

Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
Unidade de Auditoria Interna - AUDINT

CONTRATOS



2020



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA - AUDINT**

RELATÓRIO FINAL

ESPÉCIE DA AUDITORIA : CONFORMIDADE DE GESTÃO
CÓDIGO DA UNIDADE : 153409
**UNIDADE GESTORA : PRÓ-REITORIA DE GESTÃO
ADMINISTRATIVA - PROGEST**
NUMERAÇÃO DO RELATÓRIO : 002/2020

CONTRATOS

1. INTRODUÇÃO

Em conformidade com o item 23 do Plano Anual de Auditoria Interna 2020, a Auditoria Interna apresenta neste Relatório o resultado dos exames realizados pelos Auditores Internos da UFPE.

1.1. Objeto da análise

Os trabalhos tiveram como objeto de análise os controles internos atinentes à gestão dos contratos de serviços terceirizados da UFPE.

As ações inerentes ao processo de gestão dos contratos de serviços terceirizados da UFPE são de suma importância para atingir a missão institucional, tendo em vista que se caracterizam como atividades de apoio acadêmico e administrativo, na maioria das vezes atingindo a efetividade da atividade finalística da Instituição. Nesse sentido, um grande volume de recursos orçamentários é destinado a essa tipologia de contratos, sendo assim necessário que seus controles internos e sua conformidade sejam avaliados por meio de auditoria, objetivando verificar sua regularidade, suficiência e efetividade de suas rotinas de trabalho.

1.2. Legislação Aplicável

2

Os trabalhos foram realizados em estrita observância à Instrução Normativa do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – Secretaria Federal de Controle Interno CGU/SFCI nº 09, de 09 de outubro de 2018, bem como ao seguinte conjunto de legislações:

- a) Committee of Sponsoring Organizations *COSO I - Internal Control: Integrated Framework*;
- b) Committee of Sponsoring Organizations *COSO II - Gerenciamento de Riscos Corporativos: Estrutura Integrada*;
- c) Lei 8.666/1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- d) Instrução Normativa nº 05/2017 (Atualizada) - Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;
- e) Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos das Instituições Federais de Ensino Superior;
- f) Lei nº 10.180/2001 - Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

1.3. Objetivos institucionais da unidade auditada

De acordo com sua estrutura regimental a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa (PROGEST) tem por finalidade o assessoramento à Administração Central e a todas às unidades no que diz respeito ao planejamento, à aquisição, o acompanhamento e à execução das compras de bens comuns, contratação de serviços e gestão patrimonial dos bens móveis, para prover o funcionamento institucional.

A Diretoria de Licitações e Contratos (DLC) é a instância na estrutura organizacional da PROGEST que tem por finalidade atuar nas áreas de licitação e contratos administrativos.

2. ESCOPO

A presente ação de auditoria abrangeu a avaliação da regularidade da execução dos contratos de prestação de serviços de terceiros nos campi Recife, Caruaru e Vitória. O macroprocesso de apoio auditado foi o de Bens e Serviços, especificamente o processo de Contratos, coordenado pela Diretoria de Licitações e Contratos - DLC/PROGEST, complementando os controles avaliados na auditoria de gestão de compras, licitações e atas de registros de preços, realizada em 2018.

A extensão dos exames recaiu sobre uma amostra dos contratos vigentes na UFPE, levando-se em consideração a relevância e a materialidade do contrato, bem como, para definição do quantitativo de contratos a serem avaliados, a tabela estatística Phillips.

A profundidade versou sobre aspectos considerados significativos pela auditoria interna em decorrência da observação de leis, regulamentos e normativos internos relacionados ao tema, em especial, no que diz respeito aos requisitos legais explicitados pela Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e outras normas correlatas ao tema.

3. OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

O presente Relatório trata de Auditoria de conformidade de Gestão, realizada com o objetivo de verificar a regularidade da execução dos contratos de prestação de serviços de terceiros nos campi Recife, Caruaru e Vitória.

No que tange aos objetivos específicos dos trabalhos, buscou-se esclarecer os seguintes pontos.

a) Avaliar os controles internos a luz de aspectos importantes para a existência de governança, gerenciamento de riscos e integridade do processo;

b) Analisar os processos de contratos de prestação de serviços de terceiros da UFPE selecionados na amostra, e verificar sua conformidade com a Lei 8.666/93 e outros normativos correlatos, sua economicidade e efetividade.

c) Verificar se os controles internos implementados para mitigar os riscos do processo são suficientes para garantir a eficiência do mesmo;

d) Relatar as situações encontradas, buscando ao final da auditoria, emitir relatório com razoável certeza sobre a conformidade dos contratos de prestação de serviços da UFPE e a suficiência dos controles.

4. RESULTADO DOS EXAMES

Por meio de indagação escrita (Solicitação de Auditoria - S.A nº 3/2020 e 05/2020 - AUDINT) e comunicações via e-mail Institucional, solicitamos informações, bem como documentos comprobatórios à gestão da Diretoria de Licitações e Contratos DLC/PROGEST, acerca dos mecanismos de controle utilizados no processo “Contratos” que se referem a aspectos de avaliação da governança, controles internos, gerenciamento de riscos e integridade nas atividades pertinentes aos contratos terceirizados da UFPE.

4

Adicionalmente, também foram solicitadas informações, processos e documentos comprobatórios acerca de controles internos relacionados ao gerenciamento formal/documental e prático da elaboração, gestão e fiscalização dos contratos terceirizados da Instituição.

Por fim, foram realizadas verificações nos processos de pagamentos emitidos em 2020 dos contratos selecionados.

