



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

RELATÓRIO

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO Nº 5/2022

Ref. Relatório de Auditoria 6/2019 — Fiscalização Técnica Execução Contratual

Objetivo: Verificar as providências adotadas pelas unidades para o atendimento das recomendações, assim como acompanhar a evolução do Tribunal na melhoria do desempenho operacional do processo de fiscalização técnica na fase de execução contratual.

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de monitoramento acerca das recomendações expedidas no Relatório de Auditoria 6/2019 — Fiscalização Técnica Execução Contratual – id 2206726), com o objetivo de verificar as providências adotadas pela administração, assim como acompanhar a evolução do Tribunal no aprimoramento da governança e gestão de contratações.

Segundo os artigos 39 e 40, caput, da Instrução Normativa 5/2017 – SEGES/MPDG, cabe ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, realizar as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual, sendo essas definidas como o conjunto de ações que tem por objetivos: (i) aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados; (ii) verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas; (iii) prestar apoio à instrução processual; e (iv) encaminhar a documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

O mencionado normativo traz, no inciso II de seu artigo 40, a definição da Fiscalização Técnica, como sendo responsável pelo acompanhamento da execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela Fiscalização do Público Usuário.

Nessa perspectiva, temos o artigo 117 da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) prevendo que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados, conforme requisitos legalmente estabelecidos.

O início do monitoramento foi comunicado em 11/03/2022, nos termos do Comunicado de Monitoramento (id 2159781).

Para a análise, foram consideradas as informações prestadas no formulário de monitoramento encaminhado a esta Secretaria de Auditoria Interna (id 2227866, 2399125 e 2398994) e as evidências disponíveis na

internet e intranet deste Regional e demais informações à disposição desta unidade de auditoria interna (Processos SEI 2019.0.000047775-3, 2021.0.000048935-7, 2021.0.000053980-0, 2022.0.000006482-4 e 2022.0.000024744-9; IN-GP TRE-RJ 2/2016, IN-GP TRE-RJ 6/2019, IN-GP TRE-RJ 3/2021, IN-GP TRE-RJ 1/2022; Planejamento Estratégico do TRE-RJ - 2021/2026; Resolução CNJ 347/2020; Resolução TSE 23.232/2010, Resolução TSE 23.702/2022, Acórdão TCU 2.622/2015-Plenário; IN SLTI/MPOG 5/2017, e Lei 14.133/2020).

Apresentam-se a seguir as conclusões decorrentes da análise efetuada.

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 6/2019 – Fiscalização Técnica da Execução Contratual			
UNIDADE: Diretoria-Geral e Seção de Transportes (SECTRA / SSG)			
Nº	RECOMENDAÇÃO	BENEFÍCIOS	STATUS DE IMPLEMENTAÇÃO
1	Recomendar à Diretoria-Geral que oriente formalmente as unidades responsáveis pela elaboração de Estudos Técnicos Preliminares ou Termos de Referência para a contratação de serviços no âmbito do Tribunal a: 1.1) realizarem pesquisa de mercado abrangente, a fim de verificar se existem soluções disponíveis capazes de atender a necessidade da organização por meio de modelos de prestação de serviço que dispensem a alocação de mão de obra exclusivamente dedicada; 1.2) demonstrarem, de maneira objetiva e com indicação das respectivas memórias de cálculo, a relação entre a demanda da organização e o número estimado de postos de trabalho para a realização dos serviços, quando pela sua natureza for indispensável a dedicação exclusiva de mão de obra; 1.3) nas hipóteses do tópico anterior (contratação de serviços que por sua natureza demandem dedicação exclusiva de mão de obra), preverem, sempre que cabível, a possibilidade de aceitar, na licitação, propostas de preço baseadas em número de postos de trabalho inferior ao estimado nos estudos técnicos preliminares, mediante demonstração, pela licitante, dos elementos que justificam a produtividade diferenciada, sem comprometimento da qualidade do serviço e do cumprimento das obrigações legais e negociais decorrentes da relação jus trabalhista, e desde que a proposta apresentada não implique a desnaturação do objeto licitado; 1.4) independentemente do modelo de prestação de serviço escolhido (com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra), priorizarem, na elaboração dos indicadores de desempenho a serem adotados no acordo de nível de serviço, aspectos da execução contratual diretamente relacionados com o atendimento da demanda que justifica a contratação, evitando, assim, que as mensurações se restrinjam a aspectos periféricos ou acessórios;	Indicador Estratégico vinculados: · IE 31 – Taxa de implementação das recomendações da auditoria interna destinadas ao aprimoramento da gestão de controles internos; · IE 32 – Taxa de implementação das recomendações da auditoria interna; e Indicador Estratégico indiretamente impactado: · IE 33 - Índice de gestão e governança das contratações.	Implementada

	1.5) observarem as melhores técnicas na criação dos indicadores que subsidiarão a análise da produtividade e/ou da qualidade dos serviços prestados pela empresa contratada, de modo que em sua descrição seja possível identificar informações claras sobre os seguintes elementos, no mínimo: i) o que medir; ii) quando medir (periodicidade); iii) como medir (fórmula de cálculo); iv) meta(s); v) faixas de tolerância a partir das quais a contratada estará sujeita à aplicação de sanções contratuais; e vi) descontos aplicáveis no pagamento devido à contratada, nas hipóteses de desempenho insatisfatório; 1.6) se certificarem de que os indicadores criados atendem aos parâmetros definidos no artigo 14 da Resolução TSE nº 23.234/2010; 1.7) preverem, nos respectivos acordos de nível de serviço, os procedimentos de fiscalização e de controle de qualidade que deverão ser adotados, de modo a fornecer, ao menos, as diretrizes que deverão ser observadas pelos fiscais de contrato para a coleta, o armazenamento e a utilização periódica e sistemática dos dados necessários à mensuração dos indicadores estabelecidos, assim como indicar os meios físicos ou informatizados que poderão ou deverão ser utilizados para esse fim.		
2	Recomendar à Diretoria-Geral que oriente formalmente os responsáveis pela fiscalização de contratos a registrarem, ao final de cada período definido para medição dos serviços, os resultados atingidos pelas empresas contratadas, frente às metas estabelecidas em acordo de nível de serviço, e a manterem esses registros devidamente organizados em meio físico ou digital, de modo que possam fornecer, sempre que necessário, uma visão simples e completa do desempenho da contratada ao longo da execução do contrato.	Indicador Estratégico vinculados: · IE 31 – Taxa de implementação das recomendações da auditoria interna destinadas ao aprimoramento da gestão de controles internos; · IE 32 – Taxa de implementação das recomendações da auditoria interna; e Indicador Estratégico indiretamente impactado: · IE 33 - Índice de gestão e governança das contratações.	Implementada
3	Recomendar à Diretoria-Geral que estabeleça diretrizes para que, na avaliação da qualidade dos serviços contratados pelo Tribunal - realizada pelas unidades responsáveis pela fiscalização dos contratos -, seja considerado, sempre que cabível, o grau de satisfação do público usuário. Para esse fim, sugere-se que tais diretrizes disponham, por exemplo, sobre: 3.1) serviços ou categorias de serviços usualmente contratados pelo Tribunal que, por sua natureza, dispensem a necessidade de pesquisa de satisfação junto ao público usuário (exemplos: serviços que possam ter todos os aspectos relevantes de produtividade e/ou qualidade diretamente mensurados pela fiscalização, por meio de indicadores objetivos, com ou sem o auxílio de sistema informatizado; serviços que tenham como público usuário direto a própria unidade responsável pela fiscalização; entre outros);	Indicador Estratégico vinculados: · IE 31 – Taxa de implementação das recomendações da auditoria interna destinadas ao aprimoramento da gestão de controles internos; · IE 32 – Taxa de implementação das recomendações da auditoria interna; e Indicador Estratégico indiretamente impactado: · IE 33 - Índice de gestão e governança das contratações.	Não implementada

	3.2) serviços ou categorias de serviços usualmente contratados pelo Tribunal que, por sua natureza, demandem a realização de pesquisa de satisfação junto ao público usuário para subsidiar ou complementar a avaliação de todos os aspectos relevantes de produtividade e de qualidade (como, por exemplo, serviços prestados em diversas unidades ao mesmo tempo; serviços prestados em unidades fisicamente distantes da sede da fiscalização; serviços realizados sob demanda direta do usuário; entre outros); 3.3) serviços ou categorias de serviços usualmente contratados pelo Tribunal que, por suas características comuns e por conveniência operacional, possam ser avaliados em conjunto pelo público usuário, por meio de um mesmo instrumento de pesquisa, aplicado periodicamente; 3.4) serviços ou categorias de serviços usualmente contratados pelo Tribunal que, por suas peculiaridades, exijam que a avaliação pelo público usuário se dê por meio de pesquisa de satisfação específica (por exemplo, serviços prestados sob demanda direta dos usuários); 3.5) os aspectos ou dimensões dos serviços que, a depender de sua natureza, devem ser abordados na(s) pesquisa(s) de satisfação, com base em literatura especializada; 3.6) orientações para a elaboração de questões simples, objetivas e abrangentes, que permitam extrair dos respondentes informações relevantes sobre a produtividade e/ou a qualidade do(s) serviço(s) avaliado(s); 3.7) orientações para a aplicação da(s) pesquisa(s) (periodicidade, meio de coleta das informações etc.); 3.8) orientações para a utilização dos resultados da(s) pesquisa(s) na avaliação da produtividade e/ou da qualidade dos serviços contratados (contemplando, por exemplo, critérios para definição do peso do aspecto "satisfação do público usuário" no âmbito dos respectivos contratos; critérios para quantificação dos resultados; limites de desempenho; percentuais máximos de desconto aplicáveis no pagamento devido às empresas contratadas, em caso de desempenho insatisfatório; quantitativo mínimo exigido de respondentes para validação da(s) pesquisa(s); etc.	
4	No caso de prorrogação do Contrato 94/2017, que a SECTRA ajuste as regras de aplicação do índice de qualidade na rede de postos credenciada de modo que estas definam de maneira objetiva as hipóteses em que eventuais descredenciamentos serão considerados justificáveis.	Indicador Estratégico vinculados: · IE 31 – Taxa de implementação das recomendações da auditoria interna destinadas ao aprimoramento da gestão de controles internos; · IE 32 – Taxa de implementação das recomendações da auditoria interna; e Indicador Estratégico indiretamente impactado:
		Não mais aplicável

		· IE 33 - Índice de gestão e governança das contratações.	
5	Recomendar à SECTRA que realize pesquisa de mercado, a fim de identificar, entre as soluções disponíveis de prestação de serviços de gestão de abastecimento (integrados ou não com outras ferramentas de gestão de frotas), modelos que forneçam maior confiabilidade quanto à correspondência entre os valores faturados e as quantidades de combustível que efetivamente abastecem os veículos da frota (como, por exemplo, que envolvem a instalação de sensores ou dispositivos similares diretamente nos tanques dos veículos para medir a quantidade de combustível adicionado a cada abastecimento), e avalie o custo- benefício de adotar um desses modelos em futuras contratações, considerando, nessa avaliação, o potencial das soluções disponíveis em eliminar ou reduzir a necessidade de controles complementares, simplificar os mecanismos de conferência e auditoria e fornecer, de maneira automatizada e em tempo real, informações adicionais de uso e desempenho dos veículos da frota (quilometragem instantânea, trajetos realizados, quilometragem percorrida por litro de combustível, velocidade média e instantânea, etc.).	Indicador Estratégico vinculados: · IE 31 – Taxa de implementação das recomendações da auditoria interna destinadas ao aprimoramento da gestão de controles internos; · IE 32 – Taxa de implementação das recomendações da auditoria interna; e Indicador Estratégico indiretamente impactado: · IE 33 - Índice de gestão e governança das contratações.	Parcialmente implementada

III. AVALIAÇÃO ANALÍTICA

No quadro a seguir constam as respostas da unidade e análise acerca da recomendação monitorada.

