



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Rua José Camacho, n.º 585 - Bairro Olaria - CEP 76801-330 - Porto Velho - RO - www.tjro.jus.br  
- Criada conforme Resolução N. 100/2019-PR.

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 15 / 2023 - AUDIPEC/AUDINT/PRESI/TJRO**

### **RELATÓRIO DE AUDITORIA DO PROCESSO DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE BENS E SERVIÇOS COMUNS**

**Modalidade:** Auditoria operacional

**Ato originário:** [Plano Anual de Auditoria Interna 2022](#), com alterações aprovadas na [Sessão Ordinária n. 242, Ata publicada no DJe n. 224, de 02/12/2022](#)

**Objetivo da auditoria:** Verificar a regularidade dos procedimentos, registros e controles internos afetos ao processo de gestão e fiscalização dos contratos de bens e serviços comuns.

**Período abrangido pela auditoria:** julho/2021 a março/2022

#### **Composição da Equipe**

Celina Pontes da Costa França - Auditora Interna

Douglas Yorrara Oliveira Forte - Auditor interno

Maria de Fátima Silva - Coordenadora responsável pela Auditoria

Simara Jandira Castro de Souza - Supervisora da Auditoria

#### **Lista de Siglas**

AJSA - Assessoria Jurídica da Secretaria Administrativa/SA

Audinfra - Auditoria de Infraestrutura/Audint

Audint - Auditoria Interna

Audipec - Auditoria de Pessoal e Contratação/Audint

CSI - Centro de Serviços Integrados/SA

DCC - Divisão de Contratos e Convênios/Deagesp

Deagesp - Departamento de Aquisições e Gestão de Patrimônio/SA

DEA - Departamento de Engenharia e Arquitetura/SA

DGB - Divisão de Gestão de Bens/Deagesp

Diadec - Divisão de Acompanhamento e Desenvolvimento de Carreiras/SGP

Dialmox - Divisão de Almoxarifado/Deagesp

Emeron - Escola da Magistratura do Estado de Rondônia

ETP - Estudo Técnico Preliminar

NLCC - Nova Lei de Licitações e Contratos ([Lei n. 14.133/2021](#))

Nusege - Núcleo de Serviços Gerais/CSI

PGC - Programa Gestão por Competências

PJRO - Poder Judiciário do Estado de Rondônia

SA - Secretaria Administrativa

SCGJ - Secretaria da Corregedoria-Geral da Justiça

SGP - Secretaria de Gestão de Pessoas

SEI - Sistema Eletrônico de Informações

TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

## Sumário Executivo

A Auditoria Interna (Audint), por meio da equipe da Auditoria de Pessoal e Contratação (Audipeç), realizou auditoria com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos, registros e controles internos afetos ao processo de gestão e fiscalização dos contratos de bens e serviços comuns. Sob o aspecto da conformidade, foram objeto de exame as contratações de bens e serviços comuns, incluindo os de serviços engenharia, celebradas pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia no período de julho/2021 a março/2022, a partir da amostra selecionada. O escopo desta Auditoria não abrangeu os contratos da área de Tecnologia da Informação e Comunicação, por constituir de subprocesso de auditoria ao macroprocesso Tecnologia da Informação e Comunicação, área de atuação da Auditoria de Infraestrutura (Audinfra).

A fiscalização do contrato administrativo é um tema de importância central, uma vez que se mostra como elemento fundamental para o alcance dos melhores resultados nas contratações públicas e, conseqüentemente, na eficiente busca do interesse público. Assim, considerando os riscos de “erros e omissões na gestão e fiscalização de contratos”, “fiscalização inadequada das especificidades de cada contratação” e “questionamento da legitimidade dos atos praticados na gestão contratual”, os quais foram identificados na análise preliminar do objeto de avaliação desta ação, executou-se os procedimentos de auditoria a fim de responder questões concernentes à indicação e ao documento de designação de gestores e fiscais; ao processo de trabalho de gestão e fiscalização contratual; aos instrumentos utilizados pelos gestores e fiscais para aferição de resultados e da qualidade de bens e serviços contratados; e à capacitação de gestores e fiscais de contrato.

A análise documental revelou que, de maneira geral, a atuação dos gestores e fiscais mostrou-se capaz de garantir uma boa execução dos contratos de bens e serviços comuns no TJRO. Entretanto, o processo de gestão e fiscalização contratual requer melhorias, visando garantir a correta nomeação de fiscais e a formação compatível com o desempenho das funções de gestor e fiscal, de forma imperiosa, uma vez que, nos termos da [Nova Lei de Licitações e Contratos](#), a fiscalização contratual passa a guardar maiores responsabilidades e a possuir um regramento mais detalhado, configurando, substancialmente, o reconhecimento de sua importância para a obtenção dos resultados almejados com a realização da despesa pública .

Não foram detectadas irregularidades na gestão e fiscalização dos contratos analisados, apenas inconformidades e impropriedades de cunho formal, sem evidências de dolo ou erro grosseiro que tenham causado dano ao erário, dentre as quais destacam-se: Termo de Referência e Contrato sem a definição das atribuições e competências de gestores e fiscais, considerando as peculiaridades do objeto; ausência de ciência expressa do(a) servidor(a) indicado para a função de fiscal; atuação como gestor ou fiscal sem a designação formal; ausência de identificação nominal do(a) servidor(a) designado para a função de fiscal; servidor com elevado número de contratos para acompanhamento da execução; gestores e fiscais que não receberam formação específica para o exercício dessas funções.

Verificou-se necessário uma maior transparência no processo de indicação e designação do(s) fiscal(is), bem como que as atribuições e competências de gestores e fiscais sejam descritas de forma suficiente e adequada no Termo de Referência e/ou no instrumento contratual. Destaca-se ainda, a importância da implementação do Programa de Capacitação Contínua de Gestores e Fiscais de Contratos do PJRO, com a promoção de capacitações, instrutorias e ações de disseminação de conhecimento entre gestores e fiscais, titulares e substitutos.

Dentre os benefícios esperados, a partir do atendimento das recomendações provenientes desta Auditoria, apontam-se servidores mais capacitados e cientes sobre suas atribuições e competências para o exercício das funções de gestor e fiscal; e, ainda, a gestão e a fiscalização de contratos mais bem orientadas, em conformidade com os normativos vigentes.

## 1. Introdução

Trata-se de auditoria realizada no macroprocesso Administração e Logística, estabelecida no [Plano Anual de Auditoria Interna 2022](#), com alterações aprovadas na [Sessão Ordinária n. 242, Ata publicada no DJe n. 224, de 02/12/2022](#), objetivando verificar a regularidade dos procedimentos, registros e controles internos afetos ao processo de gestão e fiscalização dos contratos de bens e serviços comuns, incluindo os de engenharia, celebrados pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia no período de julho/2021 a março/2022.

As normas gerais para licitações e contratos foram estabelecidas pela [Lei n. 8.666/1993](#), que preceitua:

Art. 2o [...]

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se **contrato** todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.(grifo inserido)

Art. 54. Os **contratos administrativos** de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.(grifo inserido)

A supracitada Lei disciplina ainda, no art. 67, que 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. Portanto, a Administração tem o dever de fiscalizar o contrato.

Embora a [Lei n. 8.666/1993](#) não preceitue clara distinção entre gestor e fiscal de contratos, necessária para a devida atribuição e divisão de responsabilidades na execução contratual, a doutrina e a jurisprudência buscou diferenciar, bem como estabelecer, as atividades atinentes a cada uma das funções:

"Importante se torna enfatizar que a gestão e a fiscalização de contrato são institutos diferentes, não podendo confundi-los. A gestão é o gerenciamento de todos os contratos; A fiscalização é pontual, sendo exercida necessariamente por um representante da Administração, especialmente designado, como exige a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato." (ENAP, 2014, p. 5)

"Ao fiscal do contrato, como observado, cumpre verificar a correta execução do objeto da avença, de modo a legitimar a liquidação dos pagamentos devidos ao contratado, ou, conforme o caso, para orientar as autoridades competentes acerca da necessidade de serem aplicadas sanções ou de rescisão contratual. O gestor do contrato, a seu turno, é aquele a quem incumbe tratar com o contratado. Ou seja, o gestor do contrato tem a função de conversar com o contratado, de exigir que este último cumpra o que foi pactuado, de sugerir eventuais modificações contratuais.

