RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 3/2016

AÇÃO DE CONTROLE N. 3.1 – PAINT/2016

Verificação da regularidade da contratação de "outros serviços de terceiros – pessoa jurídica"

Dourados – MS, setembro de 2016.

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

Sumário

1. INTRODUÇÃO **3**

2. VISÃO GERAL DO OBJETO DE AUDITORIA **5**

3. ANÁLISE DAS QUESTÕES DE AUDITORIA E SEUS ACHADOS **7**

3.1. Ausência de verificação sobre a viabilidade de exigência contratual de adoção de práticas sustentáveis pela contratada 8

3.1.1. Critérios e Análise das Evidências 8

3.1.2. Causas 10

3.1.3. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada 10

3.1.4. Análise dos Comentários dos Gestores 10

3.1.5. Proposta 10

3.1.6. Benefícios esperados 11

3.2. Contratação de serviços não precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima da entidade **11**

3.2.1. Critérios e Análise das Evidências 11

3.2.2. Causas 15

3.2.3. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada 15

3.2.4. Análise dos Comentários dos Gestores 16

3.2.5. Propostas 16

4. BOAS PRÁTICAS **17**

5. CONCLUSÃO **18**

6. DO ENCAMINHAMENTO PARA APRECIAÇÃO SUPERIOR **19**

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

Número: 03/2016 Relatório de Auditoria Dourados – MS

Unidade Auditada: Pró-reitoria de Administração / Prefeitura Universitária

Assunto: Auditoria em processos de contratação de Pessoa Jurídica pela UFGD.

Objetivo da Auditoria: Avaliar a regularidade das contratações de "outros serviços de terceiros - pessoas jurídicas" (exceto os de locação de mão-de-obra) no que diz respeito aos aspectos formais da contratação.

1. INTRODUÇÃO

1. Como conclusão da Ação de Controle nº 3.1, consignada no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna deste ano (PAINT-2016), apresenta-se os resultados da auditoria em processos de contratação de pessoa jurídica (exceto para fins de locação de mão-de-obra) pela Fundação Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD.

2. Os trabalhos foram realizados no período de 20/06/16 a 28/07/16 por meio dos procedimentos estabelecidos na Matriz de Planejamento nº 3.1/2016 em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à coleta de dados, no entanto importa registrar que a indefinição de prazos razoáveis para o atendimento das solicitações feitas pela Auditoria Interna da UFGD – Audin tem refletido negativamente nas atividades deste setor.

3. O objetivo principal desta auditoria foi "avaliar a regularidade dos aspectos formais das contratações de serviços de terceiros pessoas jurídicas (exceto os de locação de mão-de-obra) realizas pela UFGD". Para tanto, foram executados os procedimentos de auditoria constantes da Matriz de Planejamento nº 3.1/2016 a fim de buscar resposta à seguinte questão de auditoria:

a) Q1. As contratações de serviços de terceiros pessoas jurídicas pela UFGD são regulares em relação ao estipulado pela legislação vigente?

4. Com base na conclusão desta ação de controle, tem-se que a resposta à essa Questão de Auditoria é positiva, embora haja ressalvas quanto a alguns pontos que requerem atenção e ação por parte da UFGD e que propiciará melhoria nos

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

processos de contratação. O detalhamento do resultado dessa análise, contudo, será apresentado em capítulo específico deste relatório.

5. Todos os documentos e evidências relacionados a esta ação de controle fazem parte dos Papéis de Trabalho da Equipe de Auditoria e estão juntados ao Processo Administrativo nº 23005.002181/2016-30.

6. Diante do atingimento do objetivo desta auditoria, espera-se o acatamento das propostas de melhorias apresentadas neste relatório e sua efetiva implementação, o que levará ao fortalecimento da gestão da UFGD uma vez que evitará a ocorrência de irregularidades no que diz respeito ao objeto analisado.