Sobre os contratos selecionados, salienta-se que, a princípio, a AUDINT havia solicitado à gestão da DLC/PROGEST o encaminhamento de um total de 11 (onze) processos de contratos terceirizados vigentes em 2020 na UFPE, porém, com o advento da prática do “isolamento social” que a Instituição adotou, com base nas orientações dos órgãos sanitários, para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), as análises da AUDINT foram limitadas a 8 (oito) contratos. Demais limitações, principalmente quanto ao escopo de auditoria, serão descritas nas respectivas constatações e informações que comporão o relatório final desta auditoria.

4.1 INFORMAÇÕES

Sobre o tema, as ações de auditoria permitiram a identificação das informações abaixo descritas, as quais são consideradas boas práticas realizadas pela unidade auditada.

1. INFORMAÇÃO – Regularidade relacionada a alguns aspectos de avaliação da governança, controles internos, gerenciamento de riscos e integridade nas atividades pertinentes aos contratos terceirizados da UFPE.

a) Ações voltadas para estimular o comprometimento com a integridade e os valores éticos da Instituição:

Verificamos que a gestão, em seus documentos de indicação e cientificação para gestores e fiscais de contratos, que são dois dos principais agentes desse processo de trabalho, cita a importância desses agentes pautarem suas ações em comprometimento com a integridade e valores éticos da Instituição. Adicionalmente, o Manual de gestão e fiscalização de contratos da Instituição possui itens que visam preservar esses aspectos, ou seja, é possível emitir opinião razoável que existem ações voltadas para estimular o comprometimento com a integridade e os valores éticos da Instituição no que se refere à gestão e fiscalização dos contratos terceirizados.

b) Manuais de formalização de instruções no que se refere à gestão e fiscalização dos contratos.

Este item apresenta-se de forma regular, tendo em vista que a gestão adota o manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da UFPE V 5.2 e este está atualizado com as legislações vigentes, bem como adota listas de verificação padronizadas como a “Lista de Verificação 08” que dispõe sobre Formalização/Publicação e disponibilização do Instrumento de contrato e seus congêneres. Assim, verifica-se que os procedimentos relacionados à gestão de contratos (Gestão e fiscalização) estão formalizados e padronizados em manual.

c) Práticas de notificação/cientificação aos gestores e fiscais de contratos quando estes são indicados para atuarem nas suas respectivas responsabilidades.

No que se refere a este item, o Diretor da Diretoria de Licitações e Contratos da UFPE tem prerrogativa, delegada pelo Reitor, para indicar os gestores e fiscais, titulares e substitutos, dos contratos, a luz da indicação também realizada pelos demandantes dos contratos. O formulário de indicação contém as atribuições e responsabilidades inerentes aos agentes indicados, bem como o manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da UFPE estabelece todo o suporte necessário para execução das atividades. Nesse sentido, afasta-se os riscos de haver ausência de notificação aos gestores e fiscais de contratos e ausência de termos definindo as responsabilidades do gestor e fiscal dos contratos terceirizados da Instituição.

2. INFORMAÇÃO – Regularidade na prorrogação de vigência dos demais contratos terceirizados.

Por meio de análise documental verificamos que os contratos possuem cláusula que trata da possibilidade de alteração da vigência contratual, bem como, quando da existência de termos aditivos prorrogando sua duração, além da vigência do respectivo crédito orçamentário, estes se referem a prestação de serviços a serem executados de forma continuada.

Identificamos também o correto enquadramento dos objetos como serviços continuados, que devem ser aqueles considerados cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

Adicionalmente, com exceção do contrato 53/2019, fruto da constatação nº 2 desse relatório de auditoria, os contratos que apresentaram prazo de prorrogação maior do que o estabelecido na limitação a que se refere o artigo 57, Inciso II da Lei 8.666/93, a saber sessenta meses, apresentam-se como de caráter excepcional e foram devidamente

justificados e autorizados pela autoridade superior da Instituição, bem como possuem parecer positivo para prorrogação de caráter emergencial emitido pela Procuradoria Federal junto a UFPE.

Nesse sentido, opinamos que a gestão dos Contratos terceirizados da UFPE, com exceção do contrato 53/2019, possui controles internos capazes de mitigar os riscos pertinentes à prorrogação de vigência sem previsão contratual, prorrogação do prazo de duração do contrato em desacordo com a legislação e prorrogação de prazo indevido ante o enquadramento incorreto do objeto como serviço continuado, estando assim, regular quanto a esses termos.

Atestamos, portanto, que nesse sentido os controles internos se mostram razoáveis, necessitando, ainda, de melhorias a fim de serem adequados, uma vez que detectamos fragilidades em um dos contratos, no que se refere a esses aspectos verificados.

3. INFORMAÇÃO – Regularidade contratual no que se refere ao que foi executado nos prazos, etapas, quantidades e requisitos de qualidade neles definidos.

Por meio de análise documental aos processos de contratação e de pagamentos das despesas dos contratos selecionados na amostra, verificamos que esses contratos possuem as documentações formalizadoras de recebimento dos trabalhos realizados – os atestes temporários e/ou definitivos, boletins de medição e outros elementos de comprovação de execução dos serviços.

Salienta-se que essa verificação foi realizada estritamente por meio de análise documental, tendo em vista que os procedimentos de auditoria que culminavam em verificações in loco, bem como entrevistas com gestores, fiscais de contrato e servidores das áreas beneficiárias pelo contrato e outras técnicas de auditoria que necessitavam de presença física na Instituição, foram prejudicadas por conta do distanciamento social praticado para enfrentamento do novo Corona vírus, implementado também pela UFPE.