RECOMENDAÇÃO 01
Recomendar à Diretoria-Geral que oriente formalmente as unidades responsáveis pela elaboração de Estudos Técnicos Preliminares ou Termos de Referência para a contratação de serviços no âmbito do Tribunal a: 1.1) realizarem pesquisa de mercado abrangente, a fim de verificar se existem soluções disponíveis capazes de atender a necessidade da organização por meio de modelos de prestação de serviço que dispensem a alocação de mão de obra exclusivamente dedicada; 1.2) demonstrarem, de maneira objetiva e com indicação das respectivas memórias de cálculo, a relação entre a demanda da organização e o número estimado de postos de trabalho para a realização dos serviços, quando pela sua natureza for indispensável a dedicação exclusiva de mão de obra; 1.3) nas hipóteses do tópico anterior (contratação de serviços que por sua natureza demandem dedicação exclusiva de mão de obra), preverem, sempre que cabível, a possibilidade de aceitar, na licitação, propostas de preço baseadas em número de postos de trabalho inferior ao estimado nos estudos técnicos preliminares, mediante demonstração, pela licitante, dos elementos que justificam a produtividade diferenciada, sem comprometimento da qualidade do serviço e do cumprimento das obrigações legais e negociais decorrentes da relação jus trabalhista, e desde que a proposta apresentada não implique a desnaturação do objeto licitado; 1.4) independentemente do modelo de prestação de serviço escolhido (com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra), priorizarem, na elaboração dos indicadores de desempenho a serem adotados no acordo de nível de serviço, aspectos da execução contratual diretamente relacionados com o atendimento da demanda que justifica a contratação, evitando, assim, que as mensurações se restrinjam a aspectos periféricos ou acessórios; 1.5) observarem as melhores técnicas na criação dos indicadores que subsidiarão a análise da

produtividade e/ou da qualidade dos serviços prestados pela empresa contratada, de modo que em sua descrição seja possível identificar informações claras sobre os seguintes elementos, no mínimo: i) o que medir; ii) quando medir (periodicidade); iii) como medir (fórmula de cálculo); iv) meta(s); v) faixas de tolerância a partir das quais a contratada estará sujeita à aplicação de sanções contratuais; e vi) descontos aplicáveis no pagamento devido à contratada, nas hipóteses de desempenho insatisfatório;

1.6) se certificarem de que os indicadores criados atendem aos parâmetros definidos no artigo 14 da Resolução TSE 23.234/2010;

1.7) preverem, nos respectivos acordos de nível de serviço, os procedimentos de fiscalização e de controle de qualidade que deverão ser adotados, de modo a fornecer, ao menos, as diretrizes que deverão ser observadas pelos fiscais de contrato para a coleta, o armazenamento e a utilização periódica e sistemática dos dados necessários à mensuração dos indicadores estabelecidos, assim como indicar os meios físicos ou informatizados que poderão ou deverão ser utilizados para esse fim.

ESTÁGIO DE IMPLEMENTAÇÃO

(X) Implementada	() Parcialmente implementada	() Em implementação	() Não implementada	() Não mais aplicável
------------------	-------------------------------	----------------------	----------------------	------------------------

SITUAÇÃO QUE LEVOU À PROPOSITURA DA RECOMENDAÇÃO

A Resolução TSE 23.234/2010, que tratava sobre contratações de serviço no âmbito da Justiça Eleitoral, previa que, quando possível, fosse adotada unidade de medida que permitisse mensuração de resultados com base em critérios objetivos, eliminando a possibilidade de pagamento com base na quantidade de horas de serviço ou em postos de trabalho. Nesse sentido, estabelecia que, em caso de adoção de acordo de nível de serviço, os indicadores definidos deviam ser relevantes e contribuir cumulativamente para resultado global do serviço (artigos 8º e 13, Resolução TSE 23.234/2010).

O normativo acima mencionado determinava, ainda, que o projeto básico ou termo de referência devia prever as métricas, metas e formas de mensuração de resultados dispostas em acordos de nível de serviço, e que seus indicadores fossem objetivamente mensuráveis e compreensíveis (artigo 14, Resolução TSE 23.234/2010).

Ademais, estipulava que deviam ser fixadas faixas específicas de tolerância na definição de regras de pagamento proporcional ao atendimento das metas estabelecidas em acordo de nível de serviço, abaixo das quais o contratado se sujeitava a sanções legais (artigos 15 e 16, Resolução TSE 23.234/2010).

À época, a equipe de auditoria identificou quatro contratações (Contratos 6/2018 — prestação de serviços de limpeza, coleta seletiva de resíduos sólidos e conservação; Contrato 10/2015 — prestação de serviços de estoquistas e supervisor de estoquista, Contrato 20/2018 — prestação de serviços de condução de veículos; e Contrato 76/2017 — empresa prestadora de serviços para a organização, desenvolvimento, implantação e a operação continuada de Central de Serviços (Service Desk) para atendimento e suporte técnico de 1º nível (remoto) aos usuários de soluções de TI), que conjugavam o preenchimento de postos de trabalho de mão de obra exclusivamente dedicada com mensuração de indicadores de nível de serviço, os quais foram associados a regras de readequação de pagamento devido, em caso de não atendimento das metas estabelecidas.

Contudo, no Contrato 6/2018 (prestação de serviços de limpeza, coleta seletiva de resíduos sólidos e conservação), Contrato 10/2015 (prestação de serviços de estoquistas e supervisor de estoquista) e Contrato 20/2018 (prestação de serviços de condução de veículos), os indicadores de

mensuração de qualidade dos serviços adotados não focaram em aspectos relacionados com a execução do objeto em si, mas em aspectos periféricos não aptos a responder pelo atendimento das demandas que justificaram sua contratação, não constituindo evidência de satisfação das necessidades da Administração com a qualidade esperada.

Em relação ao Contrato 10/2015 (prestação de serviços de estoquistas e supervisor), a métrica adotada para todos os indicadores do Acordo de Nível de Serviço foi o de tempo de realização de determinada atividade, enquanto no Contrato 8/2015 (prestação de serviços de agente de integração para operacionalizar programa de estágio) foram adotadas métricas, ora com critério objetivo (prazo para cumprimento de determinada atividade), ora com critério aberto (cumprimento das disposições fixadas no edital para realização de processo seletivo, sem descrever suas obrigações, fazendo menção a legislações não especificadas), o que tende a comprometer sua aplicação e fiscalização de modo objetivo.

Concluiu-se, naquela ocasião, que a ausência de definição de metas de maneira simples e objetiva compromete, igualmente, a compreensibilidade dos indicadores de nível de serviço, podendo acarretar interpretações discrepantes entre os atores envolvidos na gestão do contrato (fiscais e gestores de contratos, representantes das empresas contratadas etc.).

PROVIDÊNCIAS ADOTADAS E COMENTÁRIOS DOS TITULARES DAS UNIDADES MONITORADAS

A Diretoria-Geral, em 07/06/2022, encaminhou formulário de monitoramento (id 2399125 e 2398994), informando que: *“por intermédio da Instrução Normativa GP nº 06/2019, publicada em 29/11/2019, foi aprovado o Manual de Planejamento das Contratações de Serviços, onde foram estabelecidas orientações às unidades responsáveis pela elaboração de Estudos Técnicos Preliminares ou Termos de Referência para a contratação de serviços no âmbito do Tribunal, especialmente nos Capítulos III e V do Manual, destacando-se os seguintes dispositivos relacionados à recomendação: 1.1) Item 3 do Capítulo III do Manual de Planejamento das Contratações de Serviços; e Itens 8 e 09 – Anexo II - Modelo Estudos Preliminares de Serviços Comuns 1.2) Subitem “f” do Item 07 - Anexo II - Modelo Estudos Preliminares de Serviços Comuns 1.3) item 10 do Anexo II - Modelo Estudos Preliminares de Serviços Comuns 1.4) a 1.7) Item 4 do Capítulo V do Manual de Planejamento das Contratações de Serviços; e Anexos V e VI – Indicadores de Medição de Resultado”.*

Esclareceu, ainda, que *“embora não exista uma previsão específica relacionada aos parâmetros definidos no artigo 14 da Resolução TSE nº 23.234/2010, o conjunto das orientações e dos modelos adotados no Manual direcionam o planejamento da contratação à finalidade do dispositivo, razão pela qual, considerando o conjunto das medidas recomendadas, considera-se integralmente implementada a recomendação”.*

ANÁLISE DA SAU

A Resolução TSE 23.234/2010 em seu Capítulo II, Item XVIII, definia Acordo de Nível de Serviço — ANS, como documento anexo ao contrato que estipula, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

Ademais, nos termos do artigo 14 da Resolução TSE 23.234/2010, os indicadores para definição do ANS (Acordo de Nível de Serviço) deviam ser objetivamente mensuráveis, facilmente coletáveis, relevantes, compreensíveis, adequados à natureza e características dos serviços, não complexos ou sobrepostos, de modo a refletir fatores que estivessem sob controle do contratado e, para os casos que estivessem fora do controle do contratado, prever fatores que pudessem interferir no atendimento das metas estabelecidas.

