



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA DA PRESIDÊNCIA
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA
SEÇÃO DE AUDITORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS, PATRIMÔNIO E
ORÇAMENTO

RELATÓRIO

Protocolo nº: 2019.0.000038912-9

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO Nº 01/2021

Ref. Relatório de Auditoria nº 02/2016 (Avaliação de Controles Internos – Compras e Contratações)

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO

II. QUADRO SINTÉTICO

III. AVALIAÇÃO ANALÍTICA

IV. CONCLUSÃO

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de monitoramento acerca das recomendações expedidas no Relatório de Auditoria nº 02/2016 (Avaliação de Controles Internos – Compras e Contratações), com o objetivo de verificar as providências adotadas pelas unidades para o atendimento das recomendações, assim como acompanhar a

evolução do Tribunal na melhoria dos processos de trabalho.

O início do monitoramento foi comunicado em 17/07/2020, nos termos do Comunicado de Monitoramento (id 1044083, SEI nº 2020.0.000031405-4).

Para a análise, foram consideradas as informações prestadas nos formulários de monitoramento encaminhados a esta Secretaria (id 0433634 e id 0433677, processo: 2019.0.000038912-9), as evidências obtidas junto à Administração, além daquelas disponíveis na internet e intranet deste Regional e em outros relatórios e informações à disposição desta unidade de auditoria interna, as quais encontram-se detalhadas no curso das análises realizadas neste relatório.

Apresentam-se a seguir as conclusões decorrentes das análises efetuadas no presente Monitoramento.

II. QUADRO SINTÉTICO

O quadro abaixo sumariza o grau de implementação das recomendações tratadas neste monitoramento.

GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES			
OBJETO: Relatório de Auditoria nº 02/2016 (Avaliação de Controles Internos – Compras e Contratações)			
UNIDADE	Nº	RECOMENDAÇÃO	STATUS DE IMPLEMENTAÇÃO
Alta Administração	1	Recomendar que se avaliem os impactos dos atrasos na formalização das contratações previstas no Plano Geral de Contratações de 2016 e, constatando-se risco de prejuízos ao Tribunal (perdas orçamentárias, atendimento intempestivo das necessidades, etc.), sejam adotadas medidas para identificar as causas desses atrasos e promover melhorias nas tarefas e/ou etapas em que tais causas se manifestam.	Não mais aplicável
		Recomendar a Administração que	

Alta Administração	2	investigue as causas das dificuldades relatadas pelas unidades responsáveis pela pesquisa de preços em ampliar o universo de preços de referência, diversificar suas fontes e incluir preços de referência obtidos em contratações similares de outros órgãos públicos, com vistas à adoção de providências para superá-las (capacitação de servidores na obtenção e tratamento de preços de referência, realização de parcerias com outros órgãos públicos, contratação de soluções de pesquisa de preços, uniformização de procedimentos).	Implementada
Alta Administração	3	Recomendar à Administração que institua controles internos com vistas à ampliação do número de cotações obtidas na fase competitiva que precede as contratações diretas do Tribunal; Sugestão de Controle: aderir, caso haja viabilidade técnica, ao Sistema de Cotação Eletrônica, disponibilizado pelo Portal de Compras Governamentais, como etapa competitiva prévia às aquisições de bens com fundamento no art. 24, II, da Lei 8.666/93.	Implementada
Alta Administração	4	Recomendar que se formalizem diretrizes para orientar os fiscais de contrato sobre os procedimentos que devem adotar no acompanhamento dos aspectos da execução contratual diretamente relacionados com o atendimento das necessidades que dão origem às contratações, valendo-se, no que	Não Implementada

	couber, das boas práticas evidenciadas nos quadros do Anexo IV deste relatório, e incorporando tais diretrizes, se oportuno, ao Manual de Fiscalização Contratual do TRE-RJ, que se encontra em elaboração.	
--	---	--

III. AVALIAÇÃO ANALÍTICA

Nos quadros a seguir constam as respostas das unidades e análises individualizadas acerca das recomendações monitoradas.

RECOMENDAÇÃO 1			
Recomendar que se avaliem os impactos dos atrasos na formalização das contratações previstas no Plano Geral de Contratações de 2016 e, constatando-se risco de prejuízos ao Tribunal (perdas orçamentárias, atendimento intempestivo das necessidades, etc.), sejam adotadas medidas para identificar as causas desses atrasos e promover melhorias nas tarefas e/ou etapas em que tais causas se manifestam.			
ESTÁGIO DE IMPLEMENTAÇÃO			
☐ Implementada	☐ Parcialmente implementada	☐ Não implementada	☒ Não mais aplicável
SITUAÇÃO QUE LEVOU À PROPOSITURA DA RECOMENDAÇÃO			
Da análise do Plano Geral de Contratações do TRE/RJ, publicado pela primeira vez no ano de 2016, verificou-se a ausência de indicação de datas para conclusão das principais etapas necessárias à formalização das contratações, o que limita o potencial do referido documento em evitar atrasos nas contratações. Considerando que o Plano Geral de Contratação foi indicado pela Secretaria de Administração como um controle preventivo em relação ao risco de os procedimentos prévios às contratações não se concluírem a tempo de possibilitar o empenhamento da			

despesa durante a vigência dos respectivos créditos orçamentários, a equipe de auditoria, à época, avaliou a aderência aos prazos previstos no Plano para formalização das contratações, considerando aquelas que deveriam estar formalizadas até 03/06/2016.

Como resultado, constatou-se não aderência aos prazos fixados em 47% dos casos e, por sua vez, nos casos em que as contratações haviam sido formalizadas (53%), verificou-se que as formalizações ocorreram, em média, 31 dias após o prazo fixado no plano, o que demonstrava que o Plano Geral de Contratações não tinha sido efetivo em prevenir atrasos.

