

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO

02/2024

Monitoramento de recomendações de auditoria na governança das aquisições - RA SEAUD nº 06/2022

Belém - Pará
Fevereiro/2024

Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região – TRT8
Secretaria de Auditoria

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO

Assunto: avaliar o cumprimento das recomendações da auditoria na governança e gestão das aquisições no TRT8 (Relatório de Auditoria COAUD nº 06/2022)

Responsável: Seção de Auditoria de Contratações (SeCON)

Processo Administrativo: PROAD 1454/2022

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES	5
2.1 Recomendação R.I	5
2.2 Recomendação R.II	5
2.3 Recomendação R.III	7
3. CONCLUSÃO	8
4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	9

1. INTRODUÇÃO

Apresenta-se neste relatório o resultado do 2º monitoramento realizado para verificar o cumprimento das recomendações de auditoria que avaliou a governança e a gestão das aquisições no âmbito do TRT8.

No ano de 2022, a SEAUD realizou auditoria na governança das contratações do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região (TRT8), para avaliar a governança e a gestão das aquisições no âmbito do TRT8. Os trabalhos foram concluídos em julho de 2022 com a emissão do Relatório de Auditoria COAUD nº 06/2022 (doc. 31).

A conclusão dos trabalhos apresentou como resultado a necessidade de aprimoramento dos controles internos dos processos supracitados. A equipe de auditoria, então, definiu 7 (sete) recomendações de auditoria, todas acolhidas pela Presidência (doc. 33).

Em março de 2023, a SeCON/SEAUD realizou o 1º monitoramento para verificar o cumprimento das recomendações propostas. O resultado do trabalho foi apresentado no Relatório de Monitoramento de Auditoria COAUD nº 02/2023 (doc. 55), em que se constatou que, das 7 (sete) recomendações emitidas, 4 (quatro) foram implementadas, 2 (duas) estavam em andamento e 1 (uma) parcialmente implementada.

Diante disso, este 2º monitoramento buscou verificar se as recomendações remanescentes - 7.4, 7.5 e 7.6, assim mencionadas no documento 55, e renomeadas neste relatório como RI, RII e RIII, foram cumpridas.

Ressalta-se que a SEAUD definiu uma categorização relativa ao *status* da recomendação, baseando-se naquela estabelecida pelo Manual de Auditoria do Poder Judiciário (seção 3.4.2), aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça, conforme abaixo.

Implementada - *A unidade auditada realizou as ações consideradas necessárias e suficientes pela auditoria interna para o atendimento da recomendação.*

Não Implementada - *A unidade auditada não se manifestou, ou manifestou-se, de forma justificada, contrária à implementação da recomendação, porém, a auditoria interna não considerou razoáveis as justificativas apresentadas. Também se refere àquelas recomendações não iniciadas e que a unidade auditada não se manifestou contra a implementação.*

Implementada Parcialmente - *A unidade auditada realizou algumas ações consideradas suficientes pela auditoria interna para o atendimento de parte da recomendação, restando pendentes outras ações necessárias para que a auditoria interna considere a totalidade da implementação da recomendação.*

Em Implementação - *A unidade auditada iniciou a ação para atendimento da recomendação, porém, a solução não estava completa no momento da elaboração do relatório de monitoramento.*

Prejudicada - *Recomendação que sofreu situações de mudança no seu contexto que inviabilizou ou tornou desnecessário o seu conteúdo. A recomendação perdeu seu objeto, não sendo possível seu atendimento pela unidade auditada.*

2. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

2.1 Recomendação R.I

(7.4) Redefinir o modelo de relatório de monitoramento da execução dos planos anuais de contratações, com demonstração de métricas que avaliem o alcance das metas estabelecidas.

2.1.1 Providência adotada pela área responsável

Não se tem notícia e nem registro de providências adotadas para atender à recomendação.