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

2. VISÃO GERAL DO OBJETO DE AUDITORIA

7. Esta ação de controle trata de auditoria realizada na área de gestão de suprimentos de bens e serviços cujo objetivo principal é verificar a regularidade dos aspectos formais das contratações de serviços de terceiros (pessoa jurídica) pela UFGD. Essa verificação foi definida após a priorização, pelo Plano Anual das Atividades da Auditoria Interna – PAINT, do Elemento de Despesa[1] "39.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica". Assim, o objeto desta ação diz respeito aos processos de contratação de serviços de pessoas jurídicas, excluindo-se os processos de locação de mão-de-obra.

8. O Manual Técnico do Orçamento – MTO 2016 traz a seguinte definição para "outros serviços de terceiros – pessoa jurídica":

> Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; software; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.

9. Visando ao atendimento desses serviços para o exercício 2016, a UFGD estimou despesas no montante de R$ 17.641.838,00[2] (dezessete milhões, seiscentos e quarenta e um mil e oitocentos e trinta e oito reais), que representa 9,30% do orçamento total estimado desta universidade para referido exercício.

10. Dentre os contratos de "outros serviços de terceiros – pessoa jurídica" vigentes[3] quando do início desta Ação de Controle, três processos de contratação, apresentados no

---

[1] De acordo com o MTO-2016, Elemento de Despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto que a Administração Pública utiliza para a consecução de seus fins.
[2] Valor retirado da Matriz de Riscos do PAINT 2016 que foi elaborada com base no Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD-PO) fornecido pela PROAP.
[3] A relação de contratos vigentes foi fornecida, após solicitação de auditoria, pela PRAD por meio de sua CI nº 101/2016.

Quadro 1, fizeram parte da amostra[4] definida pela Auditoria Interna e, portanto, foram objetos de análise desta ação de controle.

Quadro 1 – Processos de contratação analisados

CONTRATO	OBJETO	VALOR CONTRATADO	N° DO PROCESSO
23/2015	Aquisição de ativos de segurança de rede tipo Firewall.	R$ 618.402,00	23005.003561/2013-49
38/2015	Serviços de publicidade	R$ 500.000,00	23005.001235/2013-05
27/2015	Prestação de serviços continuados, sob demanda, para locação de veículos leves sem motorista.	R$ 376.800,00	23005.001164/2015-02

Fonte: elaborado pela Equipe da Auditoria Interna

11. De posse dos processos selecionados, estes foram analisados de acordo com os procedimentos definidos na matriz de planejamento desta ação de controle (assim como de procedimentos de auditoria adicionais que se fizeram necessários ao longo da execução desta ação) construídos para saber se as contratações de serviços de terceiros (pessoas jurídicas) pela UFGD são regulares em relação ao estipulado pela legislação vigente. Os achados deste levantamento serão apresentados no Capítulo seguinte deste relatório.

[4] Detalhes sobre a definição e a seleção da amostra desta auditoria poderão ser encontrados nos Papéis de Trabalho da Equipe de Auditoria que estão autuados no processo n° 23005.002181/2016-30.

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

3. ANÁLISE DAS QUESTÕES DE AUDITORIA E SEUS ACHADOS

12. Os processos selecionados como amostra desta ação foram analisados de acordo com os procedimentos de auditoria constantes da Matriz de Planejamento construídos para saber se as contratações de serviços de terceiros (pessoas jurídicas) pela UFGD são regulares em relação ao estipulado pela legislação vigente. Para tanto, dentre os procedimentos previstos na Matriz de Planejamento inclui-se a aplicação da Lista de Verificação nº 3.1/2016 elaborada com base na legislação que rege o objeto desta ação de controle.

13. Após a realização da análise documental feita com base na lista de verificação concluiu-se que, dos 44 (quarenta e quatro) itens de aspectos formais de contratação analisados, em 5 (cinco itens) não foi possível afirmar pela regularidade da amostra analisada, o que justificou a realização de procedimentos de auditoria adicionais para que se pudesse chegar às conclusões apresentadas neste relatório. Nesses procedimento adicionais foram dadas oportunidades para que a área auditada se manifestasse a respeito desses itens.