Para fins de complementação da análise, também foi avaliado o modo como os termos finais para formalização das contratações previstas foram distribuídos ao longo do exercício, constatando-se uma tendência à redução do volume de contratações nos períodos mais próximos do final do exercício. Porém, caso o atraso médio observado no primeiro semestre se mantivesse, o volume de trabalho nos últimos períodos do ano poderia vir a aumentar, ampliando o risco de não se conseguir empenhar tempestivamente todas as despesas.

Assim, a equipe concluiu que, além do aspecto essencialmente formal verificado, o atraso na formalização das contratações poderia prejudicar a realização das demais atividades da organização, uma vez que estas dependem, em grande medida, do adequado suporte de bens e serviços para se realizarem a contento.

Nesse sentido, entendeu-se necessário que a Administração avaliasse os impactos dos atrasos na formalização das contratações previstas no Plano Geral de Contratações de 2016 e, constatando risco de prejuízos ao Tribunal, adotasse medidas para identificar as causas desses atrasos e promovesse melhorias nas tarefas e/ou etapas em que tais causas se manifestaram.

PROVIDÊNCIAS ADOTADAS E COMENTÁRIOS DOS TITULARES DAS UNIDADES MONITORADAS

A Diretoria-Geral, em 1º/07/2019, encaminhou formulários de monitoramento, informando que foi criado um grupo de trabalho, designado pela Portaria DG nº 46/2019, para aprimoramento do processo de contratação e que se encontra em fase de

estudos preliminares a elaboração das propostas visando à implementação da recomendação.

Acrescentou, finalmente, que existe manual de compras, mas ainda não há um manual de serviços.

ANÁLISE DA SAU

A recomendação em análise teve como objeto o Plano Geral de Contratações para o exercício de 2016, aprovado pelo Ato GP nº 485/2015, e visava à adoção de medidas para evitar que eventuais atrasos na execução daquele instrumento de planejamento acarretassem prejuízos ao Tribunal.

Não foram apresentadas ou identificadas medidas diretamente empreendidas para esse fim específico; contudo, foram identificadas importantes medidas que tendem a impactar positivamente o próprio processo de elaboração e acompanhamento dos planos gerais de contratação, e contribuir para a redução dos riscos de atrasos em sua execução.

Com efeito, ao longo dos 4 anos que sucederam a expedição da recomendação, foram publicados os Atos GP 564/16, 589/17, 361/18 e 508/2019, os quais aprovaram os Planos Gerais de Contratação dos exercícios de 2017, 2018, 2019 e 2020, respectivamente (os planos em questão foram identificados nas páginas do Tribunal na internet e na intranet, com exceção do Plano Geral de Contratações de 2020 – localizado apenas na intranet).

Por meio da análise desses documentos, verificou-se que foram definidos prazos para conclusão das etapas de planejamento, instrução, licitação e formalização das aquisições/contratações, a partir da publicação do Plano Geral de Contratação de 2017 e, ainda, que foi inserida coluna, indicando o grau de complexidade das aquisições/contratações previstas, a partir da publicação do Plano no exercício de 2018.

Além disso, diversos normativos foram publicados no período, com impacto direto ou indireto no processo de planejamento de contratações, os quais são apresentados na sequência.

Ato GP nº 375/2016

Regulamentou a elaboração do Plano Anual de Contratações no âmbito deste TRE-RJ, estabelecendo a necessidade de vinculação, no Plano, das datas limites para conclusão das fases intermediárias da contratação, como melhoria em relação ao Ato GP 485/2015, vigente à época da realização da Auditoria.

IN DG nº 01/2017

A publicação do normativo considerou a necessidade de imprimir maior agilidade e otimizar as contratações, as melhorias identificadas no Projeto de Melhoria do Processo “Realizar Compras e Contratações” e, ainda, que a orientação às unidades demandantes de contratações e a uniformização e padronização de procedimentos são mecanismos que reduzem falhas no processo de trabalho.

Nesse sentido, foram institucionalizados os seguintes documentos:

I – Manual de Compras – destinado à orientação das unidades solicitantes de aquisição de materiais;

II – Formulário de Aquisição de Material – para utilização obrigatória quando das solicitações de aquisições de materiais;

III – Formulário de Solicitação de Contratação de Serviços – para utilização obrigatória por parte das unidades solicitantes de contratação de serviços;

IV – Guia para Gerenciamento de Registro de Preços – para orientação às unidades que promovem contratações através do sistema especial de registro de preços;

V – Formulário de Solicitação de Item Registrado em Ata de Registro de Preços – para utilização obrigatória pelas unidades que solicitam aquisição/serviço de item com preço registrado;

VI - Formulário de Solicitação de Item Registrado em Ata de Registro de Preços de Serviços de Eventos.

Instituiu o Manual de Planejamento das contratações de Serviços, direcionado às diversas unidades envolvidas nos procedimentos de contratações, sobretudo aquelas responsáveis pela fase de planejamento.

Ato GP nº 500/2019

Resultado do Grupo de Trabalho designado pela Portaria DG nº 46/2019, revogou o Ato GP 375/2016, implementando diversas inovações, entre as quais merecem destaque:

- Inclusão do campo justificativa para a necessidade de cada contratação;
- acréscimo de coluna para identificar se a contratação é uma solução de TIC;
- acréscimo de coluna para identificar se a contratação é estratégica;
- Inclusão do campo “objetivos estratégicos” visando identificar para qual objetivo estratégico a contratação contribui.
- Inclusão de campo para identificação da quantidade estimada de bens e serviços a contratar;
- Inclusão do campo “forma de contratação”.
- inclusão do campo "tipo de despesa" (custeio ou investimento) em substituição à coluna denominada "despesa agregada".
- Estabelecimento de critérios objetivos a serem observados, preferencialmente, para identificação do nível de complexidade das contratações, sem contudo eliminar a possibilidade de classificação de forma diversa pela unidade.

