



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

RELATÓRIO DE AUDITORIA

AUDITORIA NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE LICITAÇÕES, ADESÕES A ATAS
DE REGISTRO DE PREÇO, DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO
- EXERCÍCIOS 2017/2018.

Porto Velho/RO, outubro de 2019.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Sumário

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 3 |
| 1.1 Período de realização da auditoria..... | 4 |
| 1.2 Composição da equipe de auditoria..... | 4 |
| 1.3 Gestores responsáveis pelo Tribunal..... | 4 |
| 1.4 Visão geral do objeto..... | 4 |
| 1.5 Metodologia utilizada..... | 7 |
| 1.6 Montante de recursos fiscalizados..... | 8 |
| 1.7 Benefícios estimados da fiscalização..... | 9 |
| 2. Contratos de Pregão Eletrônico, Dispensa e Inexigibilidade de licitação..... | 9 |
| 3. Auditoria concluída nos Processos de Licitações, Adesões e Atas de Registro de Preço, Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, exercício 2016..... | 10 |
| 4. Achados de auditoria..... | 12 |
| 4.1 Falhas na execução dos contratos administrativos firmados. Ausência de anotações de ocorrências em registro próprio..... | 12 |
| 4.2 Ausência de comprovação de registro dos contratos no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG..... | 18 |
| 4.3 Inconsistências nas fases de monitoramento da execução dos contratos, referentes à realização e comprovação das garantias contratuais, à ausência do ateste do fiscal do contrato nos relatórios de serviços e em notas fiscais, e não juntada dos relatórios de serviços..... | 21 |
| 4.4 Inconsistências nas fases de monitoramento da execução dos contratos e de empenho, liquidação e pagamento das despesas dos contratos administrativos..... | 40 |
| 4.5 Ausência de aprovação pela autoridade competente ao Termo de Referência, Projeto Básico e em termo aditivo, em processos de aquisição de bens e serviços, e erros procedimentais inerentes à elaboração de pareceres, minutas e cumprimento de despachos..... | 56 |
| 5. Recomendações e providências a serem adotadas..... | 65 |
| 6. Da importância da efetiva implementação da política de gestão de riscos..... | 69 |
| 7. Do prazo para atendimento das recomendações e providências..... | 70 |
| 8. Conclusão..... | 70 |



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

RELATÓRIO DE AUDITORIA

TIPO DE AUDITORIA: AUDITORIA NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE LICITAÇÕES, ADESÕES A ATAS DE REGISTRO DE PREÇO, DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - EXERCÍCIOS 2017/2018.

INTERESSADO: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO.

PERÍODOS EXAMINADOS: EXERCÍCIOS 2017/2018.

RELATÓRIO Nº 002/SCIA/2019.

PROAD Nº 31495/2018.

1. Introdução

Em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria a Longo Prazo – PALP, para o quadriênio de 2018-2021, aprovado pela Presidência deste Tribunal nos autos do Proad n. 24229/2017, apresentamos o resultado da auditoria realizada nos procedimentos adotados pelo Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região nos processos administrativos de licitações, adesões e atas de registro de preços, dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como na avaliação do respectivo sistema de controle interno.

Quando do planejamento da auditoria, a equipe definiu os exercícios de 2017 e 2018 como períodos de apuração, sendo necessário tal delimitação para análise do risco e seleção de amostragem, no entanto, foram incluídas situações procedimentais específicas referentes a exercícios anteriores, conforme as ocorrências encontradas.

Ressalte-se, outrossim, que os trabalhos de auditoria coadunam-se com o próprio Planejamento Estratégico Participativo – PEP do TRT da 14ª Região, válido e em vigor para o sexênio 2015-2020, em especial com os objetivos estratégicos consistentes em “maximizar os resultados da governança administrativa e judiciária” e “gerir o orçamento de forma eficiente e eficaz”.

Por fim, os trabalhos de auditoria voltados ao objeto destes autos (licitações, adesões e atas de registro de preços, dispensa e inexigibilidade de licitação) tiveram por finalidade o exame sistemático da adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos de trabalho, sistemas de informações e controles



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

internos administrativos, tal como previsto no art. 2º, I, da Resolução nº 171/2013 do Conselho Nacional de Justiça (que versa sobre as normas técnicas de auditoria nas unidades vinculadas ao CNJ), além de despontarem alinhados às disposições da legislação que regula a aquisição de bens e serviços no âmbito da administração pública.

1.1 Período de realização da auditoria

Os trabalhos de auditoria foram realizados no período de 24 de outubro de 2018 a 6 de setembro de 2019.

1.2 Composição da equipe de auditoria

A equipe de auditoria foi formada pelos servidores:

- Marcos Rogério Reis da Silva (Líder)
- Regina Socorro Freitas Zoghbi Rivoredo (Membro)
- Whander Jeffson da Silva Costa (Supervisor)

1.3 Gestores responsáveis pelo Tribunal

Gestores responsáveis pelo Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região:

- Desembargador do Trabalho Shikou Sadahiro, Presidente (2017/2018)
- Lélío Lopes Ferreira Júnior, Diretor-Geral das Secretarias (2017/2018)

1.4 Visão geral do objeto

Para se atingir os objetivos foram utilizadas as técnicas de auditoria legalmente aceitas, além da observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público, bem como ao conjunto de normas pátrias que disciplinam a aquisição de bens e serviços na Administração Pública, notadamente em face das licitações, adesões às atas de registros de preços, dispensas e inexigibilidades de licitações, todas operacionalizadas no âmbito do TRT da 14ª Região, tendo sido selecionados, por meio de amostragem e levando-se em consideração critérios de materialidade e relevância, os seguintes contratos resultantes de pregão eletrônico, dispensa e inexigibilidade de licitação:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

| SEQ PROCESSO | | OBJETO | FAVORECIDO |
|--------------|--------------------|---|---|
| 1 | 22864/2017 (PROAD) | MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE BENS IMÓVEIS | A M FIGUEIREDO |
| 2 | 24479/2017 (PROAD) | LIMPEZA E CONSERVAÇÃO | RAZÃO CONSULTORIA S E GESTÃO CONTÁBIL LTDA - ME |
| 3 | 11682/2015 (PROAD) | LIMPEZA E CONSERVAÇÃO | RAZÃO CONSULTORIA S E GESTÃO CONTÁBIL LTDA - ME |
| 4 | 24482/2017 (PROAD) | SERVIÇOS DE COPA E COZINHA | MORAES E SANTOS SERVIÇOS LTDA |
| 5 | 17399/2016 (PROAD) | SERVIÇOS DE COPA E COZINHA | MORAES E SANTOS SERVIÇOS LTDA |
| 6 | 24485/2017 (PROAD) | SERVIÇO MÉDICO-HOSPITALAR, ODONTOLÓGICO E LABORATORIAIS/SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS | UNIMED DE RONDÔNIA – COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO |
| 7 | 24496/2017 (PROAD) | VIGILÂNCIA OSTENSIVA | IMPERIAL VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PRIVADA LTDA - EPP |
| 8 | 1761/2015 (ESAP) | VIGILÂNCIA OSTENSIVA | IMPERIAL VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PRIVADA LTDA - EPP |
| 9 | 24504/2017 (PROAD) | VIGILÂNCIA OSTENSIVA | PROTEGE S.A. PROTEÇÃO E TRANSPORTE DE VALORES |
| 10 | 15163/2016 (PROAD) | VIGILÂNCIA OSTENSIVA | PROTEGE S.A. PROTEÇÃO E TRANSPORTE DE VALORES |
| 11 | 24566/2017 (PROAD) | APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL | MORAES E SANTOS SERVIÇOS LTDA |
| 12 | 21440/2017 (PROAD) | APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL | MORAES E SANTOS SERVIÇOS LTDA |
| 13 | 24835/2017 (PROAD) | SUPORTE DE INFRAESTRUTURA DE TIC | ACECO TI S.A. |
| 14 | 1919/2015 (ESAP) | SUPORTE DE INFRAESTRUTURA DE TIC | ACECO TI S.A. |
| 15 | 24841/2017 (PROAD) | SUPORTE A USUÁRIOS DE TIC | LANLINK SERVIÇOS DE INFORMÁTICA S.A. |
| 16 | 2465/2015 (PROAD) | SUPORTE A USUÁRIOS DE TIC | LANLINK SERVIÇOS DE INFORMÁTICA S.A. |
| 17 | 24847/2017 (PROAD) | COMUNICAÇÃO DE DADOS E REDES EM GERAL | OI MÓVEL S.A. EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL |
| 18 | 25232/2018 (PROAD) | EQUIPAMENTOS DE TIC | POSITIVO TECNOLOGIA S.A. |
| 19 | 25558/2018 (PROAD) | APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL; MATERIAL ELÉTRICO E ELETRÔNICO | CIRCUITOS ENGENHARIA LTDA - ME |
| 20 | 22186/2017 (PROAD) | APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL; MATERIAL ELÉTRICO E ELETRÔNICO | CIRCUITOS ENGENHARIA LTDA - ME |



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

| | | | |
|-----------------------------------|--------------------|---|---|
| 21 | 26678/2018 (PROAD) | MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE BENS IMOVEIS | J C M NETO CONSTRUÇÕES – EIRELI - ME |
| 22 | 27195/2018 PROAD | MOBILIÁRIO EM GERAL | TECNOASTAS INDÚSTRIA E COMÉRCIO – EIRELI - EPP |
| 23 | 24506/2017 (PROAD) | COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES AUTOMOTIVOS | TICKET SOLUÇÕES HDFGT S.A. |
| 24 | 24503/2017 (PROAD) | MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE BENS VEÍCULOS | BRASILCARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA |
| 25 | 24577/2017 (PROAD) | MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS | UNISYSTEM, SERVIÇOS E COMÉRCIO LTDA - ME |
| 26 | 24721/2017 (PROAD) | PRODUÇÃO JORNALÍSTICA | EFICAZ ASSESSORIA EM COMUNICAÇÃO LTDA - ME |
| 27 | 24724/2017 (PROAD) | LIMPEZA E CONSERVAÇÃO | ELETROPORTO SERVIÇOS EIRELI - ME |
| 28 | 24728/2017 (PROAD) | LIMPEZA E CONSERVAÇÃO | IMUNIZADORA PROTEGE COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI - ME |
| 29 | 25095/2018 (PROAD) | SERVIÇO MÉDICO-HOSPITALAR, ODONTOLÓGICO E LABORATORIAIS | PRIMAVIDA ODONTOLOGIA DE GRUPO LIMITADA |
| 30 | 25762/2018 (PROAD) | AQUISIÇÃO DE SOFTWARE PRONTO | INGRAM MICRO TECNOLOGIA E INFORMÁTICA LTDA |
| DISPENSA E INEXIGIBILIDADE | | | |
| SEQ | PROCESSO | OBJETO | FAVORECIDO |
| 1 | 24337/2017 (PROAD) | CONTRATAÇÃO SERVIÇOS DE EMISSÃO DE PASSAGENS AÉREAS, COMISSÃO E CORRETAGENS | ARANCÍBIA VIAGENS LTDA - ME |
| 2 | 24478/2017 (PROAD) | SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA | COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ACRE |
| 3 | 25684/2018 (PROAD) | SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO EM GERAL | EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS |
| 4 | 25899/2018 (PROAD) | SERVIÇOS DE SELEÇÃO E TREINAMENTO | FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS |
| 5 | 24568/2017 (PROAD) | LOCAÇÃO DE IMÓVEIS | XIMENES E MOTA LTDA |
| 6 | 24491/2017 (PROAD) | CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA | CENTRAIS ELÉTRICAS DE RONDÔNIA S.A. CERON |
| 7 | 24571/2017 (PROAD) | MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS | DIGITRO TECNOLOGIA S.A. |
| 8 | 25422/2018 (PROAD) | ASSINATURA DE PERIÓDICOS E ANUIDADES | EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS |
| 9 | 25437/2018 (PROAD) | ASSINATURA DE PERIÓDICOS E ANUIDADES | EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS |
| 10 | 25649/2018 (PROAD) | SERVIÇO DE SELEÇÃO E TREINAMENTO | R. NAKAYAMA ASSESSORIA EMPRESARIAL - ME |



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

| | | | |
|----|--------------------|---|--|
| 11 | 28256/2018 (PROAD) | ASSINATURA DE PERIÓDICOS E ANUIDADES | EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS |
| 12 | 24219/2017 (PROAD) | SERVIÇOS DE PUBLICIDADE LEGAL | FUNDO DE IMPRENSA NACIONAL/EXEC.ORC.FINANC. |
| 13 | 25248/2018 (PROAD) | ASSINATURAS DE PERIÓDICOS E ANUIDADES | EDITORA FÓRUM LTDA |
| 14 | 25256/2018 (PROAD) | ASSINATURAS DE PERIÓDICOS E ANUIDADES | EDITORA FÓRUM LTDA |
| 15 | 28029/2018 (PROAD) | ASSINATURAS DE PERIÓDICOS E ANUIDADES | EDITORA FÓRUM LTDA |
| 16 | 28062/2018 (PROAD) | ASSINATURAS DE PERIÓDICOS E ANUIDADES | EDITORA FÓRUM LTDA |
| 17 | 24493/2017 (PROAD) | SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO | COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DE RONDÔNIA CAERD |
| 18 | 26067/2018 (PROAD) | ASSINATURAS DE PERIÓDICOS E ANUIDADES | V3 SERVICES INFORMAÇÃO E CONSULTORIA LTDA |
| 19 | 24543/2017 (PROAD) | SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES | OI S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL |
| 20 | 26961/2018 (PROAD) | COMPUTAÇÃO EM NUVEM – SOFTWARE COMO SERVIÇO (SAAS) | NP CAPACITAÇÃO E SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA |
| 21 | 28004/2018 (PROAD) | SERVIÇO DE SELEÇÃO E TREINAMENTO | BERTINI DO BRASIL LTDA |
| 22 | 28178/2018 (PROAD) | ASSINATURA DE PERIÓDICOS E ANUIDADES | LTR EDITORA LTDA |
| 23 | 24848/2017 (PROAD) | MANUTENÇÃO CORRETIVA/ADAPTATIVA E SUSTENTAÇÃO SOFTWARES | ORACLE DO BRASIL SISTEMAS LTDA |
| 24 | 27977/2018 (PROAD) | SERVIÇO DE SELEÇÃO E TREINAMENTO | LTR DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL |
| 25 | 27993/2018 (PROAD) | ASSINATURAS DE PERIÓDICOS E ANUIDADE | OPEN TREINAMENTOS EMPRESARIAIS E EDITORA LTDA |

1.5 Metodologia utilizada

A partir de prévia reunião no âmbito da Secretaria de Controle Interno e Auditoria e nos termos do Plano Anual de Auditoria a Longo Prazo – PALP, para o quadriênio de 2018-2021, aprovado pela Presidência deste Tribunal, foram levantados os processos e contratos de licitações, adesões a ata de registro de preço, dispensa e inexigibilidade de licitação, alusivos aos exercícios 2017/2018.

Por intermédio do levantamento supramencionado, foi possível selecionar uma amostragem dos processos/contratos, os quais constituíram objeto dos testes de auditoria.

Importante registrar, outrossim, que por ocasião do planejamento dos trabalhos de auditoria, com base na legislação, modelos de referência e decisões do Tribunal de Contas da União, foram elaboradas as matrizes de planejamento da auditoria, cujos conteúdos foram submetidos à análise e deliberação dos servidores



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

integrantes da unidade de controle interno.

O desenvolvimento dos testes de auditoria ocorreu nos seguintes moldes:

- Verificou-se se os contratos de aquisição de bens e serviços possuíram todas as cláusulas e requisitos essenciais, com definição do objeto conforme licitado e ao disposto na legislação; se foram executados nos prazos, etapas, quantidades e qualidades, conforme definido no instrumento respectivo; se o pagamento dos valores contratados foi realizado de acordo com a legislação e o instrumento contratual.
- Analisou-se se as contratações decorreram de um prévio plano de aquisição; se houve definição adequada do serviço ou objeto contratado; se houve apreciação do edital por parte da área jurídica, com a devida publicidade do certame nos meios e prazos adequados; se participaram do certame empresas com regularidade jurídico-fiscal.
- Verificou-se se as contratações mediante dispensa de licitação se enquadraram em uma das hipóteses do artigo 24 da Lei 8.666/93, com as necessárias caracterizações e justificativas; se as contratações por inexigibilidade foram realizadas com base nas disposições legais do art. 25 da referida lei; se houve evidências de fracionamento de despesas, de tal sorte a contrariar a obrigação de licitar.

Por fim, as análises de auditoria empreendidas tiveram por referências normativas a Constituição Federal de 1988; Lei n. 8.666/1993; Portarias n. 1204/2009 (Disciplina processos de aquisição de bens e serviços no TRT14); 572/2008 e 1179/2013 (Atribuições Fiscal do Contrato); 888/11 (Especificações mínimas no pedido); 1082/13 (Trata da modelagem dos fluxos dos processos de aquisição de bens e serviços); 2535/13 (Cria o *check-list* para gestores do TRT-14ª Região, contemplando as fases de instrução, contratação e pagamento de despesas); 1290/14 (Disciplina o controle orçamentário dos saldos de empenho das contratações); 2145/15 (Estabelece diretrizes básicas relativas ao Plano Anual de Aquisições); 0910/16 (Alterou a Portaria GP n. 3036/2013, estabelece metodologia de pesquisas de preços e outras providências); Planejamento de Contratações de TIC (Resolução CNJ nº 182/2013) Manual TCU Licitações e Contratos e decisões do Tribunal de Contas da União.

1.6 Montante de recursos fiscalizados

Consoante as informações da Secretaria de Orçamento e Finanças, constante do respectivo Relatório Fiscal, o montante das despesas a título de licitações: pregão eletrônico, dispensa e inexigibilidade de licitação, nos exercícios de 2017 e 2018, correspondeu às expressões financeiras de R\$24.917.917,40 e R\$30.295.219,52, respectivamente.

O importe dispendido na modalidade pregão eletrônico, referente ao ano de 2017, correspondeu a R\$21.315.404,41. Já em relação aos processos de dispensa



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

de licitações a cifra respectiva foi de R\$2.312.109,67. Quanto ao montante de recursos fiscalizados a título de inexigibilidade correspondeu a quantia de R\$1.290.403,32.

De outra parte, referente ao ano de 2018, o importe dispendido na modalidade pregão eletrônico correspondeu a R\$26.570.505,82. Já em relação aos processos de dispensa de licitações a cifra respectiva foi de R\$2.588.775,85. Quanto ao montante de recursos fiscalizados a título de inexigibilidade correspondeu a quantia de R\$1.135.937,85.

Do universo de processos de licitações e contratos disponibilizados por informação da Secretaria de Orçamento e Finanças, relativo aos anos de 2017 e 2018, foram selecionados, por amostragem, 30 pregões e 25 processos de dispensa e inexigibilidade.

1.7 Benefícios estimados da fiscalização

É possível elencar como benefícios estimados da presente fiscalização, além da possibilidade de correção de impropriedades verificadas, o incremento dos critérios de adequação, eficiência e economicidade dos processos de trabalho, sistemas de informação e controles internos administrativos.

2. Contratos de Pregão Eletrônico, Dispensa e Inexigibilidade de licitação

De modo geral, observamos que os trabalhos e testes de auditoria revelaram que o Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região tem desenvolvido com regularidade as aquisições de bens e serviços, atendendo os critérios legais, principalmente nas fases de instrução dos pedidos e respectiva formação dos contratos, inclusive dispendo de um conjunto de normas internas suficientes para propiciar tal finalidade.