Cumprе ressaltar que a Resolução TSE 23.234/2010 foi recentemente revogada pela Resolução TSE 23.702/2022, que versa sobre a Política de Governança das Contratações na Justiça Eleitoral, que considerou em sua concepção as disposições contidas na Lei 14.133/2021, que estabelece normas de licitações e contratos administrativos e de governança das contratações públicas, bem

como as diretrizes trazidas pela Resolução CNJ 347/2020, que trata sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário, e, as recomendações constantes do Acórdão TCU 2.622/2015 - Plenário, que sistematiza, por amostragem, informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições de organizações da Administração Pública Federal, a fim de identificar os pontos vulneráveis e induzir melhorias na governança e na gestão das contratações.

Contudo, dispositivo semelhante ao previsto pela Resolução TSE 23.234/2010 é encontrado no Item IX do Anexo I da IN 5/2017 — SLTI/MPOG, referencial também utilizado para a realização do trabalho de auditoria que produziu o Relatório de Auditoria 6/2019, ora monitorado, que emprega a terminologia de Instrumento de Medição de Resultado (IMR) para conceituar o mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

Assim sendo, temos na IN 5/2017 — SLTI/MPOG, em seu Anexo V, item 2.6, as diretrizes para definição quanto à forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento com base no resultado, devendo dentre outros requisitos, conter os abaixo transcritos:

“d.3. identificar os indicadores mínimos de desempenho para aferição da qualidade esperada da prestação dos serviços, com base nas seguintes diretrizes:

d.3.1. considerar as atividades mais relevantes ou críticas que impliquem na qualidade da prestação dos serviços e nos resultados esperados;

d.3.2. prever fatores que estejam fora do controle do prestador e que possam interferir no atendimento das metas;

d.3.3. os indicadores deverão ser objetivamente mensuráveis e compreensíveis, de preferência facilmente coletáveis, relevantes e adequados à natureza e características do serviço;

d.3.4. evitar indicadores complexos ou sobrepostos;

d.4. descrever detalhadamente, de acordo com o previsto na sub-alínea “d.3” acima, os indicadores mínimos de desempenho esperados, em relação à natureza do serviço, com a finalidade de adequar o pagamento à conformidade dos serviços prestados e dos resultados efetivamente obtidos, devendo conter, dentre outros requisitos:

d.4.1. indicadores e metas estipulados de forma sistemática, de modo que possam contribuir cumulativamente para o resultado global do serviço e não interfiram negativamente uns nos outros;

d.4.2. indicadores que reflitam fatores que estão sob controle do prestador do serviço;

d.4.3. metas realistas e definidas com base em uma comparação apropriada;

d.4.4. previsão de nível de desconformidade dos serviços que, além do redimensionamento dos pagamentos, ensejará penalidades à contratada e/ou a rescisão unilateral do contrato;

d.4.5. registros, controles e informações que deverão ser prestados pela contratada, se for o caso;

d.4.6. previsão de que os pagamentos deverão ser proporcionais ao atendimento das metas estabelecidas no ato convocatório, (...)

d.5. O Instrumento de Medição do Resultado (IMR) ou seu substituto, quando utilizado, deve ocorrer, preferencialmente, por meio de ferramentas informatizadas para verificação do resultado, quanto à qualidade e quantidade pactuadas; (...)

Ao se examinar o conteúdo do Manual de Planejamento das Contratações, aprovado pela IN-GP 6/2019 – TRE/RJ, verificamos que sua elaboração levou em consideração as diretrizes trazidas pela IN 5/2017 - SLTI/MPOG.

Cabe mencionar que o Manual de Planejamento das Contratações do TRE-RJ, aprovado pela IN-GP 6/2019 — TRE/RJ, adota a terminologia utilizada pela IN 5/2017 — SLTI/MPOG, qual seja, Instrumento de Medição de Resultado (IMR). O Manual de Planejamento das Contratações de Serviços do TRE/RJ, no item 3 de seu capítulo III, prevê que seus anexos II e III apresentam os modelos de Estudos Preliminares (para contratações de TIC e para contratações de outros serviços) adotados pelo TRE/RJ com instruções sobre o seu preenchimento.

O documento Estudos Preliminares (Anexo II e III) contém itens que tratam sobre os elementos necessários para identificar a melhor solução para o atendimento de uma demanda e a viabilidade da contratação, que visa fornecer subsídios para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.

Dentre as lacunas para preenchimento existentes no documento, destacamos os itens 8 a 11, que tratam sobre as diferentes soluções identificadas para atendimento da demanda, os custos apurados, a solução escolhida e sua descrição. Em cada uma delas foram apresentadas instruções detalhadas sobre o seu devido preenchimento pela equipe de planejamento de cada contratação.

O item 7 de seu Anexo II e o item II.5 de seu Anexo III tratam sobre estimativa de quantidades e memória de cálculo com justificativas que as relacione à demanda e elenca os elementos essenciais que devem constar em sua demonstração, tais como: (a) identificação da metodologia utilizada para a realização da estimativa; (b) relação entre o quantitativo definido a ser contratado e a demanda existente; (c) juntada de documentos que deem suporte à estimativa realizada; (d) juntada de séries históricas; (e) juntada de memória de cálculo; e (f) especialmente nas contratações que envolvam dedicação exclusiva de mão de obra, deverão ser descritos os critérios adotados para cálculo do número de postos de trabalho, preferencialmente, utilizando produtividade estimada, que pode ser estabelecida pela experiência em contratações anteriores, em contratação de outros órgãos etc.

O detalhamento desses elementos compõem os Estudos Técnicos Preliminares (Anexo II e III), produzido pela equipe de contratação, visando fornecer subsídios para elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.

No item 10 de seu Anexo II, há a necessidade de se indicar, dentre aquelas enumeradas no item 8, a solução considerada mais satisfatória, que deverá ser justificada, informando-se os critérios adotados (melhor adequação à demanda apresentada, menor custo financeiro, operacional ou ambiental etc).

Estipula, também, que quando a solução escolhida envolver mão de obra dedicada, mas for quantificada em unidade de medida diversa de posto de trabalho, a estimativa quanto ao número de postos de trabalho deverá ser feita em razão da produtividade de referência, podendo, ainda, ser fixado um número mínimo de postos de trabalho para a execução do contrato.

Nesse sentido, o Manual de Planejamento das Contratações, aprovado pela IN-GP 6/2019 — TRE/RJ, veio ao encontro ao determinado pela Lei 14.133/2021, em seu art. 18, conforme se destaca abaixo:

“Art. 18. (...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

(...)

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

(...)

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; (...)"

Temos, ainda, em seu Capítulo V, Item 2.g, a previsão de critérios para medição de resultados e aferição da qualidade dos serviços prestados nos itens que, obrigatoriamente, devem constar no Termo de Referência/Projeto Básico.

Já no Item 4 de seu Capítulo V, há a previsão da medição quantitativa, e, quando cabível, da avaliação quanto ao aspecto qualitativo da prestação de serviço, determinado em razão do grau de cumprimento de critérios previamente definidos, que, nesse caso, deve ser adotado o IMR, contendo: (i) meta esperada para a qualidade do serviço; (ii) periodicidade da avaliação; (iii) metodologia a ser empregada; (iv) itens que serão avaliados, descritos de forma clara e objetiva; (v) critérios de julgamento; e (vi) reflexos financeiros, caso a meta não seja atendida.

EVIDÊNCIAS

- Formulário de Monitoramento referente às providências adotadas pela Administração em relação às recomendações do Relatório de Auditoria 6/2019 preenchido e encaminhado pela Diretoria-Geral, em 07/06/2022 (id 2399125 e 2398994);
- Formulário de Monitoramento referente às providências adotadas pela Administração em relação às recomendações do Relatório de Auditoria 6/2019 preenchido e encaminhado pela SECTRA, em 18/03/2022 (id 2227866);
- Plano de Ação (id 0593774, 0614977 e 1241249 – Processo SEI 2019.0.000047775-3);
- IN-GP 6/2019 – TRE/RJ, aprova o Manual de Planejamento das Contratações de Serviços (https://apps.tre-rj.jus.br/site/jsp/visualizar_arquivo_token.jsp?idarquivo=152979&idconteudo=162080&token=C7NFFS45G2NLYHS84MQRVLDM3X2F2F);
- Resolução CNJ 347/2020, dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário (id 1275011 – processo SEI 2020.0.000050095-8);
- IN 5/2017 — SLTI/MPOG, dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (<https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>);
- Lei 14.133/2021, Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm);
- Resolução TSE 23.234/2010, dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços no âmbito da Justiça Eleitoral, revogada pela Resolução TSE 23.702/2022;
- Resolução TSE 23.702/2022, dispõe sobre a Política de Governança das contratações na Justiça Eleitoral;
- Acórdão TCU 2.622/2015 - Plenário, sistematiza, por amostragem, informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições de organizações da Administração Pública Federal, a fim de identificar os pontos vulneráveis e induzir melhorias na governança e na gestão das contratações.

RECOMENDAÇÃO 02				
Recomendar à Diretoria-Geral que oriente formalmente os responsáveis pela fiscalização de contratos a registrarem, ao final de cada período definido para medição dos serviços, os resultados atingidos pelas empresas contratadas, frente às metas estabelecidas em acordo de nível de serviço, e a manterem esses registros devidamente organizados em meio físico ou digital, de modo que possam fornecer, sempre que necessário, uma visão simples e completa do desempenho da contratada ao longo da execução do contrato.				
ESTÁGIO DE IMPLEMENTAÇÃO				
(X) Implementada	() Parcialmente implementada	() Em implementação	() Não implementada	() Não mais aplicável
SITUAÇÃO QUE LEVOU À PROPOSITURA DA RECOMENDAÇÃO				
Naquela ocasião, foram identificados, dentre a amostra, seis contratos cujo termo de referência além de conter disposições genéricas e relativamente padronizadas acerca da fiscalização, não especificava os procedimentos e controles necessários para a mensuração e acompanhamento dos indicadores, tampouco indicava os instrumentos de mensuração que seriam adotados para apurar os resultados, deixando tal decisão a cargo da fiscalização do contrato (Contrato 8/2015 — prestação de serviços de agente de integração para operacionalizar programa de estágio; Contrato 10/2015 — prestação de serviços de estoquistas e supervisor de estoquista; Contrato 69/2017 — Prestação de Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, na modalidade local, incluindo assinaturas e instalação; Contrato 94/2017 — prestação de serviços de gestão de abastecimento de combustíveis para a frota de veículos com a utilização de cartões magnéticos; Contrato 6/2018 — prestação de serviços de limpeza, coleta seletiva de resíduos sólidos e conservação; e Contrato 20/2018 - prestação de serviços de condução de veículos). Embora os resultados definidos na maioria dos indicadores previstos nos referidos contratos fossem obtidos por simples cálculo aritmético, o que, a princípio, poderia justificar a não adoção de procedimentos ou controles complexos, a equipe de auditoria entendeu que a disposição normativa seria atendida com indicação, no Termo de Referência, das diretrizes mínimas a serem observadas pela fiscalização para coleta, armazenamento e efetiva utilização dos dados necessários para apuração dos resultados dos indicadores, assim como dos meios físicos ou informatizados utilizados para este fim.				
PROVIDÊNCIAS ADOTADAS E COMENTÁRIOS DOS TITULARES DAS UNIDADES MONITORADAS				
A Diretoria-Geral, em 07/06/2022, encaminhou formulário de monitoramento (id 2399125 e 2398994), informando que: “<i>por intermédio da Instrução Normativa GP nº 03/2021, em vigor desde 1º/04/2022, foi aprovado o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, onde há item que aborda especificamente a medição dos serviços, com as orientações sobre os respectivos registros (itens 73 a 97 do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos)</i>”.				
ANÁLISE DA SAU				
O Item I, do Capítulo II do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos (IN-GP 3/2021 - TRE/RJ), em especial, trata sobre medição, recebimento provisório e definitivo, faturamento e pagamento dos serviços prestados (subitens 73 a 97). Nele temos o esclarecimento de que o fiscal de execução deve elaborar a medição quantitativa dos				