14. Os procedimentos aplicados foram considerados, pela equipe da Auditoria Interna, suficientes para o atingimento do objetivo pretendido por esta ação de controle. Igualmente, as evidências obtidas por meio desses procedimentos foram consideradas adequadas e suficientes para embasar as constatações relatadas nas seções seguintes e, consequentemente, afirmar a regularidade com ressalvas dos aspectos formais da contratação de "outros serviços de terceiros – pessoa jurídica" pela UFGD.

15. Importa adiantar que, apesar de nem todos os itens analisados terem gerados recomendações para a área auditada, a Equipe de Auditoria Interna entende que a análise desses itens (na forma como segue) poderia gerar um efeito positivo para a gestão da UFGD, ainda que seja como forma de sugestão de melhoria vinda dos resultados dos trabalhos da Auditoria Interna. Assim, a seguir são apresentadas situações em que poderiam haver melhorias, independentemente de gerarem ou não recomendações de auditoria.

3.1. Ausência de verificação sobre a viabilidade de exigência contratual de adoção de práticas sustentáveis pela contratada

3.1.1. Critérios e Análise das Evidências

16. No início de 2010 foi emitida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI a Instrução Normativa nº 01 dispondo sobre critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, o que, consequentemente, inclui a UFGD dentre as entidades alcançadas por este normativo.

17. Especificamente em relação à contratação de serviços, objeto desta Ação de Controle, o artigo 6º da IN SLTI nº 01/2010 determina que "os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotarão as seguintes práticas de sustentabilidade na execução de serviços, quando couber". Os incisos desse artigo traz diversas práticas que, quando cabível, deverão ser exigidas da contratada. Seu parágrafo único, contudo, admite que "o disposto neste artigo não impede que os órgãos ou entidades contratantes estabeleçam, nos editais e contratos, a exigência de observância de outras práticas de sustentabilidade ambiental, desde que justificadamente".

18. O artigo 10 desta mesma instrução normativa determina que, quando cabível, cláusulas com exigência de práticas sustentáveis deverão ser inseridas quando da formalização, renovação ou aditamento de convênios ou instrumentos congêneres.

19. Ademais, o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012 complementa o rol de critérios normativos sobre sustentabilidade ambiental, pois regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666/93 estabelecendo critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal.

20. Importante alertar sobre a necessidade de justificativa nos autos da adoção de critérios e práticas de sustentabilidade e, ainda, alertar sobre a importância de esses critérios ou práticas de sustentabilidade não prejudicarem o caráter competitivo do certame. É o que determina o parágrafo único do artigo 2º do supracitado decreto: "A adoção de critérios e práticas de

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

sustentabilidade deverá ser justificada nos autos e preservar o caráter competitivo do certame".

21. Diante desses critérios normativos fica perceptível a necessidade de a UFGD ter adotado procedimentos internos para garantir seu cumprimento. Apesar dessa necessidade, não foi encontrado na amostra analisada nenhum indício que pudesse levar a conclusão de que esta Universidade tenha algum procedimento relacionado ao cumprimento desta determinação normativa. Assim, foi dada oportunidade (por meio da SA nº 009-004/2016) para que a área auditada se manifestasse com maiores detalhes sobre o cumprimento ou não desta instrução normativa.

22. Em resposta oferecida a esta Auditoria Interna (por meio da CI nº 118/2016 – PRAD/UFGD) foi afirmado que a UFGD "ainda não possui um procedimento definido para garantir as cláusulas de sustentabilidade nos contratos administrativos decorrentes dos processos licitatórios". Afirma, ainda, que "a UFGD não dispõe de um procedimento formalmente definido a respeito da análise da necessidade de cláusulas de sustentabilidade".