Nesses moldes, da amostragem dos processos decorre a conclusão de que os contratos oriundos de pregões eletrônicos encontram-se revestidos de todas as cláusulas e requisitos, com o respectivo objeto conforme licitado, parecer jurídico prévio, levando em consideração, ademais, um planejamento de aquisição anual de bens e serviços, estando de igual modo observada a regularidade das contratações pelas modalidades de dispensa e inexigibilidade de licitação, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei n. 8.666/93, com as devidas caracterizações e justificativas, inclusive com a coexistência dos pareceres do setor jurídico.

Não obstante, as atividades de auditoria possibilitaram a identificação de algumas falhas e inconsistências, inclusive quanto à fiscalização e gerenciamento dos contratos, conforme será demonstrado nos itens seguintes.

Antes, porém, consideramos importante o necessário registro acerca das providências administrativas envidadas por força da anterior auditoria em processos de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

licitações e contratos, referentes ao exercício 2016.

3. AUDITORIA REALIZADA E CONCLUÍDA NOS PROCESSOS DE LICITAÇÕES, ADESÕES E ATAS DE REGISTRO DE PREÇO, DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, REFERENTE AO EXERCÍCIO 2016 (autos do Proad n. 21889/2017)

Implementada, desenvolvida e concluída a auditoria nos processos de licitações, adesões a atas de registro de preço, dispensa e inexigibilidade de licitação referente ao exercício 2016, constante dos autos do Proad n. 21889/2017, a Presidência desse Regional, acolhendo-a na integralidade, impôs a adoção das seguintes medidas:

a) considerando o apontado no item 3.1, a adoção das providências para fins de implemento dos mecanismos necessários, quanto às exigências previstas na Lei n. 8.666/93, art. 67, §1º, na Portaria n. 0572/2008 do TRT da 14ª Região, art. 1º, IV e XI, bem como o disposto no item 9.2.2, do acórdão n. 675/2015 – TCU – Plenário, para cumprimento da prática de registro das ocorrências relacionadas à execução dos contratos, em local próprio, preferencialmente informatizado, separado do resto dos autos do processo original;

b) considerando o apontado no item 3.2, avalie a possibilidade de implementar medidas necessárias para fins de assegurar o equilíbrio acerca do quantitativo de contratos fiscalizados por fiscal de contrato, com vistas a possibilitar um melhor acompanhamento da execução contratual, em conformidade com o disposto nos arts. 58, III, e 67, caput, nas Portarias nºs 2535/2013 e 1290/2014, e no Acórdão 2.831/2011 – TCU – Plenário;

c) a adoção das medidas necessárias, tendo em vista as ocorrências apontadas nos itens 3.3.1, 3.3.2 e 3.3.3, visando ao aprimoramento das rotinas administrativas da atuação dos fiscais, gestores e demais unidades administrativas envolvidas no processo, referentes ao acompanhamento e implementação das fases de empenho, liquidação e pagamento das despesas oriundas de contratos administrativos firmados por esse Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, seja por licitação, dispensa ou inexigibilidade, com a finalidade de possibilitar a melhoria na execução contratual e mitigação de riscos, em atenção às disposições decorrentes dos arts. 37, caput, e 167 da CRFB/88; da Lei Complementar 116/2001; da Lei n. 8.666/93, arts. 58, III, 67, caput, e 71; da Lei n. 4.320/64, arts. 60 e 63; das Portarias n.s 1290/2014 e 2535/2013, e dos posicionamentos constantes dos Acórdãos Nº 6055/2010 – TCU – 1ª Câmara; 599/2007 – TCU – Plenário; 1659/2015 – TCU – Plenário; 6886/2012 – TCU – 2ª Câmara; 763/2013 – TCU – 1ª Câmara.

d) a adoção das providências junto à SETIC, para exclusão das assinaturas do Diretor-Geral e do Presidente deste Egrégio, nos Documentos de Oficialização da Demanda doravante elaborados, sem prejuízo do implemento do mapeamento do Processo de Trabalho de Contratações de TIC, nos ditames dos artigos 12, § 7º e 13, § 1º Resolução CNJ Nº 182/2013.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Por intermédio do plano de ação colacionado no doc. 68, retificado pelo de doc. 71, a Secretaria Administrativa apontou as medidas necessárias para o saneamento e resolução dos achados de auditoria, ocasião em que algumas medidas foram adotadas, tais como: expedição do Memorando n. 34/2019/TRT14/SA (doc. 72) às unidades administrativas (CSILS, SETIC, SOF, SGEF, Serviços Gráficos e NMP), de sorte a alertá-las para o cumprimento das diretrizes registradas no relatório de auditoria, e o Memorando n. 35/2019/TRT14/SA (doc. 73), cujo objeto tratou da solicitação de capacitação permanente dos servidores na área de licitações e contratos.

Outrossim, a Secretaria Administrativa convocou as unidades administrativas envolvidas com o objeto da referida auditoria, com a finalidade de esclarecer eventuais dúvidas ou questionamentos quanto aos achados, não obtendo um bom êxito com a convocação, haja vista que para o evento de reunião compareceu apenas um único servidor (doc. 76).

Em seguida, por intermédio do Memorando n. 42/2019/TRT14/SA, a Secretaria Administrativa, após fazer breves esclarecimentos quanto às providências até então adotadas em relação aos achados de auditoria (edição da Portaria n. 2047/2018, para otimizar as contratações no âmbito desse Regional; implantação do Projeto Comprar Bem, que aguarda a emissão de ato normativo, e que viabilizará a definição de papéis relacionados à segregação das atividades de gestão e fiscalização contratual; e autuação do Proad n. 3557/209, o qual empreenderá os estudos importantes para mitigar a sobrecarga de contratos sob a responsabilidade do setor de engenharia), dentre outros, concluiu pela possibilidade de arquivamento do referido feito.

Em face dessa proposição, a Diretoria-Geral encaminhou os autos à Secretaria de Controle Interno para conhecimento e adoção das providências julgadas cabíveis, tendo esta unidade de controladoria, ato contínuo, apresentado à Diretoria-Geral a Requisição de Documentos e Informações n. 033/SCIA/2019, cuja parte conclusiva do referido expediente resultou nos seguintes moldes consignados:

(...)

Em que pese a manifestação conclusiva da SA, contudo, não vislumbramos por ora que os autos devam ser submetidos aos trâmites finais, haja vista que, em face do conteúdo do próprio plano de ação externado no doc. 71, outras ações se revelariam importantes para salvaguardar o cumprimento efetivo da decisão presidencial, bem como das respectivas proposições alvitadas no relatório de auditoria.

Dentre elas, recomendamos:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

- a) o registro, nos autos e por parte das unidades auditadas, acerca de quais as providências foram efetivamente adotadas para efeito de corrigir ou mitigar as irregularidades detectadas no relatório de auditoria;
- b) informações sobre a eventual deflagração de processo de trabalho, com o escopo de analisar, identificar e corrigir as falhas detectadas. Por exemplo, no tocante à irregularidade de realização de despesas sem prévio empenho, identificou-se os riscos inerentes aos procedimentos de liquidação e pagamento e as ações correspondentes para evitá-los ou mitigá-los?
- c) a adoção de ações ou de compromissos dos gestores das unidades, consistentes em minimizar ou suprimir as irregularidades administrativas identificadas, em razão do estrito cumprimento da normatização legal externa e interna, e com a delimitação de responsabilidades e prazos para o implemento das medidas importantes de cumprimento da decisão presidencial, entre outras.

Ante o exposto, solicitamos que sejam apresentadas nos autos as informações e/ou documentos, visando atender os itens acima, observadas as diretrizes sugeridas por essa unidade de controladoria.

Os autos da auditoria de 2016, portanto, a par de se encontrarem atualmente sob o monitoramento dessa unidade de controle interno, ainda necessitam do incremento de outras providências perante a Secretaria Administrativa e Diretoria-Geral, em conformidade com a diligência recentemente deflagrada por força da RDI n. 033/SCIA/2019, estando pendentes, portanto, para a finalidade de cumprimento da decisão da Presidência, bem como para o respectivo arquivamento.

4. Achados de auditoria

4.1 Falhas na execução dos contratos administrativos firmados. Ausência de anotações de ocorrências em registro próprio.

4.1.1. Situação encontrada

Em razão da análise dos autos dos processos submetidos aos testes de auditoria, bem ainda em face do entendimento consubstanciado no acórdão TCU 675/2015 – Plenário, que estabelece a necessidade de anotações de ocorrências em registro próprio acerca da execução de contratos firmados pelos respectivos entes públicos, separadas do resto dos autos dos processos, para regularização de falhas ou defeitos observados, por força da disposição normativa do § 1º, art. 67 da Lei n. 8.666/93, identificamos que o referido achado ainda se encontra pendente de cumprimento pelas unidades administrativas, desde a auditoria em processos de licitações realizada no ano de 2016.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Diante disso, solicitou-se à Secretaria Administrativa, por intermédio da RDI n. 026/SCIA/2019, os devidos esclarecimentos e/ou juntada de documentos para os fatos acima elencados

Em resposta, a Secretaria Administrativa evidenciou os seguintes esclarecimentos, com respaldo na Manifestação n. 61/2019/TRT14/SA:

1. Tratam os presentes da Requisição de Documentos e Informações da Secretaria de Controle Interno e Auditoria que solicita esclarecimentos ou juntada de documentos, quanto à auditoria realizada em licitações e contratos no exercício de 2016, em especial quanto ao cumprimento do item “a” do processo PROAD 21889/2017, para que fosse adotada a prática de registro das ocorrências relacionadas à execução dos contratos, em local próprio, preferencialmente informatizado, separado do resto dos autos do processo original.
2. Em que pese andamento processual consoante narrado na RDI em questão, com a devida vênia, de plano, aponto que a Lei 8.666 tem mais de 25 anos e data de uma época inicial dos computadores, internet e outros mecanismos de controle digital, razão pela qual tal controle deve ser mesmo, penso, de forma mais informatizada, célere e confiável possível.
3. Outro ponto a se destacar é em relação ao custo x benefício de cada contrato. Há contratos de valores diminutos, para os quais a ação e controle a ser deflagrada com todos os atores envolvidos, possa ficar mais dispendioso que a manutenção do próprio contrato.
4. Verifica-se que dos quase 90 contratos vigentes no TRT da 14ª Região, aproximadamente 10 merecem um controle mais rígido, acurado, visto serem os que envolvem prestação de serviços de natureza continuada com cessão de mão de obra em sua execução.
5. Quanto às demais contratações, por tratar-se de aquisição de equipamentos, produtos ou serviços a serem fornecidos ou prestados de forma pontual e/ou esporádica, salvo melhor juízo, nosso entendimento é de que esse controle e fiscalização devem ser efetuados de forma distinta e bem mais simples.
6. Ainda em relação aos contratos com cessão de mão de obra, necessário registrar que é praxe no Regional, abertura de processo para pagamento dos serviços em cada exercício, e mensalmente, quando do pagamento dos serviços, é condição para o repasse do valor devido às empresas, a emissão de Relatório de Fiscalização no qual são registradas as ocorrências relativas a irregularidades eventualmente verificadas, de modo que em verdade o controle em questão já é efetuado nos PROAD's de pagamento dos contratos, em autos apartados das aquisições, mensalmente.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

7. Assim, solicitamos que a Secretaria de Controle Interno, em prestígio aos princípios da Eficiência, Razoabilidade e Economicidade, os quais regem a Administração Pública, analise a possibilidade de optar entre 2 linhas de atuação para os processos de prestação de serviços com cessão de mão de obra, quais sejam:

7.1 - Reconhecimento de que o controle de fiscalização é feito mensalmente com o registro de possíveis irregularidades no processo de pagamento anual;

7.2 - Determinação de abertura de PROAD específico para controle de fiscalização dos contratos com cessão de mão de obra, aproximadamente em 10 (dez) Proads cuja instrução consistirá basicamente na juntada dos Relatórios de Fiscalização acostados aos processos de pagamento anual.

8. É a Manifestação que submetemos à análise da Secretaria de Controle Interno e Auditoria.

4.1.2. Critérios

- a) Lei n. 8.666/93, art. 67, §1º; Portaria n. 0572/2008, art. 1º, IV e XI;
- b) Acórdão n. 675/2015 – TCU – Plenário.

4.1.3. Evidências

- a) Manifestação n. 61/2019/TRT14/SA.

4.1.4. Causas

- a) desconhecimento da legislação, inclusive normatização interna, acerca da necessidade de registro das ocorrências referentes à execução do contrato;
- b) ausência de monitoramento quanto ao cumprimento do disposto na Portaria 0572/2008;
- c) desconhecimento por parte dos servidores (fiscais de contrato) quanto às suas atribuições e responsabilidades.

4.1.5 Efeitos

- a) menor eficiência quanto ao acompanhamento da execução do contrato;
- b) falha no cumprimento da legislação (Lei n. 8.666/93, art. 67, §1º), da Portaria 0572/2008 do TRT da 14ª Região, art. 1º, IV e XI, bem como do disposto no item 9.2.2, do acórdão n. 675/2015 – TCU – Plenário.

4.1.6. Conclusão

De início, importante destacar que foi encaminhado à Secretaria Administrativa o Relatório Preliminar de Auditoria (doc. 86), em atendimento ao disposto no art. 37, § 1º, da Resolução CNJ nº 171/2013, para possibilitar os eventuais esclarecimentos adicionais por parte da unidade auditada.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Em atendimento, a Secretaria Administrativa apresentou as seguintes considerações:

Conforme sugestão dessa conceituada Secretaria, esta unidade administrativa encaminhará memorando circular aos fiscais de contrato com orientações para o preenchimento dos registros das ocorrências durante a execução do contrato, por intermédio da edição de planilhas eletrônicas, que possam possibilitar a consolidação dos registros e uma célere pesquisa sobre o item contratual, pelo que se presume que a recomendação será cumprida.

Efetivamente, o preceito destacado no art. 67, § 1º, da Lei n. 8.666/93, assim dispõe:

“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.”

A diretriz prevista em lei, conforme visto, impõe o dever de o representante da administração registrar todas as possíveis ocorrências referentes à execução do contrato, com vistas à finalidade primordial de regularização das faltas ou defeitos observados.

Por outro lado, é cediço que na esfera administrativa desse TRT da 14ª Região prevalece a prática de resolução dos incidentes contratuais nos próprios autos do processo administrativo que cuida do contrato, ou mesmo nos processos de pagamentos (anual), conforme relatado pela Secretaria Administrativa em resposta à requisição de informações dessa controladoria (RDI n. 026/SCIA/2019).

Com efeito, o Tribunal de Contas da União evidencia por força do acórdão n. 675/2015 – Plenário, ser efetivamente necessário o registro das ocorrências relacionadas à execução dos contratos, em local próprio, separado do resto dos autos do processo, incumbência essa que decorre de imperativo legal (art. 67 da Lei n. 8.666/93), impondo à administração, bem ainda aos gestores e fiscal de contratos, o fiel cumprimento desse comando.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Ademais, essa mesma diretriz está consignada no âmbito administrativo desse Tribunal do Trabalho da 14ª Região, por força da Portaria n. 0572/2008 (que disciplina as atribuições do fiscal do contrato), nos seguintes termos:

“Portaria n. 0572, de 18 de março de 2008.

O Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, no uso de suas atribuições legais, e (...)

CONSIDERANDO o art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993(...)

RESOLVE definir as atribuições dos Fiscais de Contratos e estabelecer as providências correlatas.

Art. 1º. São atribuições do Fiscal do Contrato:

(...)

IV – Registrar as reclamações, impugnações e outras informações relevantes que, eventualmente, venham a ocorrer durante a execução do contrato, mantendo, para esse fim, um “livro de Ocorrências”, ou outro tipo de controle que o substitua;

(...)

XI – Manter, para o devido acompanhamento, cópias do Projeto Básico, do Contrato e de seus aditivos correspondentes à contratação em que figure como Fiscal, bem como o 'Livro de Ocorrências' atualizado, que ficarão devidamente acautelados, sob sua responsabilidade. [g.n.]

Diante desse quadro, constatou-se que no âmbito da gestão dos contratos de aquisição de bens e serviços deste TRT da 14ª Região, não vem ocorrendo o registro das ocorrências relacionadas à execução dos contratos, em local próprio, separado do resto dos autos do processo original, conforme estabelecem as exigências previstas na Lei n. 8.666/93 (art. 67, §1º), na Portaria n. 0572/2008 do TRT da 14ª Região (art. 1º, IV e XI), bem como do disposto no item 9.2.2, do acórdão n. 675/2015 – TCU – Plenário.

Em que pesem as considerações e proposições alternativas apresentadas pela Secretaria Administrativa, para fins de atender a regra de registro próprio das ocorrências, separado dos autos do processo originário, observamos que as diretrizes oriundas da Lei n. 8.666/93 (art. 67, §1º), da Portaria n. 0572/2008 do TRT da 14ª Região (art. 1º, IV e XI), bem como do disposto no item 9.2.2, do acórdão n. 675/2015 – TCU – Plenário, têm por principal objetivo tutelar a administração das eventuais faltas ou defeitos que possam ocorrer nas relações contratuais, e, via de consequência, redundar em prejuízo à administração e ao erário.

Nessa compreensão, s.m.j., necessário salientar que as opções sugeridas pela Secretaria Administrativa possuem importância para as situações e finalidades específicas já abrangidas na normatização interna desse Regional, distintas do objetivo traçado nas referidas diretrizes mencionadas no parágrafo anterior.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Em outras palavras, no tocante à proposta prevista no item 7.1, é cediço que a fiscalização mensal ali mencionada diz respeito estritamente ao atendimento dos requisitos legais pela contratada, para possibilitar o pagamento mensal das despesas, em conformidade com as regras estabelecidas na Portaria n. 0385/2012, art. 4º, incisos I a VII (que regula os fluxos dos processos de pagamentos relativos aos contratos de natureza continuada).

Quanto à proposição de abertura de Proad específico (item 7.2) “cuja instrução consistirá basicamente na juntada dos Relatórios de Fiscalização acostados aos processos de pagamento anual”, acreditamos tratar-se de procedimento que possa resultar improdutivo e/ou destituído de um propósito eficaz, na medida em que o relatório de serviço cumpre e exaure a sua finalidade no Proad de pagamento anual, mês a mês, de tal sorte que uma vez ocorrida alguma irregularidade na prestação de serviços essa inconsistência poderá implicar na adoção de outras providências administrativas (glosa ou dedução do valor devido, inflição de multas, dentre outras), que poderão ser abordadas e resolvidas nos autos originários ou de pagamento, conforme o caso, sem prejuízo do registro das ocorrências no sítio próprio e informatizado, já sugerido em auditoria.

Importante destacar que os registros das ocorrências durante a execução do contrato poderão ser realizados, no modo de ver dessa controladoria, por intermédio da edição de simples planilhas eletrônicas, que possam possibilitar ao fiscal do contrato a consolidação dos registros e uma célere pesquisa sobre o iter contratual, uma vez que a efetiva adoção de providências para coibir as faltas e defeitos detectados serão reportados e tratados, conseqüentemente, nos autos originários, apartados ou nos autos de pagamento.

Vale destacar, ademais, que o implemento da prática de registros das ocorrências relacionadas à execução contratual poderá constituir-se em importante ferramenta de governança e controle no tocante ao desenvolvimento dos contratos no âmbito do TRT da 14ª, pois além de ir ao encontro do planejamento das contratações, uma vez que possibilita a consolidação das informações acerca dos contratos já formalizados com a administração, corrobora para o conhecimento e identificação de faltas e defeitos, permitindo que o Regional adote previamente regras editalícias ou de procedimento que possam refrear possíveis impropriedades na execução dos futuros contratos, além de orientar o fiscal do contrato por intermédio de um banco de dados com informações úteis.