[...] não obstante a não segregação dessas duas atribuições não possa ser considerada ilegal, ela deve ser evitada". Furtado (2007, p. 545)

"Gestor e fiscal devem atuar em conjunto, harmoniosamente, desenvolvendo um ciclo que inicia na elaboração do plano de trabalho, em momento prévio a efetiva vigência do contrato, e finaliza com o pagamento do contratado, após o recebimento definitivo do objeto. Decisões e providências que ultrapassam a respectiva competência devem ser solicitadas à autoridade hierarquicamente superior em tempo hábil, para evitar qualquer prejuízo."Pércio (2010, p. 114)

"O acompanhamento e controle dos contratos administrativos devem se dar por meio de processos organizados, inclusive com o rol de documentos necessários à verificação prévia aos pagamentos, bem como devem ser segregados os papéis e responsabilidades dos envolvidos na contratação, mormente as atividades a serem desenvolvidas pelos fiscais de campo e gestores do contrato (Acórdão 748/2011-TCU-Plenário)

"Nos contratos administrativos devem ser designados fiscais, com a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e prestação de serviços, evitando-se a prática de atesto "à distância" (Acórdão 2.507/2011-TCU-Plenário).

Assim, o acompanhamento da execução contratual é realizado por gestores e fiscais de contratos, representantes da Administração formalmente nomeados, com o dever de observar o cumprimento das regras previstas no instrumento contratual e a responsabilidade pelos resultados alcançados.

Em 1º de abril de 2021, entrou em vigor a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), [Lei n. 14.133/2021](#), que traz no art.117, regra idêntica à prevista no art. 67 da [Lei n. 8.666/1993](#), adicionando a possibilidade de designar mais de um fiscal do contrato. A NLLC possui diversos dispositivos que auxiliam no entendimento do papel de gestor e fiscal, importantes figuras para o sucesso das compras públicas.

Ressalta-se que as duas normas continuarão a coexistir até finalizar o período de transição da [Lei n. 8.666/1993](#) para a [Lei n. 14.133/2021](#), previsto para 30/12/2023, quando a antiga lei será revogada, conforme [Medida Provisória n. 1.167/2023](#), de 31/03/2023. No âmbito deste Poder Judiciário, o regime de transição de que trata o [art. 191 da Lei n. 14.133/2021](#) foi estabelecido por meio do [Ato n. 414/2023](#). Entretanto, as regulamentações necessárias à aplicação da NLLC encontram-se na fase de revisão das minutas, conforme consta do processo 0003727-34.2023.8.22.8000.

De acordo com o [art. 1º da Lei n. 10.520/2002 \(Lei do Pregão\)](#), consideram-se bens e serviços comuns "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado". Semelhante definição encontra-se no [art. 6º, XIII, da Lei n. 14.133/2021](#). A NLLC ainda distingue o serviço comum de engenharia, conceituando-o como "todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;"

Importante salientar que o conceito de bens e serviços comuns não está relacionado à sua complexidade, como afirmam alguns autores especializados:

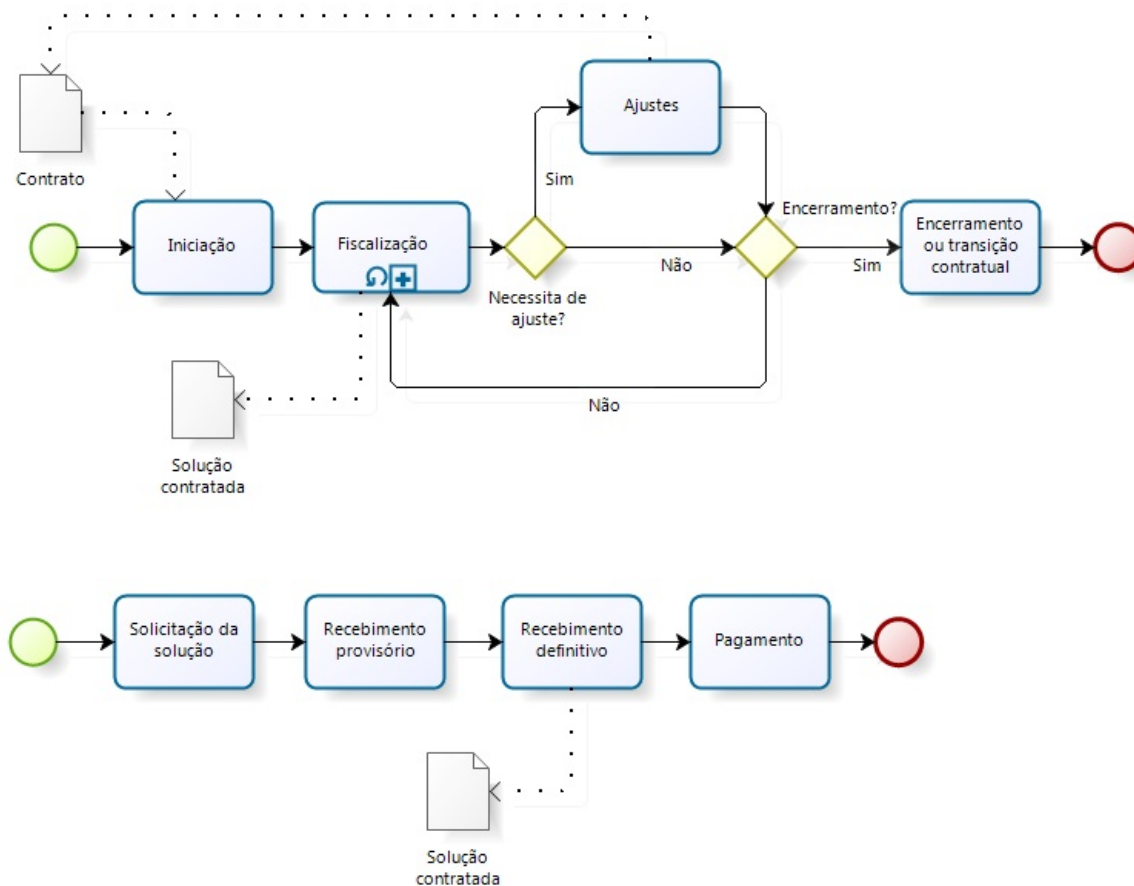
"[...] o que caracteriza os bens e serviços comuns é sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência." (Hely Lopes Meireles)

"Em aproximação inicial do tema, pareceu que comum também sugeria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser comum, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado." (Jessé Torres Pereira Júnior)

Nessa linha, cabe ainda destacar o entendimento assentado pelo Tribunal de Contas da União:

[...] a complexidade do serviço não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de 'serviço comum', mas sim o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Caso apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e se encontre disponível, a qualquer tempo, em um mercado próprio, o serviço pode ser classificado como serviço comum [...] "bem ou serviço comum" deve ser entendido como aquele que detém características padronizadas, identificável por denominação usual no mercado. Portanto, a noção de "comum" não está vinculada à estrutura simples de um bem ou de um serviço. Do mesmo modo, a estrutura complexa também não é razão bastante, por si só, para retirar a qualificação de "bem ou serviço comum" (Trecho do voto do ministro Benjamin Zylmer no Acórdão TCU nº 1.046/2014-Plenário.)

O Tribunal de Contas da União (TCU), no documento [Riscos e Controles nas Aquisições \(RCA\)](#), de caráter doutrinário, define gestão do contrato como "a fase que recebe como insumo o contrato e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade que desencadeou a contratação", e fiscalização como "o acompanhamento, por representante da Administração, da execução do contrato", ilustrando com os fluxogramas abaixo.



O RCA aponta que a ausência de processo de trabalho formalizado e a falta de definição clara de papéis e responsabilidades geram um alto risco na atividade de fiscalização e gestão de contratos. Dessa forma, sugere a implementação de "estruturas de governança das aquisições de forma que o ambiente da organização seja mais controlado, mitigando os riscos dos atores envolvidos na fiscalização dos contratos".

No âmbito deste Tribunal de Justiça, as atribuições e responsabilidades dos gestores e fiscais de contratos estão dispostas na [Instrução n. 007/217-PR](#) e as orientações para o desenvolvimento dessas atribuições encontram-se no [Manual dos Gestores e Fiscais de Contratos](#), editado em 2013.

Segundo a [Instrução n. 007/2017-PR](#), no processo de acompanhamento e fiscalização dos contratos, figuram como representantes da Administração a Unidade Gestora do Contrato e o(s) fiscal(is) do contrato.