Registre-se, finalmente, que foram instituídos indicadores de desempenho associados aos processos “Realizar Aquisição de Materiais” e “Realizar Contratação de Serviços”, os quais se encontram veiculados no Portal da Estratégia, na página da intranet do Tribunal, no menu "Gestão de Processos", no submenu “Processos em Gestão do Dia a Dia”. São eles:

- TMCCS - Tempo Médio de Conclusão das Contratações de Serviço e TMAM - Tempo Médio das Aquisições de Materiais, que objetivam reduzir o ciclo do

planejamento à formalização da contratação de serviços/aquisições de materiais para que as ações planejadas pela instituição sejam efetivadas de forma mais ágil.

-IACSCC -Índice de Aderência das Ações de Contratações de Serviços ao Cronograma do Plano de Contratações e o IAACA - Índice de Aderência das Ações do Cronograma de Aquisições, que objetivam direcionar recursos e esforços de forma coordenada para que seja garantida a execução das contratações de serviço/aquisições de materiais planejadas para o exercício.

- IACSPC - Índice de Aderência das Contratações de Serviços ao Plano de Contratações e o IAAPC - Índice de Aderência das Aquisições ao Plano de Contratações, que objetivam demonstrar se o planejamento das contratações/aquisições reflete as necessidades de serviços/materiais no Tribunal para o exercício.

- IELCS - Índice de Eficácia das Licitações para Contratação de Serviços e o IELAM - Índice de Eficácia das Licitações para Aquisição de Material, que objetivam aferir o grau de impacto das falhas na fase de planejamento da contratação/aquisição (definição de objeto e requisitos) sobre a eficácia do processo licitatório.

EVIDÊNCIAS

- Planos Anuais de Contratação dos exercícios de 2017, 2018, 2019 e 2020, disponíveis na intranet do TRE-RJ. (id 1453126) (id 1453138) (id 1453207) (id 1453224)
- Plano Geral de Contratação do exercício de 2018, consultado no sítio eletrônico: https://www.tre-rj.jus.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/plano-geral-de-contratacoes/arquivos-plano-geral-de-contratacoes/plano-geral-de-contratacoes-2018/rybena_pdf?file=https://www.tre-rj.jus.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/plano-geral-de-contratacoes/arquivos-plano-geral-de-contratacoes/plano-geral-de-contratacoes-2018/at_download/file. Acesso em 04/12/2020 (id 1453138)
- Plano Geral de Contratação do exercício de 2019, consultado no sítio eletrônico: https://www.tre-rj.jus.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/plano-geral-de-contratacoes/arquivos-plano-geral-de-contratacoes/plano-geral-de-contratacoes-2019/rybena_pdf?file=https://www.tre-rj.jus.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/plano-geral-de-contratacoes/arquivos-plano-geral-de-contratacoes/plano-geral-de-contratacoes-2019/at_download/file. Acesso em 04/12/2020 (id 1453207)
- Instrução Normativa DG 01/2017 (id 1453029)
- Portaria DG nº 46/2019 (id 1453241).
- Ato GP 375/2016 (id 1452938)
- Ato GP 500/2019 (id 1452955)

- IN GP 06/2019 (id 1453067)
- Fichas dos indicadores de desempenho relacionados ao processo “realizar aquisições de materiais e de realizar contratação de serviços”, publicados no Portal da Estratégia do Tribunal, acessados através do link http://intranet.trf-jrj.gov.br/planejamento_estrategico/gestao_processos/gestao_processos.jsp. Acesso em 02/12/2020:
 - TMCCS - Tempo Médio de Conclusão das Contratações de Serviço (id 1456536 e TMAM - Tempo Médio das Aquisições de Materiais (id 1456565);
 - IACSCC - Índice de Aderência das Ações de Contratações de Serviços ao Cronograma do Plano de Contratações (id 1453502) e IAACA - Índice de Aderência das Ações do Cronograma de Aquisições (id 1453486);
 - IACSPC - Índice de Aderência das Contratações de Serviços ao Plano de Contratações (id 1453505) e IAAPC - Índice de Aderência das Aquisições ao Plano de Contratações (id 1453498);
 - IELCS - Índice de Eficácia das Licitações para Contratação de Serviços (id 1453516) e IELAM - Índice de Eficácia das Licitações para Aquisição de Material (id 1453509). Todos indicadores de desempenho do processo de realizar aquisições de materiais e de realizar contratação de serviços, publicadas no Portal da Estratégia, (id's 1453486, 1453498, 1453502, 1453505, 1453509, 1453516)

CONCLUSÃO

Inicialmente, entende-se que, apesar de não identificadas ou apresentadas pela gestão do Tribunal medidas específicas para atendimento da recomendação, nos termos em que expedida, entende-se que esta pode ser considerada não mais aplicável, já que tinha por objeto imediato a execução do Plano Geral de Contratações de 2016 – ainda que melhorias decorrentes da avaliação ali proposta pudessem impactar positivamente nos planos subsequentes.

Não obstante, verificou-se que, no transcurso dos 4 anos que se seguiram à expedição da recomendação em tela, foram publicados normativos que introduziram diversas melhorias, as quais, direta ou indiretamente, impulsionam o aperfeiçoamento da elaboração e do acompanhamento do Plano Anual de Contratações.

Além disso, a definição de indicadores de desempenho, a partir do aprimoramento promovido pela Administração no processo de aquisições/contratações, favorece a identificação das etapas em que os atrasos ocorrem e propicia melhorias nas suas

respectivas tarefas e/ou etapas, contribuindo, também, para a evolução na elaboração e acompanhamento dos Planos Anuais de Contratações.