Relevante anotar, também, que apesar de a Lei n. 8.666/93 contar com mais de 25 anos, em período contemporâneo com o início da utilização em massa das ferramentas e tecnologias da informação, ainda assim prevalecem preservados os efeitos de incidência da regra prevista no art. 67, § 1º, conforme reconhecido pelo



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas da União, por força do Acórdão n. 675/2015 – Plenário.

No que se refere à variável do custo-benefício para fins de avaliar a pertinência em se adotar a regra de registro das ocorrências relacionadas com a execução dos contratos, levando em consideração o universo de contratos desse regional, natureza, objeto e valor diminuto das contratações, s.m.j., julgamos que a referida proposição da SA não possa ser acolhida, uma vez que a diretriz que determina o registro decorre de imperativo de lei, não comportando um juízo discricionário que possa pôr a salvo de sua aplicação um ou outro contrato.

Por fim, adotar a linha de proposição estabelecida no item 7.1, no sentido de reconhecer atendida a premissa dos registros das ocorrências, e, portanto, do controle da fiscalização, por intermédio do processo de pagamento anual, poderia implicar em negar vigência às regras previstas na Lei n. 8.666/93 (art. 67, §1º), na Portaria n. 0572/2008 do TRT da 14ª Região (art. 1º, IV e XI), bem como no disposto no item 9.2.2, do acórdão n. 675/2015 – TCU – Plenário.

4.1.7 Proposta de encaminhamento

Recomenda-se à administração desse TRT da 14ª Região, reiterar a adoção das providências por meio da Diretoria-Geral das Secretarias, para fins de implemento dos mecanismos necessários, com vistas às exigências previstas na Lei n. 8.666/93 (art. 67, §1º), na Portaria n. 0572/2008 do TRT da 14ª Região (art. 1º, IV e XI), bem como do disposto no item 9.2.2, do acórdão n. 675/2015 – TCU – Plenário, para cumprimento da prática de registro das ocorrências relacionadas à execução dos contratos, em local próprio, preferencialmente informatizado, separado do resto dos autos do processo original, devendo as unidades administrativas (SA, CSILS, SETIC, SEGEP), previamente, tomar ciência e observar os fundamentos estabelecidos nos itens **4.1, 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5, 4.1.6 e 4.1.7.** do relatório de auditoria.

4.2 Ausência de comprovação de registro dos contratos no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG.

4.2.1. Situação encontrada.

Os testes de auditoria demonstraram inexistir nos autos de formação dos contratos a informação de registros no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, conforme previsto no art. 16 da Lei n. 13.473/2017.

Em face dessa constatação, encaminhou-se a Requisição de Documentos e Informações n. 015/SCIA/2019 à Secretaria Administrativa, solicitando os esclarecimentos necessários.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Em resposta, a Secretaria Administrativa encaminhou o Memorando n. 28/2019/CLC/SA, nos seguintes termos conclusivos:

“(…) Em resposta à Requisição de Documentos e Informações nº 015/SCIA/2019, e de ordem do Secretário Administrativo, participo que todos os contratos referentes aos exercícios de 2017 e 2018 foram lançados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, conforme previsto no art. 16 da Lei nº 13.473/2017.

Outrossim, ressalta-se que o referido sistema é operado em plataforma que não permite a extração de relatórios.

Dessa feita, autuou-se o PROAD nº 1993/2019 para proceder os estudos com a finalidade de demonstrar algum tipo de evidência, estabelecendo-se, no entanto, uma adequada relação de custo-benefício para a efetivação do controle pretendido.

(…)”

Outrossim, foi encaminhado à Secretaria Administrativa o Relatório Preliminar de Auditoria (doc. 86), em atendimento ao disposto no art. 37, § 1º, da Resolução CNJ nº 171/2013, para possibilitar os eventuais esclarecimentos adicionais, ocasião em que a referida unidade administrativa assim reiterou:

Considerando que não há possibilidade de extração de relatórios pelo Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, conforme orientação dessa conceituada Secretaria, esta Unidade Administrativa já registra, mensalmente, as informações sobre os lançamentos de Contratos e Termos Aditivos, no PROAD Nº 1993/2019, pelo que se presume que a recomendação foi cumprida.

Com efeito, importante salientar que o Siasg é um sistema concebido para facilitar e agilizar os processos de compra e aquisição de materiais e serviços, com a finalidade de integrar os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e, portanto, com abrangência nacional e disponibilidade de utilização por inúmeras unidades administrativas (*in* intra.serpro.gov.br).

Nesse quadro, a Lei n. 13.473, de 8 de agosto de 2017, que trata das diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018, assim preconizou por força do seu respectivo art. 16, *in verbis*:

“Art. 16. Os órgãos e as entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento deverão disponibilizar, no Sistema



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv, no que couber, informações referentes aos contratos e aos convênios ou instrumentos congêneres firmados, inclusive com o georreferenciamento das obras, e a identificação das categorias de programação e das fontes de recursos quando se tratar de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as normas estabelecidas pelo Poder Executivo.”

Conforme se observa, a regra legal, reiterada constantemente nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é no sentido de que os órgãos da administração pública federal, integrantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos, devem, necessariamente, providenciar o registro dos seus contratos no sistema Siasg.

4.2.2. Critérios:

Lei n. 13.473, de 8 de agosto de 2017, art. 16.

4.2.3. Evidências:

Memorando n. 28/2019/CLC/SA.

4.2.4. Causa:

Ausência de informação nos autos dos processos que cuidam da formação dos contratos acerca da realização dos registros no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG.

4.2.5. Efeitos

Atividades e testes de auditoria com menor eficiência e eficácia, no tocante ao cumprimento da Lei n. 13.473/17, eis que ausentes os dados de informações para possibilitar a rastreabilidade e, em consequência, a comprovação do registro dos contratos no SIASG.

4.2.6. Conclusão

Sem demérito dos estudos que deverão ser realizados pela Secretaria Administrativa nos autos do Proad n. 1993/2019, o registro dos contratos no SIASG decorre de exigência legal a ser cumprida pela administração, de tal sorte que resulte comprovado nos mesmos autos que possibilitaram a formação do contrato o fornecimento da informação nesse sentido, inclusive por mera certificação que possa consignar a eventual numeração de ordem do registro, a data, hora, entre outras informações úteis, possibilitando a rastreabilidade das informações por parte da unidade de auditoria interna quanto ao efetivo cumprimento da lei.

4.2.7. Proposta de encaminhamento



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Que a Secretaria Administrativa, sem prejuízo dos estudos que serão realizados nos autos do Proad n. 1993/2019, a par de implementar os registros dos contratos de aquisição de bens e serviços no SIASG, promova, em seguida, o fornecimento da informação dos registros nos próprios autos do processo que possibilitou a formação do contrato, podendo para tanto se utilizar de certificação, com a eventual numeração de ordem do registro, a data, hora, entre outras informações viáveis. Antes, porém, deve necessariamente tomar ciência e observar os fundamentos estabelecidos nos itens **4.2, 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4, 4.2.5, 4.2.6 e 4.2.7.** do relatório de auditoria.

4.3 Inconsistências nas fases de monitoramento da execução dos contratos, referentes à realização e comprovação das garantias contratuais, à ausência do ateste do fiscal do contrato nos relatórios de serviços e em notas fiscais, e não juntada dos relatórios de serviços.

Por força dos testes de auditoria realizados nos proad's n.s 22864/2017, 22186/2017, 22558/2018, 24566/2017, 21440/2017, 17399/2016, 24482/2017, 15163/2016, 24504/2017, foram detectadas as seguintes inconsistências:

4.3.1. Proad n. 22864/2017:

A análise dos docs. 24 (minuta de edital), 92 (Contrato n. 09/2018 e publicações) e 122 (Contrato n. 12/2018 e publicações) e dos posteriores atos demonstrou inexistir nos autos a comprovação de realização da garantia contratual por parte da contratada (cláusulas quintas dos contratos).

Diante disso, foi encaminhada a RDI n. 003/SCIA/2019 ao fiscal do contrato, solicitando os devidos esclarecimentos e/ou juntada de documentos para os fatos acima elencados.

Em resposta, foram colacionados aos autos, em 07/02/2019, os documentos comprobatórios da realização da garantia contratual.

Embora atendida prontamente a solicitação desta unidade de controladoria, observa-se que a providência de comprovação nos autos da garantia contratual se deu muito após às solicitações e determinações constantes dos autos do Proad 22864/17, conforme se depreende dos docs. 92 e 122 (contratos e publicações), devendo haver melhoria dos controles internos nesse particular aspecto, com a efetiva atuação do fiscal do contrato.

Com efeito, não se revela compatível com os princípios da eficiência e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

efetividade da administração eventuais ausências de monitoramento ou falta de cobrança tempestiva quanto ao cumprimento das obrigações assumidas pela contratada, relacionada à garantia contratual, valendo lembrar, diante disso, o preceito contido no art. 58, inciso III, da Lei n. 8.666/93, que confere à administração a ampla e irrestrita prerrogativa de fiscalizar os contratos administrativos.

4.3.2 Proad n. 25558/2018 (Processo originário 22186/2017):

A análise dos docs. 98, 100, 105, 117, 119 e 125 dos autos do Proad 22186/17 demonstrou inexistir a comprovação de realização da garantia contratual por parte da contratada (cláusula quinta do contrato).

Diante disso, foi encaminhada a RDI n. 007/SCIA/2019 ao fiscal do contrato, solicitando os devidos esclarecimentos e/ou juntada de documentos para os fatos acima elencados.

Em resposta, foram colacionados aos autos, em 15/02/2019, os documentos comprobatórios da realização da garantia contratual (doc. 133).

Com efeito, necessário frisar que o contrato n. 44/2017 consubstanciou expressamente, por intermédio de sua cláusula quinta, constituir obrigação da contratada providenciar a garantia contratual, impreterivelmente, em 5 (cinco) dias úteis contados da data da assinatura do contrato, sob pena de ser-lhe imputada a multa descrita na Cláusula Doze do Contrato.

Ocorre, todavia, que a providência de comprovação nos autos da garantia complementar contratual se deu muito após o prazo de 5 (cinco) dias úteis da assinatura do contrato, e bem depois das solicitações e determinações constantes dos autos do Proad n. 22186/17, conforme se depreende dos docs. 98, 100, 105, 117, 119 e 125.

Nesse sentido, observe-se que o 1º Termo Aditivo foi assinado em 21/03/2018 e o 2º Termo aditivo subscrito em 14/12/2018 (docs. 103 e 124 dos autos do Proad n. 22186/17), ao passo que a empresa contratada providenciou o implemento da nova garantia em 24/01/2019 (doc. 132), sendo que a respectiva comprovação nestes autos da garantia complementar ocorreu somente em 15/02/19, após esta controladoria interna instar o fiscal do contrato para tanto, nos termos da RDI n. 07/SCIA/2019 (doc. 133).

Além disso, não constou dos autos o registro de possível adoção de providências por parte dos fiscais do contrato, para efeito de cobrar, acompanhar e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

fiscalizar o cumprimento pela contratada da referida obrigação, conforme a exigência contratual prevista no parágrafo único da cláusula quinta do contrato n. 44/2017.

No caso dos autos, a realização de nova garantia revelou-se como medida necessária para atender as regras contratuais, tendo a referida diretriz sido previamente registrada e estabelecida tanto nos pareceres de docs. 98 e 117 quanto nos despachos de docs. 100 e 119, todos constantes do Proad n. 22186/17.

Nesse contexto, a lei federal de licitações concede o respaldo legal para a exigibilidade das garantias necessárias, por intermédio dos termos contratuais, nas contratações de obras, serviços e compras, em conformidade com o disposto no seu art. 56, §§ 1º e 2º, segundo o qual:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)

II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Nesse cenário, com a finalidade de mitigar impropriedades dessa natureza e aprimorar os controles internos de realização e comprovação da garantia contratual, consideramos indispensável que as exigências de nova garantia ou seu complemento, já previstas no contrato originário, sejam reproduzidas expressamente no termo aditivo contratual, dando-se inequívoca ciência ao fiscal do contrato, bem como fazendo inserir dispositivo contratual (cláusula), ou diretriz, que vincule o pagamento mensal, posterior à assinatura do novel termo contratual, à realização prévia da comprovação da garantia contratual.

Necessário salientar, outrossim, que não se revela compatível com os princípios da eficiência e efetividade da administração eventuais ausências de monitoramento ou falta de cobrança tempestiva do fiscal do contrato, quanto ao



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

cumprimento das obrigações assumidas pela contratada, no tocante à prestação regular da garantia contratual, valendo lembrar, diante disso, o preceito contido no art. 58, inciso III, da Lei n. 8.666/93, que confere à administração a ampla e irrestrita prerrogativa de fiscalizar os contratos administrativos.

De outra parte, as certidões consubstanciadas nos docs. 21, 44, 72, 87, 108, 130, 159, 166, 183 e 212, sob a compreensão dessa unidade de auditoria, não atendem à exigência normativa constante do art. 4º, inciso III e § 2º da Portaria n. 0385/2012.

Os dispositivos mencionados encontram-se nos seguintes termos redigidos:

Portaria n. 0385/2012:

(...)

Art. 4º Os processos de pagamentos de despesas deverão ser instruídos, obrigatoriamente, com os seguintes documentos:

(...)

III – relatório circunstanciado para os casos de prestação de serviços, previsto na Ordem Serviço n. 02/2002.

(...)

§ 2º O Relatório de Serviço apresentado pelo fornecedor, quando atestado pelo fiscal do contrato ou outro servidor competente, dispensa a apresentação do Relatório de que trata o inciso III do *caput*.

Nesse contexto, os relatórios apresentados pelo fornecedor dos serviços nos docs. 04, 38, 61, 82, 101, 123, 150/157, 176, 195 e 210, não foram submetidos ao ateste do fiscal do contrato, o que viabilizaria inclusive a ausência de relatório circunstanciado por parte da administração. Portanto, para o efetivo cumprimento da norma, far-se-ia necessário o expresso “ateste” do fiscal do contrato nos relatórios de serviços apresentados.

Por outro lado, importante e digna de registro positivo a boa prática levada a efeito pela Secretaria Administrativa nos autos do Proad 22186/17, prevista na Portaria GP n. 1886/2017, na medida em que implementadas as realizações de check-list para conferência de atendimento aos requisitos legais, inerentes às modalidades de editais de licitações.

Também merecedora de elogio, a elaboração contínua pelo setor de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

engenharia, nos autos do Proad 25558/18, das Planilhas de Controle de Saldo de Empenhos (docs. 109, 129, 158, 166, 183 e 211), em atendimento às diretrizes da Portaria GP n. 1290/2014 (disciplina o controle orçamentário dos saldos de empenho), o que certamente corrobora para uma execução orçamentária em conformidade com o planejamento, isenta de irregularidades quanto à ausência de saldo de empenho para fazer frente aos pagamentos das despesas, bem ainda atenta à disposição normativa do art. 60 da Lei n. 4.320/64, que veda expressamente a realização de despesa sem prévio empenho.

4.3.3 Proad n. 24566/2017 (Processo originário 21440/2017):

As análises dos autos dos Proad's n.s 24566/17 e 21440/17 demonstraram inexistir a comprovação de realização de nova garantia contratual por parte da contratada (cláusula sétima do contrato n. 38/2017), tendo em vista o novo período de vigência do contrato, constante do 1º Termo Aditivo (30/10/2018 a 29/10/2019).

Diante disso, encaminhou-se a Requisição de Documentos e Informações n. 014/SCIA/2019 à Coordenadoria de Serviços de Infraestrutura, Logística e Segurança, solicitando fossem apresentados os devidos esclarecimentos e/ou juntada de documentos para o referido fato, consistente na ausência de comprovação de nova garantia contratual (complemento) por parte da empresa contratada.

Regularmente cientificada conforme se observa do doc. 37 (Proad 31495/2018 – auditoria), a CSILS encaminhou à contratada os termos do Ofício n. 008/CSILS/2018 (doc. 39), de 19/03/2019, instando-a a comprovar a garantia contratual complementar exigida, tendo em vista a assinatura do 1º Termo Aditivo.

Em seguida, a contratada apresentou a garantia, e a CSILS, a seu turno, providenciou a respectiva juntada dos documentos comprobatórios aos autos do Proad n. 21440/2017 (docs. 134/135), deixando de apresentar, contudo, os eventuais esclarecimentos quanto à demora no cumprimento da exigência contida na cláusula sétima do contrato.

Com efeito, necessário inicialmente frisar que o contrato n. 38/2017 possui uma falha regulamentar/estrutural, consistente na ausência de disposição contratual que delimite o prazo para comprovação da garantia contratual. É que, via de regra, a cláusula que versa sobre essa incumbência traz em seu teor a exigência de que a comprovação da garantia ocorra, impreterivelmente, em 5 (cinco) dias úteis contados da assinatura do contrato.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Ademais, não constou dos autos o registro de possível adoção de providências por parte dos fiscais do contrato, para efeito de cobrar, acompanhar e fiscalizar o cumprimento pela contratada da referida obrigação.

Conforme é cediço e no caso dos autos, a realização de nova garantia revelou-se como medida necessária para atender as regras contratuais, tendo a referida diretriz sido previamente registrada e estabelecida tanto no parecer de doc. 104 quanto no despacho presidencial de doc. 106, ambos constantes do Proad n. 21440/2017.

Nesse contexto, a lei federal de licitações concede o respaldo legal para a exigibilidade das garantias necessárias, por intermédio dos termos contratuais, nas contratações de obras, serviços e compras, em conformidade com o disposto no seu art. 56, §§ 1º e 2º, segundo o qual:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)

II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Nesse cenário, com a finalidade de mitigar as impropriedades dessa natureza e aprimorar os controles internos de realização e comprovação da garantia contratual, consideramos indispensável que as exigências de nova garantia ou seu complemento, já previstas no contrato originário, sejam reproduzidas expressamente no termo aditivo contratual, dando-se inequívoca ciência ao fiscal do contrato, bem como fazendo inserir dispositivo contratual (cláusula), ou diretriz, que vincule o pagamento mensal, posterior à assinatura do novel termo contratual, à realização prévia da comprovação da garantia contratual.

Necessário salientar, outrossim, que não se revela compatível com os



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

princípios da eficiência e efetividade da administração eventuais ausências de monitoramento ou falta de cobrança tempestiva do fiscal do contrato, quanto ao cumprimento das obrigações assumidas pela contratada, no tocante à prestação regular da garantia contratual, valendo lembrar, diante disso, o preceito contido no art. 58, inciso III, da Lei n. 8.666/93, que confere à administração a ampla e irrestrita prerrogativa de fiscalizar os contratos administrativos.

De outra parte, as informações constantes das certidões das notas fiscais de docs. 110 (nota fiscal referente ao pagamento de julho/18) e 200 (nota fiscal referente ao pagamento de novembro/18), sob a compreensão dessa unidade de auditoria, não atenderam às exigências normativas previstas no art. 1º, VII, da Portaria n. 0572/2008, na Portaria n. 2535/2013, item 38, bem como nos arts. 3º, § 1º, 4º, inciso I, 7º, parágrafo único, da Portaria n. 0385/2012.