Art. 2º Esta Instrução adotará a terminologia a seguir elencada:

- I - Unidade Gestora do Contrato: unidade do PJRO responsável pela gestão dos contratos no âmbito de sua competência, enquadrando-se no conceito de "Unidade Competente", conforme previsto na Instrução n. 010/2015-PR, sendo representada por servidor com gratificação (FG/DAS), o qual desempenhará a função de gestor do contrato, indicado pelo respectivo titular e designado por ato do Presidente do Tribunal de Justiça;
- II - Gestão: atividades superiores de planejamento, coordenação, supervisão e controle, relativas ao objeto da contratação;
- III - Gestão de Contratos: conjunto de atos e procedimentos voltados ao acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos, com vistas ao seu integral cumprimento e atendimento das necessidades do TJRO;
- IV - Gestor de Contrato: servidor, vinculado ao TJRO, designado pela autoridade competente para acompanhar a execução dos contratos firmados pelo Tribunal e promover as medidas necessárias à fiel execução das condições previstas no ato convocatório e no instrumento de contrato;
- V - Fiscal do Contrato: servidor do PJRO designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato nos aspectos operacionais, técnicos e administrativos, dentre outros, sendo que, a depender da complexidade da contratação ou de outros fatores devidamente descritos no termo de referência ou projeto básico, a fiscalização de um mesmo contrato poderá ser distribuída a pessoas distintas, para atuarem como fiscal demandante, fiscal de obra, fiscal técnico, fiscal administrativo ou outro fiscal com atribuições específicas;
- VI - Fiscal Demandante/Fiscal de Obra: servidor do PJRO designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato nos aspectos operacionais, incluindo a fiscalização "in loco";
- VII - Fiscal Administrativo: servidor do PJRO designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato nos aspectos administrativos, conforme as rotinas e procedimentos estabelecidos pelo PJRO e as cláusulas do contrato ou instrumento equivalente;
- VIII - Fiscal Técnico: servidor do PJRO designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato nos aspectos técnicos, conforme o respectivo regramento técnico aplicável; [...]

Portanto, o gestor do contrato representa a Unidade Gestora, sendo indicado pelo respectivo titular no Termo de Referência e designado pelo Presidente do Tribunal de Justiça, no instrumento contratual.

A Instrução n. 007/2017-PR dedicou o [Capítulo II - Da Gestão dos Contratos](#) e o [Capítulo III - Da Fiscalização](#) às competências da Unidade Gestora do Contrato e dos fiscais, respectivamente.

A norma preocupou-se em estabelecer, na Seção I de cada Capítulo, as regras gerais para a gestão e a fiscalização contratual. E, tratou separadamente as regras para os contratos de serviços terceirizados, contratos de engenharia e os contratos de tecnologia da informação e comunicação. Entretanto, estabeleceu, em seu art. 2º, §4º, que "A Unidade Competente da contratação fará constar no termo de referência ou no projeto básico **as atribuições e competências de cada fiscal, sem prejuízo daquelas previstas nesta Instrução, conforme as**

**peculiaridades do objeto e de sua execução**, com as devidas justificativas". (grifo inserido)

Dessa forma, atualizando-se a nomenclatura das unidades definidas no [art. 2º, inciso XXIX, da Instrução n. 010/2015-PR](#), identifica-se que as Unidades Gestoras (Unidades Competentes) dos contratos de bens e serviços comuns, objeto desta Auditoria, são: Divisão de Almoxarifado/Deagesp (Dialmox), Departamento de Engenharia e Arquitetura/SA (DEA), Núcleo de Serviços Gráficos/CSI (Nugraf), Divisão de Gestão de Bens/Deagesp (DGB), Núcleo de Serviços Gerais/CSI (Nuseg), Núcleo de Serviços Administrativos/CSI (Nusea), todas subordinadas à Secretaria Administrativa (SA), e a Escola da Magistratura do Estado de Rondônia (Emeron).

A principal fonte de consulta e critérios utilizados como parâmetros para os trabalhos desta Auditoria foi a [Instrução n. 007/2017-PR](#), por dispor sobre as atribuições e responsabilidades dos gestores e dos fiscais de contratos firmados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Contudo, também foram consultados: [Lei n. 8.666/1993](#), [Lei n. 14.133/2021](#), [Decreto n. 10.024/2019](#), [Resolução n. 347/2020-CNJ](#), [Resolução n. 121/2019-PR](#), [Resolução n. 203/2021-TJRO](#), [Instrução Normativa n. 5/2017](#), [Instrução n. 10/2017-PR](#), [Instrução n. 010/2015-PR](#) e [Referencial Básico de Governança Organizacional TCU - Apêndice A](#).

No PJRO, participam dos procedimentos referentes à gestão e fiscalização de contratos de bens e serviços comuns, nos limites de suas atribuições, as unidades solicitantes, as unidades gestoras (unidades competentes previstas na [art. 2º, inciso XXIX, da Instrução n. 010/2015-PR](#)) e a [Divisão de Contratos e Convênios \(DCC\)](#), unidade subordinada ao Departamento de Aquisições e Gestão de Patrimônio/SA (Deagesp).

Na análise preliminar do objeto auditado (2638871), identificou-se os seguintes riscos residuais:

- R1.** Erros e omissões na gestão e fiscalização de contratos;
- R2.** Fiscalização inadequada das especificidades de cada contratação;
- R3.** Questionamento da legitimidade dos atos praticados na gestão contratual.

A partir dos riscos identificados, formulou-se as seguintes questões a fim de atingir o objetivo desta Auditoria, conforme Programa de Auditoria n. 1/2022 (2684484):

**Q1.** No documento de designação do (a) gestor (a) e do (a) fiscal, bem como dos seus respectivos substitutos, constam as suas atribuições e responsabilidades?

**Q2.** No processo de trabalho referente à gestão e fiscalização de contratos é observada a segregação de função?

**Q3.** Os atos relativos à gestão e fiscalização dos contratos são realizados somente por servidores designados para tais funções?

**Q4.** Os procedimentos e registros realizados pelos gestores de contratos evidenciam o acompanhamento relativo à gestão documental, à gestão financeira-orçamentária, ao recebimento de bens e à gestão de prazos?

**Q5.** Há normativo interno que estabeleça diretrizes para a indicação de fiscal ou gestor de contratos?

**Q6.** Os servidores que atuam na gestão e na fiscalização de contratos recebem treinamento específico periódico?

De acordo com a relação de contratos apresentada pela DCC, por meio do [link](#) constante na Informação 2747252, no período de julho/2021 a março/2022 foram celebrados 310 (trezentos e dez) contratos de bens e serviços comuns, excluídos os relacionados à área de tecnologia da informação. A amostra analisada, selecionada pelo método probabilístico de amostragem aleatória simples, contemplou 138 (cento e trinta e oito) contratos.

Com base na amostra selecionada, tem-se que somente a resposta à questão de auditoria Q4 é positiva, carecendo, entretanto, que os registros sejam adequadamente organizados, observando a cronologia dos atos, de modo a sustentar a legítima execução contratual.

Do resultado dos exames realizados, evidenciou-se os achados mais relevantes, a seguir relacionados:

**A1** - Termo de Referência e Contrato sem a definição das atribuições e competências do(a) gestor(a) e fiscal(is) indicados, conforme as peculiaridades do objeto da contratação e de sua execução;

**A2** - Ausência de documento que comprove a ciência expressa da indicação para o exercício da função de fiscal;

**A3** - Servidor(a) desenvolvendo atividades relativas à função de gestor(a) ou fiscal sem a designação formal;

**A4** - Servidor(a) designado para a função de gestor(a) e/ou fiscal não participou de ações de capacitação específica para o exercício dessas funções, no período de 2020 a 2022;

**A5** - Ausência de identificação nominal do(a) servidor(a) designado para função de fiscal;

**A6** - Servidor com elevado número de contratos para acompanhamento da execução.

### **1.1 Limitações aos Trabalhos de Avaliação**

Nenhuma limitação foi imposta para a realização dos trabalhos.



## 1.2 Valor Fiscalizado

O montante fiscalizado corresponde a R\$ 18.105.919,65 (dezoito milhões, cento e cinco mil novecentos e dezenove reais e sessenta e cinco centavos), conforme relação de contratos informada pela Divisão de Contratos e Convênios (DCC), por meio do [link](#) constante na Informação 2747252.

## 1.3 Benefícios Estimados

Dentre os benefícios esperados, a partir do atendimento das recomendações provenientes desta Auditoria, registram-se:

- >o aprimoramento e padronização de procedimentos, aumentando a efetividade dos controles internos a fim de minimizar riscos legais e operacionais;
- >competências dos gestores e fiscais de contrato organizadas de forma clara e completa;
- > gestão e fiscalização mais bem orientadas;
- >servidores mais capacitados e cientes sobre suas atribuições e competências para exercer as funções de gestor e fiscal;
- >gestão e fiscalização contratual dentro das normas inerentes à contratação pública.

## 2. Achados de Auditoria

De acordo com o Quadro de Resultados (2994895), decorrente dos exames de auditoria, foram constatados seis achados concernentes à discrepância entre a situação encontrada e o padrão estabelecido pelos critérios aplicáveis ao processo de gestão e fiscalização dos contratos de bens e serviços comuns, a seguir descritos.