serviços prestados pela contratada na periodicidade e na forma prevista no Termo de Referência anexo ao edital que deu origem à contratação. Caso também tenha sido previsto um Instrumento de Medição de Resultado - IMR para avaliação da qualidade do serviço prestado no Termo de Referência da Contratação, este deverá ser igualmente apurado, da maneira como fora determinada (subitem 73).

Esclarece que, após finalizada a medição, os fiscais deverão receber provisoriamente os serviços, através de relatórios específicos para cada tipo de fiscalização: (i) Relatório Recebimento Provisório de Serviço – Anexo V; (ii) Relatório Recebimento Provisório de Serviço / Fiscalização Técnica – Anexo VI; e (iii) Relatório Recebimento Provisório de Serviço / Fiscalização Administrativa – Anexo VII (subitens 81 a 83).

Informa, também, que todos os documentos relativos à medição e recebimento provisório deverão ser gerados no processo de pagamento de serviços, com exceção daqueles referentes aos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, em que o fiscal da execução abrirá, mensalmente, no sistema SEI!, processo específico para medição e recebimento provisório (Processo de Recebimento Provisório de Serviços com Dedicação Exclusiva de Mão de Obra), em que juntará o Relatório de Recebimento Provisório de Serviço por ele emitido para, em seguida, encaminhá-lo para fiscalização técnica, se for o caso, e para a SEACTE, para a emissão dos respectivos relatórios de recebimento (Relatório de Recebimento Provisório de Serviço / Fiscalização Técnica e Relatório de Recebimento Provisório de Serviço / Fiscalização Administrativa — subitens 84 a 87).

Explica, ainda, que após a juntada de todos os documentos acima mencionados, o Processo de Recebimento Provisório de Serviços deve ser vinculado ao Processo de Pagamento de Serviços, que será encaminhado ao gestor do contrato, a quem compete analisar os relatórios emitidos pela fiscalização e, caso não haja pendências ou, em havendo, não caracterizem inexecução total, emitindo, ao final, o Recebimento Definitivo do Serviço (Subitens 88 e 89).

Esclarece, também, que quando se tratar de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, deverão ser observados os demais procedimentos constantes na IN-GP 2/2016 – TRE/RJ, que estabelece os critérios e procedimentos a serem obedecidos nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (subitens 75 e 92).

Vale mencionar, contudo que há determinação para adequação da IN-GP 2/2016 – TRE/RJ, visando ao atendimento das recomendações expedidas no Relatório de Auditoria 9/2017, *a priori*, prevista para fevereiro de 2022 (id 2042289 e 2042291), cuja última atualização temos o despacho do Sr. Secretário de Administração, no processo SEI 2021.0.000048935-7, datado de 22/02/2021, para que a Coordenadoria de Gestão de Contratos – COFOR indicasse servidores para integrarem grupo de trabalho para apresentação de proposta de adequação da IN-GP 2/2016 – TRE/RJ às disposições contidas do Manual de Gestão e Fiscalização das Contratações (id 2183151).

No Portal de Compras e Contratações da *intranet* deste Regional, encontram-se publicados o Plano de Tratamento e o Plano de Gerenciamento de Riscos do Macroprocesso Gerir Contratações (id 2601020 e 2601026 – Processo SEI 2021.0.000053980-0), cujas últimas versões são datadas de agosto/2022, que foi aprovada pelo Comitê de Governança das Contratações — CGovCON (id 2301341 — Processo SEI 2022.0.000006482-4), há a previsão da ação “Revisar a IN-GP 2/2016 — TRE/RJ, - estabelecendo novos papéis, responsabilidades, fluxos e prazos para as contratações de mão de obra dedicada” para mitigar o risco “Fiscalização contratual inadequada/ insuficiente”, cujo término foi previsto para agosto/2022, não concluído até o fechamento deste relatório.

Por fim, cumpre ressaltar que o referido Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos (IN-GP 3/2021 - TRE/RJ), publicado em 22/11/2021, entrou em vigor em 1º/04/2022, nos termos da IN-GP 1/2022 - TRE-RJ.

Diante das evidências, em que pese a IN-GP 2/2016 — TRE/RJ ainda se encontrar em processo de atualização e alteração, a recomendação foi considerada como implementada, tendo em vista as

disposições previstas no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, aprovada pela IN-GP 3/2021 — TRE/RJ.

EVIDÊNCIAS

- Formulário de Monitoramento referente às providências adotadas pela Administração em relação às recomendações do Relatório de Auditoria 6/2019 preenchido e encaminhado pela Diretoria-Geral, em 07/06/2022 (id 2399125 e 2398994);
- IN-GP 2/2016 - TRE/RJ - Disciplina os procedimentos relativos à gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (id 2359327);
- Processo SEI 2021.0.000048935-7 (id 2183151);
- Plano de Tratamento e Plano de Gerenciamento de Riscos do Macroprocesso Gerir Contratações — agosto/2022 (id 2601020 e 2601026 — Processo SEI 2021.0.000053980-0;
- Ata de Reunião Comitê de Governança das Contratações — CgovCON (id 2301341 — Processo SEI 2022.0.000006482-4;
- IN-GP 3/2021-TRE/RJ - Aprova o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos (id 2033660 e 2037081); e
- IN-GP 1/2022 - TRE/RJ - Altera o art. 4º da IN-GP 3/2021 - TRE/RJ (id 2180259).

RECOMENDAÇÃO 03

Recomendar à Diretoria-Geral que estabeleça diretrizes para que, na avaliação da qualidade dos serviços contratados pelo Tribunal - realizada pelas unidades responsáveis pela fiscalização dos contratos -, seja considerado, sempre que cabível, o grau de satisfação do público usuário. Para esse fim, sugere-se que tais diretrizes disponham, por exemplo, sobre:

3.1) serviços ou categorias de serviços usualmente contratados pelo Tribunal que, por sua natureza, dispensem a necessidade de pesquisa de satisfação junto ao público usuário (exemplos: serviços que possam ter todos os aspectos relevantes de produtividade e/ou qualidade diretamente mensurados pela fiscalização, por meio de indicadores objetivos, com ou sem o auxílio de sistema informatizado; serviços que tenham como público usuário direto a própria unidade responsável pela fiscalização; entre outros);

3.2) serviços ou categorias de serviços usualmente contratados pelo Tribunal que, por sua natureza, demandem a realização de pesquisa de satisfação junto ao público usuário para subsidiar ou complementar a avaliação de todos os aspectos relevantes de produtividade e de qualidade (como, por exemplo, serviços prestados em diversas unidades ao mesmo tempo; serviços prestados em unidades fisicamente distantes da sede da fiscalização; serviços realizados sob demanda direta do usuário; entre outros);

3.3) serviços ou categorias de serviços usualmente contratados pelo Tribunal que, por suas características comuns e por conveniência operacional, possam ser avaliados em conjunto pelo público usuário, por meio de um mesmo instrumento de pesquisa, aplicado periodicamente;

3.4) serviços ou categorias de serviços usualmente contratados pelo Tribunal que, por suas peculiaridades, exijam que a avaliação pelo público usuário se dê por meio de pesquisa de satisfação específica (por exemplo, serviços prestados sob demanda direta dos usuários);

3.5) os aspectos ou dimensões dos serviços que, a depender de sua natureza, devem ser abordados na(s) pesquisa(s) de satisfação, com base em literatura especializada;

3.6) orientações para a elaboração de questões simples, objetivas e abrangentes, que permitam extrair dos respondentes informações relevantes sobre a produtividade e/ou a qualidade do(s) serviço(s) avaliado(s);

3.7) orientações para a aplicação da(s) pesquisa(s) (periodicidade, meio de coleta das informações etc.);

3.8) orientações para a utilização dos resultados da(s) pesquisa(s) na avaliação da produtividade e/ou da qualidade dos serviços contratados (contemplando, por exemplo, critérios para definição do peso do aspecto "satisfação do público usuário" no âmbito dos respectivos contratos; critérios para quantificação dos resultados; limites de desempenho; percentuais máximos de desconto aplicáveis no pagamento devido às empresas contratadas, em caso de desempenho insatisfatório; quantitativo mínimo exigido de respondentes para validação da(s) pesquisa(s); etc.

ESTÁGIO DE IMPLEMENTAÇÃO

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

SITUAÇÃO QUE LEVOU À PROPOSITURA DA RECOMENDAÇÃO

O artigo 32, inciso VI, da Resolução TSE nº 23.234/2010 elenca os aspectos que deverão ser considerados no acompanhamento e fiscalização durante a execução dos contratos, dentre eles destaca-se a satisfação do público usuário, conforme o caso e a natureza do serviço prestado.

Nas hipóteses em que a natureza do serviço prestado dificulte ou inviabilize a fiscalização diária e presencial pelo servidor designado para o acompanhamento de sua execução, a pesquisa de satisfação do público usuário se revela importante instrumento para subsidiar a aferição dos resultados da prestação dos serviços, dos recursos materiais e procedimentos utilizados pela contratada, para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto do contrato.

