

RELATÓRIO FINAL DA AUDITORIA NO PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES (RESSALVADAS AS RELACIONADAS À ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO)

PROAD n° 5327/2020

1. INTRODUÇÃO

O Plano Estratégico Institucional 2015-2020 do Tribunal Regional do Trabalho 5ª Região - TRT5 contempla iniciativas relacionadas ao fortalecimento dos processos de governança e de gestão das aquisições, conforme objetivo estratégico n° 6: “Maximizar os resultados da governança administrativa e judiciária”, por meio dos parâmetros P1.7 e P1.8 do indicador 6.1 – Índice de Governança da Gestão Estratégica (IGovGE)¹.

A presente auditoria foi realizada com o intuito de aperfeiçoar os sistemas de governança e de gestão das aquisições (ressalvadas as aquisições relacionadas à área de Tecnologia da informação), e, sobretudo, fomentar a cultura de planejamento das contratações, em consonância com os objetivos institucionais previstos no Planejamento Estratégico do TRT5.

Segundo o TCU, uma boa governança pressupõe um conjunto de diretrizes, dentre as quais, se destacam: (a) definir claramente as funções das organizações; (b) definir claramente as competências e as responsabilidades dos membros das instâncias superiores de governança; (c) ter, e usar, estruturas de aconselhamento, apoio e informação de boa qualidade; (d) certificar-se de que um sistema eficaz de gestão de risco esteja em operação e (e) garantir a accountability².

As boas práticas de governança englobam também a boa governança das aquisições, que compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações, com objetivo de que as contratações agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis³.

O presente trabalho iniciou-se a com uma reunião preliminar realizada no dia 24/6/2020 com a Coordenadoria de Material e Logística para obtenção de informações sobre o objeto auditado, em especial no que se refere aos principais riscos, visando ajustar o objetivo e o escopo da auditoria e garantir maior utilidade nos resultados. Essa etapa foi importante haja vista o TRT5 não possuir uma política de gestão de riscos totalmente implantada e as unidades administrativas, em regra, ainda não terem seus riscos identificados e tratados com uma metodologia adequada.

Em seguida, a execução dos trabalhos seguiu a seguinte cronologia:

a. Fase de planejamento:

a.1. Definição do escopo do trabalho e do Programa de Auditoria (25/6 a 30/6/2020);

1 - https://www.trt5.jus.br/sites/default/files/www/documentos/10/2017/planejamento_estrategico_do_trt5_2015-2020_-_v18_-_revisado.pdf

2 - Referencial Básico De Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública – TCU.

3 - <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>

a.2. Formulação das questões de auditoria (1 a 10/7/2020);

b. Fase de execução:

b.1. Realização da reunião de abertura (15/7/2020) - oportunidade em que a Diretoria-Geral foi inserida como área auditada;

b.2. Envio das questões de auditoria por meio de Requisição de Documentos e Informações (RDI) (16 a 23/7/2020);

b.3. Análise das respostas das questões de auditoria, dos atos normativos, dos processos administrativos e dos demais documentos encaminhados pelas unidades auditadas (24 a 31/7/2020);

b.4. Elaboração do Quadro de Resultados de auditoria (3 a 14/8/2020);

b.5. Envio do Quadro de Resultados para as unidades auditadas (21/8/2020);

b.6. Manifestação das unidades auditadas sobre os achados de auditoria (24/8 a 2/9/2020);

c. Realização de reunião com as áreas auditadas a fim de discutir os achados de auditoria e consolidar os resultados (9/9/2020);

d. Elaboração do Relatório Final de Auditoria (10/9/2020 a 29/9/2020);

e. Comunicação dos resultados (30/9/2020).

Vale ressaltar que as fases da auditoria se realizaram conforme previsão no Programa de Auditoria que consta do Proad nº 5327/2020 (doc. 7).

1.1. Deliberação

A presente auditoria está prevista no item 3.1.2 do anexo do Plano Anual de Auditoria – PAA/2020 e no anexo do Plano de Auditoria de Longo Prazo – PALP (Triênio 2018/2020), ambos aprovados pela Presidência e publicados no portal deste Tribunal na internet⁴.

1.2. Visão geral do objeto

O TCU, periodicamente, realiza aferições periódicas da maturidade da governança e da gestão das aquisições por meio de levantamento estruturado.

O primeiro levantamento da situação de governança e gestão das contratações na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições) foi realizado pelo TCU em 2013. Esse trabalho teve caráter autoavaliativo e contou com a participação de 376 organizações. Seu objetivo foi obter e sistematizar informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.

Esse levantamento revelou que a situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal era deficiente em quase todos os componentes do modelo de avaliação. Os resultados consistiram na identificação de diversas oportunidades de melhoria e um extenso conjunto de recomendações aos órgãos governantes superiores

⁴ <https://www.trt5.jus.br/controle-interno>



(OGS), conforme Acórdão TCU nº 2.622/2015 – Plenário.

Dentre as oportunidades de melhoria relacionadas ao tema, evidenciadas no levantamento supracitado e trazidas ao contexto atual do TRT5, destacam-se as seguintes:

- Estabelecimento de diretrizes para as contratações;
- Mapeamento do Processo de Aquisições;
- Implantação de plano único de aquisições;
- Instituição de comitê;
- Avaliação da estrutura da área de aquisições;
- Capacitação dos servidores;
- Definição de competências, atribuições e responsabilidades;
- Gestão de riscos nas aquisições;
- Ampliação da transparência nas aquisições;
- Melhoria na padronização.

Nesse diapasão, é importante lembrar que o papel da auditoria interna é contribuir ativamente para a governança organizacional eficaz, funcionando como ferramenta estratégica que auxilia a Alta Administração no cumprimento da missão institucional, mediante avaliação da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança, conforme preceituam as Resoluções do CNJ nº 308 e 309, de 11 de março de 2020.

Assim, o presente trabalho tem o fito de avaliar se as práticas de governança e de gestão das aquisições adotadas pelo TRT5 estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas. Vale salientar que essa auditoria tem um caráter mais preventivo, orientativo e pedagógico, em que o objetivo principal não se restringe a identificar deficiências, mas auxiliar a Administração a verificar a sua atual situação de governança das aquisições frente às boas práticas do tema recomendadas pelo TCU bem como estimular melhorias nessa área.

1.3. Objetivos específicos

As recomendações formuladas pela equipe de auditoria objetivam, em síntese:

- a) Potencializar a Governança e a gestão das aquisições;
- b) Instituir uma política de aquisições própria, alinhada ao planejamento estratégico do TRT5, com observância de critérios e práticas de sustentabilidade e de gestão de riscos;
- c) Mapear e implementar processo de aquisições de acordo com a legislação aplicável e aderente às boas práticas;
- d) Auxiliar a Alta Administração na tomada de decisões relacionadas às aquisições;

- e) Regulamentar funções e responsabilidades dos dirigentes responsáveis pelas aquisições do Tribunal bem como segregar as funções-chave do processo de aquisições, notadamente as consideradas críticas;
- f) Otimizar a força de trabalho dos servidores envolvidos no processo de aquisições;
- g) Aumentar a transparência dos processos e resultados;
- h) Padronizar procedimentos.