**A1 - Termo de Referência e Contrato sem a definição das atribuições e competências do(a) gestor(a) e fiscal(is) indicados, conforme as peculiaridades do objeto da contratação e de sua execução.**

### Situação encontrada

Constatou-se que o Termo de Referência não descreve de forma suficiente e adequada as atribuições e competências do(a) gestor(a) e fiscal(is) indicados, considerando as peculiaridades do objeto contratado e de sua execução.

Constatou-se ainda que o Contrato, documento de designação do(a) gestor(a) e fiscal(is), também não descreve adequadamente tais atribuições, apenas replica o que consta no Termo de Referência.

### Critérios

1. [Art. 8º, §4º, da Instrução n. 007/2017-PR;](#)
2. [Art. 3º, inciso XI, alínea "e", do Decreto n. 10.024/2019;](#)
3. [Art 30, inciso VI](#), e [Art. 40](#) da IN n. 5/2017;
4. [Prática 3.4, "c", Apêndice A, do Referencial Básico de Governança Organizacional - 3ª edição TCU;](#)
5. [Itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 1094/2013 - Plenário TCU;](#)
6. [Art. 14, incisos VIII e XI, da Resolução n. 347/2020-CNJ.](#)

### Evidências

1. Documentos relacionados no Quadro de Resultados de Auditoria (2994895).

### Causa

1. Entendimento de que as atribuições definidas em norma interna para a unidade gestora e fiscal dos contratos relativos a bens e serviços comuns, embora estabelecidas como regras gerais, são suficientes para o exercício da gestão e fiscalização contratual.

### Efeitos Reais

1. Contratações sem a definição clara de papéis e responsabilidades dos atores envolvidos na fiscalização contratual;
2. Ausência de registros da atuação do(s) fiscal(is);
3. Ausência da segregação de funções na realização das atividades de gestor e fiscal de contrato.

## Efeitos Potenciais

1. Não atingimento dos resultados esperados com a contratação;
2. Possibilidade de prejuízo ao erário, pela inadequada fiscalização contratual;
3. Gestão e fiscalização sem o adequado acompanhamento da execução contratual e sem o devido registro das ocorrências.

## Análise da manifestação da unidade auditada

Em resposta à Requisição 3370482, quanto ao Achado 1 (Termo de Referência e Contrato sem a definição das atribuições e competências do(a) gestor(a) e fiscal(is) indicados, conforme as peculiaridades do objeto da contratação e de sua execução) do Quadro de Resultados de Auditoria (2994895):

>A Secretaria Administrativa (SA) validou a manifestação conjunta do Departamento de Aquisições e Gestão de Patrimônio/SA ( Deagesp ) , Centro de Serviços Integrados (CSI) e Departamento de Engenharia e Arquitetura (DEA) (3398285), na qual firmou-se o entendimento que "As atribuições do gestor ( a ) e do Fiscal estão definidas na In. 007/2017- PR, sendo esta mencionada quando da indicação da equipe tanto no termo de referência / projeto básico como contrato, fato pelo qual, acreditamos ser desnecessária a inclusão na íntegra do disposto na instrução; por fim **o TR/PB possui finalidade de orientar o procedimento de contratação quanto ao objeto e a sua execução, sendo que as tratativas relacionadas a condução da gestão dos contratos devem permanecer em normativos internos.**" (grifo inserido)

> Não houve manifestação da Seção de Aquisição e Contratação/Diplan/Dead/SG/Emeron.

Ante os argumentos apresentados pelas referidas unidades da SA, cabe-nos registrar que a [Instrução n. 007/2017-PR](#), citada para fundamentar suas afirmações, traz em seu art. 8º, § 4º, que "A **Unidade Competente** da contratação **fará constar no termo de referência** ou no projeto básico **as atribuições e competências de cada fiscal, sem prejuízo daquelas previstas nesta Instrução, conforme as peculiaridades do objeto e de sua execução**, com as devidas justificativas."(grifo inserido). E, no art. 2º, inciso I, a Instrução definiu **Unidade Gestora**, enquadrando-a como "**Unidade Competente**", conforme previsto no [rt. 2º, inciso XXIX, da Instrução n. 010/2015-PR](#). E, com a devida atualização da nomenclatura, verifica-se que são competentes as seguintes unidades: Divisão de Almojarifado/Deagesp (**Dialmox**), Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (**STIC**), Departamento de Engenharia e Arquitetura/SA (**DEA**), Núcleo de Serviços Gráficos/CSI (**Nugraf**), Divisão de Gestão de Bens/Deagesp (**DGB**), Núcleo de Serviços Gerais/CSI (**Nuseg**), Núcleo de Serviços Administrativos/CSI (**Nusea**) e a Escola da Magistratura do Estado de Rondônia (**Emeron**).

Ademais, ainda que o escopo desta auditoria não inclua as contratações da área de tecnologia de informação e comunicação e nem os contratos de serviços especiais, cabe-nos mencionar alguns termos de referência elaborados pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC) e pela DIADEC, no período auditado, nos quais constam as atribuições do gestor e do(s) fiscal(is): 2665113, 2632558, 2619114, 2611928, 2592764, 2573135, 2548469,2525530, 2505464 , 2462738 , 2447122, 2445432, 2363568 (STIC); 2605105, 2552083, 2344155, 2334612, 2314525 (Diadec). Verificou-se, portanto, tratar-se de uma boa prática, possível de ser implementada visando a aderência da instituição ao arcabouço legal, ainda que requeiram melhorias para adequação à NLLC.

Importa ressaltar que, a [Lei n. 14.133/2021](#) define mais claramente os elementos necessários e suficientes que o termo de referência deve conter, a fim de consolidar os dados essenciais do objeto a ser contratado. Dentre eles, o modelo execução do objeto e o modelo de gestão do contrato, conforme alíneas "e" e "f" do inciso XXIII do art. 6º. Assim, a Lei faz a distinção entre esses procedimentos, que se complementam.

Ressalta-se ainda, que o TCU, no documento [Riscos e Controles nas Aquisições \(RCA\)](#), esclarece que o **modelo de gestão do contrato** deve contemplar, dentre outras, a definição de **quais atores do órgão participarão das atividades de acompanhamento e fiscalização do contrato, bem como as atividades a cargo de cada um deles**.

Considerando o exposto, a equipe de auditoria mantém o Achado.

**A2 - Ausência de documento que comprove a ciência expressa da indicação para o exercício da função de fiscal.**

## Situação encontrada

Verificou-se que não há o registro da ciência do(a) servidor(a) indicado(a) no Termo de Referência para a função de fiscal.

## Critérios

1. [Art. 7º, inciso XVIII, da Instrução n. 007/2017-PR](#);
2. [Art. 41, §1º, IN n. 5/2017](#).

## Evidências

1. Documentos relacionados no Quadro de Resultados de Auditoria (2994895).

## Causas

1. Termo de Referência assinado somente pelo titular da Unidade Competente ou pelo(a) servidor(a) indicado(a) para gestor(a) do contrato;  
Informalidade no processo de indicação de fiscal(is).

### **Efeito real**

1. Inconsistente instrução processual quanto aos procedimentos de designação de fiscal de contrato.

### **Efeitos potenciais**

1. Servidor(a) não atuante na função de fiscal para a qual foi designado(a), por não ter ciência da sua designação para tal;  
2. Gestor(a) do contrato com sobrecarga de atribuições;  
3. Impossibilidade do(a) servidor(a) indicado solicitar previamente a capacitação necessária para exercer efetivamente a fiscalização.

### **Análise da manifestação da unidade auditada**

Quanto ao Achado 2 (Ausência de documento que comprove a ciência expressa da indicação para o exercício da função de fiscal) do Quadro de Resultados de Auditoria (2994895), a SA ratificou as informações do Deagesp (3398285). O Deagesp asseverou que, nos termos do [Art. 7º da Instrução n. 007/2017-PR](#), compete à Unidade Gestora da contratação a indicação de fiscal, a qual é submetida à Administração quando da aprovação do TR/PB. E, ainda, observou que "[...] nas contratações mais recentes o(s) fiscal(is), assinam o TR/PB em conjunto com Gestor, demonstrando ciência.". Contudo, não apresentou documentos comprobatórios dessa afirmação.

A partir do exposto, importa registrar que, no período auditado, verificamos que a Emeron adotou o procedimento da assinatura do gestor e fiscal(is) nos termos de referência relativos às contratações sob a sua responsabilidade : 2560358, 2471606, 2464329, 2431424, 2422741, 2372572.