Nesse sentido, limitando-se a análise documental dos processos, verifica-se que os contratos analisados foram executados nos prazos, etapas, quantidades e requisitos de qualidade neles definidos, afastando-se os riscos referentes ao recebimento de objeto, ou seu atesto, em desacordo com o efetivamente contratado, executado ou fornecido, incompatibilidade entre o que foi efetivamente realizado e as especificações ajustadas no contrato, inexecução total ou parcial do objeto, superfaturamento qualitativo (qualidade entregue/realizada inferior à qualidade contratada) ou superfaturamento quantitativo (quantidade entregue/realizada inferior à quantidade contratada).

4. INFORMAÇÃO – Regularidade, legalidade, legitimidade e motivação das alterações das condições previstas no contrato original de acordo com a legislação.

Novamente por meio de análise nos documentos dos processos referentes aos contratos de serviços terceirizados escolhidos na amostra de auditoria, verificamos que as alterações contratuais nas condições previamente pactuadas, foram realizadas decorrentes do interesse da Administração e para atender ao interesse público, sendo justificadas por escrito e previamente autorizadas pela autoridade competente para celebrar os contratos.

A esse respeito também salienta-se que as alterações contratuais realizadas tendo como base a variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, foram realizadas por meio de apostilamento, conforme preceitua o artigo 65, parágrafo 8º da Lei 8.666/93.

A análise também proporcionou verificar que não houve termos aditivos aos contratos que impuseram modificação qualitativa do objeto previamente pactuado no instrumento contratual inicial, bem como, as alterações contratuais quantitativas, respeitaram o limite de 25% do valor inicial atualizado dos contratos, conforme exige a legislação em vigor.

Nesse sentido e sobre os aspectos mencionados, opina-se pela expressa obediência à legislação em vigor, por meio da qual foi possível evitar a concretização de riscos como aditamento com base inadequada, ausência de justificativas nas alterações contratuais, acréscimos ou supressões que extrapolam os limites estabelecidos em lei etc.

5. INFORMAÇÃO – Regularidade na contratação de empresas, no que diz respeito a sua idoneidade, existência e compromissos fiscais.

Por meio de análise documental dos processos de contratos verificamos que os procedimentos de contratação estão regulares, bem como não foram contratadas empresas consideradas inidôneas para participar de licitações com a Administração Pública Federal.

A esse respeito é possível identificar controle interno adequado realizado pelas instâncias competentes na UFPE no que se refere a realizar as consultas necessárias para afastar esse risco, a exemplo da verificação de idoneidade das empresas por meio do portal do Tribunal de Contas da União, pelo portal da transparência do governo federal, consulta ao SICAF e a regularidade jurídico-fiscal das empresas contratadas, nas esferas federal,

estadual e municipal, consultas essas realizadas na fase de licitação e também antecedendo a contratação daquelas empresas vencedoras dos certames licitatórios.

A verificação de existência de notas frias ou inidôneas não se fez necessário uma vez que todas as empresas contratadas apresentaram as documentações comprobatórias de sua existência e idoneidade nas fases de licitação e pré-contratação com a UFPE, bem como, os contratos sempre exigiram que as empresas mantivessem suas condições de habilitação no decorrer da vigência dos contratos, sob pena de sanção administrativa ou até mesmo rescisão contratual.

Nesse sentido, opina-se que os riscos referentes à contratação de empresa declarada inidônea, inexistente e sem regularidade fiscal estão sendo adequadamente mitigados pelas práticas de controle interno realizadas pela Administração da UFPE.

4.2 CONSTATAÇÕES

Das análises realizadas resultaram as constatações apresentadas neste Relatório, sobre o que se referem às fragilidades detectadas nas análises do processo.

1. CONSTATAÇÃO – Fragilidades relacionadas a alguns aspectos da governança, controles internos, gerenciamento de riscos e integridade nas atividades pertinentes aos contratos terceirizados da UFPE.

Buscando avaliar aspectos relacionados à governança, controles internos, gerenciamento de riscos e integridade nas atividades pertinentes aos contratos terceirizados da UFPE, analisamos alguns pontos relevantes sobre esses temas, pelos quais foi possível fazer as seguintes considerações:

a) Regimento ou normativo correlato que contenha a estrutura de governança das unidades que executam o processo de trabalho “Contratos” contendo, por exemplo, a delegação de responsabilidades das funções.

Identificamos que a portaria nº 15 de 26 de setembro de 2008, que criou a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa, estabelece a estrutura organizacional da referida Pró-reitoria, entretanto, não contempla a delegação de responsabilidades das funções inerentes a cada agente que tem atividades ligadas à gestão administrativa dos contratos terceirizados.

Sobre esse aspecto, ressalta-se a importância da definição de regimento nas organizações com o objetivo de consolidação da autogestão, já que deve conter a descrição clara das atividades organizacionais, a fim de evitar superposição, ambiguidade, duplicação ou paralelismo de competências e atribuições legais.

b) Ações voltadas para realização de capacitações/orientações/atualizações periódicas dos atores envolvidos com o processo de trabalho “Contratos”, principalmente gestores e fiscais dos contratos de prestação de serviços terceirizados.

Verificamos que algumas ações pontuais foram realizadas, a exemplo de um seminário no último quadrimestre de 2019 e uma reunião com os gestores de contratos, realizada em fevereiro deste ano para tratar da adequação das planilhas de custos e formação de preços dos contratos excluindo a rubrica “Contribuição Social” de 10% sobre o FGTS em caso de demissão sem justa causa conforme determinou a Lei nº13.932, de 11 de dezembro de 2019. Um curso de gestão de contratos também foi realizado em 2017.