1.4. Questões de auditoria

As questões de auditoria, elaboradas durante a fase de planejamento e direcionadas às unidades auditadas, constam do anexo I deste Relatório.

1.5. Metodologia utilizada e limitações inerentes à auditoria

As técnicas de auditoria utilizadas para obtenção das informações necessárias à análise do objeto desse estudo se resumem a exame documental, consulta a sistemas (Proad) e entrevistas (Reuniões e Requisição de Documentos e Informações – RDI).

A metodologia adotada nesse trabalho pode ser assim resumida:

- a. Preliminarmente foi realizada uma reunião com as unidades auditadas a fim de dar início aos trabalhos e informar objetivos, etapas e prazos da auditoria.
- b. Na sequência, foram enviadas as questões de auditoria para as áreas auditadas por meio de Requisição de Documentos e Informações (RDI).
- c. As informações e documentos fornecidos em resposta às RDIs foram analisados em conjunto com os processos administrativos relacionados ao objeto dessa auditoria e serviram de subsídio para o preenchimento do Quadro de Resultados.
- d. Em seguida, o Quadro de Resultados foi enviado para as unidades para manifestação.
- e. Após manifestação, foi realizada uma reunião com as áreas envolvidas para discussão dos achados de auditoria e do plano de ação para cumprimento das recomendações propostas.
- f. Por fim, com base nos resultados evidenciados, foi elaborado o presente Relatório Final de Auditoria.

Os trabalhos foram realizados em conformidade com a Resolução CNJ nº 309/2020⁵, que aprova as diretrizes técnicas das atividades de auditoria interna governamental do Poder Judiciário.

Importa registrar que não houve impedimento ou obstáculo à realização dos trabalhos de verificação pela equipe de auditoria por parte da unidade auditada. A equipe foi prontamente atendida em todas as requisições realizadas.

1.6. Benefícios esperados

⁵ <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3289>

Dentre os benefícios almejados para o presente trabalho, destacam-se os seguintes:

- Potencialização da Governança e da gestão das aquisições;
- Realização de aquisições alinhadas aos objetivos estratégicos do Tribunal;
- Estabelecimento e implantação do processo de aquisições;
- Controles internos bem estabelecidos;
- Mitigação dos riscos nas contratações;
- Realização de aquisições mais vantajosas e mais assertivas que atendam às demandas do Tribunal como um todo;
- Planejamento orçamentário bem dimensionado;
- Contratações planejadas e executadas de acordo com a norma vigente;
- Realização de aquisições dentro dos prazos;
- Racionalização de recursos;
- Definição de funções e responsabilidades no processo de aquisições;
- Servidores capacitados para o exercício da função;
- Aumento da produtividade;
- Racionalização da força de trabalho;
- Previsibilidade da demanda de trabalho das unidades auditadas;
- Padronização de procedimentos.

2. ANÁLISE

Os achados de auditoria serão apresentados, a seguir, por meio da análise da situação encontrada em cotejo com os critérios adotados e com as manifestações das unidades auditadas, indicando-se as evidências que embasam as conclusões e a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria. Impende dizer que as unidades auditadas tiveram oportunidade de se manifestar sobre as recomendações a seguir apresentadas e as sugestões de prazo destinado à implementação das medidas.

2.1. Ausência de Política de Aquisições

Situação encontrada

Apesar de existir um Plano de Compras que contempla as aquisições da CML e um Plano de Logística Sustentável do TRT5, não há uma Política de Aquisições regulamentada no Tribunal.

Critério

Acórdão Plenário TCU nº 2.622/2015.

Evidências

Respostas do item 1 do questionário (RDI);

Atos administrativos do TRT5;

Proad nº 14.721/2019;

RA TRT5 nº 05/2016;

Plano de compras da CML.

Manifestação

A Diretoria-Geral informou que os critérios de sustentabilidade são aplicados na forma definida no Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho. No mais, concordou com a recomendação apresentada.

A Coordenadoria de Material e Logística apontou que as regras para as contratações da Administração não estão compiladas em um único documento, com regramento definido. Quanto aos critérios de sustentabilidade, informou que já são aplicados nas contratações e são definidos em consonância com o guia de contratações sustentáveis da Justiça do Trabalho. Já em relação à gestão de riscos, excetuando as contratações de TIC, declarou que não há, de fato, estudos consistentes, quando necessário.

Análise

A Política de Aquisições constitui-se numa importante ferramenta de orientação e registro da gestão de compras quando bem elaborada e aplicada no cotidiano da organização. Ela visa a fortalecer a governança e a boa gestão das aquisições, com vistas à melhoria do sistema de controle interno, além de aprimorar a execução orçamentária e financeira no âmbito do Tribunal.

A ausência de tais diretrizes implica que os agentes que operacionalizam cada um dos processos de aquisição tomam suas decisões com critérios individuais e não organizacionais, aumentando o risco de uma decisão ser tomada sem visão estratégica.

Uma aquisição isoladamente considerada pode ser vantajosa, por exemplo, por atingir um preço bem abaixo do estimado, porém insatisfatória do ponto de vista da estratégia da organização, por não atender requisitos de sustentabilidade ambiental ou por não observar os aspectos de durabilidade que a organização entende adequados, resultando em nova licitação em breve período de tempo e, conseqüentemente, em desperdício de recursos públicos.

Da mesma forma, uma aquisição pode ser considerada satisfatória do ponto de vista de uma unidade do Tribunal, porém desvantajosa se analisada holisticamente, por não aproveitar o poder de compra da Administração. Isso porque a quantidade de bens e serviços contratados influencia diretamente no valor final da licitação.

No caso, em que pese existirem aquisições em que são considerados os critérios presentes no Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho e no Plano de Logística Sustentável do TRT5, os gestores concordam que não há um documento formal que contemple as diretrizes do processo de aquisições alinhado a esses critérios bem como ao planejamento estratégico do Tribunal, considerando, ainda, a gestão de riscos.

Vale considerar que, como bem observado pela Coordenadoria de Material e Logística, a política de aquisições do TRT5 deve contemplar todas as normas relativas às contratações públicas, inclusive os guias de contratações sustentáveis. Entretanto, devem ser consideradas as particularidades de cada Regional no que diz respeito à estrutura e



cultura organizacionais.

Por fim, impende dizer que a Política de Aquisições deve ser incorporada à rotina e à cultura do Tribunal, contendo disposições que propiciem melhorias na gestão de compras e contratações e avaliada periodicamente, a fim de que possam ser implementadas correções, melhorias e atualizações.

