, à fl. 168) não foi observado na execução do serviço. Nesse Processo, o prazo de execução foi ampliado através de termo aditivo ao contrato, sem uma correlação explícita entre o novo prazo e os acréscimos ocorridos – houve dilatação do prazo de 33,33% (de 90 dias para 120 dias) e incremento de valor de 3,98% (R$ 9.689,15). Os desembolsos previstos, no contrato original, eram de R$ 48.717,69 (ou seja, 20% do valor do contrato), R$ 121.794,23 (ou seja, 50% do valor do contrato) e R$ 73.076,53 (ou seja, 30% do valor do contrato), respectivamente com 30 dias, 60 dias e 90 dias. No entanto, os desembolsos efetuados foram de R$ 20.388,00, R$ 132.035,67 e R$ 100.853,92, correspondentes a 8,05%, 52,13% e 39,82% do valor contrato alterado (termo aditivo à fl. 528), distribuídos em 120 dias de serviço.

Noutro exemplo, atribui-se ao cronograma que instrui o termo de referência caráter meramente sugestivo, como mencionado na fl. 133 do Proc. nº 1998/2016 (letreiros e placas).

Riscos e efeitos:

Dificuldade no gerenciamento da gestão do contrato;
Desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Evidências:

Processo nº 320/2017 (cronograma contratado e desembolsos efetuados a cada medição) e 1998/2017.

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada assim se manifestou:
"Resposta da Divisão de Manutenção e Projetos:
Justificativas da unidade auditada: Relativo ao Processo Administrativo nº 320/2017, podemos afirmar que o Termo de Referência foi concluído em 09/05/2017, fls. 04 a 61, estabelecendo que o regime de contratação da empresa especializada para realização do objeto em questão, seria por empreitada global. É fato que logo após a elaboração do TR, recebemos os relatórios de outras auditorias da SCI, que nos recomendava a utilização de regime de contratação por empreita por preço unitário, para os casos específicos de obras de reforma ou Retrofit.
Reconhecemos que esse não foi o melhor regime de contratação, exatamente pelo fato de se tratar de uma reforma da subestação elétrica do Ed. Manoel Arízio, que obrigou a fiscalização diligentemente a medir exclusivamente os quantitativos realizados, não observando as etapas do cronograma originalmente informado pela empresa, por ser uma empreitada de preço global.
Registramos que, nem em relação ao Processo Nº 320/2017 e nem ao Nº 1.998/2017, consideramos o cronograma um controle secundário na execução dos serviços, pois somente na fase de licitação, o cronograma físico-financeiro é sugerido pelo elaborador do Projeto Básico. Dessa forma, entendemos que no momento de apresentação das propostas pelas licitantes, o cronograma informado pela empresa vencedora passa a ser parte integrante do conjunto de obrigações da Contratada para com o Tribunal.
No caso especifico do Processo Nº 320/2017, cujo objeto é a Realocação do Poste de Medição, além da adequação da medição para o Conjunto de Medição Polimérico e Retrofit (reforma) da subestação de potência de 600kVA (02 transformadores de 300 kVA), mantendo a relação de transformação de 13.800/380 – 220V em 60Hz, do Edifício Manoel Arízio, informamos que foi apresentado um novo

cronograma com 120 dias de prazo de execução, fl. 508 (oriundo da Informação Técnica Nº 01 de 05/10/2017, fls. 477 a 509), quando da aprovação do 1º Termo Aditivo em 23/10/2017, fl. 528, que corrige as discrepâncias do cronograma apresentadas na 1ª e 2ª medições, projetando as outras duas medições pelo novo cronograma validado.
A empresa Judah Serviços de Engenharia Ltda assinou a Ordem de Serviço em 01/08/2017 e, teve muitas dificuldades no início da obra, pois precisava agendar o desligamento da alimentação elétrica da subestação do Ed. Manoel Arízio, para realizar os trabalhos. Entretanto, essa subestação abastecia o Ed. Manoel Arízio e o Ed. Anexo, que estava em pleno funcionamento e não poderia ser paralisado durante a semana útil. Esse processo demorou bem mais que o planejado, pois foi necessário passar um cabo de 50mm² da subestação do Ed. Manoel Arízio até a do Ed. Hélder Câmara e realizar a transferência de carga, consumindo pelo menos dois finais de semana, provocando um atraso no cronograma.
A 1ª medição foi atestada em 11/09/2017 e a 2ª medição em 04/10/2017, com um percentual acumulado de 60,18% de obra realizada. O restante da obra estava concentrado no fornecimento e instalação de dois quadros elétricos, dois quadros de banco de capacitores e dos dois transformadores elétricos de 300KVA, que dependiam do fornecimento dos fabricantes. Por uma questão de prudência, a comissão de fiscalização, em comum acordo com a com tratada, decidiu adiar a 3ª medição por mais de 30 dias para que todos os componentes citados fossem instalados e a Concessionária de Energia Elétrica – ENEL pudesse fazer sua vistoria para recebimento da subestação e posterior ligação a rede de alta tensão.