Nesse sentido, buscando desenvolver melhor o entendimento de que gestores e fiscais de contratos terceirizados estão sendo bem instruídos para o exercício dessas funções, questionamos a DLC sobre se os mesmos recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos antes de assumirem o encargo pela primeira vez e se esses treinamentos são realizados com periodicidade. Sobre estes questionamentos, até a elaboração deste relatório, não foram esclarecidos pela gestão, portanto, é um ponto a ser justificado pela mesma.

Sobre esse item, ressalta-se que não foi possível realizar uma abordagem mais direta com gestores e fiscais dos contratos, por conta das limitações impostas pelo distanciamento social no enfrentamento do novo Corona vírus e também pelo fato de informações mais detalhadas sobre os gestores e fiscais de contratos não terem sido repassadas a esta auditoria interna, quando de sua solicitação.

Sobre os itens elencados abaixo, a AUDINT solicitou informações bem como documentos comprobatórios, porém, até a elaboração deste relatório de apresentação dos fatos, não obteve os dados solicitados.

- a) Monitoramento e acompanhamento de ações estratégicas.
- b) Controles Internos voltados para a Gestão de riscos corporativos atribuídos aos contratos terceirizados.
- c) Funcionamento dos recursos tecnológicos utilizados na geração da informação relevante ao processo e para a tomada de decisão gerencial bem como os resultados auferidos a partir deles.
- d) Utilização de indicadores de desempenho para monitoramento contínuo da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados.

Nesse sentido, a AUDINT solicita manifestação da gestão acerca dos itens descritos acima, tendo em vista sua importância para a consolidação da avaliação dos aspectos relacionados à governança, controles internos, gerenciamento de riscos e integridade nas atividades pertinentes aos contratos terceirizados da UFPE.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

a) Regimento ou normativo correlato que contenha a estrutura de governança das unidades que executam o processo de trabalho “Contratos” contendo, por exemplo, a delegação de responsabilidades das funções.

PRONUNCIAMENTO: Foi publicada Portaria Normativa nº 25/2020 de 29/07/20 publicada no Boletim Oficial Especial na qual está instituída a estrutura organizacional da PROGEST, com delegação de competência das funções de cada Diretoria e suas respectivas Coordenações. Foi publicado e divulgado o mapeamento dos processos de trabalho relativos às atividades inerentes à Coordenação de Gestão de Contratos.

b) Ações voltadas para realização de capacitações/orientações/atualizações periódicas dos atores envolvidos com o processo de trabalho “Contratos”, principalmente gestores e fiscais dos contratos de prestação de serviços terceirizados.

PRONUNCIAMENTO: Além dos cursos, orientações e capacitações citados, ocorreu um WEBINAR em parceria com a STI, onde foram treinados os gestores e fiscais para contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra para utilização do módulo de Contratos do SIPAC a partir de Outubro/2020.

Está previsto para Outubro/2020 o segundo módulo do treinamento para os gestores e fiscais, referente aos contratos de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra.

a) Monitoramento e acompanhamento de ações estratégicas.

PRONUNCIAMENTO: A DLC, juntamente com a PROPLAN, está elaborando uma ferramenta de monitoramento de ações estratégicas na área de licitações e contratos, com perspectiva de implantação em fevereiro de 2021.

b) Controles Internos voltados para a Gestão de riscos corporativos atribuídos aos contratos terceirizados.

PRONUNCIAMENTO: Os principais processos de trabalho relativos a contratos foram mapeados e os fluxos de processos estão publicados na página eletrônica da PROGEST no sítio da UFPE. Quais sejam:

- 12- Formalizar Ata de Registro de Preços*
- 13- Formalizar Contrato*
- 14- Executar Compras de Bens de Consumo*
- 14-1- Receber Bens de Consumo*
- 14-2- Realizar Distribuição dos Bens de Consumo*
- 15- Executar Compras de Bens Permanentes*
- 15-1 - Receber Material Permanente*
- 16- Executar Serviço ou Obra*
- 17- Realizar Gestão de Contratos da UFPE*
- 17-1 Verificar Admissibilidade de Penalidade*
- 17-1-1 Realizar Fase de Apuração na Admissibilidade de Penalidade*
- 17-1-2 Realizar Fase Recursal na Admissibilidade de Penalidade*
- 17-2 Repactuar Reajustar ou Reequilibrar Contrato*
- 17-3 Prorrogar Vigência do Contrato*
- 17-4 Alterar Contrato - Acréscimos e Supressões*
- 17-5 Rescindir Contrato*

Gestão de Risco: Em 2017 em atendimento a SA nº 22/2017 – AUDINT foi elaborado mapa de risco para os principais processos e atividades mais críticas da área de contratos. O mapa de risco foi reavaliado e atualizado em 2018 para acompanhamento da Auditoria Interna.

Lista de Verificação: A CGC/DLC aplica Lista de Verificação LV08

Formalização de Contratos e Congêneres.

Manual de Gestão e Fiscalização da UFPE: com o objetivo de sistematizar as orientações, propor modelos de funcionamento, gestão e controle, de forma flexível para que os agentes que atuam na área de contratos possam aplicá-lo, independentemente de sua estrutura administrativa e tipo de contrato. Adotado desde 2016, está na sua 5ª versão atualizada, em consonância com a IN nº 05/2017 SEGES/MPDG.

c) Funcionamento dos recursos tecnológicos utilizados na geração da informação relevante ao processo e para a tomada de decisão gerencial bem como os resultados auferidos a partir deles.

PRONUNCIAMENTO: A CGC/DLC utiliza planilha em Excel para acompanhamento da vigência dos contratos, além do módulo de Contratos do SIPAC utilizado pela Coordenação de Gestão de Contratos desde janeiro/2019, no qual os instrumentos

contratuais estão cadastrados por tipo e subtipo. O Gestores e Fiscais passarão a utilizar o módulo a partir de Outubro/2020.

d) Utilização de indicadores de desempenho para monitoramento contínuo da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados.