Nesse caso, a inclusão do critério “satisfação do público usuário”, sempre que cabível, entre os demais aspectos a serem considerados na avaliação da qualidade dos serviços contratados, deve obedecer a diretrizes comuns e institucionalmente definidas, visando facilitar a aplicação de pesquisas e a participação dos usuários, como também intensificar a obtenção de informações úteis e relevantes sobre a qualidade dos serviços contratados.

Na ocasião, a equipe de auditoria identificou quatro contratações da amostra, em que, por sua natureza, tal mensuração seria aplicável, mas que não foi adotada como instrumento para mensuração da satisfação do público usuário (Contratos 8/2015— prestação de serviços de agente de integração para operacionalizar programa de estágio; Contrato 10/2015 — prestação de serviços de estoquistas e supervisor de estoquista; Contrato 6/2018 — prestação de serviços de limpeza, coleta seletiva de resíduos sólidos e conservação; e Contrato 20/2018 - prestação de serviços de condução de veículos).

O público usuário do serviço do Contrato 8/2015 (prestação de serviços de agente de Integração de Estágio) é composto pela própria unidade demandante e responsável pela sua fiscalização, como pelos estagiários contratados.

Sendo assim, a pesquisa de satisfação dos serviços prestados pela empresa contratada deveria ser aplicada junto aos estagiários contratados acerca dos serviços prestados em seu benefício, de modo a valer como um instrumento de controle para a fiscalização do contrato aferir a qualidade acerca da atuação da empresa contratada como agente de integração.

Contudo, verificou-se que as avaliações semestrais realizadas pelos estagiários não foram estruturadas para esse fim específico, tampouco o Termo de Referência da contratação fornecia diretrizes para a utilização das informações obtidas por esse meio no âmbito da fiscalização do contrato.

Já com relação ao contrato 20/2018 (prestação de serviços de condução de veículos da frota), a fiscalização entendeu que a percepção do público usuário compõe dado essencial para analisar

aspectos quanto à qualidade da prestação de serviços não controlados diretamente pela unidade responsável pela gestão da frota (ex.: apresentação dos motoristas, perfil de condução, comportamento no trânsito, pontualidade dentre outros), tendo disponibilizado essa avaliação aos usuários do serviço pelo Sistema CONSEG.

Entretanto, ainda que o Sistema CONSEG permita a avaliação do público usuário dos serviços de transporte, o Termo de Referência do respectivo contrato não fornece parâmetros para utilização de tais informações no âmbito do acompanhamento de sua execução, como forma de aferir a qualidade dos serviços prestados pela contratada. Além disso, a avaliação disponibilizada pelo Sistema CONSEG não permite uma associação direta da percepção do usuário a aspectos de qualidade exigíveis da empresa contratada e não relacionados a funções de responsabilidade da própria SECTRA (como por exemplo, qualidade dos veículos da frota, logística de roteiros e organização de itinerários), considerando que a avaliação se limita a aferir se a solicitação do serviço foi atendida e o nível de satisfação com sua prestação numa escala de 1 a 5 e um espaço livre para preenchimento de comentários, críticas ou elogios.

Quanto ao Contrato 6/2018 (prestação de serviços de limpeza, coleta de resíduos e conservação), apesar de a fiscalização reconhecer a contribuição da pesquisa de satisfação do público usuário na avaliação da qualidade do serviço prestado pela empresa contratada, optou pela sua não aplicação, pois considerou, em sua percepção, que tais pesquisas tendem a ser muito subjetivas dificultando sua implementação e aproveitamento.

A fiscalização do Contrato 10/2015 (prestação de serviços de estocagem e supervisão) também entendeu que a percepção do público usuário não seria parâmetro apto a aferir a qualidade do serviço prestado, visto que não saberiam diferenciar com clareza os limites da prestação dos serviços de estocagem, carregamento e transporte, o que poderia distorcer a avaliação da qualidade de um deles a partir da avaliação negativa ou positiva do outro a ele eventualmente vinculado.

PROVIDÊNCIAS ADOTADAS E COMENTÁRIOS DOS TITULARES DAS UNIDADES MONITORADAS

A Diretoria-Geral, em 07/06/2022, encaminhou formulário de monitoramento (id 2399125 e 2398994), informando que *“foi previsto no Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos, aprovado pela Instrução Normativa GP nº 03/2021, como atribuição do Fiscal da Execução, a possibilidade de recorrer a informações coletadas junto ao público usuário do serviço, através de pesquisas de satisfação, para a avaliação da qualidade da contratação”*.

Esclareceu, também, que *“no plano de ação para tratamento dos riscos do processo Gerir Contratações, há previsão da ação “criar mecanismos para verificação dos resultados das contratações”, para implementação do controle “indicadores de efetividade das contratações”, destinado à mitigação do risco “Solução repetida sem agregação de valor em relação à anterior”. O plano de ação foi instruído nos autos do processo SEI nº 2021.0.000053980-0 (id. 2183542) e encontra-se publicado no Portal de Compras e Contratações”*.

Por fim, ressaltou que “não foi incluída, no Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos a obrigatoriedade de utilização de pesquisa de satisfação do público usuário para medição de resultados de contratações, uma vez que, de forma geral, tais avaliações comportam elevado grau de subjetividade, demandando, portanto, a previsão de critérios objetivos e/ou técnicos para tal finalidade. Considerou-se que somente com o amadurecimento e a consolidação das rotinas estabelecidas no Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos será possível consolidar um melhor entendimento sobre os critérios aplicáveis à pesquisa, o que deve ser realizado com cautela, na medida em que implicam em consequências para a contratada, como, por exemplo, a glosa do valor a ser pago. Prazo para implementação: Junho/2023”.

ANÁLISE DA SAU

Ao se consultar a IN 5/2017 — SLTI/MPOG, temos em seu Capítulo V (Da Gestão do Contrato), as Seções I e III Seção III, que tratam, sucessivamente, das atividades de gestão e fiscalização da

execução dos contratos e do acompanhamento e fiscalização dos contratos, dos quais destacamos, em especial, o artigo 40 e seus incisos I e V, e o artigo 47 e seu inciso VI, abaixo transcritos:

“Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

(...)

V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

(...)

“Art. 47. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

(...)

VI - a satisfação do público usuário.”

Também verificamos que a Resolução CNJ 347/2020 versa sobre esse aspecto em seu artigo 14, inciso III, ao determinar que os órgãos do Poder Judiciário devem assegurar meios para avaliar a eficácia das contratações, mediante a aferição de resultados e da qualidade dos bens, obras e serviços contratados.

Ao se examinar o conteúdo do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, aprovado pela IN-GP 3/2021 – TRE/RJ, verificamos que sua elaboração levou em consideração as diretrizes trazidas pela IN 5/2017 — SLTI/MPOG, referencial utilizado para a realização do trabalho de auditoria que produziu o Relatório de Auditoria 6/2019, ora monitorado.

Sendo assim, encontramos, em seu Capítulo I, Item A, a definição dos agentes com atuação na gestão do contrato e, dentre eles, destacamos a figura do fiscal de execução, que poderá recorrer a informações coletadas junto ao público usuário do serviço, através de pesquisas de satisfação, servindo como fonte subsidiária para aferição da qualidade do serviço contratado, sem, contudo, detalhar os aspectos ou dimensões dos serviços que devem ser abordados, sua aplicação, ou utilização de seus resultados:

“Fiscal de execução: é o servidor formalmente designado para realizar o acompanhamento do contrato, com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados, aferir se a quantidade, a qualidade, e se for o caso, se o tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no momento da contratação, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo servir-se de informações subsidiárias prestadas por fiscais auxiliares e recorrer a informações coletadas junto ao público usuário do serviço, através de pesquisas de satisfação.”

Cumpramos ressaltar que o referido Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos (IN-GP 3/2021 -

TRE/RJ), publicado em 22/11/2021, entrou em vigor em 1º/04/2022, nos termos da IN-GP 1/2022 - TRE/RJ.

Vale, ainda, mencionar o disposto no inciso VI, do artigo 14, da Resolução CNJ 347/2020, quanto à gestão das contratações dos órgãos do Poder Judiciário, na observância de boas práticas na modelagem de processos de contratação:

“Art. 14. Observadas as disposições legais e sem prejuízo das disposições normativas já publicadas pelo Conselho Nacional de Justiça, a gestão das contratações dos órgãos do Poder Judiciário deve:

(...)

VI – propor modelagem de processos de contratação, observadas as boas práticas e os normativos vigentes;

(...)”

No Portal de Compras e Contratações da *intranet* deste Regional, encontram-se publicados o Plano de Tratamento e o Plano de Gerenciamento de Riscos do Macroprocesso Gerir Contratações (id 2601020 e 2601026 – Processo SEI 2021.0.000053980-0), cujas últimas versões são datadas de agosto/2022, que foi aprovada pelo Comitê de Governança das Contratações — CGovCON (id 2301341 — Processo SEI 2022.0.000006482-4), em que se identificaram oito riscos acima do apetite a risco definido pelo TRE-RJ, conforme planilha priorização e tratamento de Risco (id 2183539 e 2269056 - processo SEI 2021.0.000053980-0) e que ensejaram ações mitigadoras.

Nesses documentos, portanto, podem ser consultados o plano de gerenciamento desses riscos e acompanhar a implementação das ações para seu tratamento.

De acordo com a informação prestada pela Diretoria-Geral (id 2399125), no Plano de Tratamento de Riscos do Macroprocesso Gerir Contratações há previsão da ação “Criar mecanismos para verificação dos resultados de contratações”, para implementação do controle “indicadores de efetividade das contratações”, destinado à mitigação do risco “Solução repetida sem agregação de valor em relação à anterior”, tendo sido relacionadas suas atividades: (i) incluir no manual de planejamento das contratações em elaboração ênfase do papel do ETP como instrumento para identificação da melhor solução existente no mercado para atender a demanda identificada; (ii) aprovar o manual de planejamento das contratações; (iii) aplicar o manual de planejamento das contratações; (iv) elaborar oficina de sensibilização para equipes de planejamento/gestores/titulares de UGRs sobre a importância da etapa de planejamento da contratação; (v) adotar providências para realização da oficina; e (vi) realizar a oficina.

No entanto, não foi possível verificar no bojo desses documentos atividades relacionadas ao estabelecimento de diretrizes para que, na avaliação da qualidade dos serviços contratados pelo Tribunal realizada pelas unidades responsáveis pela fiscalização dos contratos, fosse considerado, sempre que cabível, o grau de satisfação do público usuário, conforme dispõe a recomendação em comentário.