2.1.2 Análise da equipe de auditoria

A SeCON/SEAUD solicitou informação sobre a implementação da recomendação (doc. 79). A SEADM, então, justificou que *a mudança de chefia da Divisão de Governança das Contratações (DIGOC), sem substituição, há cerca de seis meses, prejudicou a continuidade de um painel em Inteligência de Negócios que estava sendo construído para atender de forma objetiva o alcance das metas do Plano de Contratações Anual (PCA).*

Em consulta ao Portal do TRT8, constatou-se que os relatórios de monitoramento publicados (exercício 2023) não informam o nível de cumprimento das metas estabelecidas no PCA, mas se limitam a descrever, em formato de tabela, sobre cada contrato os seguintes aspectos: objeto, grau de prioridade, valor anual estimado, valor reprogramado, priorização, unidade gestora, renovação de contrato, nº do processo eletrônico e situação da contratação.

O Relatório do Levantamento de Governança e Gestão Públicas de 2021 do TCU (IGG), no item 276, destaca como algumas das deficiências de governança constatadas a *falta de apoio da liderança, que apenas aprova o PAC mas não assegura a sua execução e a falta de capacitação das equipes responsáveis pela elaboração e acompanhamento do plano (PCA).* Neste sentido, a SEAUD definiu como escopo da auditoria em governança das aquisições parte desse resultado do IGG, de modo a compreender as limitações nos índices obtidos pelo TRT8 e auxiliar a aprimorar a governança das contratações nestes aspectos analisados.

Assim, ressalta-se a importância do aperfeiçoamento dos acompanhamentos dos PCAs, comunicando objetivamente à Alta Administração, durante o exercício, a evolução das metas estabelecidas no PCA conforme a recomendação expedida pela Auditoria, com vistas a melhorar a governança das contratações do TRT8.

2.1.3 Status da Recomendação

Recomendação **NÃO IMPLEMENTADA**

2.2 Recomendação R.II

(7.5) Documentar a realização de todas as etapas que envolvem o processo de gestão de riscos nas contratações, bem como definir formalmente o apetite a riscos.

2.2.1 Providência adotada pela área responsável

Não se tem registro e nem notícia de providências adotadas em relação a documentar a realização do processo de gestão de riscos nas contratações. Contudo, o TRT8 aprovou a declaração de apetite a risco por meio da Portaria PRESI nº 626/2023.

2.2.2 Análise da equipe de auditoria

A SeCON/SEAUD solicitou informação sobre a implementação da recomendação (doc. 79). Conforme a resposta, a SEADM não tem conhecimento da implementação da gestão de risco nas fases de planejamento, licitação e gestão de contratos, mas manifesta-se favorável à implantação sob um viés do impacto orçamentário, associado ao risco de interrupção das atividades jurisdicionais e descentralizada para todas as áreas gestoras de contratações.

Observa-se que a recomendação contém duas partes. Para a verificação do cumprimento da primeira parte, a saber, documentação de todas as etapas do processo de gestão de riscos nas contratações (estabelecimento do contexto, avaliação de riscos, tratamento de riscos, monitoramento, comunicação das partes interessadas), foram analisados 13 processos de contratação: 4 (quatro) de natureza contínua (PROADs 1950, 1967, 4874 e 7821/2023), 5 (cinco) de tecnologia da informação (PROADs 3648, 4086, 4462, 5903 e 7633/2023) e 4 (quatro) de serviços de engenharia (PROADs 1629, 3769, 4482 e 4706/2023). O período dos processos analisados foi de março a dezembro de 2023, devido à definição do apetite a risco do TRT8 ter sido definida em fevereiro do referido ano.

Diante da análise, verificou-se que:

- Nenhum processo possui prazo para a avaliação dos controles (etapa de monitoramento), o que dificulta a retroalimentação e o aprimoramento da gestão de riscos e dos controles implementados;
- Nenhum processo possui o cálculo do risco residual, que é o risco após a implementação dos controles propostos (avaliação de riscos);
- Todos os processos possuem a análise de riscos para a fase de gestão contratual;
- 11 (onze) processos possuem a análise de riscos para a fase de planejamento da contratação e 2 (dois) não;
- 10 (dez) processos possuem a análise de riscos para a fase de seleção de fornecedor e 3 (três) não;
- 5 (cinco) processos não possuem o cálculo do risco inerente (avaliação de riscos), que se obtém a partir da medida da probabilidade e do impacto do risco;
- Em 4 (quatro) processos a análise de riscos não leva em conta o objeto que se pretende contratar (estabelecimento do contexto);
- 3 (três) processos possuem a análise de riscos praticamente idênticos (estabelecimento do contexto);
- Em 2 (dois) processos, não há controles para mitigar os riscos (tratamento de riscos), mesmo estes estando acima do apetite a riscos definido para o TRT8.