Proposta de encaminhamento

Instituir, preferencialmente por meio de Resolução Administrativa, Política de Aquisições alinhada ao planejamento estratégico, ao Plano de Logística Sustentável do TRT5 e ao Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho, considerando, ainda, a gestão de riscos.

2.2. Deficiência na atribuição de responsabilidades dos dirigentes no que tange ao planejamento e gestão do processo de aquisições do Tribunal como um todo, ao gerenciamento das contratações e à gestão de riscos e controles internos

Situação encontrada

Apesar de existir o Regulamento Geral da Secretaria, que trata de algumas competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes no que atine às aquisições, não existe definição quanto ao responsável pelo planejamento no processo de aquisições do Tribunal como um todo, pela gestão das contratações, bem como pelo estabelecimento de procedimentos de controles internos necessários para mitigar riscos.

Critério

RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado pelo TCU.

Evidências

Respostas do item 2 do questionário (RDI);

Proad nº 2.551/2020;

Proad nº 11.627/2018;

Proad nº 2.985/2020;

Proad nº 1.093/2019;

Regulamento Geral da Secretaria do TRT5 (RA TRT5 nº 11/2015).

Manifestação

A Diretoria-Geral afirmou que a responsabilidade é descentralizada, conforme Regulamento Geral e que cada unidade demandante é responsável pelo planejamento das aquisições e pela gestão dos contratos. No entanto, concorda com a regulamentação de funções e responsabilidades relativas ao planejamento e à gestão de aquisições como um todo; e procedimentos de controles internos e gestão de riscos.

A Coordenadoria de Material e Logística não enxerga deficiência na atribuição de

responsabilidades, afirmando, ainda, que a forma de contratar que é diferente. Assevera que a responsabilidade é descentralizada.

Análise

Do exame dos papéis de trabalho, pôde-se observar que o gestor de cada unidade, na prática, operacionaliza seu próprio processo de aquisição, gere seus próprios contratos e toma suas decisões de acordo com os interesses da unidade.

Não foram encontradas no Regulamento Geral de Secretaria atribuições específicas das unidades no que se refere ao planejamento das aquisições e à definição de responsabilidade dos respectivos dirigentes no processo das contratações. Existem, sim, atribuições esparsas e heterogêneas no corpo do normativo, relativas às aquisições de algumas unidades demandantes.

Com efeito, apesar de existir, na prática, a ideia de uma responsabilização descentralizada, não se pode afirmar que tal regramento se encontra bem definido no Regulamento Geral de Secretaria. Da mesma forma, não há definição de um responsável no que tange ao planejamento e gestão do processo de aquisições do Tribunal como um todo, ao gerenciamento das contratações e à gestão de riscos e controles internos.

Veja-se o Proad nº 2.551/2020, instaurado pela Coordenadoria de Saúde em março do corrente ano, com o fito de adquirir equipamentos de proteção individual – EPI para os profissionais de saúde como forma de prevenção e contenção ao contágio do novo Coronavírus. O termo de referência (doc. 2) continha, inicialmente, os seguintes itens:

Item	Especificações	Quantidade
1	Máscara descartável com 03 camadas e filtro de proteção, alça em lycra com apoio para trás da orelha. Caixa com 50 unidades.	10 caixas
2	Termômetro clínico infravermelho, sem contato, uso em testa, para adultos.	04 unidades
3	Óculos de segurança com lente transparente anti-risco com proteção lateral, hastes reguláveis. Necessário registro CA para EPI.	18 unidades
4	Avental manga longa de polipropileno descartável, antialérgico, fecho com botão, punho de malha elástica, tamanho M, gramatura 50g/m2. Pacote com 10 unidades. Marca PROT- DESC ou similar.	500 unidades
5	Álcool gel, frasco com 500 mg e válvula dispenser	30 frascos
6	Luva de látex para procedimentos tamanho M. Caixa com 100 unidades	10 caixas
7	Luva de látex para procedimentos tamanho G. Caixa com 100 unidades	10 caixas
8	Máscara N95	200 unidades

Após realização de pesquisa de preços, a Coordenadoria de Material e Logística emitiu o seguinte despacho (doc. 11):

"À Coordenadoria de Saúde para alterar os quantitativos de itens já contemplados no TR, **principalmente adicionando termômetros para as unidades do interior do Estado, além de incluir novos itens visando atender à demanda da Administração.** Deve-se, portanto, alterar o termo de referência, inserindo as justificativas necessárias e as especificações dos EPIs a serem somados, **uma vez que será feita uma única aquisição por meio de pregão eletrônico.**

Após, deve o proad retornar para esta Coordenadoria, a fim de realizar cotação de preço". (grifos nossos)

Em 14/07/2020
Gustavo Guimarães
CML

No corpo do processo verificou-se, posteriormente, que foi incluída a demanda de equipamentos de proteção individual dos agentes de segurança e dos oficiais de justiça, a fim de viabilizar a retomada do trabalho presencial (doc. 22).

Ainda, em abril do corrente ano, deflagrou-se procedimento licitatório para aquisição de álcool em gel, em galões de 5 litros, para suprir as necessidades de consumo do TRT5, por meio do Proad nº 2.985/2020. Naquela oportunidade, foi estimado consumo aproximado de 12.000L/ano para todas as unidades localizadas na capital e região metropolitana e justificado que as unidades do interior seriam orientadas a "*adquirir o produto localmente com suprimento de fundos haja vista a dificuldade de distribuição em razão da restrição de circulação nas estradas e do alto custo da operação*" (doc. 2). Observe-se que o referido item fora objeto de licitação no primeiro Proad mencionado, porém não tinha sido dimensionado para todas as unidades do Tribunal, o que importou em licitações distintas em curto período de tempo.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seu artigo 22, dispõe que, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Destarte, é compreensível que a situação em questão seja considerada emergencial em decorrência da pandemia e, portanto, não pode ser referenciada como regra geral. Porém, a deficiência no planejamento e na definição dos papéis dos dirigentes também pôde ser observada no Proad nº 11.627/2018, cujo objeto fora a aquisição de equipamentos da Apple, conforme demonstrado abaixo:

Inicialmente a Secretaria de Tecnologia de Informação e Comunicações - Setic instaurou o supracitado processo, como demandante, para comprar um aparelho telefônico iPhone

8 (doc. 1). A seguir, quando já estava autorizada a aquisição pela Diretoria-Geral (doc. 7), a Secretaria de Comunicação Social - Secom realizou um pedido complementar no processo solicitando a compra do mesmo aparelho (doc. 14). Após autorização do pedido complementar, a Secom solicitou outro aparelho (doc. 17) com os seguintes termos: *“Esta Secom havia pedido um aparelho de iPhone para alimentar as redes sociais. Estamos aproveitando a oportunidade para solicitar mais um, totalizando então dois aparelhos, já que 3 pessoas estão trabalhando com redes sociais”*.