Finalmente, considerando que o processo de elaboração e acompanhamento do Plano Geral de Contratação foi objeto específico do Relatório de Auditoria nº 05/2018 (Planejamento das Aquisições de Bens e Serviços do TRE/RJ), o qual avaliou seu desempenho operacional, em termos de sua capacidade em atingir os objetivos estabelecidos, diversas recomendações relacionadas ao mesmo objeto serão monitoradas futuramente por esta Unidade de Auditoria.

RECOMENDAÇÃO 2

Recomendar a Administração que investigue as causas das dificuldades relatadas pelas unidades responsáveis pela pesquisa de preços em ampliar o universo de preços de referência, diversificar suas fontes e incluir preços de referência obtidos em contratações similares de outros órgãos públicos, com vistas à adoção de providências para superá-las (capacitação de servidores na obtenção e tratamento de preços de referência, realização de parcerias com outros órgãos públicos, contratação de soluções de pesquisa de preços, uniformização de procedimentos).

ESTÁGIO DE IMPLEMENTAÇÃO

☒ Implementada	☐ Parcialmente implementada	☐ Não implementada	☐ Não mais aplicável
--	--	---	---

SITUAÇÃO QUE LEVOU À PROPOSITURA DA RECOMENDAÇÃO

Nas etapas preliminares da auditoria, a Secretaria de Administração informou que não existiam controles formalizados para mitigar os riscos de se obter estimativas de preços que não espelham a realidade do mercado ou de não ser possível determinar se o preço contratado é corrente no mercado.

Contudo, segundo a unidade, nas pesquisas de preços que instruem os processos de contratação, além da consulta a ao menos três fornecedores, são apurados preços contratados por outros órgãos públicos.

Após testes e análises, a equipe de auditoria entendeu que os controles informalmente adotados para mitigar o risco estavam sendo parcialmente implementados.

No entanto, a observação de redução relativamente alta dos preços estimados, quando submetidos à competição do certame licitatório, sugeria a necessidade de aprimoramento da pesquisa de preços, com vistas à ampliação da quantidade média de preços de referência utilizados e de fontes de preços consultadas e ao aumento da frequência de utilização de preços obtidos em contratações similares de outros órgãos públicos.

Nesse sentido, pelo que se pôde observar na instrução dos processos de contratação analisados, as unidades responsáveis pela realização das pesquisas de preço compartilham da compreensão de que uma boa pesquisa deva ser caracterizada pela amplitude, diversificação de fontes e utilização de preços de referência obtidos em contratações similares de outros órgãos públicos. Contudo, essas unidades reportam, com frequência, dificuldades em alcançar essa qualidade ideal.

Entre os percalços comumente reportados podem ser mencionados o fato de nem todos os fornecedores consultados apresentarem cotação, a dificuldade de encontrar preços de referência em contratações similares de outros órgãos públicos ou compatibilizar as características dos objetos das contratações do TRE/RJ (especificações, requisitos, quantidades etc.) com as observadas em outros órgãos públicos e a dúvida acerca da adequação das metodologias de cálculo adotadas.

Diante do exposto, entendeu-se que a melhoria nas pesquisas de preços do TRE/RJ passava, necessariamente, pela investigação e enfrentamento das causas das dificuldades relatadas pelas unidades responsáveis por sua realização, em ampliar o universo de preços de referência, diversificar suas fontes e incluir preços de referência obtidos em contratações similares de outros órgãos públicos, com vistas à adoção de providências para superá-las (capacitação de servidores na obtenção e tratamento de preços de referência, realização de parcerias com outros órgãos públicos, contratação de soluções de pesquisa de preços, uniformização de procedimentos, etc.).

PROVIDÊNCIAS ADOTADAS E COMENTÁRIOS DOS TITULARES DAS

UNIDADES MONITORADAS

Em 1º/07/2019, Diretoria-Geral, encaminhou formulários de monitoramento, informando a adoção das seguintes providências:

- 1) Foi criado um grupo de trabalho, designado pela Portaria DG nº 08/2017, responsável pela realização das pesquisas de preços.
 - 2) Encontra-se em funcionamento o GT instituído pela Portaria DG nº 08/2017 que, após estudos, elaborou minuta de Instrução Normativa para disciplinar os procedimentos relativos à pesquisa de preços, incorporando as práticas consideradas mais adequadas para esta etapa do processo de contratação. No entanto, ciente de que se encontra em curso auditoria sobre o tema, entendeu oportuno aguardar a conclusão dos trabalhos desenvolvidos pela SCI, para analisar a compatibilidade da norma proposta com as eventuais recomendações que advenham da auditoria. Neste sentido, solicitou prorrogação do prazo para a conclusão dos trabalhos do grupo.
- Finalmente, informou que o prazo previsto para implementação era 30/09/2019.

ANÁLISE DA SAU

Como resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo de servidores designados pela Portaria DG nº 08/2017, foi publicada a Instrução Normativa nº 08/2019, que regulamentou o procedimento de estimativa de custos de contratações, realizado para instrução de procedimentos de aquisições de materiais e equipamentos, de contratações de serviços em geral e de serviços de engenharia, no âmbito do Tribunal.