23. Apesar de a resposta da área auditada subtender (por meio de citações como: recente alteração na estrutura da UFGD, reformulação de processos e implementação de fluxogramas) o início de alguma providência ou preocupação no sentido de dar cumprimento ao normativo, nada de concreto foi apresentado a esta Auditoria Interna.

24. Ressalta-se que foi mencionado como setor responsável pela política ambiental e de sustentabilidade da UFGD a Divisão de Gestão Ambiental, mas não ficou claro se esta Divisão possui atribuição que determine a realização de análise prévia sobre a necessidade ou não de práticas sustentáveis a serem exigidas das contratadas por meio dos contratos firmados pela UFGD.

25. Faz-se necessária a ressalva de que este assunto (sustentabilidade ambiental) demandaria uma ação de controle específica, com uma profundidade maior. Ainda assim, é oportuno registrar que a UFGD, sabendo dessas exigências normativas, poderia criar mecanismos para aprimorar o atendimento dessas exigências.

26. Como sugestão poderia ser apontada a inclusão de uma etapa (no processo licitatório) prévia à elaboração do Edital (e consequentemente do contrato) em que a "Divisão de Gestão Ambiental" (por exemplo) opinasse pela necessidade ou não da

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

exigência de práticas sustentáveis pela contratada e, ainda, sugerisse possíveis práticas sustentáveis a serem exigidas conforme o caso, cuidando para que essas exigências preservem o caráter competitivo do certame. Ainda em tom sugestivo, o produto dessa análise deveria constar do processo de contratação, como um documento específico a ser observado pelas etapas seguintes do processo. Contudo, frisa-se que trata apenas de sugestões e que a análise sobre a viabilidade ou não de acatá-las cabe à gestão da UFGD. Para esta Auditoria Interna importa que procedimentos sejam criados para **garantir** o cumprimento dos normativos.

3.1.2. Causas

27. Ausência de procedimentos para garantir a verificação se é cabível ou não, em cada caso de contratação, a exigência contratual de adoção de práticas sustentáveis pela contratada e, consequentemente, sendo cabível, garantir que os contratos contenham cláusulas com essa exigência.

3.1.3. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

28. Não cumprimento de determinação normativa e suas consequências.

3.1.4. Análise dos Comentários dos Gestores

29. A área auditada afirmou[5], em resposta à CI n. 81/2016 – AUDIN, não ser necessário manifestação adicional a respeito das conclusões deste relatório e que estará tomando as providências necessárias ao atendimento das recomendações aqui exaradas. Com essa concordância em relação aos Achados de Auditoria, conclui-se pela possibilidade da elaboração, pela área auditada, de um plano de ação que garanta a efetiva implementação das recomendações deste relatório.

3.1.5. Proposta

RA 2016/03 3.1.5.1 - Que a UFGD implemente procedimentos internos para garantir o cumprimento da IN SLTI nº 01/2010,

[5] A área auditada respondeu à CI n. 81/2016 – AUDIN por meio de *e-mail* encaminhado pelo Assessor da PRAD ao correio eletrônico desta Auditoria Interna (audin@ufgd.edu.br) no dia 27/09/2016, conforme cópia que consta dos Papéis de Trabalho.

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

demonstrando, em cada aquisição de bens ou contratação de serviços/obras, a realização de análises sobre a viabilidade de adoção de cláusulas contratuais que exijam das contratadas práticas de sustentabilidade ambiental bem como a devida justificativa para as possíveis exigências feitas.

3.1.6. Benefícios esperados

30. Espera-se que a UFGD contribua para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio da exigência de adoção, pelas contratadas, de critérios e práticas de sustentabilidade adequados, justificáveis e que preservem o caráter competitivo do certame.

3.2. Contratação de serviços não precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima da entidade

3.2.1. Critérios e Análise das Evidências

31. Nas contratações de serviços[6], a elaboração do plano de trabalho é uma exigência que consta do art. 2° do Decreto n° 2.271, de 7 de julho de 1997.