A Diretoria-Geral, por meio do doc. 19, devolveu o Proad à Setic para proceder à análise técnica da demanda da Secom. A Setic, no doc. 20, certificou que *“Após realização de análise técnica constatou-se que o problema mencionado não refere-se à aparelho ou sistema operacional, e sim à rede de dados. Dessa forma, sugerimos continuidade na aquisição do equipamento para a SETIC conforme tratativas iniciais considerando que a demanda da SECOM será tratada por meio de chamado técnico”*. Após, o Proad foi encaminhado à Secom para ciência e à Coordenadoria de Material e Logística para prosseguimento do processo com a compra de um único aparelho telefônico (Proad nº 1.093/2019).

Em vista disso, no primeiro exemplo, a Coordenadoria de Material e Logística, por meio do despacho exarado, ressaltou a importância de se observar as necessidades das demais unidades administrativas do Tribunal antes de deflagrar o procedimento licitatório. Por outro lado, no segundo exemplo, foi a Diretoria-Geral que exerceu a função de sanear o procedimento. Destaca-se também a falta de planejamento ocorrida em ambas as aquisições, uma vez que as necessidades foram surgindo no decorrer do processo, ocasionando retrabalho, demora na conclusão da licitação e desperdício de recursos.

Isto posto, recomenda-se a regulamentação acerca de funções e responsabilidades dos dirigentes no planejamento e na gestão das aquisições bem como de procedimentos de controles internos e de gestão de riscos.

Proposta de encaminhamento

Regulamentar, preferencialmente por meio de Ato da Presidência, disposições acerca de:

- a) funções e responsabilidades dos dirigentes no planejamento e na gestão das aquisições;
- b) procedimentos de controles internos e de gestão de riscos.

2.3. Deficiência na instituição de instâncias colegiadas

Situação encontrada

Apesar de serem constituídas comissões específicas para aquisições consideradas críticas, não há um corpo colegiado formalmente constituído responsável por auxiliar a Alta Administração nas decisões relativas às aquisições.

Critério

Acórdão Plenário TCU nº 2.622/2015;

RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da



Administração Pública, publicado pelo TCU.

Evidências

Respostas do item 3 do questionário (RDI);

Proad nº 14.721/2019;

Proad nº 6.075/2020;

Plano de compras da CML.

Manifestação

A Diretoria-Geral ressaltou que a recomendação segue a orientação dos Órgãos de controle e está alinhada com a nova Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário (minuta de resolução recentemente apresentada pelo CNJ).

A Coordenadoria de Material e Logística não vê necessidade de criação de comitês ou comissões. Afirmou que os gestores poderiam enviar o planejamento do ano seguinte para que seja compilado em um único documento.

Análise

A Administração carece de decisões mais assertivas e ágeis. Para tanto, um corpo colegiado com caráter multidisciplinar na sua composição teria o condão de auxiliar a Alta Administração na tomada de decisões, com um olhar sistêmico voltado para o alcance dos objetivos e dos resultados estratégicos.

O Referencial Básico de Governança do TCU sugere que se deve evitar a concentração de poder, autoridade e responsabilidade nas mãos de um ou de poucos indivíduos. Como regra básica, decisões e atividades críticas devem ser tomadas ou executadas por colegiado constituído por membros competentes e mutuamente independentes.

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

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

(...)

119. Nas organizações em que as aquisições públicas são meio para a implementação das políticas públicas – e aqui se concentra a grande maioria das organizações pesquisadas – a priorização das aquisições com o aconselhamento somente do representante da área de aquisições (que também tem interesse próprio em priorizar aquisições, no caso da área meio) expõe a Organização ao risco de que essa priorização seja realizada com viés e busque o melhor resultado para um setor, mas não necessariamente traga o melhor resultado para a Organização como um todo.

120. Um mecanismo de controle para mitigar riscos de decisões com vieses é o acometimento dessas decisões a instâncias colegiadas, com representantes dos diversos setores interessados (...).”

Registre-se que, como bem observou a Diretoria-Geral, em reunião de esclarecimentos do Quadro de Resultados da presente auditoria, a proposta de instituição de corpo colegiado está alinhada com a nova Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário (minuta de resolução recentemente apresentada pelo CNJ – Proad nº 6.075/2020).

O art. 20 da mencionada minuta recomenda a criação de equipes multidisciplinares ou comitês interinstitucionais, formados por integrantes da área de gestão de contratações, de almoxarifado e patrimônio e de gestão socioambiental para atuar como instância consultiva e de suporte técnico às compras compartilhadas. Ainda, o art. 28 revela que "Compete aos órgãos do Poder Judiciário: (...) III – avaliar a pertinência de atribuir a um comitê técnico multidisciplinar, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações".

Dessa forma, recomenda-se a criação de um comitê multidisciplinar que auxilie a Alta Administração nas decisões relativas às aquisições em geral, com um olhar sistêmico, voltado para o alcance dos objetivos e dos resultados estratégicos.

Proposta de encaminhamento

Instituir e regulamentar, preferencialmente por meio de Ato da Presidência, a criação de um comitê integrado por representantes dos diversos setores da organização, responsável por auxiliar a Alta Administração nas decisões relativas às aquisições em geral, com o objetivo de buscar melhores resultados para o Tribunal como um todo.

2.4. Deficiência no processo de planejamento das aquisições

Situação encontrada

Apesar de existir um Plano de Compras que contempla as aquisições da Coordenadoria de Material e Logística e é divulgado no portal do TRT5, ele não abrange a totalidade das aquisições do Tribunal, não é aprovado pela Alta Administração e sua execução não possui acompanhamento periódico.

Critério

Acórdão Plenário TCU nº 2.622/2015.

Evidências

Respostas do item 4 do questionário (RDI);

Proad nº 14.721/2019;

Plano de compras da CML;

Regulamento Geral da Secretaria do TRT5;

Site TRT5/licitacoes.

Manifestação



A Diretoria-Geral asseverou que aprova o plano anual de contratações, com fulcro no art. 177, V, do Regulamento Geral, por não haver evidência da competência de forma clara no referido documento.

A Coordenadoria de Material e Logística também garante que o plano de compras é aprovado pelo ordenador da despesa, conforme Proad nº 14.721/2019.

Análise

A presente auditoria buscou avaliar também se o TRT5 pratica um processo de planejamento das aquisições, gerando um plano contendo o conjunto de aquisições que se pretenda realizar ao longo do ano, instrumento que deve ser utilizado como insumo para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o acompanhamento da execução orçamentária.