Nesse sentido, o normativo uniformizou, entre outros aspectos, os procedimentos para obtenção e tratamento de preços de referência e o prazo de validade da pesquisa, especificou o rito procedimental da pesquisa de preços para aquisições, serviços e serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, bem como estabeleceu as fontes para pesquisa de preços, estabelecendo prioridade para as contratações similares de órgãos públicos, nos termos abaixo:

CAPÍTULO II - DAS FONTES PARA PESQUISA DE PREÇOS

“Art. 4º Serão consideradas fontes válidas para pesquisa de preços:

I - contratações similares de órgãos públicos, com base em dados de licitações concluídas e de contratos, inclusive as pactuadas pelo TRE-RJ; ou II - pesquisa com potenciais fornecedores; ou III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo. (...) §8º Em todos os casos, a pesquisa poderá ser realizada exclusivamente com base nas fontes descritas no inciso I.
EVIDÊNCIAS
• Instrução Normativa 08/2019 (id 1453091)
CONCLUSÃO
De todo o exposto, verificou-se que, como resultado do trabalho de grupo constituído para este fim, a Administração disciplinou, através da publicação da IN nº 08/2019, o procedimento de estimativa de custos, realizado para instrução de procedimentos de aquisições de materiais e equipamentos, de contratações de serviços em geral e de serviços de engenharia, de modo a uniformizá-lo no âmbito do Tribunal. Por essa razão entende-se que a recomendação deve ser considerada implementada.
RECOMENDAÇÃO 3
Recomendar à Administração que institua controles internos com vistas à ampliação do número de cotações obtidas na fase competitiva que precede as contratações diretas do Tribunal; Sugestão de Controle: aderir, caso haja viabilidade técnica, ao Sistema de Cotação Eletrônica, disponibilizado pelo Portal de Compras Governamentais, como etapa competitiva prévia às aquisições de bens com fundamento no art. 24, II, da Lei8.666/93.

ESTÁGIO DE IMPLEMENTAÇÃO☒ (X) Implementada☐ () Parcialmente
implementada☐ () Não
implementada☐ () Não mais
aplicável**SITUAÇÃO QUE LEVOU À PROPOSITURA DA RECOMENDAÇÃO**

Durante as fases preliminares da auditoria, a Secretaria de Administração informou não existirem controles internos formalizados para enfrentar o risco “poucos fornecedores cotando preços para a dispensa (de licitação) e impossibilidade de outros possíveis interessados participarem (ante o desconhecimento) ou demora na obtenção de cotações (devido aos convidados não apresentarem propostas)”.

A unidade informou, contudo, que a pesquisa é realizada com número significativo de fornecedores.

A equipe de auditoria, após levantamentos, observou que a quantidade média de cotações obtidas nos procedimentos realizados pelos órgãos avaliados, que utilizaram o Sistema de Cotação Eletrônica (controle sugerido no documento RCA), foi consideravelmente superior àquela observada no âmbito dos processos de contratação do TRE/RJ.

Essa circunstância sugeria que o Sistema de Cotações Eletrônicas, disponível no Portal de Compras Governamentais, poderia ser considerado um controle mitigador do risco em questão, na medida em que tende a propiciar uma ampliação do universo de competidores, nas etapas preliminares às aquisições de bens com fundamento no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93.

Assim, entendeu-se que seria recomendável que a Administração instituísse controles internos com vistas a ampliar o universo de cotações na fase competitiva que precede suas contratações diretas, podendo, para tanto, como sugestão, aderir ao Sistema de Cotação Eletrônica disponível no Portal de Compras Governamentais.

PROVIDÊNCIAS ADOTADAS E COMENTÁRIOS DOS TITULARES DAS UNIDADES MONITORADAS

A Diretoria-Geral, em 1º/07/2019, encaminhou formulário de monitoramento, informando que “A obrigatoriedade de utilização da cotação eletrônica ainda se encontra no âmbito dos órgãos integrantes do Sistema Integrado de Serviços Gerais – SISG.”

A Secretaria de Administração, em 05/07/2019, informou, através de formulário de monitoramento encaminhado, que:

A recomendação foi analisada pelo GT designado pela Portaria 08/2017 e pela COMAP/SECOMP. As unidades opinaram pela inaplicabilidade da adoção da prática sugerida. A resposta ao Memorando DG nº 26/2019, encaminhada àquela unidade, expõe as razões que fundamentaram o julgamento por parte das unidades.

A seguir, foram transcritas as informações apresentadas pelo Coordenador do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria DG nº 08/2017, às fls. 52/52v do protocolo nº 215.899/2016):

Considerando que o sistema citado - não obstante o seu nome sugira tratar-se de ferramenta de pesquisa, consiste de fato em ferramenta destinada à realização de aquisições, entendemos que s.m.j., tal procedimento se distancia dos objetivos do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria DG 08/2017.

Finalmente, foram transcritas as informações apresentadas pela SECOMP, às fls. 53 do protocolo nº 215.899/2016:

A obrigatoriedade de utilização da cotação eletrônica ainda se encontra no âmbito dos órgãos integrantes do Sistema Integrado de Serviços Gerais - SISG. As aquisições de materiais através do uso da ferramenta podem demorar a serem efetivadas, uma vez que a análise da proposta não é imediata, ou seja, o sistema efetua o encerramento dos lances e a classificação das propostas, sem que seja verificado se o material ofertado atende às especificações solicitadas ou então se a empresa está quite com as suas obrigações fiscais no momento da oferta de lances.

Assim, caso a empresa não esteja com a documentação fiscal atualizada ou então o material esteja em desacordo com as especificações, o que somente ocorrerá quando da execução do objeto, será necessário retornar à fase de lances e verificar as propostas subsequentes.

Esclarecemos também, que o sistema exige para a inclusão do pedido de cotação eletrônica que seja informado o valor total estimado para a contratação.

Assim, será necessária a realização de uma pesquisa prévia de mercado antes de iniciar o sistema de cotação eletrônica, o que ocasionará mais tempo para a aquisição de materiais.