Nesse sentido, as impropriedades dizem respeito à ausência de comprovação das assinaturas dos fiscais do contrato, por ocasião do necessário ateste das notas fiscais. A propósito, a Portaria n. 0572/2008 (que define as atribuições dos Fiscais de Contratos) assim estabelece:

Art. 1º São atribuições do Fiscal do Contrato:

(...)

VII – Efetuar análise dos valores constantes das planilhas e notas fiscais/faturas apresentadas pela empresa contratada, atestando a veracidade das informações, certificando-as em caso de regularidade, devendo atentar para os demais documentos necessários à quitação da despesa previstos no Contrato, bem como para o seu prazo de pagamento. [g.n.]

Importante também mencionar que, por força da Portaria n. 2535/2013 (criou o *check-list* para gestores), no item sobre as diretrizes para a liquidação das despesas oriundas dos contratos, há comando expresso no respectivo item 38 que impõe a devida certificação da nota fiscal por parte do fiscal do contrato, e, em consequência, aposição expressa de sua assinatura naquele documento.

Além dessas disposições, as normatizações estabelecidas no bojo da Portaria n. 0385/2012 (que regula o processo de pagamento de despesas, corrente e de capital), encontram-se nos seguintes termos redigidas:

Portaria n. 0385/2012:

(...)

Art. 3º O pagamento da despesa só será realizado após a sua regular liquidação pelo fiscal ou outro servidor designado no instrumento contratual e/ou processo.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

§ 1º A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor e será efetuada por meio de certificação, no corpo da nota fiscal, atestando a efetiva entrega dos produtos ou prestação dos serviços.

§ 2º Quando o recebimento de materiais ou serviços ocorrer por meio de Comissão devidamente constituída para esse fim, a liquidação dar-se-á por Termo de Recebimento.

(...)

Art. 4º Os processos de pagamentos de despesas deverão ser instruídos, obrigatoriamente, com os seguintes documentos:

I – nota fiscal liquidada;

(...)

Nesse contexto, portanto, as notas fiscais destacadas no presente tópico não foram submetidas ao regular ateste do fiscal do contrato. Em outros termos, muito embora os referidos documentos tenham sido produzidos com as redações que dariam respaldo ao ateste, por outro lado não tiveram a devida e regular aposição da assinatura do fiscal do contrato.

Outrossim, tão significativa se revela a providência da regular liquidação da nota fiscal, apresentada para pagamento nos moldes do mencionado § 1º do art. 3º e art. 4º e incisos, com a certificação do fiscal do contrato mediante a aposição de sua assinatura no corpo da nota fiscal e atendimento de outros requisitos ali previstos, que o art. 7º do mesmo diploma normativo assim disciplina:

Art. 7º O Fiscal do Contrato ou a Unidade responsável, observado o prazo para pagamento estabelecido no instrumento contratual e/ou no processo, encaminhará o respectivo processo ou documentos pertinentes à Secretaria de Orçamento e Finanças, a quem compete verificar o cumprimento do artigo 4º, realizar os cálculos dos tributos devidos e elaborar a Ficha de Controle de Pagamento.

Parágrafo único. Em sendo constatada a ausência de quaisquer documentos relacionados no artigo 4º, a Secretaria de Orçamentos e Finanças instará o Fiscal do Contrato a quem compete regularizar as pendências encontradas. [grifos acrescidos]

O regramento destacado, como visto, a par de exigir a regularidade de toda documentação hábil para o pagamento respectivo, impõe que, uma vez não cumprida essa orientação, deverá a Secretaria de Orçamento e Finanças instar o fiscal do contrato para que assim o faça.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

No caso dos autos, nem o fiscal do contrato empreendeu de forma esmerada a certificação das notas fiscais alusivas aos pagamentos dos meses de julho e novembro de 2018, como também a SOF deixou de instá-lo para que providenciasse a regularização necessária nesse sentido.

4.3.4 Proad n. 24482/2017 (Processo originário 17399/2016):

As análises dos autos dos Proad's n.s 17399/16 e 24482/17 demonstraram inexistir a comprovação de realização de nova garantia contratual por parte da contratada (cláusula quinta do contrato 02/2017), tendo em vista o novo período de vigência do contrato, constante do 4º Termo Aditivo (10/1/2019 a 9/1/2020).

Além disso, dos autos do Proad n. 24482/17 observa-se que a garantia contratual constante da apólice de doc. 06 foi prestada em prazo muito superior ao determinado no item II, da cláusula quinta do contrato 02/2017 (doc. 02), uma vez que a contratada deveria tê-la comprovado, impreterivelmente, em 5 (cinco) dias úteis contados da assinatura do contrato realizada em 10/1/2017 (doc. 02), o que não ocorreu, haja vista que a comprovação se deu somente em 26/10/2017 (doc. 06).

A propósito, essa inobservância por parte da contratada atrai a incidência da penalidade prevista no citado item II da cláusula quinta, que estabelece a aplicação da multa descrita na cláusula doze do contrato, inclusive cabendo ao fiscal do contrato cobrar, acompanhar e fiscalizar o cumprimento pela contratada da referida obrigação, nos termos do § 1º da referida cláusula quinta contratual.

Nesse contexto, a lei federal de licitações concede o respaldo legal para a exigibilidade das garantias necessárias, por intermédio dos termos contratuais, nas contratações de obras, serviços e compras, em conformidade com o disposto no seu art. 56, §§ 1º e 2º, segundo o qual:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)

II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

III - fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Diante disso, foi encaminhada a RDI n. 27/SCIA/2019 ao fiscal do contrato, solicitando os devidos esclarecimentos e/ou juntada de documentos para os fatos acima elencados.

Em resposta, foi colacionada aos autos a manifestação da CSILS (Inf. 001-19), constante do doc. 75 destes autos de auditoria, proad n. 31495/18, ocasião em que a referida unidade, a par de reconhecer que “a exigência contratual à entrega da apólice passou despercebida”, registrou que, apesar dessa lacuna, não ocorreu nenhum prejuízo nos demais termos do contrato. Destacou, ao final, que “fato como o ocorrido não voltarão (sic) a acontecer quer no contrato inicial que nos seus termos aditivos”.

Não obstante os esclarecimentos prestados, observa-se que a CSILS não apresentou nenhuma informação quanto à indagação dessa unidade de controladoria, relacionada à ausência de comprovação de realização de nova garantia contratual por parte da contratada, tendo em vista a vigência do 4º Termo Aditivo ao contrato, limitando-se apenas a responder a uma das indagações, aquela relacionada à apresentação tardia da garantia contratual, em prazo muito superior ao determinado no item II, da cláusula quinta do contrato n. 02/2017.

De fato, não constou dos autos o registro de possível adoção de providências por parte dos fiscais do contrato, para efeito de cobrar, acompanhar e fiscalizar o cumprimento pela contratada da referida obrigação.

Conforme é cediço e no caso dos autos, a realização de nova garantia revelou-se como medida necessária para atender as regras contratuais, tendo a referida diretriz sido previamente registrada e estabelecida tanto no parecer de doc. 238 quanto no despacho presidencial de doc. 240, ambos constantes do Proad n. 24482/2017.

Nesse cenário, com a finalidade de mitigar as impropriedades dessa natureza e aprimorar os controles internos de realização e comprovação da garantia contratual, consideramos indispensável que as exigências de nova garantia ou seu complemento, já previstas no contrato originário, sejam reproduzidas expressamente no termo aditivo contratual, dando-se inequívoca ciência ao fiscal do contrato, bem como fazendo inserir dispositivo contratual (cláusula), ou diretriz, que vincule o pagamento mensal, posterior à assinatura do novel termo contratual, à realização



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

prévia da comprovação da garantia contratual.

Necessário salientar, outrossim, que não se revela compatível com os princípios da eficiência e efetividade da administração eventuais ausências de monitoramento ou falta de cobrança tempestiva do fiscal do contrato, quanto ao cumprimento das obrigações assumidas pela contratada, no tocante à prestação regular da garantia contratual, valendo lembrar, diante disso, o preceito contido no art. 58, inciso III, da Lei n. 8.666/93, que confere à administração a ampla e irrestrita prerrogativa de fiscalizar os contratos administrativos.

Com efeito, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem sido uníssona para destacar a importância de a administração pública se precaver com esse mecanismo de prestação das garantias contratuais, de sorte a prevenir danos ao erário, oriundos de eventuais inadimplementos por parte das empresas contratadas, inclusive sob pena de responsabilização do agente público, conforme é possível observar do item 9.2.3, do Acórdão n. 2467/2017 – Plenário (no mesmo sentido: Acórdãos 859/2006 – Plenário, 265/2010 – Plenário, 1573/2008 - Plenário):

“ (...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 243 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, em:

9.1. determinar à Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) que:

(...)

9.2.3. a não exigência de prestação de garantias contratuais, conforme disposto no art. 56 da Lei 8.666/1993, tanto quanto a aceitação de modalidades de garantia ali não previstas, podem levar à responsabilização do agente público por eventuais prejuízos decorrentes de sua omissão, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992;”

Na fundamentação do relatório técnico de auditoria do TCU, que embasou a decisão mencionada, foi destacado que

“...o ambiente econômico desfavorável, em que os riscos de inadimplência de prestador de serviços se agravam, devem, via de regra, inspirar uma maior cautela do gestor público nas garantias dos contratos firmados, com vistas, justamente, a prevenir danos decorrentes desse inadimplemento, os quais, normalmente, como visto comumente por este Tribunal, dificilmente são reparados plenamente.”

Prosseguindo, e sobre outro aspecto, observou-se a ausência de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

juntada, por parte do fiscal do contrato, dos relatórios mensais circunstanciados de prestação de serviços referentes aos meses de agosto e dezembro de 2018, o que de igual modo repercute no não atendimento dos requisitos legais para possibilitar o pagamento mensal respectivo, nos moldes preconizados na Portaria n. 0385, de 26 de março de 2012, tendo em vista o disposto nos arts. 4º, 5º e 6º do referido regramento, notadamente porque a apresentação do relatório de execução dos serviços constitui-se como documento essencial para possibilitar a quitação da despesa.

Diante disso, encaminhou-se a RDI nº 028/SCIA/2019 à Coordenadoria de Serviços de Infraestrutura, Logística e Segurança, solicitando o fornecimento dos devidos esclarecimentos para os fatos acima elencados, bem ainda a juntada dos documentos comprobatórios então faltantes.

Em resposta, a CSILS informou que “nas faturas fiscais correspondentes foram alocadas em formato de carimbos a certidão que os serviços foram prestados”, bem como apresentou os relatórios exigidos (doc. 63 do proad n. 31495/18)

Todavia, apesar das informações apresentadas, é importante frisar que o simples registro da certidão nas faturas fiscais não atende o requisito legal previsto no citado art. 4º, inciso III, o qual impõe a apresentação do relatório circunstanciado para os casos de prestação de serviços, estando evidenciado na normatividade, ademais, que a nota fiscal liquidada representa requisito distinto estabelecido no mesmo art. 4º (inciso, I), que de igual modo também deverá ser observado pelo fiscal do contrato, para fins de possibilitar o pagamento das despesas mensais.

Nesse sentido, vejamos a literalidade das disposições legais mencionadas:

“Portaria n. 0385, de 26 de março de 2012.
(...)

Art. 4º Os processos de pagamentos de despesas deverão ser instruídos, obrigatoriamente, com os seguintes documentos:

I – nota fiscal liquidada;

(...)

III – relatório circunstanciado para os casos de prestação de serviço, previsto na Ordem de Serviço n. 02/2002.

Outrossim, tão significativa se revela a providência da regular liquidação da nota fiscal, apresentada para pagamento nos moldes do mencionado § 1º do art. 3º e art. 4º e incisos, com a certificação do fiscal do contrato mediante a aposição de sua assinatura no corpo da nota fiscal e atendimento de outros requisitos ali previstos, a exemplo da apresentação do relatório de serviços prestados, que o art. 7º do mesmo



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

diploma normativo assim disciplina:

Art. 7º O Fiscal do Contrato ou a Unidade responsável, observado o prazo para pagamento estabelecido no instrumento contratual e/ou no processo, encaminhará o respectivo processo ou documentos pertinentes à Secretaria de Orçamento e Finanças, a quem compete verificar o cumprimento do artigo 4º, realizar os cálculos dos tributos devidos e elaborar a Ficha de Controle de Pagamento.

Parágrafo único. Em sendo constatada a ausência de quaisquer documentos relacionados no artigo 4º, a Secretaria de Orçamentos e Finanças instará o Fiscal do Contrato a quem compete regularizar as pendências encontradas.
[grifos acrescidos]

O regramento destacado, como visto, a par de exigir a regularidade de toda documentação hábil para o pagamento respectivo, impõe que, uma vez não cumprida essa orientação, deverá a Secretaria de Orçamento e Finanças instar o fiscal do contrato para que assim o faça.

No caso dos autos, nem o fiscal do contrato empreendeu de forma esmerada a apresentação do relatório mensal dos serviços prestados nos meses de agosto e dezembro de 2018, como também a SOF deixou de instá-lo para que providenciasse a regularização necessária nesse sentido.

Por fim, far-se-á necessário que o fiscal do contrato também promova a juntada dos relatórios de serviços apresentados nesses autos de auditoria (doc. 63), nos autos do Proad n. 24482/2017, certificando tal providência.

4.3.5 Proad n. 24504/2017 (Processo originário 15163/2016):

As análises dos autos dos Proad's n.s 15163/16 e 24504/17 demonstraram inexistir a comprovação de realização de nova garantia contratual por parte da contratada (cláusula sétima do contrato n. 34/2016), de forma tempestiva e oportuna ao curso do ajuste contratual, tendo em vista as disposições constantes do 3º e 5º Termos Aditivos (docs. 135 e 173).

Com efeito, necessário frisar que o contrato n. 34/2016 possui uma falha regulamentar/estrutural, consistente na ausência de disposição contratual que delimite o prazo para comprovação da garantia contratual. É que, via de regra e no âmbito desse Regional da 14ª Região, a cláusula que versa sobre essa incumbência traz em seu teor a exigência de que a comprovação da garantia ocorra, impreterivelmente, em 5 (cinco) dias úteis contados da assinatura do contrato.

Tal medida reveste-se de crucial importância, principalmente porque a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

não previsão e indicação de prazo para a comprovação da garantia pode possibilitar, inoportunamente, a sua realização em momento muito posterior à assinatura do contrato, deixando este a descoberto, sem garantia, por considerável lapso de tempo, como ocorrido no caso dos autos. Nesse sentido, observe-se que o 3º Termo Aditivo foi assinado em 13/04/2018 e o 5º Termo aditivo subscrito em 26/11/2018 (docs. 135 e 173 dos autos do Proad n. 15163/16), ao passo que a empresa contratada providenciou a comprovação do seguro garantia somente em 15/01/19 (doc. 178).

Além disso, não constou dos autos o registro de possível adoção de providências por parte dos fiscais do contrato, para efeito de cobrar, acompanhar e fiscalizar o cumprimento pela contratada da referida obrigação.

No caso dos autos, a realização de nova garantia revelou-se como medida necessária para atender as regras contratuais, tendo a referida diretriz sido previamente registrada e estabelecida tanto nos pareceres de docs. 126 e 167 quanto nos despachos de docs. 128 e 169, todos constantes do Proad n. 15163/2016.

Nesse contexto, a lei federal de licitações concede o respaldo legal para a exigibilidade das garantias necessárias, por intermédio dos termos contratuais, nas contratações de obras, serviços e compras, em conformidade com o disposto no seu art. 56, §§ 1º e 2º, segundo o qual:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)

II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Nesse cenário, com a finalidade de mitigar as impropriedades dessa natureza e aprimorar os controles internos de realização e comprovação da garantia contratual, consideramos indispensável que as exigências de nova garantia ou seu



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

complemento, já previstas no contrato originário, sejam reproduzidas expressamente no termo aditivo contratual, dando-se inequívoca ciência ao fiscal do contrato, bem como fazendo inserir dispositivo contratual (cláusula), ou diretriz, que vincule o pagamento mensal, posterior à assinatura do novel termo contratual, à realização prévia da comprovação da garantia contratual.

Necessário salientar, outrossim, que não se revela compatível com os princípios da eficiência e efetividade da administração eventuais ausências de monitoramento ou falta de cobrança tempestiva do fiscal do contrato, quanto ao cumprimento das obrigações assumidas pela contratada, no tocante à prestação regular da garantia contratual, valendo lembrar, diante disso, o preceito contido no art. 58, inciso III, da Lei n. 8.666/93, que confere à administração a ampla e irrestrita prerrogativa de fiscalizar os contratos administrativos.

Ainda da análise dos referidos autos, as informações constantes das certidões das notas fiscais de docs. 152 (notas fiscais referentes ao pagamento de julho/18), sob a compreensão dessa unidade de auditoria, não atenderam às exigências normativas previstas no art. 1º, VII, da Portaria n. 0572/2008, na Portaria n. 2535/2013, item 38, bem como nos arts. 3º, § 1º, 4º, inciso I, 7º, parágrafo único, da Portaria n. 0385/2012.

Nesse sentido, as impropriedades dizem respeito à ausência de comprovação das assinaturas do fiscal do contrato, por ocasião do necessário ateste das notas fiscais. A propósito, a Portaria n. 0572/2008 (que define as atribuições dos Fiscais de Contratos) assim estabelece:

Art. 1º São atribuições do Fiscal do Contrato:

(...)

VII – Efetuar análise dos valores constantes das planilhas e notas fiscais/faturas apresentadas pela empresa contratada, atestando a veracidade das informações, certificando-as em caso de regularidade, devendo atentar para os demais documentos necessários à quitação da despesa previstos no Contrato, bem como para o seu prazo de pagamento. [g.n.]

Importante também mencionar que, por força da Portaria n. 2535/2013 (criou o *check-list* para gestores), no item sobre as diretrizes para a liquidação das despesas oriundas dos contratos, há comando expresso no respectivo item 38 que impõe a devida certificação da nota fiscal por parte do fiscal do contrato, e, em consequência, a aposição expressa de sua assinatura naquele documento.

Além dessas disposições, as normatizações estabelecidas no bojo da Portaria n. 0385/2012 (que regula o processo de pagamento de despesas, corrente e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

de capital), encontram-se nos seguintes termos redigidas:

Portaria n. 0385/2012:

(...)

Art. 3º O pagamento da despesa só será realizado após a sua regular liquidação pelo fiscal ou outro servidor designado no instrumento contratual e/ou processo.

§ 1º A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor e será efetuada por meio de certificação, no corpo da nota fiscal, atestando a efetiva entrega dos produtos ou prestação dos serviços.

§ 2º Quando o recebimento de materiais ou serviços ocorrer por meio de Comissão devidamente constituída para esse fim, a liquidação dar-se-á por Termo de Recebimento.

(...)

Art. 4º Os processos de pagamentos de despesas deverão ser instruídos, obrigatoriamente, com os seguintes documentos:

I – nota fiscal liquidada;

(...)

Nesse contexto, portanto, as notas fiscais destacadas no presente tópico não foram submetidas ao regular ateste do fiscal do contrato. Em outros termos, muito embora os referidos documentos tenham sido produzidos com as redações que dariam respaldo ao ateste, por outro lado não tiveram a devida e regular aposição da assinatura do fiscal do contrato.