Outrossim, a unidade auditada esclarece que não havia sido incluída a obrigatoriedade de utilização de pesquisa de satisfação do público usuário para medição de resultados de contratações no Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos, tendo em vista que, “*somente com o amadurecimento e a consolidação das rotinas estabelecidas pelo referido manual*” seria possível alcançar melhor entendimento sobre os critérios aplicáveis à pesquisa junto ao público usuário, tendo apontado prazo de junho/2023 para implantação da presente recomendação, sem, contudo, mencionar procedimento formalizado para registro de seu progresso e tramitação.

Isto posto, em que pese a previsão de aplicabilidade, ainda que não obrigatória, de pesquisa de satisfação do público usuário para medição de resultados de contratações no Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos do TRE-RJ, a recomendação em comentário foi considerada

como não implementada, diante da ausência de diretrizes previamente estabelecidas para sua adoção, caso venha a ser utilizada pela fiscalização.				
EVIDÊNCIAS				
· Formulário de Monitoramento referente às providências adotadas pela Administração em relação às recomendações do Relatório de Auditoria 6/2019 preenchido e encaminhado pela Diretoria-Geral, em 07/06/2022 (id 2399125 e 2398994); · IN-GP 3/2021 — TRE/RJ, aprova o Manual de Gestão de Fiscalização de Contratos (id 2033660 e 2037081); · IN-GP 1/2022 — TRE/RJ, altera o artigo 4º da IN-GP 3/2021 — TRE/RJ (id 2180259); · Resolução CNJ 347/2020, dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário (id 1275011— processo SEI 2020.0.000050095-8); · IN 5/2017 — SLTI/MPOG — Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada); · Plano de Tratamento e Plano de Gerenciamento de Riscos do Macroprocesso Gerir Contratações — agosto/2022 (id 2601020 e 2601026 — Processo SEI 2021.0.000053980-0); Ata de Reunião Comitê de Governança das Contratações — CgovCON (id 2301341— Processo SEI 2022.0.000006482-4); · Planilha Priorização e Tratamento de Risco do Macroprocesso Gerir Contratações (id 2183539 e 2269056 — processo SEI 2021.0.000053980-0).				
RECOMENDAÇÃO 04				
No caso de prorrogação do Contrato nº 94/2017, que a SECTRA ajuste as regras de aplicação do índice de qualidade na rede de postos credenciada de modo que estas definam de maneira objetiva as hipóteses em que eventuais descredenciamentos serão considerados justificáveis.				
ESTÁGIO DE IMPLEMENTAÇÃO				
☐ Implementada	☐ Parcialmente implementada	☐ Em implementação	☐ Não implementada	☒ Não mais aplicável
SITUAÇÃO QUE LEVOU À PROPOSITURA DA RECOMENDAÇÃO				
À época, dentre os contratos da amostra, a equipe de auditoria verificou que o Contrato 94/2017 (prestação de serviço de abastecimento de combustíveis dos veículos da frota com cartão magnético) não atendia integralmente ao critério previsto no art. 14, da Resolução TSE 23.234/2010, visto que o indicador que trata da manutenção de rede credenciada condiciona o alcance da meta estabelecida à aceitação, pelo Tribunal, da justificativa apresentada pela contratada para eventual descredenciamento de posto de abastecimento, sem que seu Termo de Referência tenha definido previamente as hipóteses consideradas como justificável, ficando seu desempenho ao arbítrio da contratante. No caso do Contrato 94/2017, afastou-se totalmente da contratada o controle sobre os fatores que conduzem ao alcance dos resultados estipulados no indicador em questão, sendo certo que, a adequação, nas futuras contratações de gestão de abastecimento, de seu Termo de Referência às diretrizes contidas na recomendação em análise, saneará esse problema, visto que os indicadores adotados devem refletir fatores que estejam sob controle da contratada, entre outros critérios ali apontados.				

Nesse sentido, foi recomendado que, em caso de prorrogação do Contrato 94/2017, as regras de aplicação do índice de qualidade na rede de postos credenciada fossem ajustadas, para definirem de maneira objetiva as hipóteses em que eventuais descredenciamentos fossem justificáveis, permitindo, assim, que os indicadores adotados refletissem fatores que estivessem sob controle da contratada, entre outros critérios ali indicados, esclarecendo situação já prevista em contrato.

PROVIDÊNCIAS ADOTADAS E COMENTÁRIOS DOS TITULARES DAS UNIDADES MONITORADAS

A Seção de Transportes, em 18/03/2022, encaminhou formulário de monitoramento (id 2227866 e 2042291), informando que *“conforme informação prestada pela fiscalização do contrato no documento id. 1241249, processo SEI nº 2019.0.000047775-3, a atual rede credenciada encontra-se a contento das necessidades da Seção de Transportes. Nesse sentido e no entender deste chefe em exercício da Sectra, que também é fiscal substituto do contrato nº 94/17, não se vislumbram ajustes na regra de aplicação do índice de qualidade na rede de postos credenciada. PRAZO PREVISTO PARA IMPLEMENTAÇÃO Sem prazo previsto para implementação, considerando as informações acima prestadas.”*.

ANÁLISE

Seguindo a linha de análise feita no item 1.3 deste relatório, destacamos as diretrizes para definição quanto à forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento com base no resultado, previstas no Anexo V da IN 5/2017 — SLTI/MPOG, devendo dentre outros requisitos, conter os que se seguem:

“d.3.2. prever fatores que estejam fora do controle do prestador e que possam interferir no atendimento das metas;

d.3.3. os indicadores deverão ser objetivamente mensuráveis e compreensíveis, de preferência facilmente coletáveis, relevantes e adequados à natureza e características do serviço;

d.3.4. evitar indicadores complexos ou sobrepostos;

(...)

d.4.2. indicadores que reflitam fatores que estão sob controle do prestador do serviço; (...).”

Ao se examinar o conteúdo do Manual de Planejamento das Contratações, aprovado pela IN-GP 6/2019 – TRE/RJ, verificamos que sua elaboração levou em consideração as diretrizes trazidas pela IN 5/2017 — SLTI/MPOG, referencial utilizado para a realização do trabalho de auditoria que produziu o Relatório de Auditoria 6/2019, ora monitorado.

Vale mencionar que o Manual de Planejamento das Contratações do TRE-RJ, aprovado pela IN-GP 6/2019 — TRE/RJ, adota a terminologia utilizada pela IN 5/2017 — SLTI/MPOG, qual seja, Instrumento de Medição de Resultado (IMR).

Consultando o referido normativo interno, temos, em seu Capítulo V, Item 2.g, a previsão de critérios para medição de resultados de aferição da qualidade dos serviços prestados nos itens que, obrigatoriamente, devem constar no Termos de Referência/Projeto Básico.

Já no Item 4 de seu Capítulo V, há a previsão da medição quantitativa, e, quando cabível, da avaliação quanto ao aspecto qualitativo da prestação de serviço, determinado em razão do grau de cumprimento de critérios previamente definidos, que, nesse caso, deve ser adotado o IMR, contendo: (i) meta esperada para a qualidade do serviço; (ii) periodicidade da avaliação; (iii) metodologia a ser empregada; (iv) itens que serão avaliados, descritos de forma clara e objetiva; (v) critérios de julgamento; e (vi) reflexos financeiros, caso a meta não seja atendida.

Também verifica-se que a Resolução CNJ 347/2020 versa sobre esse aspecto em seu artigo 14, inciso III, ao determinar que os órgãos do Poder Judiciário devem assegurar meios para avaliar a eficácia das contratações, mediante a aferição de resultados e da qualidade dos bens, obras e serviços contratados.

Nessa esteira, destaca-se, ainda, o disposto no inciso VI, do artigo 14, da Resolução CNJ 347/2020, quanto à gestão das contratações dos órgãos do Poder Judiciário, na observância de boas práticas na modelagem de processos de contratação:

“Art. 14. Observadas as disposições legais e sem prejuízo das disposições normativas já publicadas pelo Conselho Nacional de Justiça, a gestão das contratações dos órgãos do Poder Judiciário deve:

(...)

VI – propor modelagem de processos de contratação, observadas as boas práticas e os normativos vigentes;

(...)”

Cumprir ressaltar que o contrato 94/2017 foi firmado antes da publicação do Manual de Planejamento das Contratações do TRE-RJ, que ocorreu em 26/11/2019, tendo sido prorrogado por duas vezes, em 02/12/2019 (2º Termo de Aditamento) e em 26/11/2021 (4º e último Termo de Ajustamento), sucessivamente, sem que as regras de aplicação do índice de qualidade na rede de postos credenciada tivessem sido ajustadas, para definirem objetivamente as situações em que eventuais descredenciamentos sejam considerados justificáveis.

Conforme informado pela SECTRA, o Contrato 94/2017 terá sua vigência encerrada em 09/12/2022, não podendo mais ser prorrogado e os procedimentos para nova contratação desse serviço se iniciariam em junho/2022 (id 2377168).

De fato, o processo de contratação do serviço de abastecimento de veículos da frota do TRE/RJ e de veículos cedidos com a utilização de adesivo do tipo “tag” foi iniciado em 03/06/2022, mediante apresentação de Documento de Oficialização de Demanda pela SECTRA, e se encontra na fase de planejamento, tendo sido apresentados estudos técnicos preliminares, mapa de riscos e termo de referência da contratação pela SSG (Processo SEI 2022.0.000024744-9).

Seguindo uma interpretação sistemática dos subitens 13.16.9 e 13.16.11 dos Estudos Técnicos Preliminares (id 2504882), que foram inseridos nos subitens 4.4.9 e 4.4.11 do Termo de Referência da contratação (id 2552974), encontramos alguns requisitos para a rede credenciada, como: (i) que abranja todo o Estado do Rio de Janeiro, com distância máxima de 60 km entre os postos de serviço da rede credenciada; e (ii) que os postos de serviço da rede credenciada possuam alternativas de abastecimento de combustíveis a ser utilizada quando os equipamentos de utilização de adesivo do tipo “tag” ou a linha telefônica do local apresentem problemas, de forma a garantir o abastecimento do veículo

Nesses mesmos documentos não houve menção à situação de descredenciamento de postos da rede, apenas à obrigatoriedade de se comunicar à contratante qualquer acréscimo ou supressão na relação de postos conveniados (subitem 13.16.10 dos Estudos Técnicos Preliminares e subitem 4.4.10, do Termo Referencial da contratação).

Ademais, o Termo Referencial da citada contratação, no subitem 8.17 de seu Item 8 — Das Sanções Administrativas, lista em tabela as hipóteses passíveis de aplicação de multas por inexecução total ou parcial do objeto do contrato ou pelo descumprimento de obrigações contratuais, dentre elas, o não cumprimento da regra de credenciamento de postos descrita em seus itens 4.17.9, 4.17.10, 4.17.11, supramencionadas.