Transcreve-se abaixo trecho do relatório do TCU sobre o levantamento de governança e gestão das aquisições, para esclarecer a importância do processo de planejamento (TC 007.891/2015-6 - Acórdão 2.113/2015- TCU-Plenário):

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

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

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

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

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

170.3 Caso o plano seja aprovado por um comitê que represente os diversos setores da organização, redução do risco de que as contratações atendam apenas a setores individualmente e não à organização como um todo, conseqüentemente maior alinhamento da função aquisições com os objetivos estratégicos estabelecidos. Cabe destacar o trecho do estudo "Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies", publicado pelo Government Accountability Office (GAO): "O planejamento das aquisições e o desenvolvimento de estratégias devem servir para apoiar as missões institucionais, em vez de focarem no atendimento de setores individuais". (tradução nossa)

171. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ressaltou a importância do plano de aquisições para assegurar o

custo-benefício e aprimorar a transparência nas compras públicas, ao propor ao MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), por meio do documento "Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra" (p. 38), a seguinte medida: Introduzir a transparência na fase anterior à publicação de editais e avisos de licitação por meio da preparação e publicação de planos de compras públicas e processos licitatórios de cada órgão público. Essa informação facilitaria a otimização do poder de compra dos órgãos federais e ao mesmo tempo possibilitaria o monitoramento e controle sobre os processos".

No exame dos papéis dos trabalhos, verificou-se que a Coordenadoria de Material e Logística elabora e publica na internet um plano de compras que contém informações das aquisições que pretende adquirir no decorrer do ano. Ocorre que esse plano de compras não abrange a totalidade das aquisições, pois reflete o planejamento de apenas uma unidade do Tribunal.

Ainda, malgrado tenha a Diretoria-Geral informado que aprova o referido plano de compras, com fundamento no artigo 177, V do Regulamento Geral, isto, na verdade, não procede.

O inciso do artigo em referência revela a competência da Diretoria-Geral na autorização de autuação de processos administrativos licitatórios que obedeçam os limites orçamentários. Sobre a aprovação de um Plano de Aquisições que contemple o conjunto de contratações que se pretenda consumir ao longo do ano, o normativo interno nada fala. Vejamos:

"Art. 177. Compete à Diretoria-Geral:

(...)

V - autorizar a autuação de processos destinados à aquisição de materiais e à prestação de serviços, observando o limite das dotações orçamentárias e a programação financeira;"

Vale registrar que a materialização de um plano anual de contratações único, que consolide as demandas de obras, serviços de engenharia, tecnologia da informação, bens e serviços comuns que se pretendem contratar no exercício subsequente, bem como aquelas que pretendam prorrogar, na forma do art. 57 da Lei n. 8666/93, é o desígnio do CNJ (art. 8º da minuta da Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário apresentada no Proad nº 6.075/2020). Tal minuta não era de conhecimento desta equipe de auditoria no momento da elaboração do Quadro de Resultados, porém se coaduna com a recomendação a seguir apresentada.

Entretanto, diante das dificuldades de implementação, na prática, e unificação do planejamento de todas as áreas acima citadas, em razão de trâmites e regulamentações específicas, como bem lembrou a Diretoria-Geral em reunião realizada dia 9/9/2020, a recomendação desta Secretaria de Controle Interno, até que entre em vigor a exigência do CNJ, é de se possuir um plano anual de aquisições em geral das unidades administrativas (ressalvadas as demandas de obras, serviços de engenharia e da área de tecnologia da informação) com todas as informações abaixo descritas, aprovado pela mais alta autoridade do Tribunal, que tenha sua execução acompanhada periodicamente e seja publicado na internet.

Proposta de encaminhamento

Formalizar e executar processo de planejamento das aquisições de todas unidades, contemplando, pelo menos:

- a) elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições único do Tribunal, 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 aquisição, ação/programa suportado pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;
- b) aprovação, pela mais alta autoridade do Tribunal, do plano de aquisições;
- c) divulgação do plano de aquisições na internet; e
- d) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios.

2.5. Deficiências no estabelecimento de:

a) competências, atribuições e responsabilidades necessárias para o exercício das funções relacionadas às aquisições.

b) capacitação dos servidores que desempenham funções relacionadas às aquisições.

Situação encontrada

Existe um Programa de Gestão por Competência, em desenvolvimento no Tribunal, que contém, dentre os conhecimentos exigidos para alguns cargos da Diretoria-Geral, a Lei nº 8.666/1990, que trata de licitações e contratos. Isso, por si só, não caracteriza mapeamento de competências nem plano de capacitação específico para as funções-chave da área de aquisições.

Ainda, o Regulamento Geral da Secretaria não aborda detalhadamente funções consideradas críticas, de forma que cada unidade tenha atribuições específicas e implemente mecanismos de segregação de funções.

Critério

Princípio da Segregação das Funções;

Princípio da Prudência;

Acórdão Plenário TCU nº 2.124/2008;

Acórdão TCU Plenário no. 686/2011;

Acórdão Plenário TCU nº 2.622/2015.

Evidências

Respostas do item 5 do questionário (RDI);

Programa de Gestão por Competência da Diretoria-Geral;

Regulamento Geral da Secretaria do TRT5;

Proad nº 61/2020.

Manifestação

A Diretoria-Geral concordou com as recomendações apresentadas neste tópico.

A Coordenadoria de Material e Logística aguarda a conclusão dos estudos do Proad nº 61/2020.

Análise

O mapeamento de competências é a criteriosa identificação das competências necessárias para que a organização cumpra suas estratégias e atinja suas metas e objetivos. Registre-se que o mapeamento é um processo cíclico em permanente revisão, e poderá ser objeto de auditoria específica em um futuro próximo.

Neste ponto, verificou-se a existência de um Programa de Gestão por Competência em desenvolvimento neste TRT5. A partir de dados levantados com o mapeamento será possível identificar quais competências deverão ser trabalhadas de forma prioritária pela instituição e para quais membros da equipe as ações de capacitação deverão ser oferecidas.

Diante da importância e profundidade do tema governança nas aquisições, é recomendado que ao se elaborar o Plano Anual de Capacitação para os servidores envolvidos no processo de contratações, sejam contempladas ações voltadas para a governança e gestão das aquisições. Como esses tópicos são complexos e dinâmicos, a capacitação deve ser contínua.

No exame dos papéis de trabalho também foram constatadas ausência de segregação de funções consideradas críticas no processo de planejamento e execução das licitações, que devem ser observadas pelo Grupo de Trabalho para mapeamento das ocupações críticas do TRT5, instituído pelo Ato nº 414/2020, para o biênio 2019-2021.

A segregação de funções críticas é um mecanismo que visa coibir fraudes e riscos no serviço público por meio de repartição de funções entre os agentes públicos, cuidando para que um mesmo indivíduo não exerça funções incompatíveis umas com as outras. Tais atividades são aquelas consideradas essenciais para a sobrevivência da organização e manutenção de suas operações, cuja interrupção, parada ou falha afetará de forma significativa o alcance dos objetivos organizacionais.