Outrossim, tão significativa se revela a providência da regular liquidação da nota fiscal, apresentada para pagamento nos moldes do mencionado § 1º do art. 3º e art. 4º e incisos, com a certificação do fiscal do contrato mediante a aposição de sua assinatura no corpo da nota fiscal e atendimento de outros requisitos ali previstos, que o art. 7º do mesmo diploma normativo assim disciplina:

Art. 7º O Fiscal do Contrato ou a Unidade responsável, observado o prazo para pagamento estabelecido no instrumento contratual e/ou no processo, encaminhará o respectivo processo ou documentos pertinentes à Secretaria de Orçamento e Finanças, a quem compete verificar o cumprimento do artigo 4º, realizar os cálculos dos tributos devidos e elaborar a Ficha de Controle de Pagamento.

Parágrafo único. Em sendo constatada a ausência de quaisquer documentos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

relacionados no artigo 4º, a Secretaria de Orçamentos e Finanças instará o Fiscal do Contrato a quem compete regularizar as pendências encontradas.
[grifos acrescidos]

O regramento destacado, como visto, a par de exigir a regularidade de toda documentação hábil para o pagamento respectivo, impõe que, uma vez não cumprida essa orientação, deverá a Secretaria de Orçamento e Finanças instar o fiscal do contrato para que assim o faça.

No caso dos autos, nem o fiscal do contrato empreendeu de forma esmerada a certificação das notas fiscais alusivas aos pagamentos dos meses de julho e novembro de 2018, como também a SOF deixou de instá-lo para que providenciasse a regularização necessária nesse sentido.

Por fim, observou-se a ausência de juntada aos autos, por parte do fiscal do contrato, do relatório mensal circunstanciado de prestação de serviços referentes ao mês de janeiro de 2018, o que de igual modo repercute no não atendimento dos requisitos legais para possibilitar o pagamento mensal respectivo.

4.3.6 Critérios:

Art. 37, caput, da CRFB/88; Lei n. 8.666/93, arts. 56, §§ 1º e 2º, 58, III, 67; Portarias n.s 0572/2008, 0385/2012 e 2535/2013; Acórdãos TCU n.s 2467/2017 – Plenário, 859/2006 – Plenário, 265/2010 – Plenário, 1573/2008 - Plenário.

4.3.7 Evidências:

Proad's n.s 22864/2017, 22186/2017, 22558/2018, 24566/2017, 21440/2017, 17399/2016, 24482/2017, 15163/2016 e 24504/2017.

4.3.8 Causas:

- a) Falhas no acompanhamento ou cumprimento das medidas necessárias e/ou determinadas nos contratos/processos;
- b) Falhas na análise prévia do histórico, disposições contratuais, documentos, pareceres e despachos constantes do processo;
- c) Deficiência na rotina de controles internos, por parte de fiscais, gestores e unidades administrativas.

4.3.9 Efeitos:

- a) Fiscalização contratual inadequada, com potencialidade de trazer prejuízo à administração;
- b) Contratos desprovidos da comprovação da garantia contratual, sujeitos a possíveis prejuízos de ordem administrativa e financeira;
- c) Ocorrência de pagamentos sem observar os requisitos legais para a quitação da despesa.



4.3.10 Conclusão:

Inicialmente, importante destacar que foi encaminhado à Coordenadoria de Serviços de Infraestrutura, Logística e Segurança – CSILS, o Relatório Preliminar de Auditoria (doc. 84), em atendimento ao disposto no art. 37, § 1º, da Resolução CNJ nº 171/2013, para possibilitar os eventuais esclarecimentos adicionais por parte da unidade auditada. Contudo, não houve a apresentação de novas informações, uma vez que transcorrido *in albis* o prazo para tanto.

As inconsistências no presente tópico analisado demonstram falha técnica quanto às providências administrativas de efetivo acompanhamento da dinâmica contratual, referentes à necessária comprovação e realização da garantia contratual, à ausência do ateste do fiscal do contrato nos relatórios de serviços das empresas contratadas e em notas fiscais, bem ainda à não juntada dos relatórios de serviços aos autos respectivos.

Essas inconsistências demonstram falhas nas rotinas administrativas, revelando-se importante consignar que mesmo levando em consideração o fato de que algumas ocorrências não ocasionaram prejuízos de ordem financeira à administração, as unidades necessitam de uma melhoria em seus controles internos, visando evitar ou mitigar os riscos observados.

Nessa esteira de compreensão, o preceito constitucional previsto no art. 37 (princípio da eficiência) e as disposições legais e jurisprudenciais já citadas no presente relatório, Lei n. 8.666/93, arts. 56, §§ 1º e 2º, 58, III, e 67; Portarias n.s 0572/2008, 0385/2012 e 2535/2013; Acórdãos TCU n.s 2467/2017 – Plenário, 859/2006 – Plenário, 265/2010 – Plenário, 1573/2008 - Plenário, que demandam à administração o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos seus contratos, incluindo-se nessa premissa a necessidade de realizar os atos administrativos dentro da normalidade, inclusive com juntada de documentos e informações importantes em autos correspondentes, com comprovação das garantias contratuais e realização de forma regular dos pagamentos mensais, dentre outros.

A Portaria n. 2535/2014 desse TRT da 14ª Região, que instituiu o *check-list* para acompanhamento dos contratos, dispõe no art. 2º ser incumbência dos fiscais e gestores o acompanhamento de todas as fases do contrato administrativo, nessas abrangidas as fases de formação, fiscalização, liquidação e pagamento da despesa, tudo com vistas a evitar a ocorrência de riscos e falhas, que poderiam redundar em prejuízo à administração.

Também é relevante apontar, ser indispensável os registros administrativos e juntadas nos autos de todas as ocorrências e documentos a eles



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

afetos, até para que haja a possível rastreabilidade dos fatos e situações ocorridas ao longo da execução do contrato, tanto por parte da administração como pelos órgãos de controle.

Logo, as ocorrências apontadas nos trabalhos de auditoria, referente a fiscalização, acompanhamento ou cumprimento das exigências constantes dos processos e contratos administrativos, revelam a necessidade de melhoria nas rotinas administrativas, considerando a atuação dos fiscais, gestores e demais unidades administrativas envolvidas no processo, visando assim, aprimorar procedimentos e mitigar riscos, consoante estabelece as disposições normativas consubstanciadas na Lei n. 8.666/93, arts. 56, §§ 1º e 2º, 58, III, e 67; Portarias n.s 0572/2008, 0385/2012 e 2535/2013; e dos posicionamentos constantes dos Acórdãos TCU n.s 2467/2017 – Plenário, 859/2006 – Plenário, 265/2010 – Plenário, 1573/2008 – Plenário.

4.3.11 Proposta de encaminhamento

Que a Diretoria-Geral e Secretaria Administrativa adotem as medidas necessárias, visando ao aprimoramento das rotinas administrativas de atuação dos fiscais, gestores e demais unidades administrativas envolvidas na formação, fiscalização, liquidação e pagamento dos contratos administrativos, tendo em vista as disposições normativas consubstanciadas na Lei n. 8.666/93, arts. 56, §§ 1º e 2º, 58, III, e 67; Portarias n.s 0572/2008, 0385/2012 e 2535/2013; e os posicionamentos constantes dos Acórdãos TCU n.s 2467/2017 – Plenário, 859/2006 – Plenário, 265/2010 – Plenário, 1573/2008 – Plenário, no sentido de atender as seguintes orientações:

- a)** implementar uma atuação eficiente e eficaz quanto à fiscalização de cumprimento da obrigação de realização da garantia contratual, por parte das empresas contratadas, dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis da assinatura do contrato;
- b)** aprimorar os controles internos de realização e comprovação da garantia contratual, de sorte que as exigências de nova garantia ou seu complemento, já previstas no contrato originário, sejam reproduzidas expressamente no termo aditivo contratual, dando-se inequívoca ciência ao fiscal do contrato, bem como fazendo inserir dispositivo contratual (cláusula), ou diretriz, que vincule o pagamento mensal, posterior à assinatura do novel termo contratual, à realização prévia da comprovação da garantia contratual;
- c)** inserir em todos os contratos que demandem a realização da garantia contratual, sem prejuízo de delimitação de prazo inferior, o prazo de 5



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

(cinco) dias úteis para realização e comprovação, nos autos, da garantia contratual exigível;

d) à CSILS para providenciar junto à empresa contratada nos autos do Proad n. 24482/2017, a comprovação da novel garantia contratual, tendo em vista a vigência do 4º Termo Aditivo (10/1/2019 a 09/1/2020), bem como para realizar a juntada desta e dos relatórios de serviços referentes aos meses de agosto e dezembro de 2018, estes apresentados nos presentes autos de auditoria (doc. 63), também nos autos do Proad n. 24482/2017, certificando tal providência.

Antes da adoção das providências acima estabelecidas, porém, devem as unidades referidas, necessariamente, tomar ciência e observar os fundamentos estabelecidos nos itens **4.3, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.6, 4.3.7, 4.3.8, 4.3.9, 4.3.10 e 4.3.11** do relatório de auditoria.

4.4 Inconsistências nas fases de monitoramento da execução dos contratos e de empenho, liquidação e pagamento das despesas dos contratos administrativos.

4.4.1. Situações encontradas.

Ao ensejo dos testes de auditoria realizados nos proad's n.s 24337/2017, 25684/2018, 24496/2017, 24504/2017, 24485/2017, foram detectadas as seguintes inconsistências:

4.4.2 Proad n. 24337/2017:

Do cotejo do documento 33, referente à nota fiscal n. 0036.014 (meses de novembro e dezembro de 2017), e respectivos empenhos de docs. 42, 43, 44 e 45, observamos o possível descumprimento do artigo 60 da Lei n.º 4.320/64, haja vista que as despesas referentes aos serviços de agenciamento e fornecimento de passagens aéreas naqueles períodos foram concretizadas sem prévio empenho.

Assim sendo, embora confeccionados os empenhos n. 2017NE001836 (doc. 42), 2017NE001835 (doc. 43), 2017NE001834 (doc. 44) e 2017NE001833 (doc. 45), referida medida não tem o condão de evitar a violação do art. artigo 60 da Lei n.º 4.320/64, haja vista que a despesa sob o título de agenciamento e fornecimento de passagens aéreas foi concretizada antes da emissão daqueles documentos, ocorrida em 21 de dezembro de 2017, conforme relatado no parágrafo precedente.

Requisitou-se, ademais, informações quanto à confecção da ficha de pagamento alusiva ao mês de janeiro/2018, uma vez que detectou-se incorreção



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

quanto às referências constantes das fichas de pagamentos de docs. 86 (a referência de pagamento deveria se reportar ao mês de fevereiro e não março, haja vista que os serviços foram prestados no mês de fevereiro); 119 (a referência de pagamento deveria se reportar ao mês de março e não abril, haja vista que os serviços foram prestados no mês de março); e 158 (a referência de pagamento deveria se reportar aos meses de abril e maio, e não apenas a maio, haja vista que os serviços foram prestados nos meses de abril e maio).

Em resposta à RDI Nº 049/SCIA/2019 a Secretaria de Orçamento e Finanças apresentou os seguintes esclarecimentos:

(...)

Em relação ao item “b”, informamos que tal fato ocorreu devido ao vencimento do contrato e a decisão da Administração de realizar uma nova licitação. Enquanto a nova licitação era concluída foi realizado o contrato emergencial nº 41/2017 (doc. 31) com vigência de 180 dias a partir da assinatura realizada em 24/11/2017. Por ocasião da assinatura do referido contrato foram emitidas as notas de empenhos nº 2017NE001629 no valor de R\$29.166,50 para passagens e 2017NE0001630 no valor de R\$263,12 para taxas, ambas no plano orçamentário Apreciação de Causas Trabalhistas na Justiça do Trabalho, valores suficientes para pagamento total da fatura.

Assim, entendemos que não se trata de despesa sem prévio empenho uma vez que as notas de empenho 2017NE001629 e 2017NE00160 [sic] foram emitidas em 21-11-2017, no entanto por erro material, não foi especificado nos planos orçamentários Capacitação de Recursos Humanos e Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.

(...)

Quanto ao item “a”, informamos que o demonstrativo de pagamento de Janeiro/2018, foi produzido, apenas, por equívoco não foi juntado ao processo. Contudo, percebe-se que o valor autorizado pela Diretoria Geral foi o valor pago, conforme documento n. 67. Nos demais questionamentos, percebemos que foram apenas erros materiais quanto ao mês de referência nos demonstrativos de pagamento (Ficha de Pagamento).

Em que pesem os esclarecimentos apresentados pela SOF, a impropriedade detectada possui substancial correlação com a ausência de um prévio planejamento das unidades administrativas, haja vista que antever a execução orçamentária e os respectivos pagamentos de despesas no decorrer do exercício financeiro pressupõe obrigação legal prevista no art. 60 da Lei 4.320/64, para que as providências administrativas adotadas de último momento justamente não tumultuem a premissa normativa segundo a qual somente se admitirá a realização de despesa havendo em contrapartida o prévio empenho.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Não se há de olvidar, outrossim, da previsão normativa do art. 3º, da Portaria GP n. 1290/2014, uma vez que “Quando os valores empenhados forem insuficientes para dar cobertura ao total das despesas durante o exercício financeiro, seja em razão de alterações da estimativa de gasto ou da vigência contratual, o gestor deverá solicitar tempestivamente a devida complementação ao Ordenador de Despesas, a fim de evitar que o valor da execução da despesa seja superior ao valor empenhado”.

De outra parte, a Portaria GP n. 2535/2013, anexo I (*check-list* para gestores), no item 4 (liquidação da despesa) evidencia a seguinte indagação quanto à providência a ser adotada pelos gestores e unidade administrativas:

“Foi realizado o acompanhamento do saldo de empenho da contratação para eventual pedido ao setor competente, visando complementação ou mesmo evitar a realização de despesa sem o correspondente recurso orçamentário?”

No tocante à confecção da ficha de pagamento alusiva ao mês de janeiro/2018 e incorreções quanto às referências constantes das fichas de pagamentos de docs. 86, 119 e 158, necessário frisar que, ainda que as edições dos referidos documentos possam despontar com eventuais e simples erros materiais, tal procedimento deve ser sobretudo evitado, impondo às unidades administrativas redobrada atenção para que não ocorram possíveis prejuízos à administração, sendo certo que a liquidação deve observar a estrita correspondência com os dados que justificam a quitação, inclusive no tocante ao mês referência a que se está realizando o pagamento. É o que decorre da leitura e interpretação dos seguintes dispositivos legais:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. [g.n.]



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

4.4.3 Proad n. 25684/2018:

Do cotejo do documento 02, referente à fatura n. 0000032420 (mês de janeiro de 2018), e o respectivo empenho de doc. 08 realizado em 21/02/2018, observamos o descumprimento do artigo 60 da Lei n.º 4.320/64, haja vista que as despesas referentes aos serviços de postagens, que tiveram por termo inicial o dia 09/01/2018, foram concretizadas sem prévio empenho.

Diante disso, encaminhou-se a RDI n. 31/SCIA/2018 solicitando fossem apresentados os devidos esclarecimentos e/ou juntada de documentos para os fatos acima elencados.

Em resposta, a Secretaria de Orçamento e Finanças apresentou os seguintes esclarecimentos:

“(…) Em resposta à Requisição de Documentos e Informações nº 031/SCIA/2019 esclarecemos que, conforme disciplina o artigo 9º, caput, da Portaria GP nº 910, de 13 de maio de 2016:

‘Cada unidade gestora deverá providenciar, no máximo até o dia 30 de novembro do exercício anterior, a abertura de todos os processos de pagamento e despesas do exercício subsequente, dos quais é responsável pelo acompanhamento e fiscalização, inclusive daqueles não regidos por termo de contrato, devendo o processamento ser pelo meio do Sistema Proad’.

Assim, como se pode observar do doc. 01 do PROAD 25.684/2018 a abertura do processo para pagamento da referida despesa ocorreu em 16-02-2018 por meio do Memorando Nº 005-DSCPD/2018, cujo PROAD foi recebido na SOF em 19-02-2018. Na mesma data foi realizada a adequação da despesa e encaminhado à Diretoria-Geral para autorizar a emissão do empenho. Em 20-02-2018 a Diretoria-Geral autorizou a emissão do empenho. No dia 21-02-2018 a Secretaria de Orçamento e Finanças emitiu o empenho.

Dessa forma, a Secretaria de Orçamento e Finanças atuou dentro de suas competências e realizou suas atividades primando pela rapidez e diligência, não podendo informar o que levou aos fatos narrados na referida RDI.

No entanto, somente como o objetivo de contribuir, ressaltamos que foi publicada a Portaria GP Nº 0716, de 17 de maio de 2019, DJ nº 2724/2019, que em seu artigo 62, caput, prevê que a incumbência da abertura dos processos de pagamento de despesas passará a ser da Secretaria Administrativa com auxílio da Secretaria de Orçamento e Finanças. Tal alteração, certamente, contribuirá para que casos como esse não voltem a ocorrer.”



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Em que pesem os esclarecimentos apresentados pela SOF, a impropriedade detectada possui substancial correlação com a ausência de um prévio planejamento da unidade administrativa responsável pela gestão do contrato, *in casu*, da então Diretoria de Serviços de Cadastramento Processual e Distribuição, haja vista que antever a execução orçamentária e os respectivos pagamentos de despesas no decorrer do exercício financeiro pressupõe obrigação legal prevista no art. 60 da Lei 4.320/64, para que as providências administrativas adotadas de último momento justamente não tumultuem a premissa normativa segundo a qual somente se admitirá a realização de despesa havendo em contrapartida o prévio empenho.

De outra parte, por intermédio do parecer de doc. 06, registrou-se a necessidade de prévia apresentação das certidões de regularidade fiscal, para somente após isso ser viabilizado o pagamento referente ao mês de janeiro de 2018. Referida exigência também constou do despacho da Diretoria-Geral de doc. 07.

Não obstante, o feito seguiu para a Secretaria de Orçamento e Finanças (docs. 08, 09 e 10), que providenciou o pagamento da mencionada fatura do mês de janeiro de 2018, sem que tenham sido juntadas as certidões de regularidade fiscal atualizadas.

Tal ocorrência, demonstrou o não cumprimento das disposições normativas previstas na Portaria n. 0385/2012, a qual, dentre outras diretrizes normativas, consubstancia que os processos de pagamentos de despesas deverão ser instruídos com a certidão negativa de débitos junto ao INSS, FGTS, trabalhista e conjunta de tributos federais, estaduais e municipais, quando for o caso, todas em plena validade. Eis a literalidade do dispositivo:

Portaria n. 0385/2012:

(...)

Art. 4º Os processos de pagamentos de despesas deverão ser instruídos, obrigatoriamente, com os seguintes documentos:

(...)

II - certidão negativa de débitos junto ao INSS, FGTS, trabalhista e conjunta de tributos federais, estaduais e municipais, quando for o caso, todas em plena validade;

Ademais, nos termos da Portaria nº 2535, de 30 de setembro de 2013 (aprovou o *check-list* para gestores) há um detalhamento do procedimento que visa justamente a facilitar a atuação das unidades e gestores, no tocante à regularidade da liquidação e respectivo pagamento de despesas. Nesse sentido, os lembretes normativos previstos nos itens 29 (Foram observadas as recomendações do último



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

parecer da CJPLF ?), 30 (Foi observado o cumprimento do último despacho ?) e 32 (Foi verificado o rol de documentos exigidos no termo contratual a serem solicitados ao contratado para liquidação da despesa ?).