De forma diligente, pesquisamos no SEI termos de referência elaborados recentemente e verificamos que, conforme TRs 3417594, 3414753, 3410359, 3397938, 3386046, 3367377, 3356622, 3356398 e 3353801, a situação encontrada permanece ocorrendo, razão pela qual o Achado se mantém.

### **A3 - Servidor(a) desenvolvendo atividades relativas à função de gestor(a) ou fiscal sem a designação formal.**

#### **Situação encontrada**

Constatou-se registros de servidor(a) realizando atividades como gestor(a) ou fiscal sem a designação formal como titular ou substituto.

#### **Critérios**

1. [Art. 2º, Inciso XX, alínea "d", Art. 6º e Art. 7º, inciso III, da Instrução n. 007/2017-PR.](#);  
2. [Arts. 41 e 42, IN n. 5/2017.](#)

#### **Evidências**

1. Documentos relacionados no Quadro de Resultados de Auditoria (2994895).

#### **Causas**

1. Ausência de substitutos formais;  
2. Falha no planejamento da contratação, por não observar a necessidade da indicação de servidor(a) para a função de fiscal técnico em razão do objeto, ou as condições para que o fiscal indicado realize, quando necessário, a verificação *in loco*. (exemplos: o objeto necessita de uma verificação técnica específica de outra unidade (TI, Engenharia) e não é indicado o fiscal técnico, mas é solicitada para essa unidade a análise técnica, sem o planejamento adequado conforme o local do recebimento do objeto (ex: comarca do interior).

#### **Efeitos reais**

1. Servidor (a) não atuante na função para a qual foi designado(a);  
2. Recebimento Provisório do bem por servidor(a) não identificado(a);  
3. Descumprimento de prazos contratuais.

#### **Efeitos potenciais**

1. Questionamento da legitimidade dos atos praticados na fiscalização contratual;



2. Impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato e os agentes públicos que atuaram sem delegação;
3. Não detecção de descumprimento de cláusulas contratuais, relativas às questões técnicas do objeto.

### **Análise da manifestação da unidade auditada**

Em consideração à Requisição 3370482, no tocante ao Achado 3 (Servidor(a) desenvolvendo atividades relativas à função de gestor(a) ou fiscal sem a designação formal) do Quadro de Resultados de Auditoria (2994895), a Secretaria Administrativa apresentou a manifestação do Deagesp (3398285), na qual a unidade informou que "Os TR/PB são assinados pelos Gestores(as) e Fiscais. Entendemos que, por ser uma ação interna da unidade gestora, para o aceite da atribuição é suficiente."

Verifica-se, portanto, que o Deagesp trouxe um entendimento relacionado ao Achado 2, o qual não se concatena ao Achado 3, uma vez que este aponta a ausência da designação formal no contrato do(a) servidor(a) que desenvolveu a função de gestor ou fiscal.

Contudo, importa citar o documento [Riscos e Controles nas Aquisições \(RCA\)](#), de caráter doutrinário, onde o TCU aponta o risco da não formalização de papéis:

**Risco:** Os atores que devem atuar na fase de gestão do contrato (e.g. gestor, fiscal requisitante, fiscal especialista, fiscal administrativo, preposto) atuam sem nomeação formal, **levando** ao questionamento da legitimidade dos atos praticados na gestão contratual, **com conseqüente** impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato e os agentes públicos que atuaram sem delegação.

Desse modo, a equipe de auditoria mantém o achado.

### **A4 - Servidor(a) designado para a função de gestor(a) e/ou fiscal não participou de ações de capacitação específica para o exercício dessas funções, no período de 2020 a 2022.**

#### **Situação encontrada**

Verificou-se que foram oferecidos pelo TJRO 6 (seis) cursos, na modalidade EAD, relacionados à temática Licitações e Contratos, sendo 3 em 2020 e 3 em 2021. Evidenciou-se que em 2022 foram ofertados 15 (quinze) cursos com temática voltada à gestão e fiscalização de contratos.

Verificou-se ainda, que no período auditado, de julho/2021 a março/2022, 64 servidores e 1 magistrada foram designados para a função de gestor, e 62 servidores para fiscal. Destes, 7 servidores foram designados para ambas as funções, contudo, em contratações diferentes. Assim, constatou-se que, do total de 119 servidores, 34% (40) não participaram de nenhum dos cursos oferecidos nos exercícios de 2020 a 2022 e 26% (31) participaram de apenas 1 desses cursos.

Constatou-se ainda, que apenas 2 servidores (sendo 1 gestor e 1 fiscal), participaram do Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos, com carga horária de 12h, realizado em 2020.

#### **Critérios**

1. [Art. 23, caput, da Instrução n. 007/2017-PR;](#)
2. [Art. 6º, incisos II e V, da Resolução n. 121/2019-PR;](#)
3. [Art. 13 da Resolução n. 347/2020-CNJ;](#)
4. [Arts. 4º e 5º da Resolução n. 203/2021-TJRO.](#)

#### **Evidências**

1. Documentos relacionados no Quadro de Resultados de Auditoria (2994895).

#### **Causas**

1. Servidor(a) não é avaliado, no Programa de Gestão por Competências, na função de gestor ou fiscal, impossibilitando que se identifique as competências a serem desenvolvidas para o exercício dessas funções;
2. Inexistência do Programa de Capacitação Contínua de Gestores e Fiscais de Contratos do PJRO, previsto em norma interna.

#### **Efeitos potenciais**

1. Servidor(a) sem as competências necessárias para o bom desempenho da função de gestor e fiscal de contratos;
2. Gestão e fiscalização inadequada nos aspectos sobre os quais o(a) servidor(a) não detém competência;
3. Não atingimento dos resultados esperados com a contratação;
4. Possibilidade de prejuízo ao erário, pela inobservância das cláusulas contratuais;
5. Possibilidade de exclusão da responsabilidade do gestor e fiscal por não ter condições apropriadas para o desempenho do trabalho.

### **Análise da manifestação da unidade auditada**

Em atenção à Requisição de Manifestação sobre os Achados n. 21/2023 (3370482), quanto ao Achado 4 (Servidor(a) designado para a função de gestor(a) e/ou fiscal não participou de ações de capacitação específica para o exercício dessas funções, no período de 2020 a 2022):

> A SG/Emeron apresentou a Informação n. 673/2023 (3384250), esclarecendo que o Plano Anual de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados e Servidores a partir da identificação pela Diadec/SGP e demais unidades do TJRO das competências e conhecimentos necessários para o desenvolvimento das práticas laborais. Informou ainda, que cabe à Diadec, como unidade responsável pelo Programa de Gestão por Competências, a indicação de servidores para participação nas formações contempladas no Plano.

> A Divisão de Acompanhamento e Desenvolvimento de Carreiras/SGP (Diadec), por meio do Despacho n. 55208/2023 (3388014), procurou esclarecer alguns pontos que afirmou impactar diretamente na capacitação de gestores e fiscais:

"a) O(a) servidor(a) possui uma matriz do perfil ocupacional mapeado, o qual **deve** ser customizado anualmente pelo seu gestor, conforme divulgado no calendário do ciclo da avaliação de desempenho por competências de cada exercício. Atualmente, esta etapa é inteiramente informatizada, ficando disponibilizada na aba Gestão por Competências - Empenhos, localizada no acesso restrito do Portal de Gestão de Pessoas;

b) O(a) servidor(a) possui um **perfil ocupacional, que se refere à sua função principal** (de acordo com cada unidade), e **acumula a função de gestor e/ou fiscal de contrato, portanto ele deve ser capacitado em suas competências/responsabilidades principais**, no decorrer de cada exercício, a fim de aprimorar o exercício de suas responsabilidades; (grifo inserido)

c) O(a) servidor(a) pode ser gestor e/ou fiscal de contrato por curtos períodos no decorrer do ano (ex: assumindo a fiscalização do contrato de um curso do qual irá participar), o que torna o número de gestores e fiscais muito volátil no decorrer do exercício, dificultando inclusive o tempo hábil para capacitá-lo neste lapso temporal;

d) Não há uma rotina de publicação/publicidade da relação de gestores e fiscais de contrato (ex: portaria de nomeação do conciliador, que concede o prazo de 6 (seis) meses para participar de curso de formação específico para a função);

e) Ainda, quanto ao número de concluintes nos cursos, os próprios servidores que atuam como gestores e fiscais de contrato devem ser corresponsáveis no que tange à capacitação, pois como verifica-se nas capacitações relatadas nestes autos, há grande disparidade entre a quantidade de servidores convocados x servidores concluintes, principalmente em cursos assíncronos, na modalidade à distância. (ex: Curso Negociação em Contratações Públicas - Trilha de Aprendizagem Gestão e Fiscalização de Contratos (2021.0234) Concluintes: 61 servidores (2184129) e Não-Concluintes: 39 servidores (2184130)."