Com efeito, a elaboração de projeto básico ou termo de referência, dentro do mesmo processo licitatório, por servidor atuante como pregoeiro deve ser evitada (inteligência do acórdão TCU Plenário nº. 686/2011):

“9.12.1 abstenha-se de designar para compor comissão de licitação o servidor ocupante de cargo com atuação na fase interna do procedimento licitatório, em atenção ao princípio da segregação de funções;”

Como bem apreciado pela Diretoria-Geral em reunião para esclarecimentos do Quadro de Resultados, a segregação de funções deve ser observada de maneira ponderada, considerando a atual escassez de servidores neste TRT5, de modo que o servidor que elabore o edital não atue como pregoeiro em uma mesma licitação, porém execute essas tarefas em processos distintos.

Ademais, considerando a importância de se padronizar rotinas e procedimentos, de



maneira que haja previsibilidade com relação ao planejamento, à execução e à gestão das aquisições, é recomendável que se dê continuidade aos estudos do Proad nº 61/2020, que trata da criação e regulamentação de um núcleo de apoio administrativo responsável por auxiliar as unidades administrativas demandantes deste TRT5.

Proposta de encaminhamento

- a) Elaborar Plano Anual de Capacitação que contemple ações voltadas para a governança e gestão das aquisições, bem como adotar mecanismos para acompanhar a execução do referido Plano.
- b) Regulamentar, preferencialmente por meio de Ato da Presidência, disposições acerca de funções e responsabilidades no processo de aquisições, notadamente as consideradas críticas.
- c) Criar núcleo de planejamento das contratações a fim de padronizar procedimentos, gerir riscos e otimizar recursos.

2.6. Deficiência no processo de planejamento de cada uma das aquisições.

Situação encontrada

Em algumas aquisições existem Estudos Técnicos Preliminares (ETP), porém a grande maioria delas são realizadas sem o ETP, sem instituição da equipe de planejamento da contratação, sem assinatura do demandante, sem análise de risco e sem informação da real necessidade da aquisição.

Existe procedimento definido para pesquisa de preços, porém são utilizados com frequência valores apresentados pelos fornecedores em detrimento dos contratados na Administração Pública.

Critério

IN ME/SEGES nº 40/2020;

IN ME/SEGES nº 73/2020;

Lei nº 8.666/1993 art. 6, IX;

Lei nº 10.520, art. 3.

Evidências

Respostas do item 6 do questionário (RDI);

Proad nº 5.156/2020;

Proad nº 5.157/2020;

Site TRT5/licitacoes.

Manifestação

A Diretoria-Geral registrou a necessidade de melhoria dos procedimentos da fase de planejamento das licitações, com a realização de ETP e de Pesquisa de Preços

adequados para cada tipo de aquisição.

A Coordenadoria de Material e Logística afirmou que já está tomando providências no que tange à elaboração de ETPs nos processos que ela gerencia. Citou como exemplo os Proads nº 5.156 e 5.157/2020. Disse que está orientando os gestores das unidades para elaborarem os respectivos estudos. Com relação à pesquisa de preços, afirmou que estas já são feitas com bases nas contratações realizadas pela Administração Pública, porém ressaltou que existem contratações que são singulares, não existindo similaridade no mercado, e por isso que busca preços de fornecedores.

Análise

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um documento a ser elaborado na primeira fase de planejamento das aquisições de bens e serviços, que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, com o fito de evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.

A IN ME/SEGES nº 40, de 22 de maio de 2020, dispõe sobre a elaboração dos ETPs para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Segundo o artigo 6º da norma citada, "os ETPs serão elaborados conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação".

O sistema ETP digital é uma ferramenta disponibilizada pelo Ministério da Economia, no Portal de Compras do Governo Federal, para elaboração dos ETPs. Diante da dificuldade dos requisitantes em elaborar um Estudo Técnico Preliminar (ETP) que garanta a eficiência econômica e jurídica do processo licitatório, a proposta do sistema é orientar o servidor responsável na elaboração deste instrumento de forma prática, facilitando a sua compreensão e tornando o processo mais ágil.

Embora vincule apenas os órgãos integrantes do Poder Executivo Federal, essa norma é usada como referência de boa prática por toda a Administração Pública. Ademais, o CNJ dispõe, atualmente, da IN CNJ nº 82/2020, que estabelece regras e diretrizes para suas aquisições e define, em seu art. 8º, as etapas que devem compor o planejamento das aquisições. Dentre elas, estão o Estudo Preliminar e a Pesquisa de Preços.

Destaque-se que, embora seja recentíssima a vigência das Instruções Normativas acima mencionadas, o TCU já vinha destacando a necessidade da elaboração dos estudos técnicos preliminares, como nos Acórdãos nº 1.225/2018-TCU-Plenário, item 2.2.3 e nº 866/2020-TCU-Plenário.

Da análise dos documentos apresentados pelas unidades auditadas, verificou-se que a prática de elaboração de estudo técnico preliminar, ou de documento similar, não é a regra adotada para a maioria das aquisições do TRT5.

Entretanto, como informado pela Coordenadoria de Material e Logística, algumas aquisições já passaram a seguir o que dispõe a IN ME/SEGES nº 40/2020, a exemplo dos Proads nº 5.156/2020 e nº 5.157/2020. Ainda, foi afirmado que já existe a recomendação de elaboração dos respectivos estudos aos gestores das unidades.

Do mesmo modo, a presente auditoria buscou avaliar se a pesquisa de preços praticada nas aquisições do TRT5 estava condizente com as boas práticas previstas na IN

ME/SEGES nº 73/2020.

A Pesquisa de Preços é o procedimento utilizado para aferir no mercado o valor estimado de determinada aquisição e é exigida em todos os processos de contratação, seja em compras de pequeno valor ou de grande vulto. Uma pesquisa mal elaborada traz sérios riscos ao órgão, pois, caso resulte em um valor acima do praticado no mercado, o órgão pode pagar mais do que o necessário em determinada contratação e, por outro lado, se a pesquisa resultar em um valor inexecutável ou muito abaixo do praticado pelo mercado, há o risco de ocorrer uma licitação deserta.

A norma acima, da mesma forma que a anterior, não-vinculante e de uso recomendável, dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.

Da análise do Proad nº 5.156/2020, indicado pela Coordenadoria de Material e Logística, verificou-se que foram utilizados três preços, a saber: o valor da Ata de Registro de Preços de 2019 do TRT5 (constante do Proad nº 3.347/2019), o valor orçado pela empresa Grupo CPA e o valor encontrado em sítios eletrônicos.

Diante disso, cabe registrar que o referido normativo, no §1º do seu artigo 5º, especifica que a pesquisa de preços deverá utilizar preferencialmente como parâmetros o Painel de Preços e as contratações similares de outros entes públicos. Com efeito, deve-se esgotar as buscas por preços públicos antes de se buscar outras fontes.