Como esse processo envolveu a ENEL, que solicitava 90 dias para fazer essa vistoria, solicitamos a intervenção da Presidência do Tribunal junto a Direção Executiva da ENEL, com o intuito de antecipar essa vistoria e a futura ligação. De fato, o processo de ligação foi antecipado e promovemos o Recebimento Provisório em 11/11/2017 e o Definitivo em 27/11/2017, realizando a 3ª e última medição em 30/11/2018, dentro do novo prazo contratual, razão pela qual não houve a 4ª medição como estava programada."

Análise da Equipe:

A compatibilidade do regime de execução com a sistemática de medição dos serviços já fora objeto de recomendação expedida no âmbito de auditorias anteriores (v.g., OS SCI.SCGAP nº 09/2016 – Processo TRT7 nº 4.601/2015; OS SCI.SCGAP nº 06/2017- Processo TRT7 nº 52/2017). É recorrente a deficiência nos mecanismos de controles internos ainda na fase de instrução processual, quando da elaboração do termo de referência, no tocante ao cronograma físico-financeiro e ao regime definido na minuta contratual.

A despeito dos fatos supervenientes que impeçam o cumprimento do cronograma físico-financeiro original, não houve uma readequação desse cronograma, mediante de inserção de eventuais novos serviços e respectivos impactos financeiros, demonstrando que esta ferramenta não vem sendo adotada como uma peça de gerenciamento e de controle da execução do contrato.

De outra forma, sem a efetividade desse controle, haverá dificuldade de assegurar as condições adequadas de gerenciamento e fiscalização durante a execução do contrato, com risco, inclusive, de desequilíbrio econômico-financeiro, como já apontado anteriormente.

Recomendação:

Doravante, adotar medidas de forma que todo termo aditivo referente a alterações contratuais físico-financeiras, devidamente fundamentadas, seja acompanhado do respectivo cronograma readequado.

Prazo	**30 dias**

Dados da Constatação

Nº 7.

Descrição Sumária:

Deficiência nos controles internos administrativos relacionados ao ato de homologação do certame licitatório.

Fato:

Nos termos do art. 27 do Decreto Federal nº 5.450/2005, que regulamenta a modalidade pregão, na sua forma eletrônica, a autoridade competente homologará o procedimento de licitação, após constatada a regularidade dos atos praticados. Com efeito, o ato de homologação se constitui em um mecanismo de controle detectivo pela autoridade competente, ou seja, por ele se pretende examinar se os atos praticados no âmbito do processo licitatório transcorreram em conformidade com a lei e as regras estabelecidas no edital. No âmbito deste TRT 7ª Região, compete a homologação à Diretoria-Geral, por força do ato de delegação (Ato TRT7 nº 139/2016; Resolução TRT7 nº 200/2014). Segundo a doutrina e jurisprudência do TCU, configura-se um ato que envolve responsabilidade da autoridade competente que desencadeará a celebração da contratação pública.

