UFGD Universidade Federal da Grande Dourados
Auditoria Interna

RELATÓRIO DE AUDITORIA N° 201801

Ação 4.1 DO PAINT/2018

Avaliação das ações implementadas pela UFGD para assegurar a adequada fiscalização de contratos.

Dourados – MS, abril de 2019.

Auditoria Interna – AUDIN/UFGD
☎ (0xx67)3410-2650 E-mail: audin@ufgd.edu.br
Rua Albino Torraca, nº 1009 – Vila Progresso – CEP 79.825-010 - Dourados – MS

Índice

1. INTRODUÇÃO 3

2. VISÃO GERAL DO OBJETO DE AUDITORIA 5

3. ANÁLISE DAS QUESTÕES DE AUDITORIA E SEUS ACHADOS 8

3.1. Análise sobre o suporte técnico disponibilizado pela UFGD para que os fiscais realizem a adequada fiscalização de contratos..... 10

3.2. Analisar se as atividades de gestão e fiscalização de contratos da UFGD estão de acordo com os preceitos da IN 05/2017.....17

3.3. - Análise das medidas de controle adotadas pela UFGD para tratar adequadamente o risco de insuficiência de recursos humanos "predispostos" para a adequada fiscalização de contratos..... 23

4. - CONCLUSÃO 26

5. - DO ENCAMINHAMENTO PARA APRECIAÇÃO SUPERIOR..... 27

Número: 201801 Relatório de Auditoria Dourados – MS

Unidades Auditadas: Prefeitura Universitária – PU/UFGD e Pró-Reitoria de Administração – PRAD/UFGD.

Assunto: Auditoria sobre as ações implementadas pela UFGD para assegurar a adequada fiscalização de contratos.

Objetivo da Auditoria: Avaliar as ações implementadas pela UFGD para assegurar a adequada fiscalização de contratos.

1. INTRODUÇÃO

1. Como conclusão da Ação de Controle nº 4.1, consignada no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2018, apresenta-se os resultados da auditoria realizada no processo de fiscalização de contratos da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD.

2. Os trabalhos foram realizados no período de 01/05/18 a 30/08/2018 por meio dos procedimentos estabelecidos na Matriz de Planejamento nº 4.1/2018 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 as ações implementadas pela gestão para assegurar a adequada fiscalização contratual da UFGD", principalmente considerando o risco de "insuficiência de recursos humanos predispostos para realizar fiscalização de contratos", identificado pela Prefeitura Universitária – PU quando da elaboração do PAINT/2018. Considerando

que o risco apresentado envolve um elemento subjetivo, que é a predisposição de servidores em relação à participação em atividades de fiscalização de contratos, e considerando, ainda, a dificuldade/inviabilidade de avaliação desse elemento subjetivo, a equipe da Auditoria Interna, para dar seguimento a esta Ação de Auditoria, partiu de dois pressupostos: 1) a ausência de suporte técnico institucional necessário à adequada fiscalização de contratos pode levar à insegurança dos servidores quanto à participação em atividades de fiscalização e, por consequência, à resistência ou indisposição dos servidores em participar desse tipo de atividade; 2) a (possível) sobrecarga de trabalho de um servidor designado para atuar na fiscalização de (vários) contratos, pode naturalmente interferir na sua predisposição para participar da fiscalização de outros contratos. Diante disso, e para atingir o objetivo desta Ação de Auditoria, foram executados os procedimentos de auditoria constantes da Matriz de Planejamento nº 4.1/2018 a fim de buscar resposta às seguintes Questões de Auditoria:

> Q1. A UFGD assegura o suporte técnico necessário para que os fiscais realizem a adequada fiscalização de contratos?
>
> Q2. As atividades de gestão e fiscalização de contratos da UFGD estão de acordo com os preceitos da IN MPOG n.º 05/2017?
>
> Q3. As medidas de controle adotadas pela UFGD (tem sido ou) são capazes de tratar adequadamente o risco de insuficiência de recursos humanos "predispostos" para a adequada fiscalização de contratos?