PRONUNCIAMENTO: Os contratos serviços na UFPE, sob a égide da IN nº 05/2017 SEGES/MPDG, seguem as diretrizes da mesma com previsão desde a fase interna da utilização do Instrumento de Medição de Resultados durante a execução do contrato, quando couber, assim como a emissão de relatórios mensais de recebimento para posterior autorização de pagamentos.

CAUSA

Não foram instituídos mecanismos de controle capazes de avaliar e monitorar as ações estratégicas relacionadas ao processo de trabalho “Contratos”, nem indicadores de desempenho que sirvam de base para a tomada de decisões estratégica.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

No que se refere ao normativo correlato que contenha a estrutura de governança das unidades que executam o processo de trabalho “Contratos”, a Portaria Normativa nº 25/2020 de 29/07/20, publicada no Boletim Oficial da UFPE nº 77/2020 atende a formalização tanto da estrutura de governança, quanto a delegação de responsabilidades dos agentes públicos que executam tarefas no processo de trabalho “Contratos”.

Sobre capacitações/orientações/atualizações periódicas dos atores envolvidos com o processo de trabalho, verifica-se pelas evidências que a unidade está realizando, frequentemente, ações como webinar para realização desses treinamentos voltados para os gestores e fiscais de contratos.

Não foram encontradas evidências que suportassem a utilização de ferramentas de monitoramento de ações estratégicas na área de licitações e contratos, tendo a gestão estabelecido um prazo interno de implementação dessa ferramenta para fevereiro de 2021, portanto, este item será objeto de recomendação e monitoramento.

O processo de trabalho apresenta controles internos desenhados em mapeamento realizado pela unidade, com a utilização de fluxos de trabalho bem definidos e ferramentas como listas de verificações e manuais que são utilizadas para conduzir as atividades. No que se refere à gestão de riscos, a própria Instituição não a tem definida em um plano formalizado, portanto, sugere-se que a unidade, em parceria com a instância responsável na UFPE pela implementação da gestão de riscos (Diretoria de Controladoria

13

e gestão de riscos), viabilize a formulação dessa implementação da gestão de riscos nesse processo de trabalho, mesmo que de forma experimental.

A disposição de recursos tecnológicos para esse processo de trabalho apresentou por meio de planilhas eletrônicas, o que denota um controle frágil, porém, com a utilização, mesmo que ainda insipiente, do SIPAC módulo contratos. A Audint sugere, apenas, que o sistema seja utilizado de forma otimizada para o seu propósito.

No que se refere a indicadores de desempenho, os relatórios mensais de recebimento do serviço e o instrumento de medição de resultados se limitam à exigências da IN 05/2017, são importantes para a conformidade, porém, quando se fala de indicadores, espera-se que a gestão, até por meio de um sistema de informação gerencial, possa ter um arcabouço de informações consolidadas, de forma estratégica, que lhe apresente números, estatísticas, gráficos e que essas informações lhe deem um posicionamento dos trabalhos realizados até então, lhe possibilitando realizar previsões para otimizar os recursos da Instituição, portanto, essa questão será objeto de recomendação.

Recomendação 01: Instituir mecanismo de controle voltado para realizar avaliação e monitoramento das ações estratégicas referentes ao processo de trabalho “Contratos” bem como, elaborar indicadores de desempenho que sirvam de base para a tomada de decisão estratégica no âmbito desse processo.

2. CONSTATAÇÃO – Ausência de cláusula necessária estabelecida pelo artigo 55 da Lei nº 8.666/93 (Lei de licitações e contratos) em contratos administrativos da UFPE.

Por meio de análise documental, inicialmente, verificamos se os contratos possuem todas as cláusulas exigidas pelo artigo 55 da Lei nº 8.666/93 (Lei de licitações e contratos). Sobre esse aspecto, a tabela abaixo apresenta as inconsistências encontradas nessa verificação:

Nº DO CONTRATO	CREDOR	VALOR	INCONSISTÊNCIA
65/2017	FUTURA SERVIÇOS PROFISSIONAIS ADMINISTRATIVOS LTDA	R\$ 2.956.176,00	Ausência de cláusula estabelecida no Inciso XII do artigo 55 da Lei 8.666/93 –
45/2019	MULTCOM COMÉRCIO E	R\$ 3.000.000,00	“a legislação aplicável à execução

	SERVIÇOS EM GERAL EIRELLI		do contrato e especialmente aos casos omissos”
52/2019	MULTCOM CONSTRUTORA EIRELLI	R\$ 4.555.000,00	

Salienta-se que a ausência de cláusulas contratuais necessárias e estipuladas na Lei de licitações e Contratos Administrativos do poder público, enseja afronta ao princípio da legalidade, bem como torna o contrato passível de anulação, tendo em vista que proporciona brechas, para que situações não previstas sejam interpretadas e resolvidas à luz de entendimento diverso, possibilitando maior possibilidade de conflitos judiciais entre contratante e contratado.

Verificamos também se as condições estabelecidas no contrato guardam conformidade com os termos da licitação e da proposta apresentada pelo licitante vencedor, com especial atenção para a especificação do objeto conforme definido na licitação, e se foram detalhados de forma clara e consistente, em cláusulas específicas, os elementos e obrigações relativos ao:

- a) objeto;
- b) regime de execução e/ou forma de fornecimento;
- c) preço;
- d) cronograma de desembolso;
- e) reajuste de preços;
- f) prazos e pagamento.

De acordo com a análise, para estes itens não foram encontradas inconsistências relevantes.

Nos casos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, verificamos que os contratos decorrentes atendem aos termos do ato que o autorizou e da respectiva proposta.