> [...] a autoridade competente é aquela quem representa a Administração Pública, é quem tem legitimidade para contrair obrigações em nome dela, é quem decide sobre o contrato. Por corolário, a autoridade competente assume a responsabilidade por tudo o que se fez no curso da licitação pública. Como ela é a responsável por todo o procedimento, antes de celebrar o contrato, é dado a ela oportunidade para rever o procedimento, cabendo-lhe confirmá-lo ou não, isto é, homologá-lo ou não.
> Na homologação, a autoridade competente empreende dois juízos distintos: quanto ao mérito e quanto à legalidade. **No que tange ao mérito**, ela **deve avaliar se continua a haver interesse público** em realizar a contratação. Se a autoridade competente reputa inconveniente proceder à contratação, deve revogar a licitação pública, concedendo ampla defesa ao licitante que obteve a adjudicação, sempre declinando os motivos de sua decisão, que não podem ser anteriores à data da assinatura do instrumento convocatório, tudo em conformidade ao caput do art. 49 da Lei n° 8.666/93.
> **No tocante à legalidade**, a autoridade competente deve verificar as providências tomadas pela comissão de licitação ou pelo pregoeiro, **a fim de constatar a regularidade do processo**. Se ela percebe vício de competência, de formalidade ou de caráter procedimental que possa ser sanado, deve convalidar o ato afetado. Se ela constata outros tipos de vicissitudes, deve anular o ato contaminado e, a partir dele, se possível, iniciar novamente o procedimento, sempre com observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa entabulados no inciso LV do art. 5° da Constituição Federal.
>
> *Niebuhr, Joel de Menezes. In: Licitação Pública e Contrato Administrativo, p. 628*

> De acordo com firme jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1018/2015 e 1457/2010, do Plenário; 4791/2013 e 1685/2007, da 2ª Câmara, entre outros), **a homologação não pode ser tida como ato meramente formal,** cabendo à autoridade homologadora examinar as ações anteriormente praticadas, tornando-se, assim, responsável pelos vícios identificados, exceto se de difícil percepção, o que não é o caso. *(Grifo nosso)*
> *Acórdão 1542/2016 - Plenário*

Examinando os autos dos processos por amostragem, verifica-se que a Diretoria-Geral vem procedendo à homologação do certame, mediante lavratura dos relatórios de homologação, o quais não evidenciam o exercício de verificação da conformidade entre os procedimentos realizados na fase externa e a legislação em vigor. Com o fito de certificar quais são os controles adotados naquela unidade administrativa, foi informado, em entrevista com a equipe do gabinete, que, após a supressão do exame de conformidade pela Secretaria de Controle Interno das licitações (antes da homologação), a partir do exercício de 2012,, não houve transferência dessa atividade de controle para a Diretoria-Geral nem para outra unidade administrativa. De se esclarecer que referida transferência foi decorrente das razões contidas na exposição de motivos que fundamentou o Plano Anual de Ações de Controle - PAAC/2012, devidamente aprovado

por meio de despacho nº 724/2012 do Exmo. Des. Presidente nos autos do Processo TRT7 nº 734/2012, visando mitigar riscos de cogestão, que venham a prejudicar a necessária isenção do exercício das atribuições da unidade de controle interno.
Com efeito, na homologação estão sendo verificadas apenas as informações prestadas pelo pregoeiro ao término da fase externa da licitação. Destarte, a atividade de controle tende a se resumir a um ato meramente formal, o que não se coaduna com os entendimentos acima expostos.

Evidencia-se, por amostragem, que quatro instrumentos convocatórios não foram assinados nem rubricados pela autoridade expedidora. Em diligência no Setor de Licitação, foi informado (doc. 25) que a falha poderia ser sanada por ocasião da homologação do procedimento licitatório, uma vez que, encerrada a atuação do pregoeiro, os autos são encaminhados à autoridade para tal fim, o que não ocorreu nos presentes autos.

Riscos e efeitos:

Homologação de procedimento licitação contendo irregularidades (efeito potencial);
Contratação irregular.

Evidências:

Editais de licitação dos Processos TRT7 nºs 534/2017 (fls. 29/35), 162/2017 (Fls. 204/212, 440/448), 396/2017 (fls. 100/107), 432/2017 (fls 128/145).
Diligência no Setor de Licitação (doc. 25)