No mesmo sentido, o TCU já havia recomendado, por meio de seu Acórdão nº 1.445/2015-Plenário, item 51, que os órgãos da Administração Pública, para fins de orçamentação nas licitações de bens e serviços, priorizassem o Portal de Compras Governamentais e as contratações similares de outros entes públicos em detrimento da pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo e da pesquisa com os fornecedores.

Também, cabe mencionar outra decisão proferida pelo TCU, por meio do Acórdão 6.237/2016 – 1ª Câmara, que recomendou que a pesquisa de preços deve levar em conta diversas origens, como, por exemplo, Portal de Compras Governamentais, contratações similares do próprio órgão e de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária ou complementar (grifo nosso).

Dessa forma, verifica-se que tanto a legislação como a jurisprudência estabeleceram uma ordem de prioridade para adoção dos valores a serem utilizados na composição dos preços, devendo ser adotados primeiramente aqueles praticados no âmbito da Administração Pública e, apenas se inviáveis esses, deverão ser adotados preços de outras fontes de pesquisas.

Como bem observado pela Coordenadoria de Material e Logística, existem contratações que são singulares, não existindo similaridade no mercado, o que torna imprescindível a pesquisa de preços junto aos fornecedores. Entretanto, esse não é o caso do objeto do Proad em questão (Cartucho de toner preto e Fotocondutor / Unidade de imagem preta para impressora Lexmark MX722ADHE), visto que são bens comuns, cujos preços podem ser facilmente pesquisados em contratações similares realizadas na Administração Pública.

Dessa forma, cabe salientar que, sempre que houver 3 (três) preços válidos ou mais oriundos de contratações similares dos órgãos da Administração Pública não haverá necessidade de utilização dos preços obtidos junto às demais fontes.

Por fim, conclui-se que, de um modo geral, considerando não somente as aquisições da Coordenadoria de Material e Logística e da Diretoria-Geral, mas do Tribunal como um todo, a organização não estabeleceu um processo de trabalho definido para o planejamento de cada aquisição. Além disso, não prevê que as contratações sejam iniciadas por um documento no qual conste explicitamente a necessidade da contratação e o demandante do objeto do contrato, não prevê procedimentos para a elaboração dos estudos técnicos preliminares e, apesar de realizar pesquisa de preço na maioria das aquisições, essa, em alguns processos, não está de acordo com a ordem priorizada pelas normas, jurisprudências e boas práticas acima relacionadas.

Proposta de encaminhamento

a) Realizar Estudos Técnicos Preliminares, de acordo com a IN ME/SEGEP nº 40/2020, utilizando o sistema ETP Digital e contemplando todos os itens que constam no seu artigo 7º;

b) Realizar Pesquisa de Preços de acordo com a IN ME/SEGEP nº 73/2020, em especial observando a ordem de prioridade dos parâmetros estabelecidos nos incisos I e II do seu artigo 5º.

2.7. Deficiência na padronização das especificações técnicas para contratações que são realizadas frequentemente

Situação encontrada

A evidência apresentada não se revela suficiente para indicar que há adoção de padronização de especificações técnicas para contratações realizadas frequentemente nem de minutas de editais e contratos. O que resta evidenciada é a reutilização de documentos utilizados em contratações anteriores.

Critério

Lei nº 8.666/1993 art. 15, I;

Decreto nº 10.024/2019;

Princípio da eficiência.

Evidências

Respostas do item 7 do questionário (RDI);

Proads;

Plano de compras;

Documentos anexados ao questionário.

Manifestação

A Diretoria-Geral consignou a imprescindibilidade da padronização, entretanto não concordou com a regulamentação por meio de Portaria.



A Coordenadoria de Material e Logística já se prontificou a elaborar os editais modelos para maior transparência. Com relação às especificações técnicas dos bens e serviços contratados com frequência, relativamente aos processos sob sua própria responsabilidade, afirmou que, a cada ano, as informações são atualizadas com base nas informações de mercado, mas não necessariamente mudam.

Análise

A padronização é assunto premente e destina-se a ampliar a eficiência da atividade administrativa tendo em vista que reduz o tempo e os esforços por ocasião do procedimento licitatório.

No exame dos papéis de trabalho foi observada a inexistência de catálogo eletrônico de padronização de bens ou serviços contratados com maior frequência, ou documento similar, bem como ausência de modelos de instrumentos convocatórios, editais e contratos.

Com relação às minutas de editais e contratos apresentadas pela Coordenadoria de Material e Logística, evidenciou-se a reutilização de documentos de contratações anteriores, o que aumenta o risco de falhas e, ainda, pode comprometer o andamento e a qualidade das licitações.

Como objetivos específicos da padronização, temos: a busca por uma maior agilidade na confecção dos procedimentos de contratação, maior segurança jurídica e maior agilidade na análise das minutas pela assessoria jurídica.

Registre-se que a sugestão que constou inicialmente do Quadro de Resultados, outrora recomendada, acerca da preferência da publicação por meio de portaria, se deu a fim de ampliar a transparência do processo de aquisição. Entretanto, ponderando-se a manifestação da Diretoria-Geral quanto à desnecessidade da publicação por esse meio, entende-se que a padronização das especificações técnicas e das minutas de editais e contratos pode se dar por meio de documentos disponibilizados na intranet às unidades demandantes.

Assim, é recomendável a adoção de padrões de especificações técnicas de objetos contratados frequentemente, bem como de editais e contratos, podendo valer-se das minutas publicadas pela AGU. Fica dispensada a publicação do ato por meio de portaria desde que os documentos sejam facilmente acessados por todas as áreas demandantes do Tribunal.

Proposta de encaminhamento

Adotar e publicar na intranet documentos com padrões de:

- a) especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;
- b) editais e contratos, podendo valer-se das minutas publicadas pela AGU.

3. CONCLUSÃO

Conforme ressaltado no item 1.2 do presente relatório, essa auditoria adotou uma abordagem preventiva, orientativa e pedagógica ao analisar se as práticas de governança e de gestão de aquisições adotadas por este Tribunal estão de acordo com a legislação

aplicável e aderentes às boas práticas, em especial no que se refere ao Acórdão TCU nº 2.622/2015 do Plenário.

Ao iniciar a fase de execução da auditoria, verificou-se que as áreas responsáveis deste Tribunal estão empenhadas em se alinhar às diretrizes estabelecidas pelo TCU e pelo CNJ no que se refere à governança e à gestão das aquisições. Nesse contexto, ressalta-se a proatividade da Diretoria-Geral, que solicitou informações a respeito de outros Tribunais que já possuem uma política de governança em aquisições bem estruturada (item 2.1), e da Coordenadoria de Material e Logística, que já está tomando providências no que se refere à padronização das minutas de editais e contratos (item 2.7) e orientação às demais unidades e elaboração de ETPs, o que indica que as unidades estão atentas para que seus processos de trabalho estejam alinhados às melhores práticas.