Adicionalmente, verificamos que, ressalvadas as hipóteses previstas no art. 57 da Lei nº 8.666/93, a duração dos contratos corresponde à vigência dos respectivos créditos orçamentários.

Nesse sentido, solicitamos justificativas da gestão sobre a ausência, nos contratos citados na tabela acima, da cláusula estabelecida no Inciso XII do artigo 55 da Lei 8.666/93 – “a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos”.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

PRONUNCIAMENTO: Desde a utilização do modelo da AGU para as contratações em que a CGC/DLC elabora o contrato, esta cláusula está contemplada. Os contratos questionados são provenientes de pregões e tiveram a minuta revisada pela Procuradoria Federal, porém, realmente não há cláusula específica de casos omissos, mas apresenta a legislação no preâmbulo, inclusive com a ressalva de demais normas”.

CAUSA

Casos isolados de ausência de cláusula exigida em lei, com suas disposições implícitas na descrição de cláusulas subjacentes.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

A manifestação da gestão, as evidências, e principalmente outros contratos analisados, proporcionam concluir que a ausência da cláusula supracitada tratou-se de casos isolados e não comprometem, de fato, a integridade e composição legal dos processos citados na constatação, tendo em vista que mesmo não estando, expressamente, descrita a cláusula XII do artigo 55 da Lei 8.666/93, outros elementos do contrato, como foram citados pela gestão, englobam as legislações importantes a serem visualizadas pelas partes. Essa constatação não ensejará recomendação.

3. CONSTATAÇÃO – Irregularidade em contratação realizada para prestação de serviço de caráter emergencial.

Por meio de análise documental aos processos de contratação e pagamento das despesas referentes ao contrato nº 53/2019. Verificamos que o mesmo se trata de uma dispensa de licitação, de caráter emergencial, que se caracteriza como uma continuação dos contratos nº 85/2018 e 31/2019. Os três contratos foram realizados por meio de dispensa de licitação de caráter emergencial, com fulcro no artigo 24, inciso IV da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ambos possuindo o mesmo objeto e apresentando sucessivos períodos de vigência, conforme demonstra, resumidamente, a tabela abaixo:

Nº do Contrato	Contratada	Objeto	Vigência	Valor inicial do contrato
85/2018	Liserve Serviços e Terceirização LTDA	Prestação de serviço de limpeza, asseio e conservação predial inclusa mão de obra,	<u>04/12/2018 à</u> <u>01/06/2019</u>	R\$ 7.583.291,76

31/2019		materiais de consumo, materiais de média e longa duração, equipamentos de proteção individual e coletiva, uniformes, utensílios e equipamentos necessários à execução dos serviços, para atender ao campus Recife da contratante, exceto o Hospital das Clínicas.	<u>03/06/2019 à 30/11/2019</u>	R\$ 5.941.673,46
53/2019			<u>02/12/2019 à 30/05/2020</u>	R\$ 5.952.001,46

Na tabela acima, pode-se verificar que por meio de contratos com numerações diferentes, a Instituição vem prorrogando a vigência da prestação de serviço de Limpeza, Asseio e Conservação Predial, contratado com a empresa Liserve Serviços e Terceirizações LTDA, em desacordo com o que preceitua o próprio artigo 24, inciso IV da Lei 8.666/93 que foi utilizado para basilar a contratação. Tal dispositivo legal tem a seguinte redação:

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 para 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 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Essa prática, por mais que esteja sendo realizada por meio de contratos com numerações diferentes, na essência, está prorrogando os prazos dos contratos além do que foi pactuado no primeiro instrumento de contratos celebrado para esse objeto ou prestação de serviço, a saber o contrato nº 85/2018, ou seja, caracterizando uma prorrogação contratual acima do período de 180 (cento e oitenta) dias limitados pelo referido artigo e inciso mencionados acima.

Nesse sentido, opinamos que com relação ao contrato 53/2019, a gestão incorreu nos riscos pertinentes a prorrogação de vigência sem previsão contratual, prorrogando o prazo de duração do contrato em desacordo com a legislação, pelo que solicitamos justificativa sobre essa constatação.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

PRONUNCIAMENTO: Não identificamos procedimento irregular nas contratações, utilizou-se metodologia transparência com convocação de várias empresas, aberturas de forma pública com a presença das empresas que atenderam à convocação. Não houve prorrogação do Contrato nº 53/2019, foram elaborados novos instrumentos contratuais resultantes das licitações realizadas.

O processo licitatório 23076.049740/2015-51, referente ao pregão eletrônico para contratação de empresa especializada na prestação de serviço de limpeza, conservação predial asseio e conservação predial inclusa mão de obra, está na fase de julgamento de recurso. Importante destacar que o citado processo foi judicializado, com o arquivamento por parte da Justiça Federal, assim como houve representação no Tribunal de Contas da União gerando um Acórdão a favor da UFPE, o que contribuiu no prazo dilatado para conclusão do pregão.

CAUSA

Ineficácia na conclusão de procedimento licitatório para contratação dos serviços que estão sendo contratados por meio de sucessivos procedimentos de dispensa de licitação emergencial.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

A princípio é preciso destacar que o procedimento de dispensa de licitação de caráter emergencial, deve ser entendido como uma **exceção** à regra básica de contratações no serviço público que é licitar. Assim, mesmo que os procedimentos em si, de contratação por meio dessa exceção estiverem em conformidade com a legislação, a essência dessas contratações sucessivas com base no dispositivo legal que a abarca, faz a exceção virar regra. Portanto, dispensar a licitação por sucessivas vezes para manter uma prestação de serviço, em detrimento da realização do procedimento comum de contratação que é revestido de maior possibilidade de vantagens à Administração pública, a exemplo do pregão eletrônico, demonstra certa ineficácia da Instituição em concluir o procedimento licitatório já previsto e em andamento para realizar tal contratação.