Ressalta-se que, se não há cálculo do risco, não há análise - medir o risco, probabilidade e impacto - e nem avaliação - comparar se está no apetite a risco do TRT8. Percebe-se ainda que há falha na formalização/documentação da implementação das fases do gerenciamento de riscos e deficiência na fase de monitoramento (análise crítica) e na comunicação do processo (reporte dos resultados da gestão de riscos à liderança).

Dessa forma, conclui-se que o processo de gestão de riscos nas contratações não é documentado em todas as suas fases e que algumas etapas são realizadas apenas por formalidade. Além disso, a documentação destas etapas e suas respectivas análises deixam evidente que o levantamento dos riscos muitas vezes mapeiam eventos similares ou idênticos, mesmo com objetos diversos.

De acordo com o Índice de Gestão de Contratações (IGestContrat), divulgado pelo TCU por meio do Levantamento de Governança e Gestão Públicas de 2021, a capacidade em gestão de riscos das contratações (RiscoContr) do TRT8 tem classificação inicial (15 a 39,9%). Tal indicador impacta consideravelmente no IGG deste Tribunal e, por isso, o processo de gestão de riscos deve ser implementado e acompanhado continuamente pela 1ª e 2ª linhas (Modelo das Três Linhas da Gestão de Riscos).

Já em relação à verificação do cumprimento da segunda parte da recomendação analisada, diante da formalização do apetite a riscos do TRT8, por meio da Portaria PRESI nº 626/2023, tem-se como atendido este aspecto da recomendação.

2.2.3 Status da Recomendação

Recomendação **IMPLEMENTADA PARCIALMENTE**

2.3 **Recomendação R.III**

(7.6) Estabelecer modelos de documentos para a fase de seleção de fornecedores.

2.3.1 Providência adotada pela área responsável

Não se tem notícia e nem registro de alguma providência adotada para atender à recomendação.

2.3.2 Análise da equipe de auditoria

Ao acessar o portal do TRT8, na área de governança das aquisições, verificou-se que há somente modelos para a fase de planejamento da contratação.

A SeCON/SEAUD solicitou informação sobre a implementação da recomendação (doc. 79). Em resposta, a SEADM relata que *a Coordenadoria de Licitações e Contratos possui modelos para contratações gerais e específicas, validados pela Assessoria Jurídica do Tribunal, além de guias práticos para a seleção de fornecedores, como documentado nos anexos.*

Os documentos apresentados, fazem parte de banco de editais - localizado no Google Drive da Coordenadoria de Licitações e Contratos (COLIC) - e se referem a editais de licitações já realizadas (aprovados pela Assessoria Jurídica), separados por modalidade e objeto. Além disso, foram também fornecidos para análise cartilhas e manuais com o passo a passo da utilização de sistemas na fase de seleção de fornecedor e elaboração de pesquisas de preço. Por fim, dentro dos manuais constam os fluxos de trabalho dos processos de licitação por modalidade.

Os editais apresentados pela COLIC/SEADM possuem alguns trechos de texto destacados em outra cor, os quais supõem-se que devem ser adequados a partir de cada objeto licitado, mas isso não fica claro nos documentos. Entende-se que o uso desse tipo de modelo tem pouco efeito sobre o risco de publicação de editais com trechos que não correspondem ao objeto licitado, pois novos servidores podem ter dificuldade na elaboração dos referidos documentos por não conhecer qual a outra possibilidade de texto deve ser usado para as diversas situações.

Como exemplo, citam-se os modelos de editais disponibilizados pela Advocacia-Geral da União ([modelos da AGU](#)), que apresentam notas explicativas, em cada item dos documentos, e lacunas a serem preenchidas de acordo com o objeto a ser contratado, para auxiliar o redator da minuta do edital.

Estas soluções minimizam o risco de que os editais publicados contenham trechos que não correspondam ao objeto licitado.