A Diadec afirma ainda, que "Conforme o Manual dos Gestores e Fiscais de Contratos (2ª edição/2013), a Lei 8.666/93 não faz referência expressa ao perfil do gestor do contrato, bem como a designação do gestor recairá sobre o titular da unidade organizacional ou o servidor que tenha conhecimento técnico do objeto do contrato, o que nos **permite concluir que qualquer servidor do TJRO poderá ser um possível gestor e/ou fiscal, o que torna inexecutável uma capacitação efetiva e eficaz para tal público**". (grifo inserido)

Quanto ao Programa de Capacitação Contínua, informou que em 2019 iniciou-se a elaboração e aperfeiçoamento da Trilha de Aprendizagem para Gestores e Fiscais de Contratos, a qual foi concluída em agosto de 2020. E, apresentou evidências das razões que ocasionaram, por diversas vezes, o adiamento da sua execução, em especial, a necessidade da revisão das normas internas, manuais e fluxos pertinentes aos procedimentos de contratação, decorrente, em sua maioria, de melhorias recomendadas pela Audint, e, mais recentemente, da alteração da legislação pertinente à contratação pública.

Por fim, a Diadec relacionou soluções possíveis para dirimir algumas das questões elencadas, em conjunto com a Secretaria Administrativa (SA) e Escola da Magistratura (Emeron):

"a) Retomada da elaboração da trilha de aprendizagem de gestão de contratos, conforme tratativas ao longo dos anos de 2019 a 2022 no Processo 0000723-62.2019.8.22.8700 ;

b) Caso retomada a elaboração da trilha, que a mesma possa ser mantida aberta para os gestores/fiscais que forem designados no decurso do ano;

c) Os(as) superiores imediatos deverão revisar os perfis dos gestores/fiscais de contratos a fim de permitir o mapeamento correto para tais servidores;

d) Ser mais um dever dos designados para gestão/fiscalização de contratos participar dos cursos de capacitação."

> A SA, por meio dos Despachos n. 57384/2023 (3398285) e n. 57998/2023 (3401093), argumentou que as ações de capacitação, por se originarem do Programa Gestão por Competências, não são passíveis de controle pela SA, CSI, Deagesp ou DEA. Da mesma forma, a indicação dos participantes dessas ações. Ademais, informou que "está preparando novo Manual para Gestão de Contratos, bem como oficinas internas de preparação das contratações à luz da nova Lei de Licitações para início ainda no atual exercício."

A par das manifestações das unidades, importa frisar que **a responsabilidade pela identificação e diagnóstico de competências a serem desenvolvidas nos servidores e servidoras**, as quais subsidiam a elaboração do Plano Anual de Capacitação, **é da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), por intermédio da Divisão de Acompanhamento e Desenvolvimento de Carreiras (Diadec)**, à qual também compete **a seleção e a indicação de servidores e servidoras que participarão de ações de capacitação**, conforme estabelece **Resolução n. 203/2021-TJRO**, em seus artigos **4º e 10**, respectivamente.

Ressalta-se ainda, que a elaboração do Diagnóstico das Competências a serem desenvolvidas, prevista no [art. 5º](#), será composta pelas seguintes atividades:

- I - levantamento das necessidades de capacitação das unidades organizacionais;
- II - identificação de competências perante o Programa Gestão por Competências;
- III - seleção das ações de capacitação, conforme prioridades e necessidades organizacionais;

**IV - identificação do público-alvo para as ações de capacitação, considerando os requisitos e as competências exigidas para o desempenho das atribuições de cada unidade organizacional;**

- V - identificação de capacitações necessárias para os projetos institucionais

Além disso, são critérios e objetivos a serem observados na seleção e indicação dos servidores(as) que participarão de ações de capacitação, conforme [art. 10](#):

- I - perfil ocupacional;
- II - resultados do Programa Gestão por Competências;
- III - público-alvo definido nos projetos pedagógicos;
- IV - histórico de capacitações ofertadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia;
- V - participação de servidores e servidoras em capacitações semelhantes à oferecida;
- VI - planos de desenvolvimentos individuais cadastrados pela chefia imediata;**
- VII - avaliação do ciclo vigente do programa Gestão por Competência.

Compreende-se, então, que tanto o diagnóstico das competências a serem desenvolvidas quanto a seleção e a indicação para a participação nas ações de capacitação, consideram, em grande parte, os resultados do Programa Gestão por Competência, **mas não se limitam a esses**. Porém, requerem, precipuamente, a atuação dos gestores imediatos, responsáveis pela execução desse modelo gerencial por competência.

A [Resolução n. 027/2018-PR](#), que regulamenta o processo de avaliação de desempenho por competência dos servidores efetivos e comissionados do PJRO, define competência como "a capacidade de gerar resultados dentro dos objetivos, mediante **a aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes**" e avaliação de desempenho por competências, como o "instrumento de gestão de pessoas que corresponde a uma **análise sistemática do desempenho do profissional em função das atividades que realiza, das metas estabelecidas, dos resultados alcançados** e do seu potencial de desenvolvimento." (grifo inserido)

E, ainda que o entendimento do Diadec seja de que o(a) servidor(a) possui uma função principal e acumula a função de gestor e/ou fiscal, e, que, portanto, deve ser capacitado em suas competências/responsabilidades principais, as quais são avaliadas no GPC, constatou-se que as competências necessárias para o exercício das funções de gestor e fiscal também precisam ser identificadas, a fim de cumprir do disposto no [art. 23 da Instrução n. 007/2017-PR](#), o qual regulamenta que "Os gestores e fiscais de contratos **devem ser permanentemente atualizados, capacitados e treinados**, em face, dentre outros da evolução legislativa, do mercado, da técnica e da boas práticas, tendo em vista resguardar os interesses da Administração e zelar pela regularidade dos procedimentos e metodologias de atuação."(grifo inserido).

Deve-se, também, considerar que o exercício das funções de gestor e fiscal é condição obrigatória para as contratações públicas, verdadeiro poder-dever. Dessa forma, os servidores designados para tais atribuições deverão ser detentores de perfil pessoal e profissiográfico adequado ao desempenho eficaz dessas funções que exigem perfis diferenciados.

Outrossim, verifica-se que, de acordo com o [art. 2º, inciso I](#) e o [art. 8º da Instrução n. 007/2017-PR](#), as unidades responsáveis pela indicação do(a) servidor(a) para as funções de gestor e fiscal são denominadas de "Unidades Gestoras" e "Unidades Solicitantes". A norma reforça essa responsabilidade da Unidade Gestora ao afirmar, em seu art. 6º, que "A Administração, na hipótese de destituição de gestor ou fiscal das respectivas funções, providenciará a sua **substituição formal por outro servidor da unidade gestora**."(grifo nosso). Importante observar que, a referida Instrução estabelece as habilidades essenciais que o gestor deverá possuir e determina que as atribuições e competências de cada fiscal constem no TR, observando as peculiaridades do objeto contratado e de sua execução. Além disso, esclarece que na ausência do gestor e de seu substituto, suas atividades e responsabilidades serão integralmente assumidas pela chefia imediata.

Art. 2º Esta Instrução adotará a terminologia a seguir elencada: I - Unidade Gestora do Contrato: unidade do PJRO responsável pela gestão dos contratos no âmbito de sua competência, enquadrando-se no conceito de "Unidade Competente", conforme previsto na Instrução n. 010/2015-PR, sendo representada por servidor com gratificação (FG/DAS), o qual desempenhará a função de gestor do contrato, indicado pelo respectivo titular e designado por ato do Presidente do Tribunal de Justiça;

Art. 8º A Unidade Competente da contratação, em comum acordo com a Unidade Solicitante da contratação, fará constar no termo de referência ou no projeto básico os servidores sugeridos para atuarem como gestor do contrato, bem como dados para contato, como: telefone, endereço e e-mail institucionais.

§ 1º **O gestor deverá possuir habilidades para planejar, organizar, negociar, acompanhar, supervisionar e avaliar a execução do contrato sob sua responsabilidade.** (grifo nosso)

§ 2º **Durante o período de eventual ausência do gestor e de seu substituto, a qualquer título, as providências de sua alçada ficarão a cargo de sua chefia imediata, a qual assumirá integralmente as atividades e responsabilidades do gestor.** (grifo nosso)

§ 3º O disposto no caput deste artigo também se aplica nos casos em que, devido à complexidade da contratação ou a outros fatores devidamente justificados no projeto básico ou termo de referência, for necessário que a fiscalização de um mesmo contrato seja distribuída a pessoas distintas, para atuarem como fiscal demandante, fiscal técnico, fiscal administrativo ou outro fiscal específico.