Assim, essa Secretaria de Controle Interno, levando em consideração o escopo proposto para essa auditoria, conclui que o órgão se encontra em fase de estudo para reformulação de sua política de contratação e de normatização de seus processos de trabalho relacionados às áreas envolvidas nas contratações, com vistas a aprimorar sua governança e adequar-se às recomendações do TCU e do CNJ.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em consonância com o papel do controle interno, preconizado no art. 74 da Constituição Federal e na Resolução CNJ nº 309/2020, com o intuito de auxiliar a Administração do TRT da 5ª Região no aprimoramento da governança e da gestão das aquisições, levamos à consideração superior o resultado dessa auditoria, sugerindo os seguintes encaminhamentos:

4.1. Dar ciência às unidades auditadas dos resultados desse trabalho, os quais evidenciam a avaliação dessa Secretaria de Controle Interno quanto à governança e gestão das aquisições adotadas pelo TRT da 5ª Região, recomendando:

4.1.1. Instituir, preferencialmente por meio de Resolução Administrativa, Política de Aquisições alinhada ao planejamento estratégico, ao Plano de Logística Sustentável do TRT5 e ao Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho, considerando, ainda, a gestão de riscos (item 2.1);

4.1.2. Regulamentar, preferencialmente por meio de Ato da Presidência, disposições acerca de:

a) funções e responsabilidades dos dirigentes no planejamento e na gestão das aquisições (item 2.2);

b) procedimentos de controles internos e de gestão de riscos (item 2.2);

c) funções e responsabilidades no processo de aquisições, notadamente as consideradas críticas (item 2.5);

4.1.3. Instituir e regulamentar, preferencialmente por meio de Ato da Presidência, a criação de um comitê integrado por representantes dos diversos setores da organização, responsável por auxiliar a Alta Administração nas decisões relativas às aquisições em geral, com o objetivo de buscar melhores resultados para o Tribunal como um todo (item 2.3).

4.1.4. Formalizar e executar processo de planejamento das aquisições de todas unidades, contemplando, pelo menos (item 2.4):

a) elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições único do Tribunal, 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 aquisição, ação/programa suportado pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

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

c) divulgação do plano de aquisições na internet; e

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

4.1.5. Elaborar Plano Anual de Capacitação que contemple ações voltadas para a governança e gestão das aquisições, bem como adotar mecanismos para acompanhar a execução do referido Plano (item 2.5);

4.1.6. Criar núcleo de planejamento das contratações a fim de padronizar procedimentos, gerir riscos e otimizar recursos (item 2.5);

4.1.7. Realizar Estudos Técnicos Preliminares, de acordo com a IN ME/SEGEP nº 40/2020, utilizando o sistema ETP Digital e contemplando todos os itens que constam no seu artigo 7º (item 2.6);

4.1.8. Realizar Pesquisa de Preços de acordo com a IN ME/SEGEP nº 73/2020, em especial observando a ordem de prioridade dos parâmetros estabelecidos nos incisos I e II do seu artigo 5º (item 2.6);

4.1.9. Adotar e publicar na intranet documentos com padrões de (item 2.7):

a) especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

b) editais e contratos, podendo valer-se das minutas publicadas pela AGU.

4.1.10. Elaborar, no prazo de 40 dias, plano de ação único, formalizado em processo administrativo específico, para cumprimento das recomendações dessa auditoria (itens 4.1.1 a 4.1.9) dentro de um prazo total de 365 dias, devendo constar pelo menos:

a) o nome da ação a ser implementada;

b) as medidas que serão tomadas a fim de colocar a ação em prática;

c) o nome da unidade responsável pela implementação da ação;

d) as datas de início e término para implementação de cada ação.

4.1.11. Dar ciência à Secretaria de Gestão Estratégica, à Secretaria de Organização e Métodos, à Secretaria de Administração, à Secretaria de Gestão de Pessoas (item 2.5) e à Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas (item 2.5) acerca dos resultados da presente auditoria.

É o relatório.

Salvador, 23 de setembro de 2020.

Andréa Mutti F F de Barros
Responsável

Fernanda Santangelo de A. Lima Santos
Membro

DESPACHO

Considerando a conclusão da Equipe de Auditoria:

Aprovo a proposta de encaminhamento.

À Presidência para superior deliberação.

Em 30/09/2020.

Maurício Borba

Diretor da Secretaria de Controle Interno
Supervisor da auditoria



ANEXO I

Questões de auditoria

Q.1. A unidade auditada possui uma Política de Aquisições própria (ressalvadas as aquisições da área de TI), regulamentada por meio de atos normativos?

Q1.1. A Política de Aquisições está alinhada com o Planejamento Estratégico do Tribunal por meio da correlação com projetos, ações e indicadores, no que couber?

Q1.2. A Política de Aquisições observa critérios e práticas de sustentabilidade?

Q1.3. A Política de Aquisições trata de gestão de riscos nas contratações?

Q.2. Há normativos internos neste Regional que estabeleçam competências, atribuições e responsabilidades, no que atine às aquisições (ressalvadas da área de TI), dos dirigentes, nesses incluídos a responsabilidade pelo estabelecimento de procedimentos de controles internos necessários para mitigar riscos nas aquisições?

Q.3. Existe corpo colegiado (ex. comitê, conselho) designado formalmente responsável por auxiliar nas decisões relativas às aquisições (ressalvadas as aquisições da área de TI)?

Q.4. A unidade auditada possui processo de planejamento das aquisições (ressalvadas da área de TI), contemplando, pelo menos:

Q4.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, de período mínimo de 1 ano, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto; quantidade estimada para a contratação; valor estimado; identificação do requisitante; justificativa da necessidade; período estimado para executar a aquisição; programa/ação suportado(a) pela aquisição e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição?

Q4.2. aprovação pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições?

Q4.3. divulgação do plano na internet?

Q4.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios?

Q.5. São identificadas e definidas as competências necessárias para o desempenho das

funções da área de aquisições?

Q5.1. Existe Política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições?

Q.6. A elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico é precedida da realização de Estudos Técnicos Preliminares em todas as contratações?

Q6.1. Os Estudos Técnicos Preliminares contemplam as assinaturas do demandante e da Equipe de Planejamento?

Q6.2. Os Estudos Preliminares contemplam a análise de riscos ?

Q6.3. Os Estudos Técnicos Preliminares informam claramente a necessidade da aquisição?

Q6.4. Existem procedimentos próprios para a elaboração das estimativas de preços das contratações?

Q.7. Com respeito à padronização dos procedimentos nas aquisições:

Q7.1. Existem padrões de especificações técnicas para contratações que realiza frequentemente?

Q7.2. Existem padrões de minutas de editais e contratos?

Q7.3. Existem listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações?