



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO**

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO



**RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA Nº 2/2018
AUDITORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO –
RECURSOS DESCENTRALIZADOS DO CSJT EM 2016 E 2017**

Porto Alegre, 1 de outubro de 2018

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

DA AUDITORIA

Modalidade: Operacional

Relatório nº: 2/2018

Objeto da auditoria: Bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação adquiridos com recursos do CSJT dos orçamentos de 2016 e 2017

Objetivo da auditoria: Avaliar a efetiva utilização dos bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação custeados com recursos dos orçamentos de 2016 e 2017 do CSJT.

Composição da equipe: Luiz Felipe Rocha Salomão Júnior (Supervisão)
Carolina Feuerharmel Litvin (Coordenação inicial)
Marta Pilla de Almada (Coordenação final)
Débora Kati dos Santos Souza Dargen
Otávio Moro Rosset
Ruben Fehse Neto

DAS UNIDADES AUDITADAS

Unidade auditada: Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (Setic)

Responsável pela unidade auditada:

Nome: Natacha Moraes de Oliveira
Função: Diretora de Secretaria
Período: desde 18/06/2010 (Portaria nº 2.871/ 2010)

Unidade auditada: Secretaria de Administração (SA)

Responsável pela unidade auditada:

Nome: João Henrique Carvalho de Lima Ribas
Função: Diretor de Secretaria
Período: desde 28/06/2016 (Portaria nº 2.442/2016)

RESUMO

Trata-se de auditoria cujo objetivo é avaliar a efetiva utilização dos bens e dos serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação custeados com recursos descentralizados do CSJT referentes aos orçamentos de 2016 e 2017. Em decorrência desse escopo, foram evidenciadas as seguintes questões: Q1. Os equipamentos adquiridos com recursos do CSJT dos orçamentos de 2017 foram efetivamente recebidos e instalados? Q2. Os *softwares* adquiridos com recursos do CSJT dos orçamentos de 2016 e 2017 estão sendo efetivamente utilizados? Q3. Os serviços contratados com recursos do CSJT dos orçamentos de 2016 e 2017 foram efetivamente prestados? Q4. Há processo formal de fiscalização e gestão dos contratos celebrados com recursos descentralizados do CSJT dos orçamentos de 2016 e 2017? Q5. Os termos de recebimento provisório e definitivo foram formalizados de acordo com o previsto na legislação? Q6. Há recursos humanos (fiscais e gestores) em quantidade suficiente e capacitados para o desempenho das atividades de gestão contratual?

As técnicas de auditoria utilizadas neste trabalho foram o exame documental, a consulta a sistemas informatizados (ADMEletrônico, Compras, Siafi) e entrevistas (Requisição de documentos e informações – RDI e questionários eletrônicos respondidos pelos fiscais/gestores).

Os achados de auditoria, descritos detalhadamente no item 3 deste relatório, são os seguintes: A1. Equipamentos novos em estoque ou em reserva técnica. A2. Ausência de registro em sistema de controle patrimonial dos ativos intangíveis. A3. Descumprimento de requisitos estabelecidos pelo edital/contrato. A4. Ausência de designação ou de termo de ciência de atribuição dos fiscais/gestores dos contratos. A5. Deficiência no registro das ocorrências relativas à execução dos contratos. A6. Não aplicação de penalidade. A7. Ausência de segregação de funções na emissão dos recebimentos provisório e definitivo. A8. Inobservância do princípio de segregação de funções na designação do fiscal e gestor do contrato. A9. Não observância ao princípio da anualidade orçamentária.

Da análise dos dados, também decorreu uma oportunidade de melhoria e um achado positivo, detalhados nas seções 4 e 5 deste trabalho, respectivamente: OM1. Centralização das atividades de gestão e fiscalização de contratos em número reduzido de servidores; AP1. Recebimento provisório posterior à constatação de adequação integral do objeto.

Conforme previsto no art. 11 da Portaria TRT nº 7.666/2014, o relatório preliminar foi submetido aos titulares das unidades auditadas para apresentarem esclarecimentos a respeito dos atos e fatos administrativos sob sua responsabilidade. Após análise das manifestações

apresentadas pelos gestores, esta unidade de controle interno propõe as seguintes recomendações e sugestões:

- R1. RECOMENDA-SE que a Administração adote medidas para a conciliação contábil dos saldos do ativo intangível do TRT, a partir de relatórios do sistema de controle patrimonial dos *softwares* e licenças da Setic, com elaboração mensal de relatório de movimentação dos ativos intangíveis, no qual serão informados o saldo anterior, os aumentos, as diminuições e o saldo atual.
- R2. RECOMENDA-SE que este Tribunal, anteriormente à assunção dos servidores nos papéis de gestão e fiscalização de contratos, oriente-os quanto à necessidade de pleno conhecimento das obrigações impostas às contratadas, não limitadas às exigências técnicas.
- R3. RECOMENDA-SE que este Tribunal observe a segregação de funções quanto à responsabilidade pelos recebimentos provisório e definitivo dos objetos contratuais.
- Enquanto o processo de configuração da ferramenta *Assyst* não estiver finalizado, de modo que a efetiva utilização desta pelos gestores e fiscais substitua o atual procedimento, SUGERE-SE que o Tribunal avalie a oportunidade e conveniência de manter a integralidade da documentação referente às ocorrências contratuais nos processos administrativos correspondentes, a fim de proporcionar maior transparência e rastreabilidade dos contratos pela Administração e por este Controle Interno.
- SUGERE-SE que o Tribunal estude a viabilidade de utilização de microcomputadores “usados” na composição de reserva técnica para o atendimento a demandas emergenciais, especialmente, se houver, aqueles cuja garantia junto ao fabricante já findou.
- SUGERE-SE que o Tribunal avalie a oportunidade e conveniência de revisar a distribuição dos papéis de gestão e fiscalização dos contratos da Setic e, caso o faça, considere a possibilidade de estender tal encargo aos chefes de seção ou assistentes, dentro de cada coordenadoria.
- SUGERE-SE que a Presidência do TRT da 4ª Região avalie a oportunidade e conveniência de divulgar o procedimento de Recebimento Provisório adotado pela Setic no PA de número 0004823-64.2012.5.04.0000, inclusive o documento “Status da Implantação” que o acompanha, como modelo de boa prática de Gestão de Contratos, no âmbito do TRT da 4ª Região.

Por fim, submete-se o presente relatório à consideração da Presidência deste Tribunal.

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO.....	5
2 INTRODUÇÃO.....	6
2.1 FUNDAMENTAÇÃO.....	6
2.2 OBJETIVOS.....	6
2.3 VISÃO GERAL DO OBJETO.....	7
2.4 QUESTÕES DE AUDITORIA.....	7
2.5 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES À AUDITORIA.....	8
2.6 CRITÉRIOS DE AUDITORIA.....	9
2.7 BENEFÍCIOS ESTIMADOS.....	11
3 ACHADOS DE AUDITORIA.....	12
3.1 ACHADOS DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA.....	12
A1. Equipamentos novos em estoque ou em reserva técnica.....	12
A2. Ausência de registro em sistema de controle patrimonial dos ativos intangíveis.....	16
A3. Descumprimento de requisitos estabelecidos em edital/contrato.....	20
A4. Ausência de designação ou de termo de ciência de atribuição dos fiscais/gestores dos contratos.....	22
A5. Deficiência no registro das ocorrências relativas à execução dos contratos.....	24
A6. Não aplicação de penalidade.....	26
A7. Ausência de segregação de funções na emissão dos recebimentos provisório e definitivo.....	28
A8. Inobservância do princípio de segregação de funções na designação do fiscal e gestor do contrato.....	31
3.2 ACHADO NÃO DECORRENTE DAS QUESTÕES DE AUDITORIA.....	33
A9. Não observância ao princípio da anualidade orçamentária.....	33
4 OPORTUNIDADE DE MELHORIA.....	40
OM1. Centralização da atuação nas atividades de gestão e fiscalização de contratos em número reduzido de servidores.....	40
5 ACHADO POSITIVO.....	43
AP1. Recebimento provisório posterior à constatação de adequação integral do objeto.	43
6 CONCLUSÃO.....	47
7 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	49
ANEXOS.....	50

1 APRESENTAÇÃO

Dentre as atividades previstas no Plano Anual de Auditoria (PAA) desta Secretaria de Controle Interno para o exercício 2018, consta a auditoria em Tecnologia da Informação e Comunicação em virtude da descentralização de recursos de TI - CSJT (item 1.7 do PAA – processo administrativo nº 0008364-32.2017.5.04.0000), incluída em atendimento ao Ofício CSJT.SG.CCAUD nº 029/2017,

Nesse contexto, esta auditoria foi desenvolvida com o objetivo de avaliar a correta destinação das verbas concedidas pelo CSJT para aquisição de bens e serviços de TIC. Para tanto, foram consultados os bancos de dados deste Tribunal (ADMEletrônico e Compras) e do Tesouro Nacional (Siafi), a fim de realizar levantamento dos bens e serviços adquiridos com verba oriunda daquele conselho. Em decorrência, delimitou-se o rol das 14 (quatorze) contratações que compuseram o objeto da auditoria.

Além do exame documental, a coleta de dados efetivou-se por meio de envio de Requisição de Documentos e Informações (RDI nº 10/2018) e de encaminhamento, via *e-mail*, de questionários elaborados na ferramenta Google Docs.

O trabalho foi executado na seguinte cronologia: (i) fase de planejamento, em que foi definido o escopo do trabalho e elaborada a Matriz de Planejamento (*Checklist*): maio a julho de 2018; (ii) fase de execução, que abrangeu as etapas de coleta de informações, análise dos dados e elaboração da matriz de achados: julho a agosto de 2018; (iii) consolidação dos resultados no relatório preliminar: agosto de 2018; (iv) manifestação dos auditados: setembro de 2018; e (v) elaboração do relatório final de auditoria: setembro de 2018.

2 INTRODUÇÃO

2.1 FUNDAMENTAÇÃO

Esta auditoria foi incluída no item 1.7 do Plano Anual de Auditoria (PAA) – Exercício 2018 desta Secretaria (PA nº 0008364-32.2017.5.04.0000), aprovado pela Presidência e publicado no portal deste Tribunal na Internet¹.

Este trabalho observa os normativos que regem sua elaboração, quais sejam, Portaria TRT nº 7.666/2014 (Capítulo I) e Resolução CNJ nº 171/2013 (Capítulo II), cujo inciso I do artigo 2º define auditoria como um “exame sistemático, aprofundado e independente para avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos de trabalho, sistemas de informações e controles internos administrativos”.

Trata-se de auditoria do tipo operacional, consoante classificação apresentada pela resolução supracitada, no inciso II do artigo 7º:

Auditoria Operacional - o objetivo é avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional ou parte dele, com a finalidade de certificar a efetividade e oportunidade dos controles internos e apontar soluções alternativas para a melhoria do desempenho operacional. Sua abordagem é de apoio e procura auxiliar a administração na gerência e nos resultados por meio de recomendações que visem aprimorar procedimentos e controles.

2.2 OBJETIVOS

O objetivo geral desta auditoria foi avaliar a efetiva utilização dos bens e dos serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação custeados com recursos dos orçamentos de 2016 e 2017 do CSJT.

Constituem objetivos específicos, por sua vez, deste trabalho:

(i) verificar a efetividade das contratações (equipamentos, *softwares* e serviços) realizadas com recursos descentralizados do CSJT (Exercícios de 2016 e 2017);

(ii) verificar se a execução dos contratos e o recebimento de objetos adquiridos com recursos descentralizados do CSJT (Exercícios de 2016 e 2017) encontram-se alinhados à legislação e às melhores práticas;

(iii) analisar se há recursos humanos (fiscais e gestores) suficientes e capacitados para o desempenho das atividades de gestão contratual.

¹ <https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/controle-interno>

2.3 VISÃO GERAL DO OBJETO

Por meio da descentralização de recursos, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho promove o custeio de bens e serviços de tecnologias da informação no âmbito dos Tribunais Regionais, destinado ao desenvolvimento e à sustentação do PJE e à manutenção do sistema nacional de TI.

Em relação aos exercícios de 2016 e 2017, o CSJT repassou a este Tribunal um total de R\$ 6.614.330,98 (seis milhões, seiscentos e quatorze mil trezentos e trinta reais e noventa e oito centavos). Desse montante, houve devolução de R\$ 76.443,24 (setenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e três reais e vinte e quatro centavos) ao final do ano de 2016 e R\$ 133.441,56 (cento e trinta e três mil, quatrocentos e quarenta e um reais e cinquenta e seis centavos) em 2017, referentes a sobras orçamentárias.

Dessarte, os valores percebidos por este Tribunal e efetivamente executados na contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação, oriundos do orçamento do CSJT do período acima descrito, alcançam a monta de R\$ 6.371.323,09 (seis milhões, trezentos e setenta e um mil trezentos e vinte e três reais e nove centavos).

A utilização dos recursos foi distribuída em 14 (quatorze) contratos, englobando equipamentos, *softwares* e serviços, cujas contratações estão documentadas em processos administrativos individualizados, sendo que 2 (dois) deles abrangem inclusive a liquidação e o pagamento dessas aquisições. Para os demais contratos, foram identificados, ainda, 18 (dezoito) processos administrativos concernentes à liquidação, ao pagamento e, em alguns casos, ao acompanhamento da execução contratual.

2.4 QUESTÕES DE AUDITORIA

As questões de auditoria, elaboradas pela equipe durante a fase de planejamento, foram as seguintes:

Q1. Os equipamentos adquiridos com recursos do CSJT dos orçamentos de 2017 foram efetivamente recebidos e instalados?

Q2. Os *softwares* adquiridos com recursos do CSJT dos orçamentos de 2016 e 2017 estão sendo efetivamente utilizados?

Q3. Os serviços contratados com recursos do CSJT dos orçamentos de 2016 e 2017 foram efetivamente prestados?

Q4. Há processo formal de fiscalização e gestão dos contratos celebrados com recursos descentralizados do CSJT dos orçamentos de 2016 e 2017?

Q5. Os termos de recebimento provisório e definitivo foram formalizados de acordo com o previsto na legislação?

Q6. Há recursos humanos (fiscais e gestores) em quantidade suficiente e capacitados para o desempenho das atividades de gestão contratual?

2.5 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES À AUDITORIA

As técnicas de auditoria utilizadas, para obtenção das informações necessárias à análise do objeto, foram: exame documental, consulta a sistemas de informação eletrônica (ADMEletrônico, Compras, Siafi), entrevista escrita (requisição de documentos e informações – RDI) e entrevistas elaboradas em formulários do tipo Google Docs, que foram encaminhadas aos fiscais e gestores dos contratos que fizeram parte do escopo.

A metodologia adotada neste trabalho pode ser assim resumida:

(i) Inicialmente, foi realizado levantamento nos sistemas Compras e Siafi, para identificar as contratações a que os recursos do Conselho Superior foram destinados. A partir dessa informação, foram identificados os números dos processos administrativos que trataram daquelas contratações.

(ii) Depois desse levantamento preliminar, foram formuladas as questões de auditoria, elaborada a Matriz de Planejamento (ANEXO A - Matriz de Planejamento - *Checklist*) e enviada Requisição de Documentos e Informações à unidade auditada.

(iii) Simultaneamente, passou-se a analisar os procedimentos registrados nos processos administrativos, com o intuito de verificar sua aderência às normas e às boas práticas aplicáveis.

(iv) Na sequência, foi elaborado modelo de questionário para envio aos fiscais e gestores das aquisições/contratações que compuseram o escopo da auditoria (ANEXO B - Modelo de Questionário Google), o qual foi adaptado às peculiaridades de cada destinatário e cujas respostas foram compiladas e planilhadas (ANEXO C - Compilação das respostas aos questionários).

(v) Após essa etapa, foram analisadas e cruzadas as informações e os documentos fornecidos pela Setic com as respostas dos fiscais e gestores aos questionários, confrontando os dados com as questões contidas na Matriz de Planejamento.

(vi) Com base nos resultados evidenciados, foi elaborada a Matriz de Achados (ANEXO D - Matriz de Achados) e estruturado o relatório preliminar, o qual foi remetido aos

auditados.

(vii) Recebidas as manifestações dos auditados, consolidou-se este relatório final.

Os trabalhos foram realizados em conformidade com a Resolução CNJ nº 171/2013, que dispõe sobre as normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização nas unidades jurisdicionais vinculadas ao Conselho Nacional de Justiça, e com a Portaria 7.666/2014 da Presidência deste TRT, que regulamenta os processos de Auditoria, Fiscalização e Inspeção Administrativa a serem desenvolvidos pela Secretaria de Controle Interno deste Tribunal. Foi utilizado ainda, como referencial, o Manual de Auditoria Operacional do TCU - 2010, bem como, subsidiariamente, o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal da CGU - 2017.

A auditoria encontrou limitações para analisar mais profundamente as questões 1 a 3, relacionadas à efetividade das contratações de equipamentos, *softwares* e serviços, visto que o acompanhamento de algumas contratações ocorreu em documentos internos dos fiscais e gestores, aos quais esta Secretaria não possui acesso, situação confirmada pelo próprio auditado, como se verifica no achado “A5” deste relatório. De fato, em análise aos processos administrativos que compuseram o escopo, foi possível perceber que não constavam registros de todas as ocorrências relacionadas às entregas e pagamentos dos bens e serviços contratados, dificultando sua rastreabilidade.

Não foi verificada nenhuma outra dificuldade na aplicação dos procedimentos de auditoria, sendo que a equipe de auditoria foi prontamente atendida pelo auditado em todas as suas requisições.

2.6 CRITÉRIOS DE AUDITORIA

Os fundamentos deste trabalho foram os seguintes:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei nº 8.666/1993, que, regulamentando o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federados;
- Lei nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Lei nº 12.952/2014, que estabelece as receitas e despesas da União para o exercício 2014;
- Lei nº 13.255/2016, que estabelece as receitas e despesas da União para o exercício

2016;

- Decreto-Lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal;
- Decreto nº 93.872/1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente;
- Decreto nº 2.271/1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;
- IN SLTI/MPOG nº 4/2014, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de tecnologia da informação pelos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal;
- Resolução CSJT nº 98/2012, que dispõe sobre a inclusão de exigência de capacitação em saúde e segurança no trabalho nos editais e contratos administrativos firmados pelos TRTs;
- Resolução CNJ nº 171/2013, que dispõe sobre as normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização nas unidades jurisdicionais vinculadas ao CNJ;
- Portaria TRT nº 3.870/2017, que regulamenta as atribuições da Secretaria de Controle Interno deste Tribunal;
- Portaria TRT nº 7.666/2014, que regulamenta os processos de auditoria, fiscalização e inspeção administrativa a serem desenvolvidos pela Secretaria de Controle Interno deste Tribunal;
- Normas Técnicas – ABNT NBR – ISO/IEC 27002:2013, que institui código de prática para controles de segurança da informação;
- Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, que disciplina a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações na Administração Pública Federal, direta e indireta;
- Norma complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, que dispõe sobre gestão de riscos de segurança da informação e comunicações na APF;
- Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 08/2017;
- Manual Siafi, Macrofunção 020345, da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda, que demonstra o tratamento contábil para a identificação, reconhecimento e mensuração do ativo intangível nas entidades do setor público;
- Jurisprudência do Tribunal de Contas da União;
- Recomendações Acórdãos CSJT e Pareceres CCAUD/CSJT;
- Manual de Auditoria Operacional do TCU - 2010;
- Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal da CGU - 2017;

- Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação – versão 1.0, Tribunal de Contas da União, 2012;

- Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação – versão 3.0, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017.

2.7 BENEFÍCIOS ESTIMADOS

Dentre os benefícios estimados nesta auditoria estão: (i) transparência na prestação de contas ao CSJT quanto à efetividade na aplicação, por este Tribunal, dos recursos oriundos daquele Conselho para o desenvolvimento e sustentação dos sistemas de informação da Justiça do Trabalho; (ii) embasamento à tomada de decisão no que se refere ao custo/benefício da solução; (iii) aprimoramento dos controles de pagamento e recebimento dos bens e serviços de tecnologia da informação; (iv) melhoria no processo de gestão e fiscalização de contratos de TIC.

Oportuno reiterar que a verba descentralizada do CSJT, nos orçamentos de 2016 e 2017, para a área mencionada, alcançou o montante de R\$ 6.371.323,09 (seis milhões, trezentos e setenta e um mil trezentos e vinte e três reais e nove centavos).

3 ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 ACHADOS DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA

A1. Equipamentos novos em estoque ou em reserva técnica.

Situação encontrada

A CCAUD, no relatório de auditoria sobre a aplicação dos recursos descentralizados em 2014, apontou que os tribunais estavam com equipamentos novos armazenados no estoque, fazendo as seguintes recomendações:

3. Determinar aos Tribunais Regionais do Trabalho da 1ª, 2ª, 3ª, 8ª, 11ª, 15ª, 22ª, 23ª e 24ª Regiões que ultimem, em até 60 dias, a distribuição dos notebooks adquiridos com recursos descentralizados pelo CSJT em 2014;
(...)
- 4.2. Ultime, em até 60 dias, a distribuição dos scanners, adquiridos com recursos descentralizados pelo CSJT em 2014.
(...)
5. Determinar aos Tribunais Regionais do Trabalho 9ª e 16ª Regiões que ultimem, em até 60 dias, a distribuição dos microcomputadores adquiridos com recursos descentralizados pelo CSJT em 2014;

Em nova auditoria, realizada para analisar a aplicação dos recursos descentralizados em 2015, novamente apontou-se a existência, em diversos tribunais, de equipamentos novos sem utilização:

1. Determinar ao TRT da 1ª Região que:
 - 1.1. em até 60 dias, distribua as 19 impressoras e os 31 microcomputadores adquiridos com recursos descentralizados pelo CSJT em 2015 e que se encontram em reserva técnica;
 - 1.2 por meio de sua Unidade de Controle Interno, monitore o pleno cumprimento dessa determinação;
 (...)
3. Determinar aos TRTs da 3ª, 5ª e 8ª Regiões que, por meio de suas Unidades de Controle Interno, monitorem a execução do cronograma de distribuição das impressoras e dos microcomputadores adquiridos com recursos descentralizados pelo CSJT em 2015 e que ainda não foram devidamente instalados;
4. Determinar aos TRTs da 6ª, 7ª, 9ª, 11ª, 15ª, 20ª, 23ª e 24ª Regiões que, por meio de suas Unidades de Controle Interno, monitorem a execução do cronograma de distribuição dos microcomputadores adquiridos com recursos descentralizados pelo CSJT em 2015 e que ainda não foram devidamente instalados;
5. Determinar ao TRT da 18ª Região que, por meio de sua Unidade de Controle Interno, monitore a execução do cronograma de distribuição dos microcomputadores adquiridos com recursos descentralizados pelo CSJT em 2015 e que ainda não foram devidamente instalados, bem como acompanhe a implantação da solução de gerenciamento de desempenho e monitoramento de serviços do PJE-JT;

Essas proposições da unidade central de controle interno do judiciário trabalhista decorrem da jurisprudência do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, conforme se observa no acórdão CSJT-A-16157-38.2014.5.90.0000, item 7, originado de auditoria

realizada no TRT da 1ª Região:

7) FALHA NO PLANEJAMENTO DA AQUISIÇÃO DE MICROCOMPUTADORES – NÃO UTILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS

O TRT firmou três contratos com a empresa ITAUTECH S.A., para o fornecimento de 1.224 microcomputadores com dois monitores e garantia de 36 meses, perfazendo o montante de R\$ 3.143.378,88. Após entrevista, inspeção in loco e com base em documentação encaminhada pela Coordenadoria de Suporte Técnico aos Usuários (CSTU), identificou-se que 394 equipamentos permanecem no depósito do Regional, com parte da garantia expirada, o que não se alinha com os princípios constitucionais da economicidade e eficiência, uma vez que, considerando que tais aquisições se deram com base em ata de registro de preços, as compras poderiam ter se realizado periodicamente, de acordo com o surgimento das demandas.

Apesar de o TRT ter informado que, naquele momento, havia 220 equipamentos sem instalação, com 7 meses de sua garantia comprometida, e que todos teriam instalação programada até o final do ano de 2014, a CCAUD propõe:

“Determinar ao TRT da 1ª Região que:

- a) conclua a instalação dos microcomputadores que estão em estoque, considerando o prazo transcorrido de garantia sem a devida utilização dos bens;
- b) em até 30 dias, a contar da ciência dessa deliberação, estabeleça processo formal de contratação de bens e serviços de TI, definindo controles internos que assegure, o alinhamento das aquisições à efetiva necessidade e capacidade de implantação do Tribunal Regional” (seq. 11, págs. 28-29).

No mesmo sentido, é o acórdão decorrente de auditoria realizada no TRT da 16ª Região, CSJT-A-23204-29.2015.5.90.0000 – item 4.3.1:

4.3 - Temática – Gestão de bens e materiais

4.3.1 - realize, no prazo de 60 dias, a distribuição e instalação dos equipamentos novos em estoque ou, em caso de impossibilidade dessas alternativas, que se proceda ao efetivo uso por meio de cessão a Órgãos do Judiciário Trabalhista, ou aos demais Órgãos do Poder Judiciário, ou, em último caso, a Órgãos da Administração Pública Federal, observada a presente ordem; (Achado 2.13)

Também ao TRT 16ª Região, no item 3 do Acórdão CSJT-A-26207-89.2015.5.90.0000, recomendou-se que o tribunal “conclua, em até 30 dias, a instalação dos 135 microcomputadores que estão em estoque, considerando o prazo transcorrido de garantia sem a devida utilização dos bens (Achado 2.5.a)”. Igualmente, em processo cuja unidade auditada era o TRT da 13ª Região, no item 4.4.1.1 do acórdão CSJT-A-15152-73.2017.5.90.0000, determinou-se que, no prazo de 90 dias, o tribunal promovesse “o saneamento dos bens em estoque e abstenha-se de manter armazenados bens duráveis que disponham de garantia prevista em contrato”.

Em análise à movimentação patrimonial dos bens adquiridos com recursos do CSJT pelo TRT da 4ª Região, verificou-se excessiva demora na destinação dos equipamentos. Dos 65 microcomputadores recebidos em dezembro de 2017, observou-se que, em 07/06/2018, cerca de 5 meses após o retorno do recesso, 36 computadores ainda não tinham sido alocados em suas lotações definitivas.

Em consulta realizada no dia 20/06/2018, 14 microcomputadores novos, adquiridos com recursos descentralizados em 2017, eram mantidos em estoque, alocados em “SETIC – SGE – estoque – prédio adm”. Em nova consulta efetuada no dia 14/08/2018, 4 desses

equipamentos ainda restavam estocados.

Critérios de auditoria

- Acórdão CSJT-A-16157-38.2014.5.90.0000 – item 7
- Acórdão CSJT-A-23204-29.2015.5.90.0000 – item 4.3.1
- Acórdão CSJT-A-26207-89.2015.5.90.0000 – item 3
- Acórdão CSJT-A-15152-73.2017.5.90.0000 - item 4.4.1.1
- Relatório de Auditoria Coordenada – Investimento em TI pelo CSJT nos TRTs - CCAUD 2014 – Propostas de encaminhamento 3, 4.2 e 5
- Relatório de Auditoria Coordenada – Investimento em TI pelo CSJT nos TRTs - CCAUD 2015 – Propostas de encaminhamento 1, 3, 4 e 5

Evidências

- Consultas ao sistema “Patrimônio” efetuadas em 20/06/2018 e 14/08/2018, utilizando-se como parâmetro a nota de empenho nº 2017NE401875 e informações dos equipamentos registrados pela nota de entrada 138/2017.
- Consultas ao sistema “Patrimônio” efetuadas em 14/08/2018, utilizando-se como parâmetro a nota de empenho nº 2016NE402186 e informações dos equipamentos registrados pela nota de entrada 187/2016.

Possíveis causas

- Necessidade de manutenção de equipamentos em estoque para atendimento das solicitações de acréscimos, empréstimos e substituições por defeito.
- Problemas técnicos na configuração dos computadores novos.

Riscos e efeitos

- A manutenção em estoque de equipamentos novos, ainda dentro do prazo de garantia, caracteriza ato de gestão antieconômica, pois devem ser considerados, além do custo do espaço físico ocupado, o custo de depreciação, a desvalorização dos bens e, em razão da obsolescência, o avanço da tecnologia.
- A não utilização dos equipamentos afeta a observância aos princípios constitucionais da economicidade e eficiência, pois a garantia dos equipamentos novos possui prazo determinado e integra a composição dos custos de aquisição.

Manifestação do Auditado

Sobre a demora na destinação de microcomputadores novos, a gestora responsável pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicações esclarece que “o tempo mínimo necessário para instalação dos lotes que são adquiridos normalmente é de quatro meses” e

apresenta, nas fls. 142-143 do PA 5065-12, resumo das etapas do processo de recebimento e instalação de equipamentos desse tipo.

Acrescenta a gestora que, considerando a previsão de instalação completa dos computadores em quatro meses, o recebimento em lote único representa a melhor relação entre custo e benefícios para o Tribunal, ponderando que particionar o recebimento dos produtos “acarretaria grande ônus e riscos adicionais para a gestão do contrato”.

A Diretora da Setic reforça, ainda, “a necessidade de manutenção de uma pequena quantidade para atendimento de demandas importantes que venham a surgir”, alegando que o uso de equipamentos usados, nesses casos, traria prejuízo ao serviço a ser prestado.

Quanto ao caso específico evidenciado no achado, a Diretora assim se manifesta:

(...) o atraso na instalação desse lote de equipamentos ocorreu em função de uma dificuldade de ordem técnica. Sempre que o sistema operacional de um computador muda, faz-se necessário o desenvolvimento de uma nova “imagem” para que os programas em uso no Tribunal funcionem adequadamente com ele. Ao desenvolver a imagem para o Windows 10, houve dificuldade em obter todos os drivers e realizar as adaptações em programas próprios necessárias para a operação desses computadores.

Conclusão da Equipe de Auditoria

A partir das manifestações acima, conclui-se que, segundo a Setic, a demora no encaminhamento dos novos computadores constatada nesta auditoria teria ocorrido na etapa “5. Configuração Padrão” do processo de recebimento e instalação de equipamentos de informática, a qual abarca a atividade de “Criação ou adaptação da instalação padrão (imagem) dos computadores”.

Para confirmar essa informação, seria necessário verificar se, de fato, não houve mora até a etapa anterior, de cadastro dos bens no Patrimônio do Tribunal, nem nas etapas seguintes. Do contrário, as dificuldades de configuração encontradas não justificariam o decurso de cerca de seis meses desde o recebimento definitivo, firmado em 21/12/2017 (fl. 731 do PA 6415-07), até a destinação final dos microcomputadores.

Diante do exposto, a Equipe de Auditoria considera possível que a presença prolongada dos microcomputadores novos no estoque da Setic tenha sido uma situação pontual, decorrente de questões técnicas relacionadas à transição para o sistema operacional Windows 10.

Ressalta, todavia, que não restou justificada a afirmativa de que a utilização, em demandas imprevistas, de equipamentos “usados” traria prejuízo ao serviço. Logo, essa alegação não afasta a aplicação, ao caso em tela, das recomendações do CSJT acima citadas, no sentido de que computadores com garantia em curso não sejam mantidos em estoque.

Portanto, quanto ao presente achado, a Secretaria de Controle Interno entende cabível

que seja avaliada a possibilidade de utilização de microcomputadores “usados” como reserva técnica para atendimento a demandas emergenciais, especialmente, se houver, aqueles cuja garantia junto ao fabricante já findou.

Proposta de Encaminhamento

SUGERE-SE que o Tribunal estude a viabilidade de utilização de microcomputadores “usados” na composição de reserva técnica para o atendimento a demandas emergenciais, especialmente, se houver, aqueles cuja garantia junto ao fabricante já findou.

A2. Ausência de registro em sistema de controle patrimonial dos ativos intangíveis.

Situação encontrada

Conforme disposto no artigo 94 da Lei 4.320/1964, todos os bens de caráter permanente possuirão registros analíticos, em que serão indicados os elementos necessários à perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração. Porém, para fins contábeis, os registros pertinentes não são efetuados de forma analítica, mas sim sinteticamente, como determina o artigo 95 da mesma lei, de modo a permitir o levantamento de bens mediante inventário previsto no artigo 96:

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Art. 95 A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

Cabe salientar também que a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 08/2017, convergida da Norma Internacional de Contabilidade aplicada ao Setor Público (IPSAS 31), no item 117, letra “e”, determina que a entidade pública divulgue informações dos seus ativos intangíveis, inclusive quanto à conciliação do valor contábil, no início e no final do período:

117. A entidade deve divulgar as seguintes informações para cada classe de ativos intangíveis, fazendo a distinção entre ativos intangíveis gerados internamente e outros ativos intangíveis:

- (a) se a vida útil é indefinida ou definida e, se definida, o prazo de vida útil ou a taxa de amortização utilizado;
- (b) os métodos de amortização utilizados para ativos intangíveis com vida útil definida;
- (c) o valor contábil bruto e eventual amortização acumulada (mais as perdas acumuladas por redução ao valor recuperável) no início e no final do período;
- (d) a rubrica da demonstração do resultado em que qualquer amortização de ativo intangível for incluída;
- (e) a conciliação do valor contábil no início e no final do período, demonstrando:
 - (i) adições, indicando separadamente as que foram geradas internamente e as adquiridas em separado;

- (ii) ativos classificados como mantidos para venda ou incluídos em grupo de ativos classificados como mantidos para venda;
- (iii) aumentos ou reduções durante o período decorrente de reavaliações nos termos dos itens 74, 84 e 85 (se houver);
- (iv) perdas por redução ao valor recuperável de ativos reconhecidas no resultado do período, de acordo com a NBC TSP 09 ou a NBC TSP 10 (se houver);
- (v) reversão de perdas por redução ao valor recuperável de ativos, apropriada ao resultado do período, de acordo com a NBC TSP 09 ou a NBC TSP 10 (se houver);
- (vi) qualquer amortização reconhecida durante o período;
- (vii) variações cambiais líquidas geradas pela conversão das demonstrações contábeis para a moeda de apresentação e de operações no exterior para a moeda de apresentação da entidade; e
- (viii) outras alterações no valor contábil durante o período.

Em atenção a esses normativos, editou-se a Portaria – STN 548/2015, em que são estabelecidos prazos limite para que os entes da Federação obrigatoriamente implantem os procedimentos contábeis patrimoniais, dentre os quais, no item 3.5.3 do anexo da referida Portaria, consta o “reconhecimento, mensuração e evidenciação de softwares, marcas, patentes, licenças e congêneres classificados como intangíveis”, com prazo, para a União, de adequação dos sistemas administrativos de controle patrimonial até 31/12/2018.

Ainda, na Portaria – STN 833/2011, institui-se o Manual Siafi como norma referente à contabilidade e execução orçamentária, financeira e patrimonial da União, de forma a padronizar os conceitos, normas e procedimentos dos atos e fatos da Administração Pública Federal e as operações realizadas por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi”, em cujo item 10.2 da Macrofunção 02.03.45 – Ativos Intangíveis dispõe:

CAPÍTULO

020000 - SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL - SIAFI

SECAO 020300 - MACROFUNÇÕES

ASSUNTO 020345 - ATIVOS INTANGÍVEIS

(...)

2 - APRESENTAÇÃO/FINALIDADE

2.1. O objetivo desta macrofunção é **demonstrar o tratamento contábil para a identificação, reconhecimento e mensuração do ativo intangível nas entidades do setor público**. E tem como finalidade evidenciar, nas demonstrações contábeis, informações condizentes e consistentes desse tipo de ativo.

2.2. Quando a UG se deparar com a **análise de elementos intangíveis como propaganda, marcas, patentes, treinamentos, softwares**, início das operações (pré-operacionais) e atividades de pesquisa e desenvolvimento, **o tratamento a ser realizado deve ser o desta macrofunção**, a não ser que outra norma trate de casos específicos.

(...)

10 – CONSIDERAÇÕES COMPLEMENTARES

10.1. Os assuntos relativos à vida útil, valor residual, amortização, teste de recuperabilidade e reavaliação são tratados nas macrofunções 02.03.30 – DEPRECIACÃO, AMORTIZACÃO E EXAUSTÃO NA ADM. DIR UNIÃO, AUT. E FUND. – e 02.03.35 – REAVALIAÇÃO E REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL.

10.2. Os ativos intangíveis devem ser registrados no sistema de gestão patrimonial utilizado pela entidade. (grifo nosso)

Relativamente ao registro de *softwares*, trata-se de prática constantemente recomendada em acórdãos do Tribunal de Contas da União, com destaque para o item 9.1.15 do Acórdão TCU 381/2011 – Plenário, referente a auditoria realizada neste TRT:

9.1.15. em face da Resolução CNJ 90/2009, arts. 9º, § 2º, e 10, aperfeiçoe o procedimento de inventário de ativos de informação, de maneira a que todos os ativos de informação (dados, hardware, software e instalações) estejam inventariados e tenham um proprietário responsável, à semelhança das orientações contidas nas Normas Técnicas – NBR – ISO/IEC 27002, item 7.1.1 – Inventário de ativos e Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República – Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1, conforme tratado no achado 13 – Falhas no inventário dos ativos de informação – do relatório de fiscalização;

Em resposta à questão de auditoria 01 da RDI 10/2018, quanto à existência de procedimento padrão para registro dos *softwares* adquiridos no sistema de controle patrimonial, a Setic informou:

Em primeiro lugar destaco que no TRT4 a SETIC não registra nenhum item no Sistema de Patrimônio. Essa tarefa é realizada pela Seção de Cadastramento de Bens. No entanto, descrevo o procedimento adotado pela SETIC para controle de softwares. No momento do ateste das notas fiscais, a SETIC informa à Contabilidade se o software possui vida útil definida ou indefinida para que aquela Coordenadoria faça os lançamentos no SIAFI que entender cabíveis e calcule a amortização dos softwares. Informações detalhadas sobre tal processo podem ser obtidas junto à Contabilidade e estão descritas no PA 3671-39.2016.5.04.0000. À SETIC cabe a gestão das licenças considerando sua utilização, de modo a evitar que licenças adquiridas não sejam utilizadas e que não sejam instaladas licenças em quantidade maior do que a adquirida. Para isso, a SETIC faz o controle das licenças através de um programa desenvolvido especificamente para este propósito. Todas as compras de softwares são incluídas neste sistema bem como as chaves de licenças a serem utilizadas, se for o caso. Através do sistema podem ser emitidos relatórios por produtos, por máquinas, por setor e quantitativo de licenças instaladas/disponíveis. São lançadas ainda informações adicionais, como PA e data de expiração da licença. Sempre que são demandadas instalações de produtos o sistema é consultado para verificar a disponibilidade de licença. No caso de uma licença ser instalada indevidamente o sistema indicará que aquele produto não está em conformidade e a SETIC dará os encaminhamentos necessários para a regularização. Nos casos de softwares que possuem plataforma centralizada de gerenciamento, caso do antivírus, tal controle é feito diretamente nessa interface.

Conclui-se que os *softwares* e licenças adquiridas não são registrados em sistema de controle patrimonial. O controle dos *softwares* e da quantidade de licenças é efetuado mediante sistema próprio, que permite a geração de alguns relatórios, mas esses não são conciliados com saldos registrados na contabilidade.

Critérios de auditoria

- Lei 4.320/1964 – arts. 94 ao 96
- Normas Técnicas – ABNT NBR – ISO/IEC 27002:2013, item 8.1.1
- Instrução Normativa GSI/PR 1/2008
- Norma complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, item 6.2.1
- Norma complementar 10/IN01/DSIC/GSIPR

- Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 08/2017
- Manual Siafi - Macrofunção 02.03.45 -Ativos Intangíveis, item 10.2.
- Acórdão TCU 381/2011 – Plenário, item 9.1.15
- Portaria STN 548/2015 – Anexo, item 3.5

Evidências

- Ausência de regulamentação nos processos relacionados a ativos intangíveis: PA 0003671-39.2016.5.04.0000 (Expediente Mensagem SIAFI 2016/0965451 - Inativação da DSP215 e Correspondentes) e PA 0002468-81.2012.5.04.0000 (Regulamentação-Amortização do Ativo Intangível – *Softwares*).
- RDI 10/2018 – Resposta à questão 1.

Possíveis causas

- Ausência de sistema adequado para fins de controle patrimonial dos ativos intangíveis.
- Falta de comunicação entre as áreas responsáveis pelos controles patrimoniais e a Coordenadoria de Contabilidade.
- Ausência de procedimentos e rotinas pré-definidas para registro, controle e contabilização adequada dos ativos intangíveis.

Riscos e efeitos

- Falta de fidedignidade dos saldos lançados no Siafi, promovida pela ausência de integração entre a área que gera informação e aquela que a registra, comprometendo a eficácia da divulgação de informação contábil confiável.

Manifestação do Auditado

Foi recebida a seguinte manifestação da Secretaria de Administração:

Ao analisar o Achado de Auditoria A2, que trata da “ausência de registro em sistema de controle patrimonial dos ativos intangíveis”, verifica-se que há, de fato, a necessidade de operacionalização da rotina, já que o referido registro não é realizado.

Destaca-se que com o recebimento da mensagem SIAFI nº 2016/0965451, de 16/06/2016, encaminhada pela CCONT/STN, foi autuado o Processo Administrativo nº 0003671-39.2016.5.04.000 com a finalidade de indicar os procedimentos necessários para o registro dos bens intangíveis. A partir dessa mensagem, o registro de *software* passou a ser realizado somente na contabilidade do Tribunal, não sendo feito no sistema de controle patrimonial.

Sendo assim, e considerando o previsto no item 10.2 da Macrofunção SIAFI ATIVOS INTANGÍVEIS, que determina o registro dos ativos intangíveis no sistema de controle patrimonial, será feita, em conjunto com a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicações, a atualização da relação dos bens intangíveis contabilizados (a serem juntados no PA nº 0003671-39.2016.5.04.0000) e posteriormente o lançamento do registro no sistema patrimonial.

Destaca-se, ainda, que após a atualização das informações patrimoniais dos ativos intangíveis existentes, será implementado procedimento formal para lançamento, no sistema de patrimônio, dos ativos intangíveis que por ventura sejam adquiridos, à semelhança do que ocorre com os demais bens permanentes. Assim, sempre que houver uma nova aquisição de ativo intangível, antes da liquidação da despesa e do registro na contabilidade, será feita a entrada do bem no sistema de controle patrimonial.

Conclusão da Equipe de Auditoria

Em sua manifestação, a Secretaria de Administração confirma que não são efetuados controles patrimoniais dos *softwares* e licenças de uso adquiridas, mas se compromete em implementar procedimentos para que os ativos intangíveis sejam registrados no sistema de controle patrimonial da entidade e conciliados com os registros contábeis. A Setic, por sua vez, informa que a opção pelo não registro não compete a ela, mas se coloca à disposição para colaborar com a implementação de tal controle.

Dessa maneira, há de se destacar a importância da comunicação e integração entre os diversos setores do Tribunal e a área contábil, de forma a permitir que a contabilidade se torne fonte de informações tempestivas e confiáveis e, assim, colaborar com a fidedignidade dos registros e garantir a qualidade das informações apresentadas nas demonstrações contábeis do Tribunal.

Com base no exposto, propõe-se que a administração envide esforços em adequar-se às normas que estabelecem regras e procedimentos contábeis aplicáveis ao setor público no que se refere aos ativos intangíveis.

Proposta de Encaminhamento

R1. RECOMENDA-SE que a Administração adote medidas para a conciliação contábil dos saldos do ativo intangível do TRT, a partir de relatórios do sistema de controle patrimonial dos *softwares* e licenças da Setic, com elaboração mensal de relatório de movimentação dos ativos intangíveis, no qual serão informados o saldo anterior, os aumentos, as diminuições e o saldo atual.

A3. Descumprimento de requisitos estabelecidos em edital/contrato.

Situação encontrada

A contratação de prestadores de serviço com capacitação em saúde e segurança no trabalho está prevista na Resolução nº 98/2012 do CSJT, cujo art. 1º assim dispõe:

Artigo 1º Os Tribunais Regionais do Trabalho deverão inserir nos editais de licitação cujo objeto seja a contratação de obras ou serviços que envolvam o fornecimento de mão de obra, bem como nos correspondentes contratos administrativos, cláusula com exigência de capacitação de todos os trabalhadores em saúde e segurança no trabalho, dentro da jornada de trabalho, observada a carga horária mínima de duas horas mensais, com ênfase na prevenção de acidentes.

Parágrafo único. Os Tribunais Regionais do Trabalho adotarão medidas para o efetivo controle do cumprimento da exigência de que trata este artigo.

Em razão disso, o item 49 do edital do Pregão Eletrônico nº 61/2012 e a cláusula trinta

e dois do contrato TRT nº 126/2012 (respectivamente, fls. 145 e 287 do PA 0007019-07.2012.5.04.0000), cujo objeto é o “serviço de manutenção preventiva-programada e corretiva, denominada on-going, para os CPDs principal (sala-cofre) e secundário” deste Tribunal, contemplam a referida previsão:

49. A contratada deverá comprovar, quanto a todos os trabalhadores alocados na execução dos serviços, a capacitação em saúde e segurança no trabalho, com ênfase na prevenção de acidentes, com carga horária mínima de 2 (duas) horas mensais, a ser realizada dentro da jornada de trabalho, nos termos da Resolução nº 98/2012 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

CLÁUSULA TRINTA E DOIS. A CONTRATADA deverá comprovar, quanto a todos os trabalhadores alocados na execução dos serviços, a capacitação em saúde e segurança no trabalho, com ênfase na prevenção de acidentes, com carga horária mínima de 2 (duas) horas mensais, a ser realizada dentro da jornada de trabalho, nos termos da Resolução nº 98/2012 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Entretanto, na aquisição mencionada, não se encontrou a comprovação de capacitação dos prestadores de serviços em prevenção de acidentes.

Critérios de auditoria

- Resolução nº 98/2012 do CSJT
- Cláusula trinta e dois do Contrato TRT nº 126/2012

Evidências

- Processos administrativos 0007019-07.2012.5.04.0000 e 0002107-30.2013.5.04.0000

Possível causa

- Inobservância ou desconhecimento dos requisitos estabelecidos pelo edital/contrato.

Riscos e efeitos

- Potencial falha na fiscalização/gestão quanto aos requisitos do edital/contrato.
- Majoração do risco de acidentes do trabalho.

Manifestação do Auditado

Acerca do presente achado, a gestora da Setic apresentou o seguinte esclarecimento:

A exigência em questão não fez parte do Termo de Referência elaborado por esta área requisitante para a contratação dos serviços, tendo sido incluído pela área de Licitações e Contratos na elaboração do Edital e minuta de contrato. Por um lapso desta Secretaria, a revisão das exigências de fiscalização do contrato levaram em conta apenas os requisitos do Termo de Referência, situação que será saneada por meio de um controle sobre os contratos recebidos para fiscalização.

Conclusão da Equipe de Auditoria

Ao manifestar-se sobre o relatório preliminar, a área auditada reconhece como legítima a inobservância de regra estabelecida no edital e no contrato. Cabe ressaltar que o fato de determinada obrigação não ter sido prevista no Termo de Referência não exclui o encargo atribuído à gestão quanto aos ditames previstos nos demais documentos que compõem o Processo Administrativo.

Proposta de Encaminhamento

R2. RECOMENDA-SE que este Tribunal, anteriormente à assunção dos servidores nos papéis de gestão e fiscalização de contratos, oriente-os quanto à necessidade de pleno conhecimento das obrigações impostas às contratadas, não limitadas às exigências técnicas.

A4. Ausência de designação ou de termo de ciência de atribuição dos fiscais/gestores dos contratos.

Situação encontrada

Consoante disposto no art. 67 da Lei 8.666/93, a Administração deverá designar um servidor que possua a atribuição de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, bem como registrar as ocorrências a ele relacionadas:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. § 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Esse dispositivo legal é interpretado literalmente no âmbito da jurisprudência do CSJT, conforme item 7 do acórdão 1861596-66.2007.5.00.0000:

LICITAÇÕES E CONTRATOS - AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO DE FISCAL PARA O CONTRATO OU EM DESACORDO COM O DISPOSTO NO ART. 67 DA LEI N. 8.666/93

(...) Desse modo, resta claro o poder-dever da Administração, de fiscalizar a regular execução do contrato, incumbindo-lhe a designação de um agente para o acompanhamento da atividade desenvolvida pelo contratado.

Em análise aos processos administrativos com destinação de recursos do CSJT, foram localizadas duas contratações, conforme admitido pela área auditada na resposta ao quesito 05 da RDI 10/2018, sem a designação da equipe de gestão/fiscalização. No mesmo item, a Setic também mencionou que tomaria as providências para saneamento da irregularidade:

Nas contratações anteriores, nas quais a equipe de gestão e fiscalização não tomou ciência previamente ao seu início, foi dada ciência formal dos gestores e fiscais dos contratos no PA da contratação.

Evidências:

- PA 0006415-07.2016.5.04.0000 (fl 493)
- PA 0006429-88.2016.5.04.0000 (fl. 331)
- PA 0000777-56.2017.5.04.0000 (fl. 347)
- PA 0000932-59.2017.5.04.0000 (fl. 512)

Analisando essas contratações anteriores à revisão do processo, foi constatado que o referido ajuste não fora realizado em todas as contratações. A partir dessa constatação, a SETIC tomou as providências para realização dos aditivos contratuais necessários e ciência das equipes de gestão e fiscalização, que serão encaminhados para a Seção de Contratos até o dia 10 agosto de 2018.

- PA 0000384-39.2014.5.04.0000 (fls. 425-426)
- PA 0003975-09.2014.5.04.0000 fls. 1811-1812 (grifo nosso)

Todavia, em relação ao Processo Administrativo 0000384-39.2014.5.04.0000 (contrato TRT nº 11/2014), não se encontrou a mencionada retificação.

Critérios de auditoria

- Lei 8.666/1993, art. 67
- Acórdão CSJT 1861596-66.2007.5.00.0000 – item 7

Evidências

- Resposta ao item 09 do questionário enviado ao gestor do contrato TRT nº 11/2014 (filtro de conteúdo web).
- Resposta ao quesito 05 da RDI nº 10/2018.
- Processo Administrativo: 0000384-39.2014.5.04.0000 (não existem as fls. 425/426 – verificação em 24.08.2018).

Possíveis causas

- Possível insuficiência de servidores capacitados para as tarefas.
- Concentração de atribuições de funções em servidores com cargos/funções de chefia.

Riscos e efeitos

- Potencial prejuízo ao erário.
- Risco de ocorrência de infração ao edital/contrato sem adoção das medidas pertinentes.

Manifestação do Auditado

No que diz respeito ao achado A4, a gestora da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicações assim informa:

Conforme resposta dada à RDI 10/2018 (fls.12), a Setic encaminhou a designação de equipe de Gestão e Fiscalização de todos os contratos carentes dessa informação, inclusive do contrato nº 11/2014. No entanto, o contrato em questão venceu na semana anterior a esse encaminhamento, de modo que perdera o sentido a formalização solicitada. Assim, sem que tenha ocorrido qualquer procedimento administrativo, foram excluídas as páginas 425/426 que continham a solicitação de designação da equipe. Destaco, entretanto, que a designação formal de equipe de Gestão e Fiscalização de Contratos já é feita em todos os novos contratos que envolvem TI.

Consoante fl. 128 do PA 5065-13, a Secretaria de Administração também afirma que a situação apontada não mais ocorre neste Tribunal:

Com relação ao achado de auditoria A4, informo que a Secretaria de Administração autou o Processo Administrativo nº 0006017-26.2017.5.04.0000 e tramitou proposta de padronização para designação da equipe de fiscalização, gestores e fiscais de contratos, no âmbito deste Tribunal.

(...)

O achado de auditoria refere-se a contratos celebrados em momentos anteriores à implementação da rotina. Desde que a nova rotina foi implementada, todas as designações de gestores e fiscais de contratos ocorrem conforme o procedimento

estabelecido. Assim, entendo que está sanada a questão apontada no achado de auditoria.

Conclusão da Equipe de Auditoria

Considerando o encerramento do contrato TRT nº 11/2014 (PA nº 0000384-39.2014.5.04.0000) em julho/2018, as providências adotadas pela Setic para designar a equipe de gestão e de fiscalização – mediante aditamento ao contrato TRT nº 11/2015 no PA nº 0003975-09.2014.5.04.0000 – e, também, a padronização estabelecida pelo Tribunal quanto a tais procedimentos, em setembro/2017, a Secretaria de Controle Interno SE ABSTÉM de fazer proposta de encaminhamento quanto a este achado.

A5. Deficiência no registro das ocorrências relativas à execução dos contratos.

Situação encontrada

O art. 67, §1º, da Lei 8.666/93 determina que a representante da Administração deverá anotar, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. § 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Essa mesma previsão é encontrada no art. 6º do Decreto 2.271/1997, que trata da contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional:

A administração indicará um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato.

Já no item 03 do Processo Administrativo 0001637-96.2013.5.04.0000 (regulamentação do processo de gestão de contratos de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações), está prevista a etapa de emissão de chamado, quando há necessidade de solução de algum problema, conforme previsto no contrato, devendo a área requisitante registrá-lo no sistema Trace GP ou em sistema de gestão contratual.

A área auditada, ao manifestar-se sobre o assunto, na resposta ao quesito 03 da RDI 10/2018, afirmou que todas as ocorrências são juntadas aos respectivos processos administrativos de fiscalização se o volume for expressivo ou aos de liquidação se insignificante:

Todas as ocorrências relacionadas à execução contratual são juntadas nos processos administrativos da contratação. Nos contratos em que a quantidade de

documentações geradas para sua fiscalização é volumosa é autuado processo específico para fiscalização, como é o caso dos PAs relacionados a seguir:

Evidências:

- PA de Fiscalização: 0007658-88.2013.5.04.0000 (Rede de transmissão de dados e voz);
- PA de Fiscalização: 0002114-22.2013.5.04.0000 (Manutenção da sala-cofre);
- PAs de Fiscalização: 0000389-27.2015.5.04.0000 e 0000385-87.2015.5.04.0000 (Consultoria PostgreSQL);;
- PA de Fiscalização: 0002809-34.2017.5.04.0000 (Manutenção e Licenças do Software de Gerenciamento de Serviços de TIC – Assyst.)

Nas contratações que há um volume pequeno de documentações geradas para fiscalização do contrato, elas são juntadas no PA de liquidação, juntamente com a Nfs. Evidências :

- PA de Liquidação: 0002804-80.2015.5.04.0000 - fls. 463.466 (Manutenção Software Risk Manager)
- PA de Liquidação: 0002205-73.2017.5.04.0000 - fls. 271-281 (Manutenção Blades).

Por sua vez, o fiscal do contrato TRT nº 11/2014 (filtro *web*), em resposta ao item 09 do formulário *google*, na matéria referente à aplicação de penalidades, mencionou que “o registro dos atendimentos é realizado por e-mail, havendo controle dos prazos de atendimento em planilha na infraestrutura de TIC”, tendo anexado, para fins de comprovação de suas alegações, um arquivo de correio eletrônico contendo registro de solicitação de atendimento.

Ocorre que, ao analisar os processos administrativos 0000384-39.2014.5.04.0000 e 0005709-92.2014.5.04.0000, referentes, respectivamente, à contratação e à fiscalização do serviço filtro de conteúdo *web*, não se encontrou registro dos atendimentos prestados pela empresa contratada.

Critérios de auditoria

- Lei 8.666/1993, art. 67, § 1º
- Decreto 2.271/1997, art. 6º
- PA 0001637-96.2013.5.04.0000 (Regulamentação do Processo de Gestão de Contratos de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações)

Evidências

- Resposta ao item 09 do questionário enviado ao fiscal do filtro de conteúdo *web*.
- Resposta ao quesito 03 da RDI nº 10/2018.
- Processos administrativos: 0000384-39.2014.5.04.0000 e 0005709-92.2014.5.04.0000

Possíveis causas

- Desconhecimento do gestor quanto ao registro, previsto no processo de Gestão de Contratos de TIC, de ocorrências nos processos administrativos correspondentes.
- Excesso de atividades designadas para o mesmo servidor.

Riscos e efeitos

- Dificuldade de acesso às informações advindas dos serviços prestados ao longo do contrato, comprometendo a avaliação das soluções adquiridas.

Manifestação do Auditado

Em relação a este achado, a Diretora da Setic apresentou a seguinte manifestação:

Os achados da auditoria neste aspecto revelam uma oportunidade de melhoria na gestão dos contratos de TIC. A SETIC está realizando esforços para o cadastramento e parametrização dos mais de 100 contratos vigentes na ferramenta de gestão de serviços Assyst, até o final do mês de novembro de 2018.

Posteriormente os gestores e fiscais dos contratos serão capacitados e passarão a abrir os chamados por meio do sistema, que manterá o registro e histórico de todos os incidentes, permitindo a rastreabilidade e a geração de relatórios de forma centralizada.

Conclusão da Equipe de Auditoria

O auditado, ao manifestar-se sobre o relatório preliminar, reconhece uma oportunidade de melhoria e disserta sobre esforços com objetivo de parametrizar mais de uma centena de contratos na ferramenta *Assyst*, que permitirá melhor controle sobre os serviços contratados. Todavia, enquanto o aludido processo não se encerra, esta equipe de auditoria entende que, ao contrário do descrito pela Setic na resposta ao quesito 03 da RDI 10/2018, alguns eventos contratuais não estão devidamente disponíveis para consulta pela Administração.

Proposta de Encaminhamento

Enquanto o processo de configuração da ferramenta *Assyst* não estiver finalizado, de modo que a efetiva utilização desta pelos gestores e fiscais substitua o atual procedimento, SUGERE-SE que o Tribunal avalie a oportunidade e conveniência de manter a integralidade da documentação referente às ocorrências contratuais nos processos administrativos correspondentes, a fim de proporcionar maior transparência e rastreabilidade dos contratos pela Administração e por este Controle Interno.

A6. Não aplicação de penalidade.

Situação encontrada

Nos itens 1.19.3 e 1.19.5 do Anexo I do edital do Pregão Eletrônico nº 57/2014 (Processo Administrativo 0003975-09.2014.5.04.0000), referentes à contratação da solução de segurança da informação composta pelo *software* Módulo Risk Manager e pela plataforma de *softwares* Microsoft, foram estabelecidos níveis de serviço a serem cumpridos pela empresa vencedora do certame:

1.19.1 Os chamados por parada total da solução deverão ser solucionados em até 3 (dias) dias úteis, contadas a partir do início do atendimento para a solução do problema.

1.19.1.1 Parada total é aquela que compromete de imediato o funcionamento da solução.

1.19.2 Os chamados por parada parcial da solução deverão ser solucionados em até

6 (seis) dias úteis, contadas a partir do início do atendimento para a solução do problema.

1.19.2.1 Parada parcial é aquela que não compromete de imediato o funcionamento da solução.

1.19.3 Os demais chamados deverão ser solucionados em até 10 (dez) dias úteis, contados a partir do início do atendimento para a solução do problema.

1.19.4 Os prazos para conclusão de chamados reabertos continuarão a ser contados pelo que havia no fechamento, não sendo reiniciados pela reabertura do chamado e não sendo contabilizado o período entre o fechamento e a reabertura.

1.19.5 Caso a conclusão do atendimento técnico ultrapasse os prazos descritos no Acordo de Nível de Serviço deste instrumento, será deduzido 0,5% (meio por cento) do valor do objeto faturado na nota fiscal entregue ao CONTRATANTE, por hora de atraso, para cada atendimento em que houver atraso, até o limite de 10% do valor do contrato para o item de suporte técnico.

Na fl. 453 do PA 0002804-80.2015.5.04.0000, verifica-se que a solicitação de atendimento com ID “18836” foi aberta em 10/05/2017 e concluída em 25/05/2017, com prazo superior ao limite de 10 dias para chamados não críticos, estabelecido no item 1.19.3 do edital (fl. 438); contudo, não se encontrou registros de sanção para tal descumprimento.

Critérios de auditoria

- Itens 1.19.3 e 1.19.5 do edital constante no PA 0003975-09.2014.5.04.0000

Evidências

- Planilha de controle anexada à fl. 453 do PA 0002804-80.2015.5.04.0000

Possíveis causas

- Desconhecimento sobre as previsões do edital/contrato;
- Insuficiência de controles que visem a assegurar o cumprimento do disposto no edital.

Riscos e efeitos

- Não aplicação de sanção à contratada pelo descumprimento do nível de serviço estabelecido no edital.

Manifestação do Auditado

Com relação a este apontamento, a gestora responsável pela Setic assim se manifestou:

Inicialmente, é importante considerar que o prazo de solução do chamado em questão é de 10 dias úteis, conforme prevê o item 1.19.3 do Termo de Referência (fls. 438 do PA 0003975-09.2014.5.04.0000).

Considerando que o chamado em pauta foi aberto no dia 10/5/2017, o prazo para sua conclusão era 24/5/2017, mesma data para a qual foi agendado e realizado o serviço solicitado, não ocorrendo atraso em sua prestação.

Devo destacar, no entanto, que foi feita solicitação adicional por parte do TRT durante a troca de mensagens desse mesmo chamado. Tal solicitação deveria ter sido feita a partir do registro de um novo incidente, por estar relacionada a assunto diverso do que vinha sendo tratado, tendo outro prazo para atendimento. Assim, mesmo para esse segundo pedido, não houve atraso.

A SETIC identificou, no entanto, uma oportunidade de melhoria que se refere ao registro de chamados. Será reforçado juntos aos fiscais dos contratos que devem evitar tratar de duas solicitações não correlatas no mesmo registro.

Conclusão da Equipe de Auditoria

Considerando-se a manifestação da área auditada e, ainda, a juntada, nas fls. 151-163 do PA nº 0005065-13.2018.5.04.0000, do detalhamento da solicitação de atendimento 18836, esta Secretaria SE ABSTÉM de fazer proposta de encaminhamento quanto a este achado, por não ter ocorrido descumprimento dos níveis de serviço previstos no edital.

Cumprido frisar, entretanto, que a Setic reconhece uma oportunidade de melhoria no que tange aos registros de atendimento, situação que se coaduna com o achado A5, acima descrito.

A7. Ausência de segregação de funções na emissão dos recebimentos provisório e definitivo.

Situação encontrada

Dentre os quatorze processos auditados, foram encontrados os termos de recebimento provisório e definitivo em cinco deles, os quais foram lavrados pela mesma equipe, revelando inobservância de segregação de funções entre os responsáveis pelo recebimento provisório e pelo recebimento definitivo.

Questionada sobre o tema, a área auditada prestou a seguinte informação:

Os Termos de Recebimento Provisório e Definitivo são assinados por uma equipe nomeada mediante Portaria nº 66, de 08 de janeiro de 2018 e normalmente é composta pelo Gestor, pelos fiscais e/ou responsável pelo recebimento físico na Seção de Cadastramento de Bens, quando for o caso, garantindo a segregação de funções.

O processo administrativo nº 0001637-96.2013.5.04.0000 apresenta o macroprocesso de gestão de contratos de TIC. Conforme o desenho do macroprocesso, o responsável pelo recebimento de bens assume o papel de receber materiais e bens provisoriamente e também de lavrar o termo de recebimento definitivo. A definição dos papéis assim consta na fl. 61:

O recebimento provisório pode ser desempenhado por um representante da SETIC, do Cadastramento de Bens/Almoxarifado ou da unidade em que o objeto será entregue.

O recebimento definitivo será realizado pelo gestor do contrato e/ou por comissão designada para tal finalidade.

No art. 73 da Lei 8.666/93, são estabelecidos que os serviços devem ser recebidos provisoriamente pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização e definitivamente por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, indicando, assim, a necessidade de que as funções sejam segregadas.

Em consonância com a lei de licitações, a IN SLTI/MPOG nº 4/2014 (art. 34, I), dispõe que o Termo de Recebimento Provisório deve ficar a cargo do fiscal técnico do

contrato, quando da entrega do objeto resultante de cada ordem de serviço ou de fornecimento de bens, enquanto a confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo, para fins de encaminhamento para pagamento, a cargo do gestor e do fiscal requisitante do contrato, com base nas informações produzidas pelo fiscal técnico.

I - confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório, a cargo do Fiscal Técnico do Contrato, quando da entrega do objeto resultante de cada Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens; (art. 34, inciso I).

O Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação publicado pelo TCU também faz considerações acerca da importância da segregação de funções:

Vale lembrar que o fiscal é responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, devendo anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados (Lei 8.666/1993, art. 67, § 1º 105). Assim, é de se esperar que o termo circunstanciado relativo ao recebimento provisório deve pautar-se nessas obrigações e seu teor deve basear-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização. Por exemplo, no caso de serviços para os quais sejam previstos níveis mínimos de serviço exigidos, o fiscal deve informar no recebimento provisório se esses níveis foram alcançados ou não, embasando como chegou a esse juízo. Por outro lado, o servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo deve verificar o trabalho feito pelo fiscal e verificar todos os outros aspectos do contrato (e.g. uso de uniformes pelos funcionários da contratada, recolhimento de contribuições trabalhistas e previdenciárias). (...) Assim, para que seja respeitada a segregação de funções nos dois aceites, o fiscal do contrato *não deve fazer parte do aceite definitivo*. (Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação – versão 1.0, TCU, 2012, p. 157-159. item 5.2). (*Grifo nosso*)

CrITÉRIOS de auditoria

- Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, “a” e “b”;
- Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação – versão 1.0, Tribunal de Contas da União, 2012;
- IN SLTI/MPOG nº 4/2014, art. 34.

Evidências

- Recebimentos provisório e definitivo realizados pela mesma equipe: PA 0004823-64.2012.5.04.0000 (fls. 557 e 560), PA 0006415-07.2016.5.04.0000, PA 0000777-56.2017.5.04.0000 e PA 0000384-39.2014.5.04.0000;
- Recebimentos provisório e definitivo pelo Gestor do contrato: PA 0003975-09.2014.5.04.0000 (fl. 1477);
- Recebimentos provisório e definitivo assinados pelo Fiscal no PA 0006283-81.2015.5.04.0000 (fls. 559-561), em que pese haja, posteriormente, outro termo definitivo, expedido pela Comissão de Recebimento de Materiais (fl. 569), da qual o

Fiscal não é integrante.

Possíveis causas

- Entendimento diverso do princípio da segregação de funções.
- Falta de clareza no desenho do macroprocesso em relação às responsabilidades de cada envolvido no acompanhamento dos contratos.

Riscos e efeitos

- Fiscalização deficiente devido à falta de clareza nas atribuições.
- Falta de revisão do trabalho da fiscalização.
- Não avaliação de aspectos contratuais importantes ou o recebimento de serviço em desconformidade com especificações técnicas.

Manifestação do Auditado

Em relação a este achado, a diretora da Setic alega que a segregação de funções entre os servidores incumbidos do recebimento provisório e definitivo é devidamente prevista no processo de gestão de contratos de TIC, embora admita que “nos contratos avaliados os termos de recebimento provisório e definitivo tenham sido assinados pelos mesmos integrantes”.

A gestora pontua, ainda, quanto à responsabilidade pelo recebimento provisório e definitivo:

Além do gestor do contrato, do fiscal técnico, do fiscal administrativo e do fiscal requisitante, existe o papel de **responsável pelo recebimento de bens**, a quem cabe o recebimento de materiais e softwares em caráter **provisório** (quantitativo) e **definitivo** (atendimento aos requisitos da contratação). Esse papel pode ser desempenhado por um representante da SETIC, do Cadastramento de Bens/Almoxarifado ou da unidade em que o objeto será entregue.

Nesse contexto, o **recebimento provisório** é um ateste imediato para declarar que o objeto foi entregue, mas ainda aguarda a conferência de atendimento aos requisitos, a ser realizada no **recebimento definitivo**. (grifo nosso)

Por fim, posiciona-se no seguinte sentido:

Cabe ressaltar que a racionalização dos documentos tem por objetivo reduzir a burocracia na gestão dos contratos de TIC e que esta Secretaria não identifica riscos de fiscalização deficiente ou recebimento de serviço em desconformidade com as especificações técnicas em decorrência disso.

Conclusão da Equipe de Auditoria

Consoante reconhece a própria gestora da unidade auditada, não houve diferenciação entre os responsáveis pelos dois recebimentos nos processos evidenciados neste achado de auditoria.

Pondera-se que, em melhor análise, algumas evidências mencionadas podem ser controvertidas, como é o caso do PA 0006415-07.2016.5.04.0000: por se tratar de aquisição

de microcomputadores, pode-se dizer que melhor se enquadra no inciso II do artigo 73 da Lei 8.666/93, o qual não distingue os responsáveis por firmar cada recebimento.

Todavia, os critérios acima descritos são indubitavelmente aplicáveis às contratações descritas como “serviços”, a exemplo do PA 0003975-09.2014.5.04.0000, em que o Gestor do Contrato foi o emissor dos termos de recebimento provisório e definitivo. O Documento de Oficialização da Demanda, na fl. 2 do citado processo administrativo, assim define o objeto do contrato:

Solução para segurança da informação (gerenciamento de riscos e conformidade) **compreendendo serviços** de suporte técnico, atualização e upgrade das licenças do software Módulo Risk Manager atualmente em uso nos órgãos da Justiça do Trabalho, treinamento no uso da ferramenta em sua versão atual, **serviços** de operação assistida, com atualização da plataforma de sistemas necessária à instalação. (grifo nosso)

Cumprido registrar que se retifica, neste relatório, a descrição da evidência apresentada preliminarmente sobre o PA 0006283-81.2015.5.04.0000, esclarecendo a presença de dois termos de recebimento definitivo, um expedido pelo fiscal requisitante (que também assina o provisório), e outro por membros da Comissão de Recebimento de Materiais. Quanto ao seu enquadramento nos critérios do achado, ressalta-se que a folha de abertura do processo é categórica na classificação do assunto: “Serviço - Solução integrada de monitoramento de performance de aplicações”.

Frisa-se que, não obstante a atuação da Comissão Permanente para Recebimento de Materiais, designada pela Portaria nº 66/2018, a qual não especifica o responsável pela expedição de cada termo de recebimento, a presença dos dois termos emitidos pelo fiscal já são suficientes para configurar a ausência de segregação de funções nos recebimentos. Ademais, essa segregação está prevista no já citado Macroprocesso de Gestão de Contratações de TIC, definido pela Portaria 3.850 de 2017 e publicado no Portal de Governança de TI² deste Tribunal.

Por conseguinte, entende-se cabível recomendação para que as emissões dos recebimentos provisório e definitivo sejam segregadas, a fim de proporcionar aprimoramento da fiscalização contratual e correta observação da Lei de Licitações e Contratos.

Proposta de Encaminhamento

R3. RECOMENDA-SE que este Tribunal observe a segregação de funções quanto à responsabilidade pelos recebimentos provisório e definitivo dos objetos contratuais.

² <https://www.trt4.jus.br/portais/governanca/processo-contratos> - Acessado em 19/09/2018

A8. Inobservância do princípio de segregação de funções na designação do fiscal e gestor do contrato.

Situação encontrada

À fl. 238 do PA 0000384-39.2014.5.04.0000, o mesmo servidor encontra-se designado, formalmente, para desempenhar os papéis de gestor e fiscal do Contrato TRT nº 11/2014.

A segregação de funções, conforme abordado no item anterior, é um dos princípios de controle interno administrativo que deriva dos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência da administração pública e prevê a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização.

A Lei 8.666/93 não faz distinção entre as figuras do fiscal e gestor do contrato. Entretanto, a jurisprudência, baseada no princípio de segregação de funções, alerta que as funções são diferentes e devem ser realizadas por servidores distintos.

O TCU, no Acórdão nº 5.840/2012, firmou o entendimento de que, nos processos de contratação, deve se evitar nomear os mesmos servidores “como requisitante, pregoeiro ou membro de comissão de licitação, fiscal de contrato e responsável pelo atesto da prestação de serviço ou recebimento de bens, em respeito ao princípio da segregação de funções” (item 9.6.7).

Também no acórdão TCU nº 2.296/2014, há entendimento de que ferir o princípio da segregação de funções entre as funções de fiscalizar e supervisionar pode colocar em risco o interesse público:

25. Com relação aos argumentos trazidos pelos recorrentes, destaco que a alegada segregação das etapas de liquidação e pagamento não elimina a necessidade, inclusive por imposição regimental, de separação das atividades de fiscalização e atesto dos serviços realizados e, em seguida, de supervisão dos trabalhos anteriores.

26. Conforme ressaltado pelas unidades técnicas que atuaram no processo, as normas internas do DNIT, **assim como as boas práticas administrativas**, impõem que as atividades de fiscalização, descritas na Norma Dnit 097/2007 – PRO, e de supervisão, conforme o Regimento Interno do Dnit, devem necessariamente ser realizadas por agentes administrativos distintos, o que favorece o controle e, portanto, a segurança do procedimento de liquidação de despesa. As normas, em conjunto, impõem o princípio da segregação das funções. Quanto a esse ponto, não assiste, portanto, razão aos defendentes. **(grifo nosso)**

CrITÉrios de auditoria

- Acórdão TCU nº 2.296/2014 – Plenário
- Acórdão TCU nº 5.840/2012
- IN SLTI/MPOG nº 4/2014

Evidências

- PA 0000384-39.2014.5.04.0000 - Contrato TRT nº 11/2014 (fl. 238)

Possíveis causas

- Interpretação diversa do princípio de segregação de funções.
- Desconhecimento da importância da segregação de funções na administração pública.
- Número insuficiente de servidores capacitados para assumir os papéis de fiscais e gestores.

Riscos e efeitos

- Prejuízo ao interesse público no que tange à fiscalização do contrato;
- Falta de revisão do trabalho do fiscal;
- Sobrecarga de trabalho, uma vez que o fiscal, ao desempenhar também o papel de gestor, acumula as tarefas de acompanhar a execução do contrato e verificar o cumprimento de outras obrigações contratuais.

Manifestação do Auditado

A gestora responsável pela Setic manifesta que, na época em que celebrado o contrato evidenciado no presente achado, o processo de gestão dos contratos de TIC do Tribunal ainda não definia a segregação de funções entre gestor e fiscal dos contratos. Esclarece a Diretora que “as contratações mais recentes possuem segregação clara de funções e responsabilidades entre o gestor e os fiscais técnico e administrativo de cada contrato, que estão especificadas no termo de referência de cada contrato, não mais ocorrendo a situação encontrada”.

Conclusão da Equipe de Auditoria

Tendo em vista que a área auditada promoveu medidas que já sanaram a deficiência constatada neste item, a Secretaria de Controle Interno SE ABSTÉM de elaborar proposta para o presente achado.

3.2 ACHADO NÃO DECORRENTE DAS QUESTÕES DE AUDITORIA

A9. Não observância ao princípio da anualidade orçamentária.

Situação encontrada

A Constituição Federal, nos termos do inciso III e parágrafo 5º do artigo 165, determina que a lei orçamentária será anual:

Seção II
DOS ORÇAMENTOS
Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
(...)
III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

No parágrafo 9º do mesmo artigo, está previsto de que cabe à lei complementar dispor sobre os prazos, vigência, exercício financeiro e restos a pagar:

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.

Por sua vez, a lei 4.320/1964, que estatui normas para elaboração e controle dos orçamentos, no seu artigo 2º, é taxativa quanto à incidência do princípio da anualidade na lei orçamentária e, nos artigos 34 e 35, sobre o conceito de exercício financeiro:

TÍTULO I

Da Lei de Orçamento

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

(...)

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

(...)

TÍTULO IV

Do Exercício Financeiro

(...)

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nêle arrecadadas;

II – as despesas nêle legalmente empenhadas.

O princípio da anualidade orçamentária também aparece, de forma clara, no art. 16 do Decreto-Lei 200/1967:

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Parágrafo único. Na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extraorçamentários vinculados à execução do programa do Governo.

Já o Decreto 93.872/1986, nos artigos 35, 68 e 68-A, define limites e critérios para

inscrição e reinscrição de empenhos em restos a pagar:

Art . 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I – vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

II – vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em cursos a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;

III – se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;

IV – corresponder a compromissos assumido no exterior.

(...)

Art. 68. A inscrição de despesas como restos a pagar no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho depende da observância das condições estabelecidas neste Decreto para empenho e liquidação da despesa.

§ 1o A inscrição prevista no caput como restos a pagar não processados fica condicionada à indicação pelo ordenador de despesas.

§ 2o Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, ressalvado o disposto no § 3o.

§ 3o Permanecem válidos, após a data estabelecida no § 2o, os restos a pagar não processados que:

I – refiram-se às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com execução iniciada até a data prevista no § 2o; ou

II – sejam relativos às despesas:

a) do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC;

b) do Ministério da Saúde; ou

c) do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

§ 4o Considera-se como execução iniciada para efeito do inciso I do § 3o:

I – nos casos de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; e

II – nos casos de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida.

§ 5o Para fins de cumprimento do disposto no § 2o, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda efetuará, na data prevista no referido parágrafo, o bloqueio dos saldos dos restos a pagar não processados e não liquidados, em conta contábil específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

§ 6o As unidades gestoras executoras responsáveis pelos empenhos bloqueados providenciarão os referidos desbloqueios que atendam ao disposto nos §§ 3o, inciso I, e 4o para serem utilizados, devendo a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda providenciar o posterior cancelamento no SIAFI dos saldos que permanecerem bloqueados.

§ 7o Os Ministros de Estado, os titulares de órgãos da Presidência da República, os dirigentes de órgãos setoriais dos Sistemas Federais de Planejamento, de Orçamento e de Administração Financeira e os ordenadores de despesas são responsáveis, no que lhes couber, pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 8o A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, no âmbito de suas competências, poderá expedir normas complementares para o cumprimento do disposto neste artigo.”

Art. 68A. Os empenhos a serem inscritos e reinscritos em restos a pagar a cada exercício financeiro poderão ter seus limites estabelecidos pelo Ministério da Fazenda.

No tocante à responsabilidade na gestão fiscal, a Lei Complementar 101/2000 estabelece os pressupostos quanto à obediência aos limites e às condições de inscrição de empenhos em restos a pagar e à respectiva fiscalização ao cumprimento dos seus preceitos,

conforme os artigos 1º, parágrafo 1º, e 59, inciso II:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

(...)

Seção VI

Da Fiscalização da Gestão Fiscal

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

(...)

II – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

O TCU, por diversas vezes, posicionou-se contrariamente à prática de inscrição e reinscrição de empenhos e restos a pagar, como bem ilustra o item 1.9.1 do acórdão 3382/2017 – Segunda Câmara:

1.9.1. a subsistência de inscrições ou reinscrições por prazo indeterminado de restos a pagar não processados constitui infringência dos princípios da anualidade orçamentária, da razoabilidade e da proporcionalidade;

Em análise à execução das despesas orçamentárias relativas aos contratos em que foram aplicados recursos descentralizados pelo CSJT no exercício de 2016, verificou-se a utilização do empenho reinscrito em restos a pagar nº 2014NE402515, emitido em 30/09/2014, para a liquidação, em 17/03/2016, de parte da fatura nº 160300000134, da competência janeiro de 2016. Tendo em vista que o fato gerador da despesa ocorreu em janeiro de 2016, resta configurada a não observância ao princípio orçamentário da anualidade, pois tal empenho foi emitido com crédito inicial da Lei 12.952/2014 (LOA 2014), ou seja, com a dotação orçamentária consignada para atender às despesas fixadas do exercício de 2014.

Crítérios de auditoria

- Lei 4.320/1964 – artigos 2º, 34 e 35
- Decreto-Lei 200/1967 - art. 16
- Decreto 93.872/1986 – artigos 35 e 68
- Constituição Federal - art. 165, III e §5º
- Lei 101/2000 (LRF) – Art. 1º, §1º e art. 59, II

- Acórdão TCU 3382/2017 – Segunda Câmara – item 1.9.1
- Lei 12.952/2014, art. 3º, Volume III – LOA 2014
- Lei 13.255/2016, art. 3º, Volume III – LOA 2016

Evidências

- Fatura nº 160300000134, liquidações geradas pelo sistema Compras, notas de lançamento de sistema e ordens bancárias geradas pelo sistema Siafi (fls. 379 a 389 do processo administrativo 0007569-65.2013.5.04.0000, que trata das liquidações relativas ao contrato TRT 66/2012, firmado com a empresa OI S.A., cujo objeto é a prestação de serviços de telecomunicação de dados da REDE JT).

Possível causa

- Não observância do princípio orçamentário da anualidade.

Riscos e efeitos

- Perda de credibilidade das peças orçamentárias, pois a prática induz ao surgimento de um orçamento paralelo, modificando o caráter preventivo e autorizativo das despesas que o Tribunal deve executar no exercício.

Manifestação do Auditado

No tocante ao achado A9, a Diretora da Setic assim se manifesta:

O aproveitamento de pequenos saldos de empenhos de exercícios anteriores vinha sendo uma prática administrativa do TRT da 4ª Região. No caso específico, o saldo foi oriundo dos descontos realizados nas faturas da contratada por descumprimento de níveis de serviço, o que não poderia ser planejado. Ainda assim, esta secretaria, em 2016, aprimorou seus controles orçamentários no sentido de evitar ocorrências deste tipo.

A Secretaria de Administração apresenta seus esclarecimentos nas fls. 129-137 do PA 5065-13, finalizando com o trecho que segue:

Resumindo, para a situação apontada no achado do Relatório de Auditoria apresenta-se as seguintes justificativas:

- 1) a utilização de restos a pagar é uma prática prevista na legislação orçamentária, mas que o TRT4 tem se esforçado em usar com parcimônia;
- 2) o pagamento de uma despesa de 2016 com um empenho de 2014, segundo uma interpretação menos rigorosa do princípio da anualidade, pode ser admitido embora deva ser evitado;
- 3) o referido pagamento foi uma forma de amenizar uma situação orçamentária desfavorável e evitou que o TRT4 se tornasse inadimplente.

Conclusão da Equipe de Auditoria

O empenho da despesa é uma reserva orçamentária, ou seja, uma garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviços de que o fornecimento ou o serviço contratado lhe será pago, desde que observadas as condições estabelecidas na contratação. A hipótese dos Restos a Pagar permite que despesas em curso não sejam interrompidas ao final do exercício, a fim de garantir a execução e o direito do fornecedor a receber o valor acordado.

O prazo de validade dos restos a pagar citados no item 3 da manifestação está previsto no parágrafo 2º do artigo 68 do Decreto 93.872/1986; contudo, para ser acionado tal dispositivo, o mesmo artigo, em seu *caput*, determina que dependerá da observância de condições estabelecidas no próprio decreto, em especial no artigo 35. A situação encontrada neste achado de auditoria não se enquadra naqueles casos previstos neste último artigo, pois a prestação do serviço se refere a janeiro de 2016, e, no momento da reinscrição do empenho em restos a pagar no final do exercício de 2015, não estava mais em curso a liquidação da despesa, tampouco vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor. Portanto, os empenhos devem corresponder aos valores comprometidos no exercício financeiro em curso, considerando o princípio da anualidade do orçamento federal e as exceções a este princípio, previstas no Decreto 93.872/1986 e parágrafo 2º do artigo 167 da Constituição Federal.

Como bem justificado no item 4 da manifestação do auditado, foi inscrito, ao final de 2014, saldo do empenho 2014NE402515 para atender às despesas de dezembro do mesmo ano e que deveriam ser pagas em janeiro de 2015. Após a liquidação daquela despesa, o saldo remanescente de R\$ 29.554,71 deveria ter sido prontamente cancelado, pois não havia mais expectativa de despesas relacionadas àquele exercício. Apesar de ser compreensível a intenção do gestor em superar as dificuldades administrativas, impostas pelos cortes orçamentários decorrentes da LOA/2016, não pode este se utilizar dos saldos orçamentários remanescentes de um exercício como uma espécie de proteção para as dificuldades e incertezas de exercícios subsequentes.

Conforme se denota do comentário no item 2 da manifestação do auditado e dos quadros demonstrativos apresentados, bem como pela análise desta equipe de auditoria, no sistema Siafi, quanto aos saldos das contas 6.3.1.1.0.00.00 – Restos a Pagar não processados a liquidar, 6.3.1.2.0.00.00 – Restos a Pagar não processados a liquidar em liquidação e 6.3.1.9.0.00.00 – Restos a Pagar não processados cancelados, é evidente a redução dos valores reinscritos em restos a pagar nos últimos dois exercícios, o que denota o comprometimento da administração em manter o controle da execução das despesas e o planejamento adequado do orçamento.

Ante o exposto, esta Secretaria de Controle Interno **SE ABSTÉM** de efetuar proposta de encaminhamento quanto a este achado, tendo em vista que a administração já está adotando medidas para que não sejam aproveitados saldos de empenhos inscritos em restos a pagar com a finalidade de atender a despesas cuja prestação do serviço iniciará no exercício

corrente, respeitando aquelas que configuram as exceções previstas no Decreto 93.872/1986 e § 2º do artigo 167 da Constituição Federal.

4 OPORTUNIDADE DE MELHORIA

OM1. Centralização da atuação nas atividades de gestão e fiscalização de contratos em número reduzido de servidores.

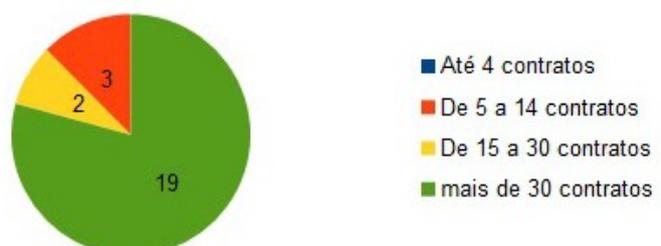
Situação encontrada

Embora não exista previsão legal que estabeleça um limite para o número de contratos designados para o mesmo servidor, tendo em vista as peculiaridades que envolvem cada contratação, o entendimento do TCU sobre o assunto é no sentido de que se avalie o quantitativo de contratos sob responsabilidade de cada servidor, com o intuito de mitigar eventuais riscos inerentes à atividade. Nesse sentido, o acórdão 675/2015 – Plenário:

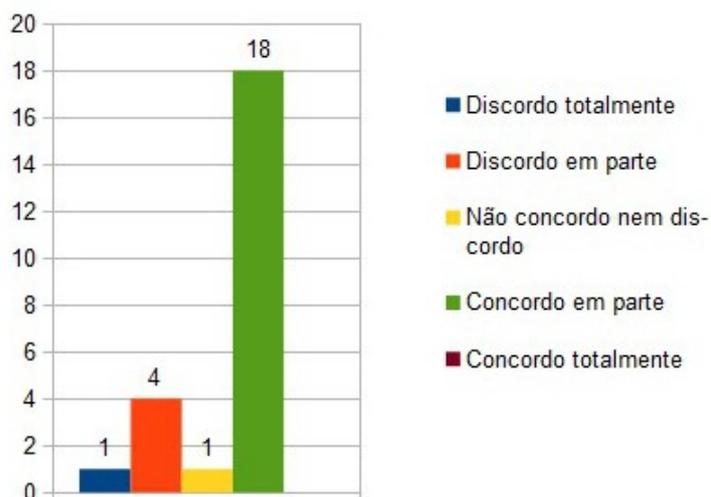
9.1. recomendar ao Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/CE que: 9.1.1. avalie o quantitativo de contratos fiscalizados por cada fiscal e por cada gestor de contrato, com vistas a garantir a eficácia da atividade de acompanhamento e fiscalização dos contratos de TI à semelhança das boas práticas contidas no Cobit 5, práticas de gestão APO10.03 - gerenciar o relacionamento com fornecedores e contratos e APO10.05 - monitorar a conformidade e a performance dos fornecedores, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), bem como na Lei 8.666/1993, art. 58, inciso III c/c art. 67, caput, e no Acórdão 2.831/2011-Plenário, item 9.1.3; 9.2. dar ciência ao Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/CE acerca das seguintes impropriedades verificadas por ocasião da auditoria objeto destes autos: 9.2.3. excessiva quantidade de contratos fiscalizada pelo mesmo servidor, identificada por meio de pesquisa junto aos fiscais do Contrato 48/2012, o que afronta o disposto na Lei 8.666/1993, art. 58, inciso III c/c art. 67, caput, e no Acórdão 2.831/2011-Plenário, item 9.1.3.

Como subsídio para esta auditoria, enviaram-se questionários aos gestores/fiscais dos contratos de TIC, cuja compilação das respostas (conforme gráficos a seguir juntados), notadamente em relação aos quantitativos “concordo em parte” e “discordo em parte”, demonstrou que: (i) em torno de 75% dos servidores incumbidos desta atribuição, são responsáveis por mais de 30 contratos simultaneamente; e (ii) pode haver sobrecarga de trabalho que prejudique o bom desempenho das atividades previstas no art. 67 da Lei 8.666/93. Veja-se:

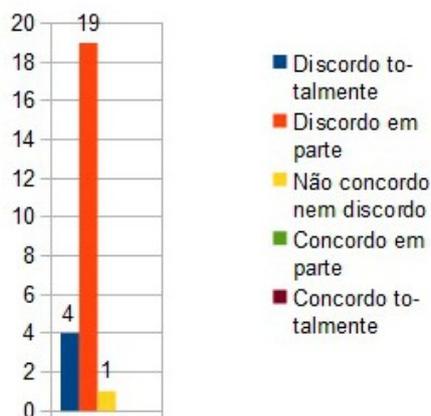
Pergunta: No período em que você foi fiscal deste contrato (exercícios 2016 e 2017), assinale a quantidade aproximada de contratos nos quais você atuava como gestor (titular ou substituto) ou fiscal (titular ou substituto) simultaneamente?



Pergunta: Atuei como fiscal ou gestor, de modo simultâneo, de uma quantidade excessiva de contratos?



Pergunta: Levando em consideração as atribuições que desempenho na minha unidade, bem como as atividades de fiscalização/gestão dos contratos para os quais fui designado, entendo que há sobrecarga de trabalho que pode comprometer o acompanhamento deste contrato.



Importante mencionar que a Setic informou, na resposta ao quesito 08 da RDI nº 10/2018, que a gestão e a fiscalização são designadas, principalmente, aos servidores coordenadores e chefes de seção, o que corrobora a tese da atribuição excessiva das referidas atividades para um mesmo servidor.

Diante das informações apresentadas e considerando que a unidade auditada conta com mais de uma centena de servidores, pondera-se sobre a possibilidade de atribuir as incumbências de fiscalização/gestão a outros servidores, de modo a garantir uma efetiva fiscalização e mitigar os riscos dessa atividade, sem sobrecarga de trabalho.

Benefícios estimados

- Provável melhoria no processo de fiscalização, tendo em vista a atribuição de um menor número de contratos para cada servidor;

- Maior segurança para o fiscal/gestor, no que tange ao monitoramento das obrigações da empresa contratada previstas no edital e/ou no contrato.

Manifestação do Auditado

A gestora da Secretaria de TIC entende que a sobreposição de perfil de fiscal ou gestor para servidores que possuem perfil técnico afetará a produtividade em sua atividade prioritária. Complementa com o seguinte:

Além disso, a quantidade de contratações geridas não guarda proporcionalidade com a quantidade de servidores lotados em cada área da SETIC, não sendo possível servidores de uma área gerenciarem ou fiscalizarem tecnicamente um contrato de outra, que demanda conhecimentos específicos.

(...)

Finalmente, a designação de atribuições de gestão e fiscalização de contratos envolve responsabilidade direta sobre as despesas e o patrimônio do Tribunal, razão pela qual a SETIC entende que somente servidores ocupantes de funções comissionadas ou cargos em comissão devam exercer tais atividades.

Conclusão da Equipe de Auditoria

De acordo com o levantamento oriundo dos questionários enviados aos gestores e fiscais dos contratos, 75% da população concorda em parte com o quesito “Atuei como fiscal ou gestor, de modo simultâneo, de uma quantidade excessiva de contratos?”. Nesse contexto, esta equipe de auditoria entende oportuno que o Tribunal avalie a possibilidade e conveniência de revisar a distribuição dos papéis de gestão e fiscalização dos contratos da Setic, a fim de evitar sobrecarga que possa comprometer o desempenho de tais tarefas.

Proposta de Encaminhamento

SUGERE-SE que o Tribunal avalie a oportunidade e conveniência de revisar a distribuição dos papéis de gestão e fiscalização dos contratos da Setic e, caso o faça, considere a possibilidade de estender tal encargo aos chefes de seção ou assistentes, dentro de cada coordenadoria.

5 ACHADO POSITIVO

Oportuno esclarecer que achados de uma auditoria operacional são discrepâncias encontradas entre a situação concreta e o critério que lhe serve de parâmetro, sendo sua função, segundo o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, “determinar se o objeto auditado atinge, excede ou está aquém do desempenho esperado” (TCU, 2010). Portanto, quando excedem o desempenho médio, relevante destacar boas práticas identificadas nos procedimentos e controles internos do auditado.

AP1. Recebimento provisório posterior à constatação de adequação integral do objeto.

Situação encontrada

O artigo 73 da Lei 8.666/93 dispõe que, uma vez executado o contrato, o objeto (obra ou serviço) será recebido provisória e definitivamente. Pelo disposto no inciso I, alínea “a”, do mencionado dispositivo legal, entretanto, somente esse último recebimento necessita ocorrer “após o decurso do prazo de observação ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais”.

Similar entendimento adota o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de que a análise de conformidade do objeto poderá ser posterior ao seu recebimento provisório, como se depreende das definições contidas no artigo 2º da Instrução Normativa nº 4 de 2014, da SLTI/MP:

- XXII – Termo de Recebimento Provisório: declaração formal de que os serviços foram prestados ou os bens foram entregues, **para posterior análise das conformidades de qualidade baseadas nos Critérios de Aceitação;**
- XXIII – Termo de Recebimento Definitivo: declaração formal de que os serviços prestados ou bens fornecidos atendem aos requisitos estabelecidos no contrato;
- XXIV – Critérios de Aceitação: parâmetros objetivos e mensuráveis utilizados para verificar se um bem ou serviço está em conformidade com os requisitos especificados; (grifo nosso)

O Ministério ratificou seu posicionamento em 2017, com a publicação do Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, estabelecendo o processo “8.3 – GCTI-P3: MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO”:

Após receber o Objeto e emitir o Termo de Recebimento Provisório, os Fiscais Técnico e Requisitante devem avaliar a qualidade dos itens recebidos com apoio das Listas de Verificação e de acordo com os critérios de aceitação definidos no Contrato, identificando, se for o caso, as não conformidades.

Por outro lado, ao interpretar a expressão “executado o contrato” presente no *caput* do artigo 73 da Lei 8.666/93, o TCU dispôs “que, para possibilitar o recebimento provisório, o

objeto deve estar plenamente concluído, sem pendências” (Acórdão TCU 1238/2013 – Plenário). Segundo o TCU, portanto, o estabelecimento de um interregno entre os recebimentos provisório e definitivo visa a dar mais segurança à Administração, resguardando-a “no caso do aparecimento de vícios ocultos, surgidos **após** o recebimento provisório” (grifo nosso).

Nessa vertente, o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU, no item “6.3.6 Modelo de gestão do contrato”, recomenda que os recebimentos provisórios sejam emitidos mediante avaliação da conformidade dos serviços entregues com relação às especificações técnicas do contrato, abrangendo inclusive mensuração de qualidade pelo fiscal responsável. Sugere ainda, como boa prática, “basear o recebimento provisório em uma lista de verificação (*checklist*)” (TCU, 2012).

No âmbito deste Tribunal, o processo de gestão de contratos de soluções de TIC está regulamentado no PA 0001637-96.2013.5.04.0000, em que se encontra, à fl. 18, modelo (*template*) referente ao recebimento provisório e definitivo, o qual permaneceu inalterado nas revisões ocorridas até 2017. Seu formato prevê campo para apontamento de pendências, fazendo alusão à possibilidade de inadequações não resolvidas até o momento do seu preenchimento. Conquanto tal artefato tenha sido adotado como base para o Termo de Recebimento emitido no PA número 0004823-64.2012.5.04.0000, a Comissão de Recebimento de Materiais do Tribunal somente firmou recebimento provisório após identificar a entrega total do serviço contratado.

Com efeito, o processo administrativo em questão compreende os registros do contrato nº 66/2012, que teve por objeto a instalação de rede WAN para interligar a sede do TRT4 às unidades do interior, englobando 73 enlaces de comunicação e valendo-se de recursos descentralizados do CSJT desde 2015 (fls. 809-817 do PA 4826-64).

A contratação ocorreu por meio de participação na Ata de Registro de Preços resultante da licitação (PE 10/12) realizada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região como parte do projeto de renovação da Rede de Longa Distância da Justiça do Trabalho, promovido pelo CSJT. Entre os documentos que compuseram o Edital daquele Tribunal, o Anexo Técnico ao Termo de Referência contempla critérios para recebimento provisório e definitivo do serviço, no item “5 ACEITAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO” (fls. 126-128 do PA 4826-64), que estabelece, como requisito para aceitação do item contratado e emissão do Termo de Recebimento Provisório, que “todos os seus sítios deverão ser, anteriormente, aceitos individualmente”.

Por ocasião da implementação da tecnologia contratada neste TRT, o setor responsável manteve planilha de acompanhamento de todos os pontos previstos para instalação, anexada à

fl. 558 do PA 4823-12. Em referida planilha, denominada “Status da Implantação”, foram assinaladas as discrepâncias existentes entre a velocidade contratada e aquela efetivamente instalada, bem como as datas das correções executadas e dos aceites parciais do órgão, correspondentes a cada ponto entregue.

Em que pese seja possível verificar, nas instalações realizadas nos Foros de Estância Velha, Triunfo e Sapiranga, datas de Aceite Provisório anteriores à respectiva adequação de velocidade, todas as pendências encontradas foram sanadas antes do Termo de Recebimento Provisório, emitido em 07/05/2013 (fl. 557 do PA).

Constata-se, portanto, que a equipe responsável pela fiscalização e gestão do mencionado contrato procedeu à conferência individualizada das parcelas de entrega do objeto, por meio de instrumento estruturado para esse fim, e manteve a cautela de formalizar o recebimento, mesmo na sua etapa provisória, somente após finalização das correções requeridas.

Critérios de auditoria

- Lei 8.666/1993, art. 73.
- Acórdão TCU nº 1.238/2013.
- IN SLTI/MPOG nº 4/2014, art. 2º.
- Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação – Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação – versão 1.0 – TCU, 2012.
- Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação – versão 3.0 – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017.
- Evidências
- PA 4823-64 (fl. 557 e 558)

Possíveis causas

- Maturidade do processo de Gestão de Contratos de TIC;
- Cultura institucional de superação das obrigações legais, com incentivo à criação de instrumentos adicionais de controle ou adoção de práticas positivas identificadas em outras instituições, guias ou jurisprudência.

Efeitos

- Controles internos mais organizados e eficazes.
- Maior possibilidade de cobrança e solução de pendências.
- Elevação da confiança no alcance dos objetivos almejados com a contratação.

Conclusão da Equipe de Auditoria

Ante o exposto, e considerando o teor do artigo 33, §1º, da Resolução CNJ 171/2013, esta Secretaria de Controle Interno entende relevante disseminar, como modelo de boa prática, o procedimento de Recebimento Provisório adotado no PA de número 0004823-64.2012.5.04.0000 para todas as Secretarias do Tribunal que atuem em Gestão de Contratos.

Proposta de encaminhamento

SUGERE-SE que a Presidência do TRT da 4ª Região avalie a oportunidade e conveniência de divulgar o procedimento de Recebimento Provisório adotado pela Setic no PA de número 0004823-64.2012.5.04.0000, inclusive o documento “Status da Implantação” que o acompanha, como modelo de boa prática de Gestão de Contratos, no âmbito do TRT da 4ª Região.

6 CONCLUSÃO

Diante do trabalho desenvolvido, infere-se que os objetivos da auditoria foram alcançados, pois obtiveram-se respostas para as questões formuladas.

No que concerne às questões Q1, Q2 e Q3, que tratam da efetividade de aplicação dos recursos do CSJT nos contratos de aquisição de equipamentos, *softwares* e serviços, a equipe de auditoria encontrou, respectivamente, os achados A1, A2 e A3. Para aprimoramento das situações verificadas, foram propostos os seguintes encaminhamentos: adoção de medidas para conciliação contábil do saldo de ativo intangível (R1); orientação aos fiscais e gestores para pleno conhecimento das obrigações impostas às contratadas (R2); e, a título de sugestão, estudo de viabilidade de utilização de microcomputadores “usados” em demandas emergenciais.

Em relação aos aspectos formais de fiscalização e gestão das contratações, abordados nas questões 4 e 5, o achado A7 ensejou recomendação para observação da segregação de funções quanto à responsabilidade pelos recebimentos provisório e definitivo dos objetos contratuais (R3). Esse tema também gerou o achado A5, para o qual foi sugerido que toda a documentação referente às ocorrências contratuais seja registrada no respectivo processo administrativo, e o achado positivo AP1, relativo à verificação de adequação do objeto anteriormente ao recebimento provisório. Deste último achado, decorreu a sugestão de divulgação do procedimento adotado, como forma de disseminar boas práticas identificadas. Dentro do mesmo assunto, foram evidenciados, ainda, os achados A4, A6 e A8, os quais não foram considerados merecedores de proposta de encaminhamento.

Sobre os recursos humanos envolvidos na gestão contratual, matéria da questão de número 6, percebeu-se uma possível sobrecarga dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos administrativos, o que implicou a oportunidade de melhoria OM1. Como proposta para sanar a situação, sugeriu-se a revisão da distribuição de tais atividades dentro de cada coordenadoria, com a possibilidade de extensão desses encargos aos chefes de seção ou assistentes.

Ainda, ao longo do desenvolvimento deste trabalho, identificou-se um achado não decorrente das questões de auditoria (A9), que versa sobre a observância do princípio da anualidade orçamentária. Contudo, após análise das manifestações dos auditados, reputou-se desnecessária qualquer proposição.

Posto isso, dentro do tema englobado pelas questões 1 a 3, conclui-se que houve efetividade nas contratações firmadas com recursos provenientes do CSJT. Todavia, enfatiza-

se a recomendação apresentada no item R1, para aprimoramento do controle patrimonial dos ativos intangíveis.

Merece igual destaque a recomendação R2, a respeito da necessidade de pleno conhecimento dos termos contratuais por parte dos fiscais e gestores. Observa-se que, apesar de ter surgido a partir da questão Q3, que trata da efetiva prestação dos serviços contratados, esta recomendação pode ser agrupada com as propostas dos itens R3 e OM1, visto que ocorrem dentro da esfera da gestão contratual, a qual abarca as questões 4 a 6.

Acerca desse assunto, foi possível concluir que há, no âmbito das Tecnologias de Informação do Tribunal, processo de gestão contratual formalizado, o qual, no que diz respeito ao escopo deste trabalho, está em conformidade com a legislação. Entretanto, em confronto com as boas práticas apontadas na jurisprudência e em instruções normativas aplicadas por analogia, percebe-se a possibilidade de aperfeiçoamento.

Nesse contexto, frisa-se que as propostas de encaminhamento aqui apresentadas visam a promover eficiência e economicidade nas contratações, bem como fomentar a elevação do grau de maturidade nos processos de gestão de contratos do Tribunal.

7 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em consonância com o papel do controle interno, preconizado no art. 74 da Constituição Federal, e com o intuito de auxiliar a Administração deste Tribunal acerca do controle, da eficiência e da legalidade dos atos administrativos, levamos à consideração de Vossa Excelência o resultado desta auditoria.

Em 1 de outubro de 2018.

LUIZ FELIPE ROCHA SALOMÃO
JÚNIOR
Diretor da Secretaria de Controle Interno

MARTA PILLA DE ALMADA
Diretora Substituta da Secretaria de Controle
Interno

RUBEN FEHSE NETO
Assistente-Chefe da Seção de Auditoria de
Orçamento e Metas

OTÁVIO MORO ROSSET
Assistente da Secretaria de Controle Interno