Portanto, diante da tramitação do procedimento para planejamento de nova contratação e as mudanças adotadas pela gestão em relação às regras do Contrato 94/2017, considerando as previsões dos subitens 4.4.9, 4.4.10, 4.4.11 e 8.17 do novo Termo de Referência, entende-se a recomendação ora examinada não mais aplicável.

EVIDÊNCIAS

- Formulário de Monitoramento referente às providências adotadas pela Administração em relação às recomendações do Relatório de Auditoria 6/2019 preenchido e encaminhado pela Diretoria-Geral, em 07/06/2022 (id 2399125 e 2398994);
- Formulário de Monitoramento referente às providências adotadas pela Administração em relação às recomendações do Relatório de Auditoria 6/2019 preenchido e encaminhado pela SECTRA, em 18/03/2022 (id 2227866);
- Plano de Ação (id 0593774, 0614977 e 1241249 – Processo SEI 2019.0.000047775-3);
- IN-GP 6/2019 – TRE/RJ, aprova o Manual de Planejamento das Contratações de Serviços (https://apps.tre-rj.jus.br/site/jsp/visualizar_arquivo_token.jsp?idarquivo=152979&idconteudo=162080&token=C7NFFS45G2NLYHS84MQRVLDM3X2F2F);
- Resolução CNJ 347/2020, dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário (id 1275011 – processo SEI 2020.0.000050095-8);
- IN 5/2017 — SLTI/MPOG — Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (<https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>);
- Processo SEI 2022.0.000024744-9 — Processo de contratação do serviço de abastecimento de veículos da frota do TRE/RJ e de veículos cedidos, mediante fornecimento e utilização de cartão eletrônico dotado de *microchip* ou tarja magnética.

RECOMENDAÇÃO 05

À SECTRA: Realizar pesquisa de mercado, a fim de identificar, entre as soluções disponíveis de prestação de serviços de gestão de abastecimento (integrados ou não com outras ferramentas de gestão de frotas), modelos que forneçam maior confiabilidade quanto à correspondência entre os valores faturados e as quantidades de combustível que efetivamente abastecem os veículos da frota (como, por exemplo, aquelas que envolvem a instalação de sensores ou dispositivos similares diretamente nos tanques dos veículos para medir a quantidade de combustível adicionado a cada abastecimento), e avalie o custo - benefício de adotar um desses modelos em futuras contratações, considerando, nessa avaliação, o potencial das soluções disponíveis em eliminar ou reduzir a necessidade de controles complementares, simplificar os mecanismos de conferência e auditoria e fornecer, de maneira automatizada e em tempo real, informações adicionais de uso e desempenho dos veículos da frota (quilometragem instantânea, trajetos realizados, quilometragem percorrida por litro de combustível, velocidade média e instantânea, etc.).

ESTÁGIO DE IMPLEMENTAÇÃO

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

SITUAÇÃO QUE LEVOU À PROPOSITURA DA RECOMENDAÇÃO

A Resolução TSE 23.234/2010, em seu artigo 14, determina que, em caso de adoção de Acordo de Nível de Serviço, seus indicadores sejam objetivamente mensuráveis, facilmente coletáveis, relevantes, compreensíveis, adequados à natureza e características dos serviços, não complexos ou sobrepostos.

Nesse sentido, após análise dos contratos da amostra, a equipe de auditoria identificou que, no Contrato 94/2017 (Gestão de abastecimento de combustíveis da frota), a previsão do índice de qualidade no faturamento dos serviços – subitem 14.5 de seu Termo de Referência, não se revela de fácil operacionalização.

A fiscalização esclareceu que, *a priori*, o controle do faturamento era feito a partir do registro dos extratos individuais de cada abastecimento em planilha de dados específica para esse fim, de modo que, ao final de cada mês, fosse possível confrontar as informações lançadas nessa planilha ao longo do período com a relação de abastecimentos apresentada pela empresa por ocasião de seu

faturamento.

Ocorre que, com o tempo, esse controle passou a se inviabilizar, pois os extratos individuais de cada abastecimento nem sempre eram entregues em tempo hábil para seu registro na planilha específica utilizada para seu controle, seja por conta da natureza do serviço de transporte (viagens longas e de vários dias, por exemplo), seja por esquecimento ou perda por parte do motorista.

Visando contornar essa situação, a fiscalização passou a realizar análises comparativas, confrontando dados como a quilometragem média por litro de combustível apresentada pelos veículos da frota a cada mês e/ou o valor faturado a cada mês, com o histórico de faturamento para os meses correspondentes em anos anteriores. Assim, seria possível identificar distorções de consumo, levando a fiscalização a realizar análises mais pormenorizadas dos sistemas e planilhas disponíveis, tais como as geradas pelo Sistema GERIR, Sistema da própria empresa contratada – PRIME e BDT's eletrônicos, a fim de averiguar potenciais fatores causadores dessas distorções.

Nesse sentido, a equipe de auditoria entendeu que os métodos de controle adotados permitiam apenas identificar indícios de distorções de faturamento, demandando verificações complementares em fontes diversas, sendo algumas delas de preenchimento manual, como a planilha de BDT eletrônico, e, até mesmo, análise de extratos individuais de abastecimento arquivados na Seção de Transportes - SECTRA não integralmente disponíveis, pois nem todos são entregues pelos motoristas, conforme informação da própria SECTRA.

Ademais, esse controle também foi considerado limitado quanto ao seu potencial de detecção, uma vez que dependeria da ocorrência de distorções relevantes de gasto ou consumo médio de determinados veículos da frota, já que pequenas distorções em abastecimentos pontuais de diversos veículos e de maneira pulverizada poderiam passar despercebidas, mas com potencial de desequilibrar a relação encargo/remuneração em benefício da empresa contratada.

PROVIDÊNCIAS ADOTADAS E COMENTÁRIOS DOS TITULARES DAS UNIDADES MONITORADAS

A Seção de Transportes, em 18/03/2022, encaminhou formulário de monitoramento (id 2227866 e 2042291), informando que: *“o contrato nº 94/17 terá sua vigência encerrada em 09/12/2022, não podendo mais ser prorrogado. Dessa forma, esta seção iniciará, a partir do mês de abril de 2022, os procedimentos para nova contratação do serviço, oportunidade em que realizará pesquisas de mercado a fim de identificar as melhores soluções disponíveis e adequadas às necessidades do TRE/RJ”.*

Também esclareceu que a seção *“iniciou pesquisas de mercado acerca das diversas formas de prestação de serviço de abastecimento dos veículos da frota, inclusive por meio de troca de mensagens com colegas de outros Regionais”*, estando, ainda, em fase de levantamento de informações, não tendo havido formalizado no SEI seu processo de contratação, *“o que deverá ocorrer no mês de junho”*, conforme documento id 2377168, datado de 27/05/2022.

ANÁLISE DA SAU

Conforme as diretrizes traçadas pelo Anexo III da IN 5/2017 — SLTI/MPOG, os incisos de seu artigo 24 apresentam o conteúdo dos Estudos Preliminares, dentre os quais destacamos o que se segue:

“Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme as diretrizes constantes do Anexo III.

(...)

§ 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo:

(...)

V - levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;

(...)

VII - descrição da solução como um todo;

(...)

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis; (...).”

O Anexo III do referido normativo detalha as diretrizes gerais e específicas para a elaboração dos Estudos Preliminares, além dos requisitos da contratação, em que se destacam os itens abaixo transcritos:

3.3. Requisitos da contratação:

(...)

f) Elaborar quadro identificando as soluções de mercado (produtos, fornecedores, fabricantes etc.) que atendem aos requisitos especificados e, caso a quantidade de fornecedores seja considerada restrita, verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, de modo a avaliar a retirada ou flexibilização destes requisitos.

(...)

3.5. Levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo e solução a contratar:

a) Considerar diferentes fontes, podendo ser analisadas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

b) Em situações específicas ou nos casos de complexidade técnica do objeto, poderá ser realizada audiência pública para coleta de contribuições a fim de definir a solução mais adequada visando preservar a relação custo-benefício;

(...)

3.7. Descrição da solução como um todo:

a) Descrever todos os elementos que devem ser produzidos/contratados/executados para que a contratação produza resultados pretendidos pela Administração;

(...)

3.9. Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis:

a) Declarar os benefícios diretos e indiretos que o órgão ou entidade almeja com a contratação, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos (por exemplo, diminuição do consumo de papel ou de energia elétrica), bem como, se for o caso, de melhoria da qualidade de produtos ou serviços oferecidos à sociedade.”

Os dispositivos acima citados foram absorvidos pela Lei 14.133/2021, nova lei de licitações e contratações públicas. Nela, temos o planejamento das contratações como pedra fundamental para o atendimento eficaz das necessidades da Administração Pública, tendo conceituado, no inciso XX de seu artigo 6º, Estudo Técnico Preliminar como um documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados, caso se conclua pela viabilidade da contratação, além de estabelecer seus elementos mínimos, dos quais destacamos os contidos nos incisos V, VII e IX, do §1º de seu artigo 18, abaixo transcritos:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...)

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

(...)

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

(...)

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; (...).”

Chamamos atenção para a diretriz trazida pela Resolução CNJ 347/2020, no inciso IV de seu artigo 14, no tocante à gestão das contratações dos órgãos do Poder Judiciário, sobre o dever de se garantir a presença dos estudos técnicos preliminares nos processos de contratação, sempre que necessário.

Ao se examinar o conteúdo do Manual de Planejamento das Contratações, aprovado pela IN-GP 6/2021 – TRE/RJ, verificamos que sua elaboração levou em consideração as diretrizes da IN 5/2017 — SLTI/MPOG, referencial utilizado para a realização do trabalho de auditoria que produziu o Relatório de Auditoria 6/2019, ora monitorado.

Sendo assim, encontramos, em seu Capítulo III, Item 3, a previsão de que os Estudos Técnicos Preliminares deverão conter elementos capazes de identificar a melhor solução para o atendimento da demanda e a viabilidade da contratação, além de fornecer subsídios para elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, e, em seus Anexos II e III, temos os modelos de Estudos Preliminares para contratações de TIC e de outros serviços com instruções sobre o seu preenchimento, em especial destacam-se seus itens 8 (Diferentes soluções identificadas para atendimento da demanda); 10 (Solução Escolhida) e 11 (Descrição completa da solução escolhida).