32. Nesse mesmo artigo o Decreto apresenta os requisitos mínimos que deverão constar em um plano de trabalho:

> Art. 2° A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterá, no mínimo:
>
> I - justificativa da necessidade dos serviços;
>
> II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;
>
> III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

33. Apenas a título exemplificativo, para facilitar o entendimento quanto ao que é exigido por esse artigo,

[6] "É importante ressaltar que há dúvidas se o Decreto 2.271/1997 se aplica somente às contratações em que haja alocação de mão de obra da contratada de forma exclusiva nas instalações do órgão. [...] Entretanto, o Decreto não explícita exceções. Na epígrafe do Decreto consta: 'Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências'." (Guia de boas práticas em contratação de soluções de TI, pág. 128)

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

apresenta-se sucintamente o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação – Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação[7]. Neste Guia há a explicação de como devem ser feitos os estudos técnicos preliminares de uma contratação, de acordo com o exigido pelo art. 6º da Lei 8.666/93 e, também, a elaboração do Plano de Trabalho exigido pelo Decreto 2.271/97.

34. Os estudos técnicos preliminares devem conter, de acordo com o supracitado Guia, diversos tipos de análises a serem feitas preliminarmente a uma contratação, dentre essas análises destacam-se aqueles requisitos mínimos do plano de trabalho exigido pelo art. 2º do Dec. 2.271/97.

35. Não obstante, o referido Guia também apresenta a exigência da elaboração do Plano de Trabalho nas contratações de serviços por ele abrangidas. Este deve conter a transcrição das análises realizadas na etapa de estudos técnicos preliminares (ver item 6.2, pág. 127 do Guia). Dessa forma é possível afirmar que "se os estudos técnicos preliminares tiverem sido elaborados adequadamente, a construção desse artefato torna-se bastante simples, pois cada item já terá sido descrito anteriormente".

36. É oportuno mencionar que o Plano de Trabalho exigido pelo Decreto 2.271/97 não se confunde com o Termo de Referência (ou Projeto Básico), conforme dúvida levantada pela área auditada em resposta ao item 2.1 da SA 009-004/2016 por meio da CI nº 118/2016 – PRAD/UFGD.

37. Essa distinção é percebida quando, por exemplo, o Guia elaborado pelo Tribunal de Contas da União – TCU faz a seguinte afirmação:

> Portanto, a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar) e serve essencialmente para:
>
> a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental;
>
> b) **embasar o termo de referência** ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, **bem como o plano de trabalho, no caso de serviços, de acordo com exigência que consta no Decreto 2.271/1997, art. 2º.** (grifou-se)

38. Percebe-se que, embora tanto o Termo de Referência (ou Projeto Básico) quanto o Plano de Trabalho possam ser

[7] BRASIL. Tribunal de contas da União. Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0.

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

elaborados com base nos estudos técnicos preliminares, trata-se de artefatos distintos, com finalidades distintas e, acredita-se, elaborados em momentos distintos.

39. Em termos conceituais, tem-se que o Plano de Trabalho é o "documento aprovado pela autoridade competente, que consigna a necessidade de contratação dos serviços, orientando a caracterização do objeto, evidenciando as vantagens para a Administração e sua economicidade, no que couber, e **definindo diretrizes para a elaboração dos projetos básicos**[8]". (grifou-se)

40. O conceito de Projeto Básico é apresentado pela Lei nº 8.666 de 21/06/1993 em seu artigo 6º, inciso IX da seguinte maneira:

> Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução [...]

41. Por sua vez, a definição de Termo de Referência é trazida pelos Decretos nº 3.555 de 08/08/2000 e nº 5.450 de 31/05/2005, ambos regulamentam a aquisição de bens e serviços comuns. Abaixo, foi transcrita a definição trazida pelo § 2º do art. 9º do Decreto nº 5.450/05:

> O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

42. Complementarmente, o TCU, na quarta edição de sua publicação *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*, de 2010, traz, sob o título "Procedimento para abertura do processo licitatório", o seguinte esclarecimento sobre Projeto Básico e Termo de Referência:

[8] Definição de Plano de Trabalho apresentada pela IN SEDAP nº 18 de 22/12/1997 que disciplina a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do SISG.