Nesse sentido, essa constatação objetiva atentar para que a exceção não seja tomada como um procedimento usual, evitando riscos que podem ser mitigados com o aumento da eficácia no que se refere a concluir os procedimentos que não dão margem a questionamentos da legalidade dessas contratações realizadas pela Instituição.

Em reunião de busca conjunta de soluções, ficou esclarecido que a Diretoria de Licitações e Contratos - DLC não é a instância responsável por aprovar ou avaliar o mérito das

dispensas de licitações de caráter emergencial, ou seja, o processo de contratação da UFPE, que envolve diversos atores, não se limita às atividades/competências da DLC, a qual apenas verifica a conformidade do processo frente à legislação e realiza a habilitação das empresas. Nesse sentido, convém destacar o papel da alta Administração da Instituição como demandante, nesse caso, da postergação dos serviços, objeto dessa constatação, por meio de sucessivas dispensas de licitação de caráter emergencial, em detrimento do procedimento licitatório.

Em face disto, essa constatação ensejará recomendação que será direcionada à alta Administração da Instituição, oportunamente, por meio de Nota de Auditoria, e que versará no sentido de que a Instituição abstenha-se de realizar contratações sucessivas, de caráter emergencial, em detrimento do procedimento de licitar, aumentando a eficácia no que se refere a concluir os procedimentos licitatórios destinados a contratação desses serviços.

4. CONSTATAÇÃO – Não encaminhamento à Auditoria Interna de informações e documentos solicitados com prazos estabelecidos, no decurso da execução da auditoria de contratos.

Por meio de indagação escrita (Solicitação de Auditoria nº 3/2020 – AUDINT), solicitamos informações e documentos comprobatórios à gestão de licitações e contratos acerca de todos os gestores e fiscais dos contratos selecionados pela Auditoria (titulares e substitutos), contendo número do processo de formalização da indicação, portaria de designação, nomes dos servidores, matrículas SIAPE, dados de contato - e-mail e ramal - e outras informações que podem ser utilizadas como forma de controle na DLC.

Entretanto, os referidos dados não foram encaminhados a esta AUDINT até a elaboração deste relatório, inviabilizando a análise da regularidade da designação formal de gestores e fiscais de contratos, bem como a análise da atuação desses agentes no processo.

A esse respeito, salienta-se que conforme o artigo 26 da Lei 10.180/2001, nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão. Solicita-se então, justificativas sobre essa constatação, bem como o encaminhamento do que foi solicitado.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

PRONUNCIAMENTO: Identificamos que esse item não se refere à Solicitação de Auditoria nº 03. Quanto à questão da formalização de gestores e fiscais por portaria e da lista com os gestores e fiscais dos contratos, a solicitação foi feita por e-mail diretamente à Coordenação de Gestão de Contratos em período coincidente com o afastamento do Diretor de Licitações e Contratos devido ao acometimento à COVID19, somando-se ao rearranjo das equipes devido ao trabalho remoto e presencial e adaptação à fase de quarentena instando algumas instabilidades laborais.

Segue a lista de gestores e fiscais dos contratos, assim como algumas portarias de designação.

Portarias da Diretoria de Licitações e Contratos, de designação da Equipe de Gestão e Fiscalização do Contrato.

Portaria nº Processo Administrativo

02/2019 23076.06750/2019-25

03/2019 23076.06945/2019-75

04/2019 23076.007685/2019-55

05/2019 23076.007727/2019-58

02/2020 23076.002445/2020-12

03/2020 23076.019212/2019-09

30/2020 23076.027935/2020-94

33/2020 23076.031690/2020-74 (acessório)

23076.022991/2019-11 (principal)

34/2020 23076.030495/2020-38

CAUSA

Ausência de encaminhamento de informações previamente necessária para formulação de opinião do auditor.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA

A princípio é necessário destacar que foram realizados vários pedidos de prorrogação de prazos, pela gestão, de entrega de documentos e informações solicitados pela equipe de auditoria, sob a alegação de afastamento por licença médica do Diretor da Diretoria de Licitações de Contratos – DLC.

Os motivos que ensejaram essa situação foram devidamente elencados e esclarecidos pela gestão em reunião de busca conjunta de soluções, porém a AUDINT frisa que haja permanente vigilância em compartilhar informações e conhecimentos para que possíveis necessidades de substituições não venham comprometer o fluxo das informações.

20

Ressaltamos que com o encaminhamento de informações, acompanhadas de suas evidências, após conhecimento do relatório de fatos, a gestão demonstrou presteza em atender aos questionamentos da Auditoria Interna.

5. CONSTATAÇÃO – Conflito de competências de gestor e fiscal de contrato nos procedimentos de atestes dos serviços realizados.

Buscando verificar a regularidade dos atestes realizados nas notas fiscais dos serviços terceirizados contratados, verificamos que os serviços prestados no contrato nº 45/2019, firmado com a empresa Multcom Construtora Eirelli, para realização dos serviços de manutenção e adaptação da infraestrutura física do Campus Recife da UFPE, teve seus atestes nas suas devidas notas fiscais, realizados pelo fiscal titular do contrato, em desacordo com o que preceitua a Instrução Normativa 05 de 26 de maio de 2017, emitida pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual faz as seguintes considerações:

No seu artigo 40, parágrafo 2º, temos a seguinte redação: “§ 2º O recebimento provisório dos serviços ficará a cargo do fiscal técnico, administrativo ou setorial, quando houver, e o recebimento definitivo, a cargo do gestor do contrato”.

Já no inciso II do artigo 50, temos o seguinte texto: “II - o recebimento definitivo pelo gestor do contrato, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, obedecerá às seguintes diretrizes”.

Adicionalmente, o manual de gestão e fiscalização de contratos das Instituições Federais de Ensino Superior traz as seguintes considerações sobre os trabalhos dos gestores de contratos:

GESTOR DO CONTRATO: Representante da Administração especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato. O Gestor do Contrato coordena e comanda todo o processo de fiscalização. Cabe ao Gestor o recebimento definitivo do objeto e o ateste de sua execução. Somente na ausência do titular, de forma a não interromper o monitoramento e a fiscalização da execução contratual, como no caso de gozo de férias, licenças médicas, maternidade e paternidade, ou em outras hipóteses de afastamento previstas na Lei nº 8.112/1990 e suas alterações, Cabe ao Gestor Substituto assumir as atribuições e as competências do gestor titular. Deve o gestor substituto informar ao titular, todas as ocorrências registradas durante a sua ausência. Cabe ao Gestor Titular, comunicar, por escrito, o seu substituto, com antecedência, sobre os períodos de sua ausência.

Com a seguinte redação, esse mesmo manual corrobora o entendimento de que o ateste deve ser realizado pelo gestor do contrato:

ATESTES: Aposição de carimbo e assinatura do Gestor do Contrato e que acompanha a nota fiscal da Contratada, que confirma a entrega de bens ou a prestação de serviços para a Administração, em conformidade com o disposto no Edital, no Contrato e na sua proposta;

De forma complementar, são descritas as competências do gestor de contratos, como além de outras, responsabilizar-se pelo recebimento definitivo, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços.

Salienta-se que a Portaria nº 71/2019 - DLC/PROGEST, de 18 de dezembro de 2019 estabelece o servidor J. C. N. SIAPE nº 1962217 como Gestor do Contrato, devendo-se, portanto, estar atribuída a este servidor o ato de ateste, e não ao servidor B. T. de S. SIAPE nº 1133235 (Fiscal do Contrato), como está ocorrendo. Nesse sentido, solicitamos justificativas sobre esses atos de fragilidade com o ateste desses serviços.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Essa ocorrência restringe-se a esse fato. Conforme identificamos no processo referente ao Contrato nº 09/2019 o procedimento transcorreu de forma regular, assim como nos Contratos nºs 88/2014 (manutenção predial) e 53/2019 (limpeza conservação).

CAUSA

Situação isolada de inconformidade com o que predispõe a IN 05/2017/MPOG.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA

Com relação à essa inconformidade com a IN 05/2017/MPOG, em reunião de busca conjunta de soluções, a gestão esclareceu que o controle relativo ao ateste das notas fiscais de serviços terceirizados é realizado pela Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças – PROPLAN, estando as atribuições de fiscais e gestores de contratos devidamente estabelecidas no Manual de Gestão e Fiscalização da UFPE, disponível no site da PROGEST e no contrato, portanto, estando fora da alçada da DLC realizar esse controle.

Assim, essa constatação ensejará recomendação que será direcionada à Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças - PROPLAN, oportunamente, por meio de Nota de Auditoria, e que versará no sentido de que àquela unidade reforce seus mecanismos de controle voltados para evitar que o fiscal técnico ateste a prestação de serviços terceirizados no lugar do gestor do contrato, evitando a inconformidade com a IN 05/2017/MPOG.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluídos os exames de auditoria e recebidas às justificativas/esclarecimentos da Unidade auditada acerca das constatações apontadas, percebe-se que as fragilidades encontradas foram ao final, apenas, as relacionadas a alguns aspectos da governança, controles internos, gerenciamento de riscos e integridade nas atividades pertinentes aos contratos terceirizados da UFPE.

Ressaltamos que as recomendações exaradas por esta Unidade de Controle Interno serão objeto de monitoramento, quando na emissão do Plano de Providências Permanente – PPP, com o fito de verificar as suas implementações.

Com efeito, vencidos os trabalhos de análises na Pró-Reitoria de Gestão Administrativa, encaminhamos este Relatório Final ao Gabinete do Reitor para ciência. A AUDINT também encaminhará este Relatório à unidade gestora auditada para que os procedimentos já adotados nesse trabalho sejam mantidos e aperfeiçoados em toda a Instituição e para que seja realizada a implementação das recomendações emanadas por essa Auditoria Interna. Por oportuno, informamos que, em cumprimento à IN-CGU outrora mencionada, a AUDINT dará conhecimento ao Conselho de Administração sobre o presente Relatório.

Salientamos que o objetivo deste trabalho desenvolvido pela AUDINT foi dar cumprimento ao seu Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna - PAINT/2020, bem como, buscar a melhoria constante da gestão da UFPE.

Recife, 16 de dezembro de 2020.

Lyndon Jhonson Soares
Auditor
SIAPE 1804933

Relatório revisado e aprovado.

Jedienne Galdino Gonçalves
Auditora Titular
SIAPE 1959532

23



Emitido em 16/12/2020

RELATORIO DE AUDITORIA INTERNA Nº 30/2020 - AUDINT (11.01.10)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 16/12/2020 17:04)

JEDIENE GALDINO GONCALVES

AUDITOR

1959532

(Assinado digitalmente em 16/12/2020 17:02)

LYNDON JHONSON SOARES DOS SANTOS

AUDITOR

1804933

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <http://sipac.ufpe.br/documentos/> informando seu número: **30**
, ano: **2020**, tipo: **RELATORIO DE AUDITORIA INTERNA**, data de emissão: **16/12/2020** e o código de
verificação: **4abfe8f289**