Recentemente, a Seção de Transportes informou que “*iniciou pesquisas de mercado acerca das diversas formas de prestação de serviço de abastecimento dos veículos da frota, inclusive por meio de troca de mensagens com colegas de outros Regionais*” (id 2227866, 2042291 e 2377168).

O processo de contratação do serviço de abastecimento de veículos da frota do TRE/RJ e de veículos cedidos com a utilização de adesivo do tipo “tag” foi iniciado em 03/06/2022, mediante apresentação de Documento de Oficialização de Demanda pela SECTRA, e, atualmente, se encontra na fase de planejamento, tendo sido apresentados estudos técnicos preliminares, mapa de riscos e termo de referência da contratação pela SSG (Processo SEI 2022.0.000024744-9).

Ao se analisar os Estudos Técnicos Preliminares (id 2504882), verificou-se que, dentre as opções

de soluções pesquisadas, a de gestão de abastecimento de combustíveis da frota por meio de utilização de TAG-s (etiqueta) com tecnologia RFID ou similar foi a apontada como a mais adequada para suprir a necessidade do órgão, de acordo com o registrado no Item X — Solução Escolhida, dos Estudos Técnicos Preliminares (experiência dos servidores na fiscalização de contratações similares pretéritas, baixa possibilidade de extravio e uso indevido da “tag” por outro veículo, que não aquele em que se encontra fixada, e não haveria mais a necessidade de controle de entrada e saída de cartões magnéticos).

Desse modo, de acordo com os Itens XIII e XV, Requisitos da Contratação e Benefícios Diretos e Indiretos, sucessivamente, dos Estudos Técnicos Preliminares para a contratação dessa prestação de serviço, trata-se de modalidade em que o pagamento do abastecimento de combustível é feito por uso de dispositivo denominado "TAG" (etiqueta, colado nos para-brisas dos veículos, reduzindo, assim, a possibilidade de perda, furto, extravio e utilização indevida por veículo diferente ao cadastrado, e, nesse sentido, seria um aprimoramento em relação à modalidade de gestão de abastecimento de combustível com a utilização de cartões magnéticos.

Contudo, vale ressaltar que a solução a ser implementada poderá resolver a questão sobre a negligência quanto à perda, furto, extravio dos cartões magnéticos e de seus respectivos comprovantes por parte dos condutores, porém, por si só, essa solução não teria o condão de afastar a possibilidade de desvios de conduta dos motoristas autorizados a abastecer os veículos da frota.

Ademais, conforme o previsto no subitem 8.4.2 dos ETP da contratação — id 2504882, o lançamento da quantidade de litros abastecidos continuará sendo feito manualmente pelos condutores dos veículos. Desse modo, o novo modelo de contratação de abastecimento a ser contratado tende a continuar apresentando fragilidade na coleta de dados relevantes que dependam do preenchimento de BDT's pelos condutores de veículos.

Isto posto, considerando os estudos realizados e apresentados pela SECTRA e a expectativa de contratação dessa nova tecnologia de gestão de abastecimento da frota, que poderá minimizar algumas questões em relação à atual contratação que utiliza cartões magnéticos para controle do consumo de combustíveis, entende-se a presente recomendação como parcialmente implementada.

EVIDÊNCIAS

- Formulário de Monitoramento referente às providências adotadas pela Administração em relação às recomendações do Relatório de Auditoria 6/2019 preenchido e encaminhado pela SECTRA, em 18/03/2022 (id 2227866);
- Plano de Ação (id 0593774, 0614977 e 1241249 – Processo SEI 2019.0.000047775-3);
- IN-GP 6/2019 – TRE/RJ, aprova o Manual de Planejamento das Contratações de Serviços (https://apps.tre-rj.jus.br/site/jsp/visualizar_arquivo_token.jsp?idarquivo=152979&idconteudo=162080&token=C7NFFS45G2NLYHS84MQRVLDM3X2F2F);
- Resolução CNJ 347/2020, dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário (id 1275011 – processo SEI 2020.0.000050095-8);
- IN 5/2017 — SLTI/MPOG — Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>);
- Lei 14.133/2021, Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm);
- Processo SEI 2022.0.000024744-9 — Processo de contratação do serviço de abastecimento de veículos da frota do TRE/RJ e de veículos cedidos, mediante fornecimento e utilização de cartão eletrônico dotado de *microchip* ou tarja magnética.

IV. CONCLUSÃO

Efetuada o monitoramento das recomendações expedidas no Relatório de Auditoria 6/2019 - Fiscalização Técnica Contratual, conforme relatado, tem-se o seguinte quadro de *status* das recomendações analisadas e seu percentual de implementação:

Status da recomendação	Percentual
Implementadas (2)	40%
Parcialmente Implementada (1)	20%
Não mais aplicável (1)	20%
Não implementadas (1)	20%

Todas as 5 recomendações monitoradas se destinam ao aprimoramento de controles internos e estão vinculadas ao Indicador Estratégico – IE 31, que mede a taxa de implementação das recomendações da auditoria interna destinadas ao aprimoramento da gestão de controles internos, em que 40% delas foram consideradas implementadas e 20% como parcialmente implementadas, totalizando um percentual de 60%, o que demonstra o esforço da Administração para o aprimoramento da gestão e governança das contratações e o consequente aumento do nível de segurança quanto ao alcance dos objetivos do processo de fiscalização técnica e acompanhamento da execução das contratações de serviços da organização.

Contudo, repise-se a importância da implementação das recomendações como meio de aumentar a efetividade do processo em tela.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

Ante o exposto, submete-se o presente Relatório de Monitoramento 5/2022 à apreciação superior, propondo:

1. Com base nas razões, fundamentos e evidências constantes dos capítulos II (Quadro Sintético) e III (Avaliação Analítica):

- a. Considerar **implementadas** as recomendações 1 e 2;
- b. Considerar **não implementada** a recomendação 3;
- c. Considerar **não mais aplicável** a recomendação 4; e
- c. Considerar **parcialmente implementada** a recomendação 5.

2. **Comunicar** a Diretoria-Geral, a qual, nos termos do art. 40 da Resolução TRE-RJ nº 1.176/2021, compete zelar pela adequada implementação das recomendações emitidas pela Secretaria de Auditoria Interna, que as recomendações consideradas neste Relatório de Monitoramento como “não implementadas” ou “em implementação” poderão ter essa situação alterada tão logo encaminhadas a esta secretaria informações, acompanhadas de elementos que as fundamentem, acerca do saneamento das pendências indicadas; e

3. **Avaliar** a oportunidade de as recomendações pendentes de integral implementação sejam objeto de futuros planos de trabalho desta Secretaria de Auditoria Interna, priorizando a correção dos problemas de natureza grave, que impliquem risco de dano ao erário ou de comprometimento direto das metas estratégicas definidas pelo Tribunal, com base no art. 39, § 1º, da Resolução TRE-RJ 1.176/2021;

4. **Comunicar** à Presidência e à Diretoria-Geral o resultado deste trabalho, nos termos do art. 34, parágrafo único, da Resolução TRE-RJ nº 1.176/2021 e do art. 52 da Resolução CNJ nº 309/2020.

Rio de Janeiro, 20 de setembro de 2022

SILSE DE MORAES MARIANO
ASSISTENTE I



Documento assinado eletronicamente em 20/09/2022, às 17:37, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da



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 **2617577** e o código CRC **3A6281DE**. 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
SEÇÃO DE AUDITORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INFRAESTRUTURA

MEMORANDO SEAULI

Senhor Secretário,

Em cumprimento aos artigos 38 e 39 da Resolução TRE-RJ nº 1.176/2021, submeto à sua apreciação o Relatório de Monitoramento 5/2022 - Fiscalização Técnica Execução Contratual (id 2617577) e sua respectiva Ficha Síntese (id 2631726) com os quais me manifesto de acordo.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 20 de setembro de 2022

ADRIANA GRANDAL COELHO FIDELIS
CHEFE DA SEÇÃO DE AUDITORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E
INFRAESTRUTURA



Documento assinado eletronicamente em 26/09/2022, às 16:23, 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 **2617572** e o código CRC **63F14DE7**. 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
SEÇÃO DE AUDITORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INFRAESTRUTURA

PROCESSO Nº 2022.0.000039873-0

DESPACHO

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Apresento a Vossa Excelência, para conhecimento, nos termos do art. 34, parágrafo único, da Resolução TRE-RJ 1.176/2021, o Relatório de Monitoramento 5/2022 (id 2617577), o qual aprovo, bem como sua Ficha-Síntese (id 2631726).

Esse trabalho da Auditoria Interna objetivou verificar as providências adotadas pela administração em cumprimento das recomendações expedidas no Relatório de Auditoria 6/2019, sobre Fiscalização Técnica Execução Contratual, com fundamento nos arts. 56 e 57 da Resolução CNJ 309/2020 e nos arts. 38 e 39 da Resolução TRE-RJ 1.176/2021, assim como acompanhar a evolução deste Tribunal Regional Eleitoral na melhoria da gestão de contratações.

O monitoramento consta do Plano Anual de Auditoria 2022 (PAA 2022 - versão revisada fev/2022) e desenvolveu-se no processo SEI 2022.0.000004890-0.

Foram monitoradas 5 recomendações expedidas na auditoria realizada em 2019, relacionadas às atividades de diversas unidades deste Tribunal, sendo que 40% foram implementadas, 20%, parcialmente implementadas, 20% não foram implementadas e 20% não são mais aplicáveis.

Cumprir registrar que foram verificados avanços, contudo, consigne-se a importância da integral implementação das recomendações, como meio de aumentar a efetividade da gestão das contratações no âmbito do TRE-RJ.

A propósito, tais resultados serão computados nos indicadores estratégicos IE31 (Taxa de implementação das recomendações da auditoria interna destinadas ao aprimoramento da gestão de controles internos) e IE 32 (Taxa de implementação das recomendações da auditoria interna), conforme Planejamento Estratégico do TRE-RJ para o período de 2022 a 2026.

Por fim, estando Vossa Excelência de acordo, proponho determinar o retorno do presente processo a esta Secretaria de Auditoria Interna, para que seja providenciada a ciência da Diretoria-Geral e demais unidades destinatárias das recomendações.

Respeitosamente,

Rio de Janeiro, 28 de setembro de 2022

CARLOS EDUARDO DE QUEIROZ PEREIRA
SECRETÁRIO(A) DE AUDITORIA INTERNA



Documento assinado eletronicamente em 28/09/2022, 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?

acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **2631750** e o código CRC **E361B05B**. No momento só é possível efetuar a verificação de autenticidade através da rede interna do TRE-RJ.