O banco de editais apresentado pela COLIC pode ser considerado para o cumprimento da recomendação. Contudo, ressalta-se a fragilidade do controle devido ao risco de falhas em função da ausência de notas explicativas nos modelos de documentos e à dificuldade na identificação dos dados variáveis (textos que mudam de acordo com o tipo de contratação e objeto).

Sobre as cartilhas e manuais para uso dos sistemas, elaboradas pela COLIC, estes são controles eficientes como orientadores dos procedimentos padrão da seleção do fornecedor, podendo ser considerados como boas práticas. Sugere-se a divulgação deste produto entre os demais setores do Tribunal, pela Secretaria de Comunicação.

2.3.3 Status da Recomendação

Recomendação **IMPLEMENTADA** com ressalva

3. CONCLUSÃO

O monitoramento de recomendações é etapa fundamental do trabalho de auditoria. O monitoramento consiste na adoção de ações pela SEAUD para verificar se as unidades auditadas cumpriram, implementaram, as recomendações emitidas pela Auditoria e se as medidas adotadas foram suficientes para solucionar a situação apontada pela Auditoria.

A responsabilidade de atendimento às recomendações emitidas pela Secretaria de Auditoria compete, inicialmente, aos gestores das unidades auditadas. À SEAUD cabe estabelecer e realizar o processo de monitoramento da implementação das recomendações, verificando a efetividade de suas recomendações.

No tocante ao atendimento das recomendações de auditoria remanescentes, observa-se que 1 (uma) recomendação foi implementada com ressalva, 1 (uma) foi parcialmente implementada e 1 (uma) não foi implementada.

A recomendação implementada com ressalva (R.III), trata da elaboração de modelos de documentos na fase de seleção do fornecedor. A R.III foi considerada implementada por haver banco de editais na COLIC (já utilizados e aprovados pela Assessoria Jurídica do TRT8). Entretanto, ressalta-se a fragilidade do controle apresentado, pois apenas os trechos de texto destacados em outra cor, nos modelos apresentados, aumenta o risco de publicação de editais com trechos que não correspondem ao objeto licitado. A Advocacia-Geral da União possui modelos que apresentam notas explicativas ([modelos da AGU](#)) e outras técnicas que minimizam os riscos de falhas nos documentos publicados.

Com relação à recomendação parcialmente implementada (R.II), esta foi assim considerada porque houve definição do apetite a risco pela gestão do TRT8 (Portaria PRESI nº 626/2023). Contudo, não houve ações no sentido de efetivar a implementação da gestão de riscos em todas as fases da contratação. Considerando que a gestão de riscos nas contratações envolvem várias unidades e vários atores, sugere-se, para que a R.II seja considerada implementada, que a Administração estabeleça uma estratégia de atuação. Essa estratégia pode incluir a definição formal e inicial de contratações críticas que terão a gestão de riscos implementada e efetiva (como um projeto piloto), o auxílio da Seção de Gestão de Riscos da SEGES para acompanhar este trabalho e a capacitação dos atores envolvidos (1ª linha -

planejamento, licitação, gestão de contratos - e 2ª linha). Ressaltando a relevância da documentação de todas as etapas deste processo de gestão de riscos.

Por fim, a recomendação não implementada (R.I) diz respeito a não elaboração de modelo de relatório de monitoramento com a demonstração das métricas previstas no Plano de Contratação Anual (PCA), para acompanhamento da Alta Administração.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submete-se o presente relatório à Presidência do TRT da 8ª Região, conforme disposto no artigo 52, da Resolução CNJ nº 309/2020, para conhecimento dos resultados obtidos no 2º monitoramento das recomendações expedidas no Relatório de Auditoria SEAUD nº 06/2022.

Por oportuno, a Secretaria de Auditoria propõe a ciência das unidades auditadas para cumprimento das recomendações remanescentes. Além disso, propõe-se o encerramento do monitoramento, considerando que houve tempo hábil para o atendimento das recomendações, emitidas em 5 de julho de 2022 e aprovadas pela presidência deste Tribunal em 15 de julho de 2022, e que após dois monitoramentos ainda há recomendações não implementadas totalmente, implicando em aceitação do risco pela gestão.

Belém, 21 de fevereiro de 2024.

Caio Cesar Felix da Silva
Seção de Auditoria de Contratações

De acordo.

Luciana Correia
Diretora da SEAUD