4.4.4 Proad n. 24496/2017:

O exame dos documentos, notas fiscais, fichas de pagamentos e comprovantes de pagamentos de ISSQN, alusivos aos autos do Proad n. 24496/2017, demonstraram a inexistência de comprovação dos recolhimentos do referido imposto, nos seguintes períodos:

Mês de fevereiro/2018: a) Nota Fiscal n. 1868 – Ouro Preto do Oeste/RO, valor a recolher do ISSQN: R\$260,73; b) Nota Fiscal n. 1870 – Cacoal/RO, valor a recolher do ISSQN: R\$616,42; c) Nota Fiscal n. 1871 – Rolim de Moura/RO, valor a recolher do ISSQN: R\$616,42; d) Nota Fiscal n. 1875 – São Miguel do Guaporé/RO, valor a recolher do ISSQN: R\$260,73.

Mês de abril/2018: a) Nota Fiscal n. 1958 - Ji-Paraná/RO, valor a recolher do ISSQN: R\$1.093,59; b) Nota Fiscal n. 1962 – Colorado do Oeste/RO, valor a recolher do ISSQN: R\$616,42; c) Nota Fiscal n. 1963 - Vilhena/RO, valor a recolher do ISSQN: R\$616,42.

Mês de setembro/2018: a) Nota Fiscal n. 2193 – Rolim de Moura/RO, valor a recolher do ISSQN: R\$966,49; b) Nota Fiscal n. 2204 Rolim de Moura, valor a recolher do ISSQN: R\$76,99 (Repactuação).

Diante disso, encaminhou-se a RDI n. 11/SCIA/2019 à Secretaria de Orçamento e Finanças solicitando fossem apresentados os devidos esclarecimentos e/ou juntada de documentos para os fatos acima elencados.

Em resposta, a Secretaria de Orçamento e Finanças informou que todos os impostos foram recolhidos, mas que apesar disso os documentos comprobatórios não foram anexados ao proad respectivo. Encaminhou, portanto, os comprovantes de pagamento dos tributos, conforme apontados pela Secretaria de Controle Interno e Auditoria.

Com efeito, os comprovantes apresentados à unidade de auditoria correspondem com os meses de referências outrora indicados por essa unidade como passíveis de comprovação de recolhimentos dos tributos, resultando com isso saneada a impropriedade detectada.

Por outro lado, caberá à Secretaria de Orçamento e Finanças dedicar especial atenção a esse sistema de controle interno, que consiste em anexar ao respectivo processo de pagamento todos os documentos alusivos às quitações que



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

ocorrem mês a mês, inclusive no tocante à comprovação dos recolhimentos tributários, em conformidade com as disposições normativas da Portaria n. 2535/2013, que delimita por meio de check-list as atividades a serem desenvolvidas pelas unidades administrativas competentes.

Imprescindível, outrossim, seja providenciado pela SOF a juntada dos comprovantes de recolhimentos nos autos do Proad n. 24496/2017 (processo originário), para fins de efetiva demonstração dos recolhimentos concretizados.

4.4.5 Proad n. 24485/2017:

Da análise dos autos, observamos que a ficha de pagamento de doc. 70 apresentou erro no cômputo do valor devido, na cifra de R\$1.250.457,00, em descompasso com a fatura de n. 560347/18 (doc. 61), que apontou a importância de R\$1.251.457,42, equívoco este que foi reproduzido também no parecer de doc. 71 e despacho de doc. 72. A impropriedade, conforme se observa da comparação dos valores sublinhados, consistiu na quantificação a menor do valor de R\$1.000,42.

Nesses termos, importante registrar que o parecer de doc. 71, produzido após a confecção da ficha de pagamento, deveria ter analisado, comparado com a devida acuidade o valor da fatura de doc. 61 com aquele apontado erroneamente na citada ficha, de sorte a evitar o erro e em consequência corrigi-lo. Não obstante, o equívoco foi corrigido posteriormente, conforme atesta o comprovante de pagamento de doc. 78, muito embora novo erro procedimental tenha sido operacionalizado, uma vez que a proposição de pagamento da diferença não foi submetida à autorização prévia da Diretoria-Geral;

De outra parte, por intermédio do expediente de doc. 91, a Chefia da Seção de Controle de Concessões de Benefícios de Pessoal certificou e alertou quanto à impropriedade no tocante à emissão da Certidão Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, em prol da empresa contratada.

Referida informação foi corroborada pela ficha de pagamento de doc. 92, uma vez que nesta constou a informação quanto ao vencimento da referida certidão. Não obstante essa impropriedade, o parecer de doc. 93 concluiu que as despesas estariam aptas ao pagamento, o que de igual modo foi corroborado pelo despacho da Diretoria-Geral de doc. 94, tendo havido, em consequência, o respectivo pagamento, sem que houvesse prévia restrição ao mesmo, para fins de regularização fiscal por parte da empresa, contrariando, com isso, as disposições normativas dos arts. 3º, 4º, inciso II, 5º, III, da Portaria n. 0385/2012 (que regula o processo de pagamento de despesas, corrente e de capital).

O regramento sob destaque é categórico ao dispor que:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Portaria n. 0385/2012:

(...)

Art. 3º O pagamento da despesa só será realizado após a sua regular liquidação pelo fiscal ou outro servidor designado no instrumento contratual e/ou processo.

(...)

Art. 4º Os processos de pagamentos de despesas deverão ser instruídos, obrigatoriamente, com os seguintes documentos:

(...)

II – certidão negativa de débitos junto ao INSS, FGTS, trabalhista e conjunta de tributos federais, estaduais e municipais, quando for o caso, todas em plena validade;

(...)

Art. 5º. Compete ao Fiscal do Contrato, antes da juntada da nota fiscal e dos demais documentos necessários à quitação da despesa, proceder à conferência desses, observando o seguinte:

(...)

III – A regularidade das Certidões Negativas de Débitos junto ao INSS, FGTS, Trabalhista e Conjunta de Tributos Federais, Estaduais e Municipais, quando for o caso;

Dessa forma, tão significativa se revela a providência da regular quitação nos moldes normativos acima indicados, que o art. 7º do mesmo diploma assim disciplina:

Art. 7º O Fiscal do Contrato ou a Unidade responsável, observado o prazo para pagamento estabelecido no instrumento contratual e/ou no processo, encaminhará o respectivo processo ou documentos pertinentes à Secretaria de Orçamento e Finanças, a quem compete verificar o cumprimento do artigo 4º, realizar os cálculos dos tributos devidos e elaborar a Ficha de Controle de Pagamento.

Parágrafo único. Em sendo constatada a ausência de quaisquer documentos relacionados no artigo 4º, a Secretaria de Orçamentos e Finanças instará o Fiscal do Contrato a quem compete regularizar as pendências encontradas.
[grifos acrescentados]



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

O regramento destacado, como visto, a par de exigir a regularidade de toda documentação hábil para o pagamento respectivo, impõe que, uma vez não cumprida essa orientação, deverá a Secretaria de Orçamento e Finanças instar o fiscal do contrato para que assim o faça.

No caso dos autos, nem o fiscal do contrato empreendeu de forma esmerada a instrução dos autos com as certidões negativas atualizadas, como também a SOF deixou de instá-lo para que providenciasse a regularização necessária nesse sentido.

De todos esses processos analisados no presente tópico, importante consubstanciar os fundamentos a seguir expostos.

Com efeito, no tocante especificamente à comprovação dos recolhimentos dos tributos de ISSQN, a Lei Complementar n. 116/2003, por força do disposto nos respectivos arts. 1º e 3º assim dispõe:

“Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.”

Art. 3º O serviço considera-se prestado, e o imposto, devido, no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXV, quando o imposto será devido no local: (...)”

Em conformidade com esse regramento, e à luz do disposto no art. 58, III, da Lei n. 8666/93, a administração pública, em cujo contexto também está inserida a administração desse TRT da 14ª, possui o encargo de exigir e fiscalizar daqueles que com ela contratam o cumprimento de suas obrigações fiscais.

Diante dessa exigência legal, o Regional da 14ª utiliza-se de redação preestabelecida em cláusulas contratuais, evidenciando a seguinte norma de procedimento:

“CLÁUSULA (...) II – A Nota Fiscal deverá vir acompanhada do DAM (Documento de Arrecadação Municipal), referente ao recolhimento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) devidamente pago ou a pagar, com prazo de 10 (dez) para efetuar o recolhimento do tributo, além das certidões relacionadas abaixo:”

Nesse mesmo sentido, a Portaria TRT14 n. 2335/2013, que aprovou a metodologia de trabalho denominada “*check-list*”, expressa em seu teor a regra segundo a qual os fiscais e gestores serão responsáveis pelo acompanhamento,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

fiscalização e gestão dos contratos firmados pelo Regional (art. 2º), valendo-se os administradores, para tanto, dos passos e roteiros previstos no anexo I da referida portaria.

No particular, o mencionado anexo I, no item 45, estabelece acerca da obrigação fiscal de recolhimento e comprovação do ISSQN junto aos contratos firmados por esse Regional, ao orientar os gestores:

“45 – No caso de serviços que demandem o recolhimento do ISSQN, foi solicitado o recolhimento pela empresa ou esta apresentou a guia DAM em tempo hábil (pelo menos, 10 dias antes do vencimento)?”

O Tribunal de Contas da União, em julgamento que abordou situação análoga a do presente tópico, conforme ementa do Acórdão Nº 6055/2010 – TCU – 1ª Câmara, assim decidiu:

“REPRESENTAÇÃO. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. SESC/RO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS QUE EXIGEM A COMPROVAÇÃO PRÉVIA DE RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS. RECUSA DE ENTREGA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO À FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL. RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS. RESPONSABILIDADE DA EMPRESA CONTRATADA. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÃO.

1. A responsabilidade pelo recolhimento de tributos recai exclusivamente sobre a empresa contratada, a teor do disposto no art. 71 da Lei 8.666/1993; nada obstante, o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos reserva ao administrador papel ativo em relação às obrigações tributárias das empresas interessadas em contratar com a administração, devendo o gestor público dar fiel observância às obrigações legais, regulamentares e contratuais tendentes a exigir da contratada o fiel cumprimento de suas obrigações fiscais.”

Conforme visto, o cenário normativo e de instrução interna revelam a necessidade da administração promover o acompanhamento da incidência do tributo a título de ISSQN, tanto em relação aos recolhimentos em si quanto à comprovação desses recolhimentos, evitando, assim, as ocorrências encontradas nos autos mencionados nesse relatório (presente tópico), relacionadas às ausências de comprovações/juntadas de recolhimentos de forma tempestiva.

Assim, as ocorrências citadas apontam para a necessidade de melhoria das rotinas administrativas e controles internos realizadas tanto pelos fiscais de contrato quanto pela Secretaria de Orçamento e Finanças, no particular aspecto.

Por outro lado, referente à realização de despesas sem o prévio empenho, a Constituição Federal de 1988 consubstancia por intermédio do art. 167, II,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

que são vedados *“a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedem os créditos orçamentários ou adicionais.”*

Nesse contexto, conforme também preconizam os arts. 60 e 63 da Lei n. 4.320/64 (que estatui normas para elaboração e controle dos orçamentos):

“Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

(...)

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I – a origem e o objeto do que se deve pagar;

II – a importância exata a pagar;

III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.”

Em sintonia com a normatização supra, o TRT da 14ª Região, levando em consideração as normas estabelecidas no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os princípios da legalidade e eficiência, bem como as lacunas identificadas pelo TCU com base no questionário perfil de governança das aquisições ciclo 2013, editou a Portaria n. 1290/2014, cujo art. 2º e respectivo parágrafo único assim dispõem:

“Portaria GP nº 1290, de 18 de junho de 2014.

(...)

Art. 2º. A prévia emissão de empenho é condição essencial para a realização de qualquer despesa, sendo que, nas contratações regidas por termo contratual, o início da execução se dará conforme prazo nele estabelecido.

Parágrafo único. Ocorrendo a realização de despesa sem prévio empenho, o gestor responsável deverá justificar circunstanciadamente a assunção da despesa sem a observância dos termos desta Portaria e, especialmente do artigo 60 da Lei n. 4.320/64, submetendo-a à consideração da Diretoria-Geral das Secretarias para apreciação e eventual reconhecimento da despesa, independente de posterior envio à Presidência do Regional para deliberação quanto à apuração de responsabilidades administrativas pelo fato.

Diante disso, essas regras quanto ao prévio e necessário empenho devem nortear as atividades dos fiscais de contratos e demais gestores desse Regional, a fim de controlar de forma eficiente e planejada a execução do orçamento anual, disponível ao pagamento das despesas nele previstas.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Das notas doutrinárias de J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis (*in A Lei 4.320 Comentada*, 31ª edição, p. 144) é possível destacar:

“O empenho constitui instrumento de programação, pois, ao utilizá-lo racionalmente, o Executivo tem sempre o panorama dos compromissos assumidos e das dotações ainda disponíveis. Isto constitui uma garantia para os fornecedores, prestadores de serviços e empreiteiros, contratantes em geral, como já foi dito.

O conceito de empenho pressupõe anterioridade. O empenho é ex-ante. Daí o receio de ter uma definição legal de empenho meramente formal. No entanto, a prática brasileira é a do empenho ex-post, isto é, depois de executada a despesa, apenas para satisfazer ao dispositivo legal, ao qual o Executivo não quer obedecer, por falta de capacidade de programação.” [g.n.]

O Tribunal de Contas da União, nessa mesma esteira de entendimento, tem sido uníssono na exigência de plena obediência ao referido preceito de lei (art. 60, Lei 4.320/64), firme no posicionamento que inviabiliza a realização de despesa sem o prévio empenho, nos termos dos seguintes precedentes, dentre outros: Acórdãos 599/2007 – TCU – Plenário; 1659/2015 – TCU – Plenário; 6886/2012 – TCU – 2ª Câmara; 763/2013 – TCU – 1ª Câmara.

De outra parte, nos autos indicados no presente tópico, além de detecção em alguns processos quanto à realização de despesas sem o prévio empenho, também foram observadas outras inconsistências referentes a ausências de saldos de empenhos (com posterior resolução por reforço aos empenhos), erros materiais e informações incorretas em fichas de pagamento.

A análise contextual, portanto, demonstra a ocorrência de fragilidade nos sistemas de controle dos procedimentos prévios afetos à liquidação e pagamento das despesas, bem ainda em face do próprio desenvolvimento da fiscalização e acompanhamento dos contratos administrativos.

Logo, percebe-se a necessidade de aperfeiçoamento da interação entre os fiscais dos contratos e demais unidades administrativas, para fins de evitar a reiteração de pagamento de despesas sem o prévio empenho.

A propósito, vale frisar que os normativos vigentes nesse Regional permitem a conclusão de que a responsabilidade pela regular liquidação – e pagamento dos contratos administrativos –, pertence a todos os gestores administrativos, indistintamente, conforme preconiza a disciplina legal da citada Portaria n. 1290/2014, Vejamos:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

“Art. 1º Os gestores de contratos deverão manter controle orçamentário dos saldos de empenho das contratações sob as quais sejam responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, regidas ou não por termo de contrato, independentemente do controle exercido pela Secretaria de Orçamento e Finanças.”

Parágrafo único. Para realização do controle de que trata o *caput*, os gestores das unidades administrativas e judiciárias deste Regional deverão utilizar o Anexo desta Portaria.” [grifamos]

O mencionado Anexo, por sua vez, demonstra o modelo/quadro de controle de saldo de empenho, estabelecido com a intenção de auxiliar todos os fiscais e gestores administrativos, no acompanhamento dos saldos e respectivas deduções, de forma planejada, idealmente concebida para evitar ausências de saldos e realização de despesa sem prévio empenho, com conseqüente reconhecimento de despesas.

Outras cautelas importantes para a aplicação efetiva da portaria citada, também foram adotadas nos arts. 3º e 4º, tendo em vista as imposições de obrigação para o gestor solicitar ao ordenador de despesa, tempestivamente, a complementação de valores para dar cobertura a despesas durante o exercício financeiro, e de necessário monitoramento por parte da Secretaria Administrativa desse Regional, quanto ao cumprimento da norma regulamentadora em destaque.

Essa mesma diretriz, a propósito (modelo de quadro de controle de saldo de empenho), também constou do teor da Portaria 2535/2013 (*check-list*), no Anexo VIII, demonstrando a atenção da administração com a aplicação do procedimento de empenhamento de despesas e posterior pagamento das mesmas, à luz dos regramento legais correlatos.

Nessa linha de compreensão, e conforme já salientado na auditoria anterior, sem prejuízo de outras iniciativas que julgar necessárias, deve-se adotar pelas unidades administrativas o controle de saldo de empenho previsto na norma, trazendo-o para dentro da realidade dos processos administrativos, possibilitando melhor controle e monitoramento das ações levadas a efeito por fiscais e gestores de contrato, minimizando o risco de incorrer na realização de despesas sem prévio empenho e conseqüente reconhecimento de despesas.

4.4.6 Critérios

Arts. 37, *caput*, e 167 da CRFB/88; Lei Complementar 116/2001; Lei n. 8.666/93, arts. 58, III, 67, *caput*, e 71; Lei n. 4.320/64, arts. 60 e 63; Portarias n.s 1290/2014, 2535/2013 e 0385/2012. Acórdãos n.s 6055/2010 – TCU – 1ª Câmara;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

599/2007 – TCU – Plenário; 1659/2015 – TCU – Plenário; 6886/2012 – TCU – 2ª Câmara; 763/2013 – TCU – 1ª Câmara.

4.4.7 Evidências

a) Proad's n.s 24337/2017, 25684/2018, 24496/2017, 24504/2017, 24485/2017; Respostas às RDI's 49/18, 11/19 e 31/19.

4.4.8 Causas

- a) Falhas no acompanhamento ou cumprimento das medidas necessárias e/ou determinadas nos contratos/processos;
- b) Falhas na análise prévia do histórico, disposições contratuais, documentos, pareceres e despachos constantes do processo;
- c) Deficiência na rotina de controles internos, por parte de fiscais, gestores e unidades administrativas;

4.4.9 Efeitos

- a) Ocorrência de fiscalização contratual inadequada, com potencialidade de trazer prejuízo à administração;
- b) Necessidade de reconhecimento de despesa pela não realização de prévio empenho;
- c) Erros procedimentais e materiais, referentes à confecção de fichas de pagamento;
- d) Ocorrência de pagamentos sem observar os requisitos legais para a quitação da despesa.

4.4.10 Conclusão

Primeiramente, importante destacar que foi encaminhado à Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF, bem ainda à Diretoria-Geral, o Relatório Preliminar de Auditoria (docs. 83 e 85), em atendimento ao disposto no art. 37, § 1º, da Resolução CNJ nº 171/2013, para possibilitar os eventuais esclarecimentos adicionais por parte das unidades auditadas. Contudo, não houve a apresentação de novas informações, uma vez que transcorrido *in albis* o prazo para tanto.

As inconsistências nos presentes autos analisadas, efetivamente, demonstram falhas técnicas quanto às providências administrativas de efetivo acompanhamento da dinâmica contratual.

Essas inconsistências demonstram falhas nas rotinas administrativas, revelando-se importante consignar que mesmo levando em consideração o fato de que referidas ocorrências não ocasionaram prejuízos de ordem financeira à administração, as unidades necessitam de uma melhoria em seus controles internos, visando evitar ou mitigar riscos.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Necessário frisar, por oportuno, que embora constitua conhecimento o conjunto de atribuições relacionado aos fiscais de contrato e demais unidades administrativas, o constante acompanhamento eficiente de todos os processos que envolvam a liquidação e pagamento de despesas, em conformidade com os critérios legais, é medida de suma importância.

Nessa esteira de compreensão, o preceito constitucional estabelecido no art. 37 (princípio da eficiência) e as disposições legais já citadas no presente relatório, arts. 58, III, e 67, *caput*, da Lei 8.666/93, que demandam à administração o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos seus contratos, incluindo-se nessa premissa a necessidade de realizar os atos administrativos de forma regular, inclusive com juntada de documentos e informações importantes em autos correspondentes, realização de empenhos nos moldes legais, e implemento de pagamentos em conformidade com os requisitos dispostos na Portaria n. 0385/2012.