Destacamos que as aquisições de materiais devem observar o princípio da eficiência que gira em torno do aspecto da economicidade (menor custo), da celeridade (menor prazo possível) e da qualidade, no entanto, para o sucesso da aquisição e atendimento às necessidades da administração, contamos com a participação das empresas. Assim, caso a escolha recaia numa empresa com má saúde financeira e sem comprometimento com as entregas ou com a qualidade do produto, todo o planejamento resta comprometido, o que pode gerar inúmeros problemas e prejuízo à continuidade das atividades prestadas pelas unidades deste Tribunal.

ANÁLISE DA SAU

A Administração, como resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo de servidores designados pela Portaria DG nº 8/2017, publicou a Instrução Normativa GP nº 08/2019, que regulamentou o procedimento de estimativa de custos, realizado para instrução de procedimentos de aquisições de materiais e equipamentos, de contratações de serviços em geral e de serviços de engenharia, no âmbito do Tribunal.

O referido normativo abarcou tanto os procedimentos de estimativa de custos para aquisições/contratações realizadas através de licitação, quanto para as realizadas através de contratação direta, conforme a seguir:

Art. 3º A estimativa de custos consiste em procedimento prévio e indispensável para a realização das tarefas a seguir:

(...)

IV - auxiliar a justificativa de preços na contratação direta realizada com fulcro no art. 24, incisos I e II, da Lei 8.666/1993;

No que tange à implementação de controles que propiciem a ampliação do número de cotações obtidas na fase competitiva que precede as contratações do Tribunal, entende-se que a IN 08/2019 disciplinou diversos procedimentos que atendem a este fim, como por exemplo, na definição das fontes de pesquisa de preços, em que se atribuiu destaque ao uso das contratações similares de órgãos públicos, nos termos a seguir:

CAPÍTULO II - DAS FONTES PARA PESQUISA DE PREÇOS

“Art. 4º Serão consideradas fontes válidas para pesquisa de preços:

I - contratações similares de órgãos públicos, com base em dados de licitações concluídas e de contratos, inclusive as pactuadas pelo TRE-RJ; ou

II - pesquisa com potenciais fornecedores; ou

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo.

(...)

§8º Em todos os casos, a pesquisa poderá ser realizada exclusivamente com base nas fontes descritas no inciso I.”

Ainda acerca da ênfase ao uso das contratações em órgãos públicos, como fonte para pesquisa de preços, verificam-se os seguintes dispositivos:

Art. 12. A etapa de verificação de preços em outros órgãos públicos será formalizada mediante consulta ao site Comprasnet e análogos, com o apoio de sistemas informatizados e serviços de banco de dados previamente contratados para facilitar a consulta.

(...)

§3º Deverá ser justificada a impossibilidade de realização integral ou parcial da etapa de verificação de preços em outros órgãos públicos, ficando a justificativa sujeita à aprovação superior.

Art. 18. A etapa de verificação de contratos públicos contará com a consulta direta de,

no mínimo, 3 (três) órgãos públicos.

(...)

Art. 19. Alternativamente ao disposto no art. 18, a etapa de verificação de contratações públicas poderá ser realizada no Comprasnet e demais sistemas análogos, com o apoio de sistemas informatizados e/ou banco de dados de contratações públicas, gerido pela própria Administração ou por terceiros, previamente contratados para facilitar a consulta.

(...)

Art. 20. A realização de pesquisa de preço para serviços deverá compreender, sempre que possível, ao menos uma referência de custos de contratação pública similar, na forma do art. 4º, inciso I, exceto para contratações de serviços de engenharia, que observarão as disposições do Capítulo V desta Instrução Normativa.

Art. 21. Na impossibilidade de identificação de, ao menos, uma referência de custo relativa a contratações firmadas por órgãos públicos, deverá estar consignada nos autos a certificação do servidor responsável pela pesquisa atestando:

I - a ausência de respostas positivas do número mínimo de 3 órgãos públicos consultados, na forma do art. 18, ou;

II - a ausência de identificação de contratações públicas análogas na base de dados do Comprasnet e sistemas similares, na forma do art. 19.

Parágrafo Único. Nas hipóteses descritas nos incisos I ou II, restará configurada a não identificação de contratações públicas análogas.

Art. 27. Sempre que possível, deverá ser conferida prioridade aos custos de serviços obtidos pelas fontes descritas no art. 4º, inciso I, que poderá ser confirmada por meio de cálculos específicos ou da priorização dos esforços do setor na obtenção de referências dessa fonte da pesquisa.

Parágrafo Único. Para o fim descrito no caput, será considerado suficiente a utilização da média ponderada com aplicação de peso igual ou maior que 2 sobre os valores decorrentes de contratações públicas.

Identificou-se, ainda, que foram estabelecidas diretrizes, de modo a orientar o servidor responsável pela pesquisa de preços, acerca do número de referências de custos a ser observada, sem, contudo, limitar o quantitativo máximo a ser obtido para sua completude, conforme os artigos abaixo:

CAPÍTULO VI DO RITO PROCEDIMENTAL DA PESQUISA DE PREÇOS PARA AQUISIÇÕES

“Art. 13. O procedimento de pesquisa deverá objetivar a produção do maior número possível de amostras de preços no prazo estabelecido no art. 11, inciso II.

Art. 14. A pesquisa poderá ser considerada completa com a presença do total de três referências de custos.”

CAPÍTULO VII DO RITO PROCEDIMENTAL DA PESQUISA DE PREÇOS DE SERVIÇOS

“Art. 23. O procedimento de pesquisa deverá objetivar a produção do maior número possível de amostras de preços no prazo prescrito no art. 17, inciso II.

Art. 24. Transcorrido o prazo previsto no art. 17, inciso II, a pesquisa poderá ser considerada completa com a presença do total de três referências de custos, observado o disposto no art. 7º.”