§ 4º **A Unidade Competente da contratação fará constar no termo de referência ou no projeto básico as atribuições e**

Ademais, a Instrução n. 007/2017-PR dedicou o [Capítulo II - Da Gestão dos Contratos](#) e o [Capítulo III - Da Fiscalização](#) às competências da Unidade Gestora do Contrato e dos fiscais, respectivamente. E preocupou-se em estabelecer, na Seção I de cada Capítulo, as regras gerais para a gestão e a fiscalização contratual.

Desse modo, atualizando-se a nomenclatura das unidades definidas no [art. 2º, inciso XXIX, da Instrução n. 010/2015-PR](#), identifica-se que as Unidades Gestoras (Unidades Competentes) dos contratos de bens e serviços comuns, objeto desta Auditoria, são: Divisão de Almoxarifado/Deagesp (Dialmox), Departamento de Engenharia e Arquitetura/SA (DEA), Núcleo de Serviços Gráficos/CSI (Nugraf), Divisão de Gestão de Bens/Deagesp (DGB), Núcleo de Serviços Gerais/CSI (Nuseg), Núcleo de Serviços Administrativos/CSI (Nusea), todas subordinadas à Secretaria Administrativa.

Convém destacar que a [Lei n. 14.133/2021](#) aponta a adoção de gestão por competências para a designação de gestores e fiscais, bem como o papel singular da capacitação e atualização contínua desses atores em suas competências profissionais.

Importante ainda, considerar que o gestor ou fiscal é responsável pela má gestão e fiscalização do contrato na medida de sua capacidade, cujo capacitação é responsabilidade imediata da Administração.

Assim, diante de todo o contexto apresentado, a equipe de auditoria mantém o achado.

#### **A5 - Ausência de identificação nominal do(a) servidor(a) designado para função de fiscal.**

##### **Situação encontrada**

Verificou-se que nos documentos de indicação (TR) e de designação (contrato) para a função de fiscal não consta o nome do(a) servidor(a), mas a função de substituto automático do cargo comissionado ou função gratificada do(a) qual o(a) gestor(a) do contrato é titular, conforme disposto na Instrução Conjunta n. 001/2020-TJRO-CGJ.

##### **Critérios**

1. [Art. 7º, inciso III](#) e [Art. 8º, §§ 3º e 5º, da Instrução n. 007/2017-PR](#);
2. [Item 4.7 do Anexo Único da Instrução n. 010/2017-PR](#).

##### **Evidências**

1. Documentos relacionados no Quadro de Resultados de Auditoria (2994895).

##### **Causa**

1. Unidade Gestora do Contrato (Unidade Competente) não observou a necessidade da indicação nominal do(a) fiscal.

##### **Efeito real**

1. Pouca transparência na designação de fiscal, realizada de forma imprecisa, não individual, sem identificação clara do(a) servidor(a).

##### **Efeitos potenciais**

1. Atuação somente do gestor do contrato;
2. Questionamento da legitimidade dos atos praticados na fiscalização contratual;
3. Atividades de fiscalização realizadas por servidores não qualificados para tal função.

##### **Análise da manifestação da unidade auditada**

Em resposta à Requisição 3370482, a SA validou a manifestação do Deagesp (3398285) corroborando o Achado 5 (Ausência de identificação nominal do(a) servidor(a) designado para função de fiscal) do Quadro de Resultados de Auditoria (2994895) e sugerindo alteração na redação padrão do TR/PB de modo a designar nominalmente o(s) fiscal(is).

Entretanto, o Deagesp observou que "Nos contratos que envolvem execução em todo o Estado com Gestão centralizada e fiscalização no local de execução, a designação **se dará por função e não de forma nominal**, em respeito a celeridade no processo de contratação **uma vez que para indicação nominal e individualização de assinaturas acresceria tempo demasiado no processo de contratação**, sendo assim, cabe ao Gestor do Contrato as tratativas e orientações aos fiscais de forma individualizada." (grifo inserido)

Mediante essa observação, convém expor os seguintes pontos, que apontam a necessidade da designação precisa do(s) fiscal(is) do contrato, incluindo seu(s) substituto(s):

► A [Lei n. 8.666/1993](#) impõe que a execução do contrato administrativo deve ser fiscalizada por representante do órgão contratante especialmente designado para tal. Semelhante dispositivo traz a [Lei n. 14.133/2021](#), acrescentando, porém, os requisitos necessários:

Art. 7º [...]

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

► Quantos aos aspectos formais da indicação de fiscal, o Plenário do TCU, no [Acórdão n. 1094/2013](#), estabeleceu algumas diretrizes a serem observadas pela Administração Pública:

9.1.1. providencie portaria de designação específica para fiscalização de cada contrato, com atestado de recebimento pelo fiscal designado e que constem claramente as atribuições e responsabilidades, de acordo com o estabelecido pela Lei 8.666/93 em seu art. 67;

9.1.2. designe fiscais considerando a formação acadêmica ou técnica do servidor/funcionário, a segregação entre as funções de gestão e de fiscalização de contrato, bem como o comprometimento com outros serviços ou contratos, de forma a evitar que o fiscal responsável fique sobrecarregado devido a muitos contratos sob a sua responsabilidade;

9.1.3. realize sistematicamente o acompanhamento dos trabalhos realizados pelos fiscais;

[...]

9.1.10 oriente os fiscais de contrato a documentar todos os eventos em processo específico de fiscalização [...] de modo a registrar o histórico do contrato e viabilizar o rastreamento de eventos, responder a questionamentos feitos em auditorias, aplicar penalidades, bem como servir de base para processos de contratações futuras;

► O TJRO estabeleceu como requisito na elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) a **indicação nominal** do gestor e fiscal, conforme [item 4.7 do Anexo Único da Instrução n. 010/2017-PR](#).

Dessa forma, a equipe de auditoria mantém o Achado.

## **A6 - Servidor com elevado número de contratos para acompanhamento da execução.**

### **Situação encontrada**

Verificou-se a designação de servidor para o acompanhamento concomitante da execução de mais de 40 contratos, o qual, além do desempenho das atividades de gestor ou fiscal de contrato, executa outras atribuições inerentes ao seu cargo comissionado ou função gratificada.

### **Critérios**

1. [Art. 14, inciso VIII, da Resolução n. 347/2020-CNJ](#);

2. [Item 9.1.2 do Acórdão 1094/2013 - Plenário TCU](#).

### **Evidências**

1. Documentos relacionados no Quadro de Resultados de Auditoria (2994895).

### **Causa**

1. Ausência de razoabilidade na definição do número de contratos a ser acompanhado pelo servidor na função de gestor ou fiscal, considerando a complexidade de cada contratação, bem como o comprometimento concomitante do servidor com outras atividades inerentes ao cargo ocupado.

### **Efeitos reais**

1. Ausência de registros dos fatos pertinentes à fiscalização contratual;

2. Descumprimento de prazos legais.

### **Efeitos potenciais**

1. Ambiente organizacional com riscos elevados para a fiscalização contratual;

2. Não atingimento dos resultados esperados com a contratação.

### **Análise da manifestação da unidade auditada**

A SA, em atendimento à Requisição de Manifestação (3370482), no tocante ao Achado 6 (servidor com elevado número de contratos para acompanhamento da execução), ratificou a manifestação de suas unidades



(Deagesp, CSI e DEA), na qual confirmaram o achado. Mas, esclareceram que a definição da gestão do contrato ocorre de acordo com o objeto. E, sendo o objeto divisível, poderá ocorrer que o gestor e o fiscal fiquem responsáveis por vários contratos de objetos iguais ou idênticos. Afirmaram ainda, que a situação em questão também ocorre em razão de a função de gestor de contrato encontrar-se restrita aos ocupantes de FG ou DAS. Quanto aos serviços técnicos afirmaram que "as unidades possuem controle da segregação de acordo com necessidade da respectiva unidade."

Das argumentações, cabe-nos salientar que, de acordo com a [Resolução n. 347/2020-CNJ, em seu Art. 14, inciso VIII](#), a gestão das contratações dos órgãos do Poder Judiciário deve estabelecer diretrizes para a nomeação de fiscais de contrato, com base no perfil de competências e evitando a sobrecarga de atribuições.

Outrossim, o [Art. 40, § 3º](#) da IN n. 5/2017, uma das regras inspiradoras da Lei n.14.133/2021, disciplina que "As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, **desde que**, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, **em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.**" (grifo inserido)

Nesse sentido, reitera-se o entendimento do TCU, expresso no [Acórdão 1094/2013 - Plenário](#):

"[...]"