A Portaria n. 2535/2014 desse TRT da 14ª Região, que instituiu o *check-list* para acompanhamento dos contratos, dispõe no art. 2º ser incumbência dos fiscais e gestores o acompanhamento de todas as fases do contrato administrativo, nessas abrangidas as fases de liquidação e pagamento da despesa, tudo com vistas a evitar a ocorrência de riscos e falhas, que poderiam redundar em prejuízo à administração.

Também é relevante apontar, ser indispensável os registros administrativos e juntadas nos autos de todas as ocorrências e documentos a eles afetos, até para que haja a possível rastreabilidade dos fatos e situações ocorridas ao longo da execução do contrato, tanto por parte da administração como pelos órgãos de controle.

As ocorrências registradas nos trabalhos de auditoria, referente a fiscalização, acompanhamento ou cumprimento das exigências constantes dos processos e contratos administrativos, revelam a necessidade de melhoria nas rotinas administrativas, considerando a atuação dos fiscais, gestores e demais unidades administrativas envolvidas no processo, visando aprimorar procedimentos e mitigar riscos, consoante estabelece as disposições normativas previstas nos arts. 37, *caput*, e 167 da CRFB/88; Lei Complementar 116/2001; Lei n. 8.666/93, arts. 58, III, 67, *caput*, e 71; Lei n. 4.320/64, arts. 60 e 63; Portarias n.s 1290/2014, 2535/2013 e 0385/2012. Acórdãos n.s 6055/2010 – TCU – 1ª Câmara; 599/2007 – TCU – Plenário; 1659/2015 – TCU – Plenário; 6886/2012 – TCU – 2ª Câmara; 763/2013 – TCU – 1ª Câmara.

4.4.11 Proposta de encaminhamento



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Que a Secretaria de Orçamento e Finanças, Diretoria-Geral e Secretaria Administrativa, adotem as medidas necessárias, visando aprimorar procedimentos e mitigar riscos, consoante estabelece as disposições normativas previstas nos arts. 37, caput, e 167 da CRFB/88; Lei Complementar 116/2001; Lei n. 8.666/93, arts. 58, III, 67, *caput*, e 71; Lei n. 4.320/64, arts. 60 e 63; Portarias n.s 1290/2014, 2535/2013 e 0385/2012; Acórdãos n.s 6055/2010 – TCU – 1ª Câmara; 599/2007 – TCU – Plenário; 1659/2015 – TCU – Plenário; 6886/2012 – TCU – 2ª Câmara; 763/2013 – TCU – 1ª Câmara, de tal maneira a observar as seguintes diretrizes, em conformidade com os fundamentos constantes do relatório de auditoria:

- a)** abster-se de realizar o pagamento de despesas sem o correspondente prévio empenho, observando fielmente as disposições normativas do art. 60 da Lei n. 4.310/64, e art. 2º, parágrafo único, e da Portaria n. 1290/2014;
- b)** abster-se de realizar o pagamento de despesas em desconformidade com os requisitos estabelecidos no art. 4º, incisos I a VII, da Portaria n. 0385 desse Tribunal do Trabalho da 14ª Região;
- c)** providenciar o incremento das medidas necessárias, com vistas à adoção plena, por parte das unidades administrativas e fiscais de contrato, do quadro de controle de saldo de empenho, nos termos disciplinados na Portaria n. 1290/2014 (art. 1º, parágrafo único, e anexo);
- d)** promover a confecção mensal das fichas de pagamentos dos contratos administrativos, o máximo possível isenta de erros materiais, e, com a devida exaustão, o acompanhamento da incidência do tributo a título de ISSQN, tanto em relação aos recolhimentos propriamente ditos quanto à comprovação desses recolhimentos, evitando, assim, as ocorrências relacionadas às ausências de comprovações/juntadas de recolhimentos de forma tempestiva;
- e)** à SOF para providenciar a juntada dos comprovantes de recolhimentos de ISSQN, relativos aos meses fevereiro, abril e setembro de 2018, nos autos do Proad n. 24496/2017 (processo originário), para fins de efetiva demonstração dos recolhimentos concretizados.

Antes do implemento das providências registradas devem as unidades referidas, necessariamente, tomar ciência e observar os fundamentos estabelecidos nos itens **4.4, 4.4.1, 4.4.2, 4.4.3, 4.4.4, 4.4.5, 4.4.6, 4.4.7, 4.4.8, 4.4.9, 4.4.10 e 4.4.11** do relatório de auditoria.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

4.5 Ausência de aprovação pela autoridade competente ao Termo de Referência, Projeto Básico e em termo aditivo, em processos de aquisição de bens e serviços, e erros procedimentais inerentes à elaboração de pareceres, minutas e cumprimento de despachos.

4.5.1. Situações encontradas.

Por intermédio dos testes de auditoria realizados nos proad's n.s 24337/2017, 24478/2017, 22864/2017, 22186/2017, 21440/2017, 17399/2016, 15163/2016, 26678/2018, 24485/2017 e Esap's n.s 1761/2015 e 1919/2015, foram detectadas as seguintes inconsistências:

4.5.2 Proad n. 24337/2017:

Da análise aos autos do Proad n. 24337/2017, observou-se que não obstante a justificativa de dispensa de licitação, de caráter emergencial, apresentada pelo Núcleo de Cerimonial e Eventos Institucionais, sob o fundamento de ocorrência de vencimento do contrato e impossibilidade de nova prorrogação, tal ponderação não encontrou o amparo legal no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93.

Diante disso, solicitou-se à Diretoria-Geral, por intermédio da RDI n. 054/2018, os devidos esclarecimentos para os fatos relatados, requisitando, outrossim, informações quanto à apuração do ocorrido, conforme orientado pela CJPLF, quanto à proposta de prorrogação contratual dissonante da determinação presidencial e em possível descumprimento da lei de licitações.

A Diretoria-Geral, atendendo a requisição de informações, esclareceu que apesar de os fatos destoarem dos regramentos relacionados à temática da dispensa de licitação, tal situação não repercutiu em qualquer dano ao erário, sendo que representou apenas um caso isolado, não refletindo a gestão dos demais contratos geridos pelo Regional da 14ª.

Contudo, o dispositivo sob referência (art. 24, inciso IV da Lei n. 8.666/93), conforme é possível deduzir de sua redação, resguarda a possibilidade de dispensa de licitação nos estritos casos de emergência ou de calamidade pública, em situações tais de excepcionalidade, e que demandem uma pronta atuação da administração para evitar possível prejuízo.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Nesse sentido, assim estabelece o regramento citado:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (centos e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

No caso dos autos, e tendo em vista o relatado no Parecer 2301/CJPLF/2017 (docs. 16 e 17), não houve por parte do gestor do contrato a adoção tempestiva das providências para abertura de processo licitatório para contratação, inclusive em cumprimento ao parecer n. 652/2016-CJPLF e ao determinado pela presidência desse Tribunal da 14ª Região (fls. 243/245 e 248 – ESAP-2000/2015).

No tocante à ausência de planejamento pela unidade e gestor responsáveis, para fins de implemento da licitação e posterior contratação, assim dispôs a Coordenadoria Jurídica:

(...) Sobre possível falta de planejamento, em que pese a irregularidade da prorrogação indevida pelo 2º Termo Aditivo, com vigência de expiração dia 22/11/2017, conforme relato acima, nesse momento o gestor impulsionou o feito para prorrogação do pacto dia 25/10/2017 (fl. 1), sem observar o prazo antecedente mínimo de 120 dias do término da contratação, descumprindo assim o inciso X, alínea “d”, do artigo 1º da Portaria n. 572, de 18/3/2008, cuja inércia e o descumprimento do despacho presidencial podem refletir na falta de cumprimento dos incisos I, II e VII do artigo 116, da Lei n. 8.112, de 11/12/1990, que dispõe o regime dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

No caso em tela, esta CJPLF entende que caracterizou falta de planejamento pelos servidores Luís Alberto Trovó e Florêncio Leonel Aidar Pereira, gestor e substituto, conforme cláusula 5ª do 2º Termo Aditivo (fl. 20), por não tomarem as devidas providências em tempo oportuno a fim de evitar situação que coloca em risco possível prejuízo à administração, devendo o Diretor da DGS apurar os fatos autorizando a abertura de processo para investigar possível falha culminando com aplicação da pena legal. Constatado por meio de apuração a impossibilidade de fazê-lo em tempo oportuno, alertar que fato dessa natureza não torne a se repetir para o bem da administração, inclusive alertar a SA e a CJPLF que manuseie os autos para certificação das providências a serem



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

tomadas, e só então impulsionar com segurança a fim de evitar equívoco semelhantes.

De outra parte, e ainda em conformidade com o parecer 2301/CJPLF/2017, também é necessário frisar que houve uma sucessão de equívocos operacionais atribuídos à Secretaria Administrativa, à então CJPLF e à Diretoria-Geral, que deixaram de observar e cumprir o despacho presidencial estabelecido nos autos do Esap 200/2015 (fls. 248), que determinou a prorrogação do contrato sem alteração referente à exclusão de funcionário “in loco”, pelo prazo de 120 dias ou até o resultado do novo certame, a fim de evitar a descontinuidade na prestação dos serviços.

Diante disso, observa-se que se efetivamente fosse dado o devido cumprimento à decisão presidencial, com a prorrogação contratual tão somente de 120 dias nos termos do 1º Termo aditivo e deflagração tempestiva da correspondente licitação, tornar-se-ia desnecessária a realização do 2º Termo Aditivo e tampouco do contrato emergencial levado a efeito após expiração deste último termo aditivo, o que contrariou frontalmente a lei de licitações.

4.5.3 Proad n. 24478/2017:

Por intermédio do despacho de doc. 21, foi determinado pelo Diretor-Geral ao fiscal do contrato a providência de juntada das certidões negativas de débitos junto ao INSS e tributos federais, bem como da dívida ativa da União, em plena validade, para fins de possibilitar o pagamento à Companhia de Eletricidade do Acre da fatura do mês de fevereiro de 2018.

Não obstante, o feito seguiu para a Secretaria de Orçamento e Finanças (doc. 22), que providenciou o pagamento da mencionada fatura do mês de fevereiro de 2018, sem que tenham sido juntadas pelo fiscal do contrato as certidões de regularidade fiscal atualizadas.

Tal ocorrência, demonstrou o não cumprimento das disposições normativas previstas nos itens 29 (Foram observadas as recomendações do último parecer da CJPLF ?), 30 (Foi observado o cumprimento do último despacho ?) e 32 (Foi verificado o rol de documentos exigidos no termo contratual a serem solicitados ao contratado para liquidação da despesa ?), todos da Portaria nº 2535, de 30 de setembro de 2013.

Esse mesmo procedimento de inobservância quanto à juntada de certidões de regularidade atualizadas (Certidão Negativa de Débitos trabalhistas e o Certificado de Regularidade do FGTS), ocorreu no pagamento da fatura do mês de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

abril de 2018.

Adiante, em análise ao parecer de doc. 35, relativo ao pagamento da fatura do mês de maio de 2018, observamos que houve o registro indevido no item 10, quanto à exigência de o fiscal do contrato providenciar a apresentação de certidão negativa de débitos trabalhistas e o certificado de regularidade do FGTS em plena validade, sob o fundamento de se encontrarem vencidos os referidos documentos. Nessa linha de análise, constatamos por intermédio do doc. 33 que as certidões apresentadas juntamente com a fatura de maio se encontravam em plena validade, para possibilitar o correspondente pagamento, o que foi realizado ato contínuo.

Vale frisar que esse mesma falha foi reiterada no parecer de doc. 40, correspondente ao pagamento da fatura do mês de junho de 2018, haja vista que exigiu-se novamente a apresentação de certidões atualizadas quando as mesmas já dispunham desse requisito legal, conforme se observou do doc. 38.

A propósito, também houve equívoco no despacho da Diretoria-Geral de doc. 41, referente ao registro da expressão do valor devido, no importe de R\$14.173,26 (quatorze mil, cento e setenta e três reais e vinte e seis centavos), quando o valor exato correspondente ao débito foi de R\$12.778,69 (doze mil, setecentos e setenta e oito reais e sessenta e nove centavos), conforme se depreende da fatura de doc. 38 e da ficha de pagamento de doc. 39, muito embora tal fato não tenha resultado em prejuízo ao erário, na medida em que realizado o pagamento na conformidade do valor efetivamente devido, conforme atestam os comprovantes de pagamento juntados no doc. 42.

4.5.4 Proad n. 22864/2017:

Por intermédio da disposição legal prevista no art. 7º, §2º, I, da Lei n. 8.666/93, resulta consubstanciado que as obras e serviços à administração pública somente poderão ser licitados quando “houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório”.

Semelhante diretriz normativa também consta do Decreto n. 5.450/05 (que regulamentou o pregão na forma eletrônica), na medida em que o respectivo art. 9º, II, estabelece a necessidade de constar da fase preparatória do pregão a “aprovação do termo de referência pela autoridade competente”.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

Contudo, a análise dos autos, diante dos docs. 16, 21 e 22, evidencia que apesar de o Núcleo de Análises Jurídico-Administrativas adotar, em regra, após análise do Termo de Referência e no bojo do parecer, a manifestação de regularidade para fins de “aprovação” da autoridade competente quanto à redação do referido documento, o despacho posterior que enquadra a despesa na modalidade pregão não faz referência expressa no sentido de aprovação ao Termo de Referência, resultando, portanto, em conflito com os requisitos legais previstos nos citados arts. 7º, §2º, I, da Lei n. 8.666/93 e 9º, II, do Decreto n. 5.450/05 (que regulamentou o pregão na forma eletrônica).

O mesmo achado de auditoria, nesse sentido, foi detectado nos autos dos Proad's 22186/2017, 21440/2017, 17399/2016, 15163/2016, 26678/2018, Esap's n.s 1761/2015, e 1919/2015.

No tocante as alterações contratuais implementadas nos autos do Esap n. 1761/2015, não observamos a aprovação pela autoridade competente ao teor da minuta do 1º termo aditivo ao contrato, o que vai de encontro à disposição normativa do art. 65 e seus incisos e parágrafos, da Lei n. 8.666/93.

4.5.5 Proad n. 24485/2017:

A análise dos autos permitiu a detecção de algumas falhas procedimentais no sistema de controles internos, passíveis de registro, para fins de coibir futuras e possíveis reiterações de erros dessa natureza. Nesse sentido, elencamos os seguintes erros observados:

a) O parecer de doc. 19, ao apresentar os valores relativos às notas faturadas de n.s 557969 e 557968, apontou como valor a pagar a quantia de **R\$1.797.516,50**. Contudo, referida expressão financeira não foi informada de forma correta, uma vez que o seu total deveria corresponder à soma de **R\$1.256.334,81** e **R\$202.468,86**, cujo resultado é **R\$1.458.803,67**, conforme atestou a ficha de pagamento de doc. 16.

O erro levado a efeito, a propósito, também repercutiu no despacho da Diretoria-Geral de doc. 20, uma vez que este considerou o valor indevidamente apontado. Não obstante, a quantia paga correspondeu ao



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

efetivamente devido, em conformidade com a quantificação constante da ficha de pagamento de doc. 16 e os comprovantes de pagamento de doc. 21;

b) por sua vez, a ficha de pagamento de doc. 70 apresentou erro no cômputo do valor devido, na cifra de R\$1.250.457,00, em desconhecimento com a fatura de n. 560347/18 (doc. 61), que apontou a importância de R\$1.251.457,42, equívoco este que foi reproduzido também no parecer de doc. 71 e despacho de doc. 72. A impropriedade, conforme se observa da comparação dos valores sublinhados, consistiu na quantificação a menor do valor de R\$1.000,42.

Nesses termos, importante registrar que o parecer de doc. 71, produzido após a confecção da ficha de pagamento, deveria ter analisado, comparado com a devida acuidade o valor da fatura de doc. 61 com aquele apontado erroneamente na citada ficha, de sorte a evitar o erro e em consequência corrigi-lo. Não obstante, o equívoco foi corrigido posteriormente, conforme atesta o comprovante de pagamento de doc. 78, muito embora novo erro procedimental tenha sido operacionalizado, uma vez que a proposição de pagamento da diferença não foi submetida à autorização prévia da Diretoria-Geral;

c) por intermédio do expediente de doc. 91, a Chefia da Seção de Controle de Concessões de Benefícios de Pessoal certificou e alertou quanto à impropriedade no tocante à emissão da Certidão Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, em prol da empresa contratada.

Referida informação foi corroborada pela ficha de pagamento de doc. 92, uma vez que nesta constou a informação quanto ao vencimento da referida certidão. Não obstante essa impropriedade, o parecer de doc. 93 concluiu que as despesas estariam aptas ao pagamento, o que de igual modo foi corroborado pelo despacho da Diretoria-Geral de doc. 94, tendo havido, em consequência, o respectivo pagamento, sem que houvesse prévia restrição ao mesmo, para fins de regularização fiscal por parte da empresa, contrariando, com isso, a disposição normativa do art. 4º, inciso II, da Portaria n. 0385/2012;

d) da análise das faturas constantes dos autos percebe-se a ausência de assinatura do emissor das duplicatas em todas elas, em contrariedade à disposição legal do art. 2º, inciso IX, da Lei n. 5.474/68.

4.5.6 Critérios



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

a) Arts. 7º, § 2º, I, e 24 da Lei n. 8.666/1993; Decreto n. 5.450/2005, art. 9º, II; Portaria n. 2535/2013, itens 29, 30 e 32.

4.5.7 Evidências

a) Proad's n.s 24337/2017, 24478/2017, 22864/2017, 22186/2017, 21440/2017, 17399/2016, 15163/2016, 26678/2018, 24485/2017 e Esap's n.s 1761/2015, 1919/2015, 2000/2015;

b) Resposta à RDI n. 054/2018; Pareceres n.s 652/2016 e 2301/2017 da CJPLF

4.5.8 Causas

a) Falhas no acompanhamento ou cumprimento das medidas necessárias e/ou determinadas nos contratos/processos;

b) Falhas na análise prévia do histórico, disposições contratuais, documentos, pareceres e despachos constantes do processo;

c) Deficiência na rotina de controles internos, por parte de fiscais, gestores e unidades administrativas

4.5.9 Efeitos

a) Ocorrência de fiscalização contratual inadequada, com potencialidade de trazer prejuízo à administração;

b) Prorrogação contratual em dissonância com a Lei n. 8.666/1993 e fora das hipóteses de dispensa de licitação;

c) Falta de aprovação da autoridade competente ao Termo de Referência, em desconformidade com a Lei n. 8.666/1993 e Decreto n. 5.450/2005, (art. 9º, II);

d) Erros procedimentais e materiais, referentes à elaboração de pareceres, minutas e cumprimento de despachos;

e) Ocorrência de pagamentos sem observar os requisitos legais para a quitação da despesa.

4.5.10 Conclusão

Inicialmente, importante destacar que foi encaminhado à Diretoria-Geral o Relatório Preliminar de Auditoria (doc. 83), em atendimento ao disposto no art. 37, § 1º, da Resolução CNJ nº 171/2013, para possibilitar os eventuais esclarecimentos adicionais por parte da unidade auditada. Contudo, não houve a apresentação de novas informações, uma vez que transcorrido *in albis* o prazo para tanto.