EVIDÊNCIAS

- Instrução Normativa GP 08/2019 (id 1453091)

CONCLUSÃO

A Administração decidiu não aderir ao Sistema de Cotação Eletrônica disponível no Portal de Compras Governamentais, apresentando tanto a justificativa de que a obrigatoriedade de utilização da cotação eletrônica ainda se encontra no âmbito dos órgãos integrantes do Sistema Integrado de Serviços Gerais – SISG, quanto outras razões operacionais, relacionadas ao processo de aquisições de materiais.

Contudo, ao instituir a IN nº 08/2019, que disciplinou os procedimentos de estimativa de custo para aquisições/contratações do Tribunal, definiu procedimentos que propiciam a ampliação do número de cotações obtidas na fase competitiva que precede as contratações do Tribunal, com destaque para o uso das contratações similares de órgãos públicos na definição das fontes de pesquisa de preços (art. 4º).

Assim, conjugando-se as medidas adotadas pela Administração com o fato de que a adesão ao Sistema de Cotação Eletrônica, disponível no Portal de Compras Governamentais, não compunha o núcleo essencial da recomendação, tratando-se de sugestão da equipe de Auditoria, que nela vislumbrou uma boa prática da Administração Pública, entende-se que a recomendação foi implementada.

RECOMENDAÇÃO 4

Recomendar que se formalizem diretrizes para orientar os fiscais de contrato sobre os procedimentos que devem adotar no acompanhamento dos aspectos da execução contratual diretamente relacionados com o atendimento das necessidades que dão origem às contratações, valendo-se, no que couber, das boas práticas evidenciadas no quadro do Anexo IV deste relatório, e incorporando tais diretrizes, se oportuno, ao Manual de Fiscalização Contratual do TRE-RJ, que se encontra em elaboração.

ESTÁGIO DE IMPLEMENTAÇÃO

☐ Implementada	☐ Parcialmente implementada	☒ Não implementada	☐ Não mais aplicável
---------------------------------------	--	--	---

SITUAÇÃO QUE LEVOU À PROPOSITURA DA RECOMENDAÇÃO

As atividades de fiscalização e gestão contratual eram regulamentadas, no âmbito do TRE/RJ, pelas Instruções Normativas nº 2/2016 da Presidência e nº 4/2012 da Diretoria-Geral do Tribunal, a primeira aplicável aos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, a segunda, às demais contratações de bens e serviços.

Esses normativos internos descreviam os procedimentos que deveriam ser adotados por gestores, fiscais e responsáveis pelo recebimento de materiais no que dizia respeito à instrução e conferência de documentos, atestação de faturas/notas fiscais e pagamentos aos prestadores/fornecedores, mas não detalhavam procedimentos de fiscalização relacionados com a execução do objeto das contratações, conforme prevista nos

respectivos projetos básicos ou termos de referência.

O dever de acompanhamento e fiscalização da execução contratual decorre de disposição legal (art. 67, da Lei nº 8.666/93). Além disso, entre os objetivos do processo auditado, indicados por gestores das unidades envolvidas, encontram-se alguns diretamente relacionados com a regular execução do objeto das contratações e com o atendimento das necessidades organizacionais.

Por essa razão, entendeu-se recomendável que os procedimentos de fiscalização dos aspectos contratuais diretamente relacionados com o atendimento das necessidades que dão origem às contratações fossem objeto de diretrizes internas específicas, de modo a se conferir aos fiscais segurança quanto aos procedimentos deles esperados, nesse particular.

PROVIDÊNCIAS ADOTADAS E COMENTÁRIOS DOS TITULARES DAS UNIDADES MONITORADAS

A Diretoria-Geral, em 1º/07/2019, encaminhou formulário de monitoramento, informando que *“foi criado um Grupo de Trabalho, designado pela Portaria DG nº 49/2018, responsável pela apresentação de proposta de normatização e elaboração de manual de contratação de serviços.”*

A SAD, em 29/07/2019, informou que:

A recomendação está sendo tratada pela equipe do Projeto 001/2015, cujo objeto é a elaboração de Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos.

Conforme informado pela servidora que coordena os trabalhos da equipe pretende-se incorporar nas rotinas de fiscalização, a medição dos resultados esperados da prestação dos serviços contratados, cujas definições deverão constar dos documentos de planejamento da contratação.

Os trabalhos do grupo haviam sido interrompidos. Neste exercício, os trabalhos foram retomados com a redefinição da equipe. Prazo previsto para implementação: 30/09/2019.

ANÁLISE DA SAU

Por meio da análise da Instrução Normativa TRE-RJ nº 02/2016, pode-se verificar que o Art. 2º conceitua Fiscal do Contrato como “servidor, preferencialmente lotado na unidade demandante da contratação, formalmente designado para acompanhar a execução dos serviços terceirizados”.

Já nos Art. 3º e 4º, a IN nº 02/2016 trata dos procedimentos no início da prestação dos serviços, determinando o encaminhamento pela contratada de documentação à fiscalização do contrato.

Porém, não se identificou, no normativo em questão, procedimentos referentes ao acompanhamento, pelos fiscais de contrato, de aspectos da execução contratual diretamente relacionados com o atendimento das necessidades que deram origem às contratações.

Registre-se que, em 2018, foi realizado, por esta Secretaria, monitoramento de recomendação similar, expedida no Relatório de auditoria nº 07/2015 (Contratação de serviços de recepcionista e de supervisor administrativo de pessoal para auxílio no cadastramento biométrico dos eleitores do município de Niterói), qual seja: *“Formalize norma interna que defina, de forma abrangente e detalhada, as atribuições e responsabilidades da fiscalização e da gestão de contratos”*.