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

> Na fase interna do procedimento de licitação pública será observada a seguinte sequência de atos preparatórios: […]
>
> – Elaboração de **projeto básico**, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de obras e serviços, em caso de **concorrência**, **tomada de preços** e **convite**;
>
> – Elaboração de **termo de referência**, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de bens e serviços comuns, em caso de **pregão** […]. (grifou-se)

43. Importa mencionar, ainda, que o já mencionado Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de TI apresenta informações mais detalhadas sobre como elaborar os requisitos mínimos do plano de trabalho exigido pelo Decreto 2.271/97 e apresenta, inclusive, sugestão de formulários para a elaboração desses documentos.

44. Sabidamente o guia apresentado nos parágrafos anteriores diz respeito a contratações de soluções de TI, e por isso foi apresentado como exemplo para elucidar o critério normativo deste item da auditoria realizada. Todavia, acredita-se não haver impeditivos para usá-lo como referencial para aprimoramento das contratações de outros serviços abrangidos pelo Dec. 2.271/97 no âmbito desta Universidade.

45. A necessidade de se aprimorar os processos de contratações de serviços nesta Universidade foi percebida quando da análise dos processos de contratações definidos na amostra desta Ação de Controle, pois dos três requisitos mínimos do plano de trabalho exigidos pelos incisos do art. 2° do Dec. 2.271/97, apenas o que diz respeito ao inciso I (justificativa da necessidade dos serviços) foi encontrado em todos os processos analisados.

46. Como a exigência feita pelo Decreto 2.271/97 tem uma abrangência mais ampla que o objeto desta Ação de Controle (contratação de outros serviços de terceiros – pessoa jurídica), foi dada a área auditada oportunidade para que ela se manifestasse sobre quais procedimentos foram adotados pela UFGD para garantir o cumprimento desse critério normativo que exige a elaboração de plano de trabalho prévio à contratação de serviços.

47. Da análise da resposta apresentada pela área auditada, por meio da CI n° 118/2016 – PRAD/UFGD, pode-se extrair as seguintes conclusões:

a) A área auditada demonstra estar confundindo a exigência de elaboração do Plano de Trabalho exigido pelo Dec.

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

2.271/97 com as exigências do Termo de Referência[9] ou Projeto Básico[10]. Isso pode ter levado a não elaboração do Plano de Trabalho;

b) De todos os requisitos exigidos em um plano de trabalho, a UFGD elabora apenas a justificativa da necessidade do serviço, o que significa dizer que nem todos os processos de contratação de serviços são instruídos com análise sobre a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviços a ser contratada, tampouco são instruídos com demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros possíveis.

48. Por fim, pode-se concluir que a UFGD não está atendendo plenamente ao que dispõe o Decreto nº 2.271/97, especificamente sobre instruir os processos de contratação de serviços com Plano de Trabalho aprovado pela sua máxima autoridade competente ou a quem ela delegar tal competência.

3.2.2. Causas

49. Dentre as possíveis causas que levaram à situação constatada pode-se destacar um possível equívoco por parte da área auditada ao entender que o Termo de Referência poderia suprir a exigência do Plano de Trabalho, quando na verdade são documentos distintos e com finalidades próprias.

3.2.3. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

50. A ausência de Plano de Trabalho aprovado pela autoridade máxima da instituição pode levar à contratação de serviços não alinhada com o planejamento estratégico da Universidade, gerando, consequentemente, uma alocação indevida de recursos públicos.

[9] Exigência feita pelos Decretos nº 3.555 de 08/08/2005 e nº 5.450 de 31/05/2005.
[10] Exigido pela Lei nº 8.666 de 21/06/1993.