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada assim se manifestou:
"Como evidenciado pela Secretaria de Controle Interno, o exame de conformidade das licitações, em momento posterior à publicação do edital e anterior à homologação, era realizado por aquela Secretaria. A partir de 2012, deixou de integrar o Plano Anual de Ações de Controle (Proc. TRT7 Nº 734/2012), não havendo transferência dessa atividade de controle para outra unidade administrativa.
No entanto, é necessário esclarecer que na homologação do certame, não ocorre apenas "um ato meramente formal" como concluiu o Coordenador de serviço da SCGAP ao entrevistar a equipe do Gabinete da Diretoria-Geral. O juízo quanto ao mérito, onde se deve avaliar se continua a haver o interesse público em realizar a contratação, citado como um dos juízos a ser exercido pela autoridade competente para homologar, é inerente ao próprio ato de homologação. Entendo que não há necessidade de expressar na decisão que "continua a haver o interesse da administração". Se há interesse da administração, a decisão é minutada e assinada pela autoridade competente.
Se não há interesse, não há decisão.
Quanto ao aspecto da legalidade, de fato, não é verificado, por exemplo, se o pregoeiro, observou o prazo mínimo legal necessário entre a publicação e a abertura das propostas, como perguntado durante a entrevista supramencionada. Esse controle com o fim de constatar a regularidade de todo o procedimento, observando todos os passos já realizados pelo pregoeiro, requer um tempo de análise considerável e, diante do histórico de licitações bem sucedidas que este Tribunal vem realizando e do reduzido quadro de pessoal na área administrativa, agravado pelo cumprimento da Resolução CNJ Nº 219/2016, não se identifica um risco de grau elevado que justifique, no momento, tal procedimento de controle.
Acrescenta-se, ainda, por ocasião da homologação são verificados os impedimentos de licitar e contratar

junto ao SICAF e CEIS da potencial contratada.
Por fim, quanto à falha apontada relativa à falta de assinatura/rubrica da autoridade expedidora no instrumento convocatório, orientaremos a Coordenadora do Setor de Licitações a publicar a licitação somente após verificar se o edital e seus anexos estão devidamente assinados."

Análise da Equipe:

Conforme manifestação da unidade auditada, em razão da ausência de risco de grau elevado, a Diretoria-Geral optou por formalizar a homologação do processo licitatório mediante verificação dos impedimentos de licitar e contratar, sem análise dos demais aspectos estabelecidos na legislação em vigor.

Este fato deixa vulnerável o processo, podendo culminar com contratações irregulares, sem a estrita observância dos preceitos legais. Considerando que o ato de homologação realizado pela Diretoria-Geral é efetivado com a chancela da delegação da Presidência deste Regional, é oportuno que a Administração institua controles internos administrativos objetivando dispor de elementos essenciais para fundamentar o ato de homologação.

Recomendação:
Instituir controles internos administrativos objetivando dispor de elementos essenciais para fundamentar o ato de homologação.

Prazo	**60 dias**

III. CONCLUSÃO

Concluídos os trabalhos de auditoria, na extensão definida no escopo, foram constatadas deficiências e fragilidades, a seguir relacionadas, envolvendo aspectos relevantes que afetam a qualidade, a celeridade, a economicidade e a efetividade das aquisições promovidas, neste Tribunal, através de certame licitatório na modalidade pregão.

1. Deficiência no planejamento da contratação quanto aos estudos preliminares;
2. Deficiência de controle quanto à verificação do alinhamento da contratação ao respectivo Plano de Contratações de Bens e Serviços;
3. Deficiência no controle de qualidade do termo de referência;
4. Falta de indicadores de efetividade dos controles internos administrativos;
5. Deficiência no controle da formação do preço de referência e análise de proposta nas contratações de serviços de engenharia.
6. Deficiência no controle do cronograma físico-financeiro referente a serviços de engenharia;
7. Deficiência nos controles internos administrativos relacionados ao ato de homologação do certame licitatório.

Evidencia-se a necessidade de estabelecimento, em normativos internos, do trâmite regular do processo, explicitando, na trilha de ações, mecanismos de controle sistemático capazes de garantir o êxito e a vantajosidade, ou, de outra forma, mitigar os riscos de falhas que resultam em lentidão do processo, refazimento da instrução do certame, habilitação indevida, aquisições intempestivas ou desnecessárias, contratações emergenciais, desatenção ao planejamento estratégico e ao plano anual de contratações.

Responsáveis pela elaboração: **Anísio de Sousa Meneses Filho** Analista Judiciário – Esp. Eng. Civil **Fabiano Rego de Sousa** Coordenador de Serviço da SCGAP
Data: 20/03/2018

Responsável pela Coordenação: **Fabiano Rego de Sousa** Coordenador de Serviço da SCGAP	**Aprovação:** **Ricardo Domingues da Silva** Secretário de Controle Interno
Data: 20/03/2018	**Data: 20/03/2018**