Como resultado, a equipe de monitoramento, à época, avaliou os dispositivos da IN 02/2016, no que tange à definição de atribuições e responsabilidades da fiscalização e da gestão de contratos e consignou, no Relatório de Monitoramento nº 07/2018, a seguinte conclusão:

Todavia, tal norma trata somente de contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Além disso, ressaltando o Capítulo I (Das Disposições Preliminares), que traz as definições utilizadas pelo normativo, e a Seção I do Capítulo II, que trata dos procedimentos para o início da prestação dos serviços, a instrução normativa está direcionada aos procedimentos de liquidação e pagamento, repactuação, extinção ou rescisão dos contratos e depósito em conta vinculada. Não há, portanto, detalhamento dos procedimentos de gestão e fiscalização relativos à execução do objeto contratado.

No que tange ao Grupo de Trabalho, designado pela Portaria DG nº 49/2018, verificou-se que, como resultado, foi publicada a IN nº 06/2019, que instituiu o Manual de Planejamento das Contratações de Serviços.

Em consulta ao normativo, identificou-se que seu objetivo é orientar as diversas unidades envolvidas nos procedimentos de contratações, sobretudo aquelas responsáveis pela fase de planejamento.

Os capítulos e tópicos do referido Manual foram organizados segundo a ordem em que se sucedem as etapas do planejamento e, ao final, foram juntados anexos com os modelos de documentos que compõem o planejamento de uma contratação.

Portanto, não foram identificadas, na IN nº 06/2019, diretrizes sobre os procedimentos a serem adotados pelos fiscais de contrato para acompanhamento dos aspectos da execução contratual nos termos da recomendação em análise.

Finalmente, em consulta ao Portal de Compras e Contratações e ao Portal da Estratégia, não foi localizada a publicação do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos.

EVIDÊNCIAS

- Instrução Normativa TRE-RJ nº 02/2016 (id 1453046)
- Manual de Planejamento das Contratações de Serviços (id 1453110), aprovado pela IN nº 06/2019 (id 1453067)
- Relatório de Monitoramento SAU nº 07/2018 (Contratação de serviços de recepcionista e de supervisor administrativo de pessoal para auxílio no cadastramento biométrico dos eleitores do município de Niterói). Id 1457506
- Consulta ao Portal de Compras e Contratações, na intranet do TRE-RJ
- Consulta ao Portal da Estratégia, na intranet do TRE-RJ

CONCLUSÃO

Dessa forma, entende-se que a recomendação não foi implementada, tendo em vista que não foram formalizadas diretrizes para orientar os fiscais de contrato sobre os procedimentos que devem adotar no acompanhamento dos aspectos da execução contratual diretamente relacionados com o atendimento das necessidades que dão origem às contratações.

IV. CONCLUSÃO

De todo o relatado, constata-se que, das recomendações expedidas por esta unidade no Relatório de Auditoria 02/2016, duas foram implementadas (50%), uma não foi implementada (25%) e uma foi considerada não mais aplicável.

Ante o exposto, submete-se à apreciação superior o presente relatório, sugerindo que seja avaliada a pertinência de incluir, em futuros planos de trabalho desta Unidade de Auditoria, a verificação quanto ao atendimento da recomendação nº 4, considerada ainda pendente de implementação.

Rio de Janeiro, 08 de fevereiro de 2021

KONSTANZA DE FARIA NOVO
TÉCNICO JUDICIÁRIO



Documento assinado eletronicamente em 09/03/2021, às 18:15, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da [Lei 11.419/2006](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador

1547879 e o código CRC **7DC2A928**. No momento só é possível efetuar a verificação de autenticidade através da rede interna do TRE-RJ.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA DA PRESIDÊNCIA
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA
SEÇÃO DE AUDITORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS, PATRIMÔNIO E
ORÇAMENTO

PROCESSO Nº 2019.0.000038912-9

DESPACHO

À Secretaria de Auditoria Interna,

Em cumprimento ao art. 43 da Resolução TRE-RJ nº 900/2014, encaminho a V. S^a., para apreciação, o Relatório de Monitoramento nº 01/2021 (id 1547879), referente à Auditoria de Avaliação de Controles Internos – Compras e Contratações do TRE-RJ - Relatório 02/2016), com o qual estou de acordo.

Opino pelo encaminhamento do relatório às unidades monitoradas, para ciência e adoção das providências cabíveis.

Rio de Janeiro, 08 de fevereiro de 2021

THIAGO MARVILA MORAIS
COORDENADOR(A) DE AUDITORIA INTERNA



Documento assinado eletronicamente em 11/03/2021, às 17:04, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da [Lei 11.419/2006](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1548664** e o código CRC **DB18F4AE**. No momento só é possível efetuar a verificação de autenticidade através da rede interna do TRE-RJ.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA DA PRESIDÊNCIA
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA
SEÇÃO DE AUDITORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS, PATRIMÔNIO E
ORÇAMENTO

PROCESSO Nº 2019.0.000038912-9

DESPACHO

De acordo com o Relatório de Monitoramento nº 01/2021 (id 1547879), referente à Auditoria de Avaliação de Controles Internos – Compras e Contratações do TRE-RJ - Relatório 02/2016.

Proceda-se a abertura de processo específico para envio do referido relatório para apreciação do Exmº Sr. Presidente, extraindo-se pdf único do relatório com os respectivos despachos de aprovação desta signatária e do Coordenador de Auditoria Interna, bem como de eventuais anexos.

Rio de Janeiro, 08 de fevereiro de 2021

ELIZABETH SILVA VIANA
SECRETÁRIO(A) DE AUDITORIA INTERNA



Documento assinado eletronicamente em 11/03/2021, às 19:02, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da [Lei 11.419/2006](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1548678** e o código CRC **5BF4250B**. No momento só é possível efetuar a verificação de autenticidade através da rede interna do TRE-RJ.