9.1.1. designe fiscais considerando a formação acadêmica ou técnica do servidor/funcionário, a segregação entre as funções de gestão e de fiscalização do contrato, bem como o comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, de forma a evitar que o fiscal responsável fique sobrecarregado devido a muitos contratos sob a sua responsabilidade;"

Cumprido destacar que, conforme processo 0019111-76.2019.8.22.8000, no decorrer dos trabalhos da auditoria realizada no Sistema da Ordem Cronológica em 2020, abrangendo o período de janeiro a dezembro/2019, a equipe de auditores constatou a "sobrecarga de contratos geridos/fiscalizados por servidor", situação semelhante a ora tratada, a qual ensejou a Recomendação 1.1 na Nota de Auditoria n. 1/2020 (1555581):

#### **"1. À Secretaria Administrativa (SA):**

1.1 - Levantamento de todos os gestores/fiscais de Contratos sobre sua jurisdição, bem como equalização da distribuição de contratos para gestão/fiscalização por servidor, considerando o grau de proficiência e os Gap's de cada servidor, bem como a complexidade dos objetos contratuais e capacidade laborativa das unidades vinculadas a esta Secretaria [...]"

Contudo, como poucas ações efetivas foram tomadas em atenção à referida Nota, o Relatório de Auditoria n. 12/2020 - Audinfra (1697746) reiterou o achado no item 2.2 (Sobrecarga de contratos geridos/fiscalizados por servidor/Ausência de controle por unidade da relação contratos/gestores/fiscais, capacitação e perfil dos servidores gestores/fiscais de contrato), e, também, a medida de melhoria, estendendo-a, porém, a outras unidades gestoras de contrato:

**"4.1. A Secretaria Administrativa - SA, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação - STIC; Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP; Coordenadoria de Cerimonial - CCE; Coordenadoria de Comunicação Social - CCOM; Gabinete de Segurança Institucional - GSI; Escola da Magistratura - EMERON:**

"[...]"

4.1.2 Levantamento de todos os gestores/fiscais de Contratos sobre sua jurisdição, bem como equalização da distribuição de contratos para gestão/fiscalização por servidor, considerando o grau de proficiência e os Gap's de cada servidor, bem como a complexidade dos objetos contratuais e capacidade laborativa das unidades vinculadas a esta Secretaria;"

Entretanto, apenas o Deagesp, por meio do Despacho 2027793, informou a realização do levantamento pela Divisão de Contratos e Convênios/Deagesp (DCC), enfatizando, porém, que a equalização sugerida deve ser observada pela unidade elaboradora do Termo de Referência.

Por fim, de acordo com informação da Audinfra (3346649), as recomendações remanescentes de atendimento foram remanejadas para a auditoria anual da Ordem Cronológica exercício 2022, no processo 0015619-71.2022.8.22.8000.

Destarte, embora inexista a definição de um número máximo de contratos para que um mesmo servidor possa ser fiscal, tal situação não constitui uma boa prática administrativa, e, portanto, deve-se avaliar em face do caso concreto, de modo a evitar que a sobrecarga de trabalho comprometa a eficiência na fiscalização contratual.

Diante do exposto, mantém-se o Achado.

### **3. Conclusão**

Considera-se cumprido o escopo da presente auditoria, cujo objetivo foi verificar a regularidade dos procedimentos, registros e controles internos afetos ao processo de gestão e fiscalização dos contratos de bens e serviços comuns, excluídos os da área de tecnologia da informação e comunicação.

Após os exames dos esclarecimentos prestados pela unidades auditadas, conclui-se pela conformidade da execução dos contratos de bens e serviços comuns no âmbito do TJRO, considerando que os achados de auditoria representam impropriedades de caráter formal em que não restou demonstrado prejuízo ao erário.

Contudo, visto que as unidades não apresentaram evidências capazes de elidir as impropriedades apontadas, cabe a recomendação para a adoção de medidas cabíveis a fim de evitar a ocorrência de infringências da mesma natureza.

Ressalta-se que, a [Lei n. 14.133/2021](#) tornamais claras as responsabilidades do fiscal de contratos, reconhecendo a centralidade de sua ação para a boa execução contratual, com vistas à obtenção dos resultados almejados com a contratação. Destacando, portanto, a importância do seu papel para a Instituição e para a sociedade, como agente público que atua não somente para atender à legalidade e aos procedimentos burocráticos, mas, também, atento à finalidade pública a ser atendida pela contratação. Ademais, a NLCC inclui a fiscalização já no planejamento das contratações e impõe a obrigatoriedade de a Administração promover gestão por competências e capacitar seus servidores para o exercício das funções de gestor e fiscal de contrato.

Assim, em atenção ao [§3º do art. 8º da Lei n. 14.133/2021](#), o PJRO deverá observar, em suas novas regulamentações, a oportuna revisão das atribuições de gestor e fiscal de contratos, especificando os aspectos qualificadores, como conhecimentos, habilidades e atitudes, pertinentes para a escolha daqueles que realizam tais atribuições.

#### **4. Proposta de Encaminhamento**

Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

##### **À Secretaria Administrativa**

**R1.** Editar e publicar, com a brevidade necessária, os regulamentos necessários à aplicação da Lei n. 14.133/2021, de forma compatível com a realidade relacionada aos aspectos licitatórios, estruturais, mercadológicos deste Poder, de modo a conferir maior efetividade às previsões regulamentares.

**R2.** Atualizar o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, haja vista que o atual é de 2013.

##### **À Secretaria Administrativa, em conjunto com as Unidades Gestoras dos Contratos**

**R3.** Definir/descrever no Termo de Referência, as atribuições e responsabilidades do(a) gestor(a) e fiscal(is) indicados, de acordo com as peculiaridades do objeto da contratação e de sua execução; (Achado 1)

**R4.** Padronizar a cientificação aos gestores e fiscais, e seus respectivos substitutos, sobre suas indicações e atribuições, com a assinatura no Termo de Referência, estabelecendo procedimento para coletar a assinatura de todos os envolvidos; (Achados A2, A3 e A4)

**R5.** Identificar nominalmente o(a) servidor(a) indicado(a) e designado(a) para a função de fiscal, incluindo o seu substituto para que não haja lacuna na fiscalização em razão das ausências legais do titular; (Achado A5)

##### **À Secretaria Administrativa, por intermédio da Divisão de Contratos e Convênios/Deagesp**

**R6.** Publicar no sítio eletrônico do PJRO a relação de gestores e fiscais dos contratos, mantendo-a atualizada; (Achado A5)

##### **À Secretaria de Gestão de Pessoas, por intermédio da Divisão de Acompanhamento e Desenvolvimento de Carreiras/SGP (Diadec), em conjunto com a Secretaria Administrativa e as Unidades Gestoras dos Contratos**

**R7.** Identificar as competências necessárias para as funções de gestor e fiscal de contrato; (Achado A4)

##### **À Secretaria de Gestão de Pessoas, por intermédio da Divisão de Acompanhamento e Desenvolvimento de Carreiras/SGP (Diadec), em conjunto com a Escola da Magistratura do Estado de Rondônia (Emeron)**

**R8.** Retomar a elaboração da trilha de aprendizagem de gestão de contratos, considerando as competências identificadas para as funções de gestor e fiscal de contrato, de modo a implementar o Programa de Capacitação Contínua de Gestores e Fiscais de Contrato do PJRO; (Achado A4)

##### **Às Unidades Gestoras dos Contratos**

**R9.** Orientar formalmente os gestores e fiscais quanto à necessidade de qualificação específica para o exercício dessas funções, e manter o registro da participação desses servidores em eventos de capacitação e treinamento promovidos pelo PJRO ou por iniciativa própria; (Achado 4)

##### **Às Unidades Gestoras dos Contratos, em conjunto com as Unidades Solicitantes**

**R10.** Considerar, na indicação de servidor(a) para a função de gestor e fiscal, a concomitância com outros serviços ou contratos, de modo a evitar a ineficiência na gestão e fiscalização ocasionada pela sobrecarga de atividades. (Achado A6).



[13 de novembro de 2020.](#)



Documento assinado eletronicamente por **MARIA DE FATIMA SILVA, Coordenador (a)**, em 27/07/2023, às 12:26 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **CELINA PONTES DA COSTA FRANÇA, Auditor Interno**, em 27/07/2023, às 12:58 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **DOUGLAS YORRARA OLIVEIRA FORTE, Auditor Interno**, em 31/07/2023, às 07:06 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no Portal SEI <https://www.tjro.jus.br/mn-sist-sei>, informando o código verificador **3487721** e o código CRC **85E3F58C**.

Referência: Processo nº 0005188-75.2022.8.22.8000

SEI nº 3487721/versão2