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

3.2.4. Análise dos Comentários dos Gestores

51. A área auditada afirmou[11], em resposta à CI n. 81/2016 – AUDIN, não ser necessário manifestação adicional a respeito das conclusões deste relatório e que estará tomando as providências necessárias ao atendimento das recomendações aqui exaradas. Com essa concordância em relação aos Achados de Auditoria, conclui-se pela possibilidade da elaboração, pela área auditada, de um plano de ação que garanta a efetiva implementação das recomendações deste relatório.

3.2.5. Propostas

RA 2016/03 3.2.5.1. Que a UFGD crie procedimentos internos para garantir o adequando cumprimento do art. 2° do Dec. 2.271/97, propiciando, assim, que cada contratação de serviços abrangida por esse Decreto seja precedida e instruída com Plano de Trabalho devidamente aprovado pela autoridade máxima desta Instituição (ou a quem ela delegar esta competência) o qual deverá conter, no mínimo: 1) justificativa da necessidade dos serviços; 2) relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviços a ser contratada; 3) demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

3.2.6. Benefícios esperados

52. Os benefícios oriundos da implementação da recomendação apresentada são:

a) Garantir o adequado cumprimento dos critérios normativos;
b) Aprimoramento e registro do planejamento preliminar das contratações de serviços pela UFGD;
c) Alinhamento das contratações ao planejamento estratégico da UFGD;
d) Contribuir para a adequada fiscalização dos contratos;
e) Evitar a alocação indevida de recursos.

[11] A área auditada respondeu à CI n. 81/2016 – AUDIN por meio de *e-mail* encaminhado pelo Assessor da PRAD ao correio eletrônico desta Auditoria Interna (audin@ufgd.edu.br) no dia 27/09/2016, conforme cópia que consta dos Papéis de Trabalho.

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

4. BOAS PRÁTICAS

53. Nesta seção apresenta-se as boas práticas adotadas pela UFGD assim como sugestões de melhorias relacionadas à autuação de processos de contratação de serviços.

54. No decorrer da execução desta Ação de Controle, a equipe de auditoria se deparou com situação a qual considerou como "boas práticas" e, portanto, merecia destaque neste relatório.

55. Trata-se do **registro nos autos dos processos quanto ao atendimento das recomendações oriundas de parecer emitido pela Procuradoria Jurídica.** O achado positivo está evidenciado nos autos do processo 23005.001164/2015-02 no qual foram encontrados os seguintes registros:

a) Documento assinado pelo Pró-reitor acatando as recomendações do Parecer Jurídico e ordenando seu atendimento, o que pressupõe que referida autoridade analisou o parecer emitido e concordou com ele;
b) Documento emitido pelo servidor responsável por atender as recomendações mencionando todas as alterações feitas na minuta do contrato analisada pela Procuradoria Jurídica.

56. Esse achado evidencia que o processo de contratação não teve continuidade sem que antes fosse analisado o parecer emitido pela Procuradoria Jurídica. Isso é bom, pois garante a efetividade da exigência de se submeter as minutas de contratos à análise jurídica. Não se está aqui a afirmar que a UFGD deve ou não cumprir todas as recomendações do parecer jurídico. O que se identifica como boa prática é o registro dessas decisões, independentemente do acatamento das recomendações.

57. Esse registro dessas decisões sobre os próximos passos do processo de contratação após análise da Procuradoria Jurídica, entende esta Auditoria Interna, deve ser replicado para todos os processos em que haja emissão de Parecer pela Procuradoria. Aliás, importa rememorar que esta recomendação já foi apresentada pela Auditoria Interna por meio de seu Relatório de Auditoria nº 01/2014[12].

58. Além disso, ainda durante a execução desta Ação de Controle, a Audin deparou-se com um ponto de melhoria que não

[12] Trata-se de relatório da Ação de Controle nº 4.1/2014 sobre auditoria em contratações diretas pela UFGD.