Com efeito, as inconsistências nos presentes autos analisadas, efetivamente, demonstram falhas técnicas quanto às providências administrativas de efetivo acompanhamento da dinâmica contratual.

Essas inconsistências demonstram erros nas rotinas administrativas,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

revelando-se importante consignar que mesmo levando em consideração o fato de que referidas ocorrências não ocasionaram prejuízos de ordem financeira à administração, as unidades necessitam de uma melhoria em seus controles internos, visando evitar ou mitigar riscos.

Necessário frisar, por oportuno, que embora seja de pleno conhecimento o conjunto de atribuições relacionado aos fiscais de contrato e demais unidades administrativas, o constante acompanhamento eficiente de todos os processos que envolvam a formação e desenvolvimento dos contratos, liquidação e pagamento de despesas, em conformidade com os critérios legais, é medida de suma importância.

Conforme visto, foram identificados nos testes de auditoria alguns procedimentos considerados inadequados, que podem ser considerados “erros”, os quais, muito embora não tenham resultado dano ou prejuízo financeiro à instituição e/ou aos interessados, mereceram análise por parte da equipe de auditoria, pois, um dos objetivos da auditoria também consiste no de exame dos sistemas de controles internos, dos métodos e metodologia, relacionados aos diversos procedimentos administrativos utilizados neste Tribunal na tramitação dos feitos objetos de análise.

Nesse sentido, apresentamos abaixo um pequeno excerto extraído do “Manual de Auditoria Interna” da Universidade Federal de Minas Gerais, o qual apresenta pertinentes esclarecimentos sobre fraudes culposas e falhas nos procedimentos de controles internos (2ª Versão, 2013). Vejamos:

“Não existe uma técnica de auditoria voltada para detecção de fraudes ou erros culposos. Estes são descobertos como consequência dos testes e extensão dos exames de auditoria aplicados corretamente.

(...)

O trabalho do auditor não é especificamente projetado para desvendar fraudes. Além do que o administrador público não é essencialmente uma pessoa desonesta. Não é essa a finalidade da auditoria e não é este o conceito generalizado do administrador público. Contudo, ao programar e executar seu exame, e ao expressar sua opinião, o auditor deve levar em conta a possibilidade de erros e irregularidades, inclusive desfalques e outras modalidades de fraudes.”

Nesse quadro, portanto, torna-se importante consignar que a presente análise desta auditoria tem caráter preventivo e de orientação, apresentada com o intuito de instrução e melhoria para o desenvolvimento e consecução das atividades funcionais e de administração deste Tribunal.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

4.5.11 Proposta de encaminhamento

Que a Diretoria-Geral, Secretaria Administrativa, Secretaria de Orçamento e Finanças e Coordenadoria de Serviços de Infraestrutura, Logística e Segurança, adotem as medidas necessárias, visando aprimorar procedimentos e mitigar riscos, consoante estabelece as disposições normativas previstas nos arts. 7º, § 2º, I, e 24 da Lei n. 8.666/1993; Decreto n. 5.450/2005, art. 9º, II; Portaria n. 2535/2013, itens 29, 30 e 32, de sorte a observar as seguintes diretrizes, em conformidade com os fundamentos constantes do relatório de auditoria:

- a)** abster-se de promover a contratação ou prorrogação contratual nos processos de dispensa de licitação, fora das hipóteses legais estabelecidas no art. 24 da Lei n. 8.666/1993;
- b)** abster-se de realizar o pagamento de despesas em desconformidade com os requisitos estabelecidos no art. 4º, incisos I a VII, da Portaria n. 0385 desse Tribunal do Trabalho da 14ª Região, em especial quanto à regularidade das certidões negativas (dívida ativa da União, FGTS, INSS, entre outras);
- c)** providenciar as medidas necessárias para que os Termos de Referências e/ou Projetos Básicos sejam submetidos à prévia aprovação da autoridade competente, de tal sorte que resulte expresso nos despachos autorizativos a expressão terminológica “aprovo”;
- d)** promover a confecção dos pareceres e minutas de despachos, o máximo possível isenta de erros materiais e equívocos quanto à análise e referência de dados constantes dos processos;
- e)** providenciar que a contratada nos autos do Proad n. 24485/2017 (Unimed/RO), por ocasião da apresentação mensal das faturas em decorrência do contrato em vigência no âmbito desse Regional, faça constar a assinatura do emissor das duplicatas, em conformidade com o dispositivo legal do art. 2º, inciso IX, da Lei n. 5.474/68.

Antes do implemento das providências registradas devem as unidades referidas, necessariamente, tomar ciência e observar os fundamentos estabelecidos nos itens **4.5, 4.5.1, 4.5.2, 4.5.3, 4.5.4, 4.5.5, 4.5.6, 4.5.7, 4.5.8, 4.5.9, 4.5.10 e 4.5.11** do relatório de auditoria.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

5. Recomendações e providências a serem adotadas

Os trabalhos inerentes à presente auditoria, a par de demonstrarem que o Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região tem desenvolvido com regularidade as aquisições de bens e serviços atendendo os critérios legais, principalmente nas fases de instrução dos pedidos, licitação, e respectiva formação dos contratos, inclusive dispendo de um conjunto de normas internas suficientes para propiciar tal finalidade, evidenciaram, por outro lado, algumas falhas, fragilidades e a oportunidade de melhorias nos procedimentos de controles internos de fiscalização e gerenciamento dos contratos administrativos.

Diante disso, opinamos que a administração do TRT da 14ª Região, por meio da Diretoria-Geral das Secretarias, determine a implementação das recomendações a seguir:

5.1 reiterar o implemento dos mecanismos necessários, com vistas às exigências previstas na Lei n. 8.666/93 (art. 67, §1º), na Portaria n. 0572/2008 do TRT da 14ª Região (art. 1º, IV e XI), bem como do disposto no item 9.2.2, do acórdão n. 675/2015 – TCU – Plenário, para cumprimento da prática de registro das ocorrências relacionadas à execução dos contratos, em local próprio, preferencialmente informatizado, separado do resto dos autos do processo original, devendo as unidades administrativas (SA, CSILS, SETIC, SEGEP), previamente, tomar ciência e observar os fundamentos estabelecidos nos itens **4.1, 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5, 4.1.6 e 4.1.7.** do relatório de auditoria.;

5.2 providenciar, por intermédio da Secretaria Administrativa e sem prejuízo dos estudos realizados nos autos do Proad n. 1993/2019, os registros dos contratos de aquisição de bens e serviços no SIASG, bem como o fornecimento da informação dos registros nos próprios autos do processo que possibilitou a formação do contrato, por meio de certificação, com a numeração de ordem do registro, a data, hora, entre outras informações viáveis.

Antes, porém, deve necessariamente tomar ciência e observar os fundamentos estabelecidos nos itens **4.2, 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4, 4.2.5, 4.2.6 e 4.2.7.** do relatório de auditoria;

5.3 efetivar, especialmente a Secretaria Administrativa e a Coordenadoria de Serviços de Infraestrutura, Logística e Segurança, a adoção das medidas necessárias, visando ao aprimoramento das rotinas administrativas de atuação dos fiscais, gestores e demais unidades administrativas envolvidas na formação, fiscalização, liquidação e pagamento dos contratos administrativos, tendo em vista as disposições



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

normativas consubstanciadas na Lei n. 8.666/93, arts. 56, §§ 1º e 2º, 58, III, e 67; Portarias n.s 0572/2008, 0385/2012 e 2535/2013; e os posicionamentos constantes dos Acórdãos TCU n.s 2467/2017 – Plenário, 859/2006 – Plenário, 265/2010 – Plenário, 1573/2008 – Plenário, no sentido de atender as seguintes orientações:

5.3.1 implementar uma atuação eficiente e eficaz quanto à fiscalização de cumprimento da obrigação de realização da garantia contratual, por parte das empresas contratadas, dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis da assinatura do contrato;

5.3.2 aprimorar os controles internos de realização e comprovação da garantia contratual, de sorte que as exigências de nova garantia ou seu complemento, já previstas no contrato originário, sejam reproduzidas expressamente no termo aditivo contratual, dando-se inequívoca ciência ao fiscal do contrato, bem como fazendo inserir dispositivo contratual (cláusula), ou diretriz, que vincule o pagamento mensal, posterior à assinatura do novel termo contratual, à realização prévia da comprovação da garantia contratual;

5.3.3 inserir em todos os contratos que demandem a realização da garantia contratual, sem prejuízo de delimitação de prazo inferior, o prazo de 5 (cinco) dias úteis para realização e comprovação, nos autos, da garantia contratual exigível;

5.3.4 à CSILS para providenciar junto à empresa contratada nos autos do Proad n. 24482/2017, a comprovação da novel garantia contratual, tendo em vista a vigência do 4º Termo Aditivo (10/1/2019 a 09/1/2020), bem como para realizar a juntada desta e dos relatórios de serviços referentes aos meses de agosto e dezembro de 2018, estes apresentados nos presentes autos de auditoria (doc. 63), também nos autos do Proad n. 24482/2017, certificando tal providência.

Antes da adoção das providências acima estabelecidas, porém, devem as unidades referidas, necessariamente, tomar ciência e observar os fundamentos estabelecidos nos itens **4.3, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.6, 4.3.7, 4.3.8, 4.3.9, 4.3.10 e 4.3.11** do relatório de auditoria.

5.4 efetivar, notadamente a Secretaria de Orçamento e Finanças, Diretoria-Geral e Secretaria Administrativa, a adoção das medidas necessárias, visando aprimorar procedimentos e mitigar riscos, consoante estabelece as disposições normativas previstas nos arts. 37, caput, e 167 da CRFB/88; Lei Complementar 116/2001; Lei n. 8.666/93, arts. 58, III, 67, *caput*, e 71; Lei n. 4.320/64, arts. 60 e 63; Portarias n.s 1290/2014, 2535/2013 e 0385/2012; Acórdãos n.s 6055/2010 – TCU – 1ª Câmara; 599/2007 – TCU – Plenário; 1659/2015 – TCU – Plenário;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

6886/2012 – TCU – 2ª Câmara; 763/2013 – TCU – 1ª Câmara, de tal maneira a observar as seguintes diretrizes, em conformidade com os fundamentos constantes do relatório de auditoria:

5.4.1 abster-se de realizar o pagamento de despesas sem o correspondente prévio empenho, observando fielmente as disposições normativas do art. 60 da Lei n. 4.310/64, e art. 2º, parágrafo único, e da Portaria n. 1290/2014;

5.4.2 abster-se de realizar o pagamento de despesas em desconformidade com os requisitos estabelecidos no art. 4º, incisos I a VII, da Portaria n. 0385 desse Tribunal do Trabalho da 14ª Região;

5.4.3 providenciar o incremento das medidas necessárias, com vistas à adoção plena, por parte das unidades administrativas e fiscais de contrato, do quadro de controle de saldo de empenho, nos termos disciplinados na Portaria n. 1290/2014 (art. 1º, parágrafo único, e anexo);

5.4.4 promover a confecção mensal das fichas de pagamentos dos contratos administrativos, o máximo possível isenta de erros materiais, e, com a devida exatidão, o acompanhamento da incidência do tributo a título de ISSQN, tanto em relação aos recolhimentos propriamente ditos quanto à comprovação desses recolhimentos, evitando, assim, as ocorrências relacionadas às ausências de comprovações/juntadas de recolhimentos de forma tempestiva;

5.4.5 à SOF para providenciar a juntada dos comprovantes de recolhimentos de ISSQN, relativos aos meses fevereiro, abril e setembro de 2018, nos autos do Proad n. 24496/2017 (processo originário), para fins de efetiva demonstração dos recolhimentos concretizados.

Antes do implemento das providências registradas devem as unidades referidas, necessariamente, tomar ciência e observar os fundamentos estabelecidos nos itens **4.4, 4.4.1, 4.4.2, 4.4.3, 4.4.4, 4.4.5, 4.4.6, 4.4.7, 4.4.8, 4.4.9, 4.4.10 e 4.4.11** do relatório de auditoria.

5.5 efetivar, principalmente a Diretoria-Geral, Secretaria Administrativa, Secretaria de Orçamento e Finanças e Coordenadoria de Serviços de Infraestrutura, Logística e Segurança, a adoção das medidas necessárias, visando aprimorar procedimentos e mitigar riscos, consoante estabelece as disposições normativas previstas nos arts. 7º, § 2º, I, e 24 da Lei n. 8.666/1993; Decreto n. 5.450/2005, art. 9º, II; Portaria n. 2535/2013, itens 29, 30 e 32, de sorte a observar as seguintes diretrizes, em conformidade com os fundamentos constantes do relatório de auditoria:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

5.5.1 abster-se de promover a contratação ou prorrogação contratual nos processos de dispensa de licitação, fora das hipóteses legais estabelecidas no art. 24 da Lei n. 8.666/1993;

5.5.2 abster-se de realizar o pagamento de despesas em desconformidade com os requisitos estabelecidos no art. 4º, incisos I a VII, da Portaria n. 0385 desse Tribunal do Trabalho da 14ª Região, em especial quanto à regularidade das certidões negativas (dívida ativa da União, FGTS, INSS, entre outras);

5.5.3 providenciar as medidas necessárias para que os Termos de Referências e/ou Projetos Básicos sejam submetidos à prévia aprovação da autoridade competente, de tal sorte que resulte expresso nos despachos autorizativos a expressão terminológica “aprovo”;

5.5.4 promover a confecção dos pareceres e minutas de despachos, o máximo possível isenta de erros materiais e equívocos quanto à análise e referência de dados constantes dos processos;

5.5.5 providenciar que a contratada nos autos do Proad n. 24485/2017 (Unimed/RO), por ocasião da apresentação mensal das faturas em decorrência do contrato em vigência no âmbito desse Regional, faça constar a assinatura do emissor das duplicatas, em conformidade com o dispositivo legal do art. 2º, inciso IX, da Lei n. 5.474/68.

Antes do implemento das providências registradas devem as unidades referidas, necessariamente, tomar ciência e observar os fundamentos estabelecidos nos itens **4.5, 4.5.1, 4.5.2, 4.5.3, 4.5.4, 4.5.5, 4.5.6, 4.5.7, 4.5.8, 4.5.9, 4.5.10 e 4.5.11** do relatório de auditoria.

5.6 Deverá a Secretaria Administrativa, Secretaria de Orçamento e Finanças e Coordenadoria de Serviços de Infraestrutura, Logística e Segurança, realizarem o Método Operacional Patronizado (MOP), bem como o Mapeamento de seus processos de Riscos, objetivando manualizar procedimentos e estabelecer fluxogramas dos seus processos, melhorar controles internos, otimizar procedimentos, reduzir ou eliminar retrabalho, identificar, reduzir e eliminar riscos, proporcionando melhores resultados com menores custos.

Salientamos que as unidades auditadas, no decorrer desta Auditoria e após a reunião efetuada por esta Controladoria para apresentar o Relatório Preliminar, vêm providenciando a regularização das inconsistências apontadas neste Relatório de Auditoria. No entanto, faz-se necessário, após a deliberação dessa Presidência, que as referidas unidades informem nos presentes autos as ocorrências que já foram regularizadas e aquelas que dispenderão maior tempo, necessitando



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

portanto de Plano de Ação, com o devido início e fim, consoante prazo recomendado neste Relatório.

6. Da importância da efetiva implementação da política de gestão de riscos

Conforme resulta delineado por força do Decreto nº 9.203/17, a administração pública federal direta, autárquica e fundacional deve aprimorar o seu sistema de gestão de riscos e controles internos, tendo por objetivo os procedimentos que visam a identificar, avaliar, tratar e monitorar os riscos que possam impactar a implementação da estratégia, bem como do atendimento das finalidades da instituição no cumprimento da sua missão.

No âmbito desse TRT da 14ª, tendo por base a Norma ABNT NBR ISO 31000:2009, que estabelece princípios e diretrizes para a gestão de riscos, foi instituída por força da Portaria GP n. 0896/2017 a política de gestão de riscos, com base na possibilidade de incrementar uma melhoria nas tomadas de decisões, tudo em conformidade com as boas práticas adotadas no setor público.

Por intermédio da referida norma, está expresso que “a política deve ser observada por todas as áreas e níveis de atuação, sendo aplicável aos diversos processos de trabalho, projetos e ações do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª”, impondo-se nessa ordem de orientação uma efetiva interatividade entre gestores e unidades, de sorte ao pleno cumprimento das finalidades institucionais (art. 3º, §§ 1º e 2º).

Nesse contexto, portanto, as inconsistências e falhas detectadas nesta auditoria demandam por parte da política de gestão de riscos uma presente e substancial atenção, com enfoque na necessidade de adoção de ações, processos de trabalho e compromissos dos gestores das unidades, consistentes em minimizar ou suprimir as impropriedades administrativas, com base no escopo de análise, identificação e correções respectivas, tudo com vistas a fortalecer os sistemas de controle interno.

Diante disso, sugerimos que as inconsistências apontadas no presente relatório sejam submetidas ao conhecimento do Comitê de Gestão de Riscos, de sorte a possibilitar a adoção das medidas que entender necessárias, principalmente tendo em vista que ao referido comitê compete propiciar o fomento das práticas e da cultura da gestão de riscos, em conformidade com o disposto no art. 2º, incisos III e VII, da Portaria GP n. 2929/2015.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

7. Do prazo para atendimento das recomendações e providências

Nos termos do artigo 40 da Resolução nº 171/2013, do Conselho Nacional de Justiça, é necessário o monitoramento e acompanhamento das auditorias realizadas, com a estipulação de prazo ao titular da unidade auditada para atendimento das recomendações e comunicação das providências adotadas.

Embora a aludida Resolução não estabeleça o critério para a concessão do prazo, levando em conta o princípio da razoabilidade, as peculiaridades de cada ocorrência e a necessidade de sua regularização, consideramos adequado o prazo máximo de 60 dias para atendimento das recomendações.

Também consideramos oportuno, para fins de atendimento das recomendações, que a administração estabeleça a necessidade de reunião prévia das unidades administrativas interessadas e envolvidas na presente auditoria, para, além de tomarem conhecimento dos erros operacionais registrados, deliberarem para encontrar as alternativas viáveis e necessárias ao aprimoramento dos sistemas de controles internos, identificando riscos e apresentando o tratamento adequado a cada um deles, bem ainda aos processos de trabalhos abordados.

8. Conclusão

Após as análises empreendidas, constatou-se que, de forma geral, os processos e procedimentos analisados procuraram atender a legislação vigente, não sendo constatados indícios de dolo, má-fé ou fraude ao erário na sua condução; entretanto, as providências elencadas neste relatório devem ser atendidas, cabendo aos setores responsáveis pelo seu implemento, após o efetivo cumprimento das medidas acatadas pela Administração, certificar o resultado nos presentes autos, bem como incluir nas rotinas de trabalho, de forma sistematizada as providências adotadas que ensejarem acompanhamento periódico.

Por fim, salientamos que, por força da Portaria TRT nº 1.633/2014, que aprovou os processos de trabalhos das atividades de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização, as providências determinadas pela Presidência deverão ser encaminhadas às Unidades Auditadas por meio da Diretoria-Geral das Secretarias.

Porto Velho/RO, 02 de outubro de 2019.

| | |
|--|--|
| <i>(assinado digitalmente)</i> Marcos Rogério Reis da Silva Líder da Equipe de Auditoria | <i>(assinado digitalmente)</i> Whander Jeffson da Silva Costa Supervisor |
| <i>(assinado digitalmente)</i> Regina Socorro Freitas Zoghbi Rivoredo | |



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA

| | |
|----------|--|
| (membro) | |
|----------|--|