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

justificaria uma recomendação, como nas constatações que deram origem às recomendações apresentadas na seção anterior deste relatório, mas que poderia ser implementado pela UFGD e gerar efeitos positivos na gestão.

59. Trata-se da seguinte sugestão de melhoria na autuação de processos pela UFGD: **que cada volume de processo contenha em seu termo de encerramento um sumário, informando o conteúdo da pasta.**

60. Essa sugestão de melhoria já foi apontada pelo TCU em trabalhos realizados em outras entidades, inclusive foi considerada como recomendação e não apenas uma sugestão, a exemplo do Acórdão nº 748/2013 – Plenário[13]. Por acreditar se tratar de algo que facilitaria, por exemplo, a realização de análise documental em uma pasta, a equipe de auditoria sugere, então, que a UFGD avalie a viabilidade da implementação dessa "boa prática".

5. CONCLUSÃO

61. A Ação de Controle realizada abrangeu a análise sobre os aspectos formais da contratação de "outros serviços de terceiros – pessoa jurídica". As conclusões da equipe restringe-se aos achados possibilitados pela aplicação da Matriz de Planejamento, bem como de procedimentos de auditoria adicionais justificados nos autos do processo[14]. Os procedimentos executados foram considerados suficientes para o atingimento do objetivo desta ação.

62. A equipe encontrou "boas práticas" adotadas pela universidade, mas também encontrou pontos que podem melhorar. Alguns resultaram em recomendações, outros em apenas sugestões de melhoria.

63. Apesar de ter encontrado deficiências que requerem atenção e ação por parte da UFGD, as evidências encontradas não foram suficientes para que a equipe concluísse pela irregularidade do objeto ora analisado. Ainda assim, as situações apontadas precisam ser corrigidas e mecanismos de controle precisam ser implementados para evitar novas

[13] O acórdão diz respeito à auditoria de conformidade realizada pelo TCU com o fim de avaliar os controles internos na área de licitações e contratos do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais.
[14] Processo nº 23005.002181/2016-30.

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

ocorrências, conforme demonstrado no decorrer deste relatório.

64. Com isso espera-se contribuir para o aprimoramento do processo de contratação de serviços por esta universidade e, consequentemente, fortalecer controles que evitem a aplicação irregular de recursos públicos.

6. DO ENCERRAMENTO E DO MONITORAMENTO

65. Este Relatório de Auditoria encerra a execução da Matriz de Planejamento nº 3.1/2016 (assim como dos procedimentos de auditoria adicionais) elaborada com o objetivo principal de verificar a regularidade dos aspectos formais das contratações de "outros serviços de terceiros – pessoa jurídica" pela UFGD. As conclusões nele relatadas representam o posicionamento da Equipe da Auditoria Interna da UFGD embasado nos procedimentos de auditoria previamente definidos e devidamente aprovados pela chefia deste setor. Todos os procedimentos executados estão devidamente autuados no Processo nº 23005.002181/2016-30.

66. As recomendações oriundas desta Ação de Controle deverão ser incluídas, para fins de monitoramento até sua efetiva implementação, no Plano de Providências Permanente da UFGD – PPP/UFGD juntamente com seus respectivos Planos de Ação a serem elaborados pela área auditada.

67. É o relatório final, devidamente revisado e aprovado pela chefia imediata desta unidade de auditoria interna, a ser encaminhado à Reitoria para as devidas providências e à Controladoria Geral da União – CGU.

Dionatan Vermieiro Nóia de Souza
Contador – CRC: MS-010901/O-3
Auditoria Interna UFGD

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br

68. De acordo. Encaminha-se como proposto.

Daniely Guskuma Franco
Chefe da Auditoria Interna da UFGD

AUDITORIA INTERNA DA UFGD
End: Rua Albino Torraca, 1009
CEP: 79803 – 040 – Dourados – MS
Telefone: (67) 3410-2650 – email: audin@ufgd.edu.br