4. Com base na conclusão preliminar desta ação de auditoria, tem-se que as respostas para as questões de auditoria são negativas pois há ressalvas quanto a alguns pontos que requerem atenção e ação por parte da UFGD e que propiciará melhoria na gestão da fiscalização de

contratos. 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 auditoria fazem parte dos Papéis de Trabalho da Equipe de Auditoria e estão juntados ao Processo Administrativo nº 23005.005028/2018-26.

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.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO DE AUDITORIA

7. A adequada fiscalização de contratos é fundamental para o alcance do princípio constitucional da eficiência, assegurando a supremacia do interesse público e evitando desperdício de recursos públicos. Diante disso, e do alinhamento da atuação da Auditoria Interna aos riscos da Universidade, priorizados quando da elaboração do PAINT-2018, esta Ação de Auditoria teve por objeto o processo de "**Manutenção de infraestrutura, bens móveis, equipamentos e edificações**".

8. É sabido que um dos requisitos para manter a reputação de uma instituição pública em nível elevado é a adequada fiscalização de seus contratos, o que garantirá que estes sejam executados nos moldes em que foram pactuados, ou seja, assegurará, por exemplo, que os objetivos pretendidos sejam alcançados no prazo estabelecido e dentro dos custos previstos.

9. Os contratos administrativos são regidos pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, para a qual:

> "contrato é 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".

10. A supracitada lei, acredita-se que no intuito de garantir a adequada execução dos contratos firmados pela Administração Pública, além de elencar a fiscalização de contratos como uma das prerrogativas da Administração (art. 58, III), traz em seu art. 67 que a "execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado[...]".

11. A Administração tem, portanto, o poder-dever de fiscalizar o contrato, pois **deve** nomear formalmente um fiscal para verificar a sua correta execução. Dessa forma, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, não cabe aqui juízo de oportunidade e conveniência do gestor em nomear ou não o fiscal:

> A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos. [TCU – Acórdão 1632/2009 – Plenário]

12. Verifica-se, pois, que uma atuação deficiente do fiscal de contratos tem potencial para causar dano ao erário, o que, no entendimento do TCU, atrai para si a responsabilização pela irregularidade praticada:

> A negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei n° 8.443/92. [Acórdão 859/2006 – TCU – Plenário]

> Ao atestar notas fiscais concernentes a serviços comprovadamente não prestados, o agente administrativo [...] tornou-se responsável pelo dano sofrido pelo erário e, consequentemente, assumiu a obrigação de ressarci-lo [...] [Acórdão 2512/2009 – TCU – Plenário]

13. Dada a importância e compromisso relativos às atividades de fiscalização, inclusive com possibilidade de responsabilização dos agentes públicos incumbidos dessa tarefa, parece natural que estes sintam-se inseguros em realizar tais atividades e, por vezes hesitem quando designados como fiscais de contratos.

14. Esse cenário de insegurança, e de consequente indisposição para atuar como fiscal de contratos, pode ser agravado pela ausência de suporte técnico institucional necessário para a realização dessas atividades, contribuindo, assim, para a diminuição do número de servidores predispostos[1] a participarem dessas atividades de fiscalização.

15. Dito isso, conclui-se que é importante que a Instituição, além de cumprir seu poder-dever de fiscalizar os contratos com ela firmados (por meio da designação formal de fiscal), assegure o apoio técnico necessário para que os fiscais designados desempenhem suas atividades de fiscalização adequadamente. Daí a justificativa para que a Auditoria Interna, quando do planejamento operacional desta Ação de Auditoria, partisse do pressuposto de que o risco "insuficiência de recursos humanos predispostos para a adequada fiscalização de contratos" fosse consequência da ausência de (ou do inadequado) apoio técnico institucional às atividades de fiscalização.

16. Diante do exposto, importa frisar que a fiscalização dos contratos não deve ser vista como mais uma formalidade a ser cumprida durante

---

1. [1]A indisposição aqui mencionada não necessariamente diz respeito à recusa imotivada, até porque no âmbito da Administração Direta Federal, o estatuto dos servidores, Lei 8.112/1990, em seu art. 116, ao elencar como deveres dos servidores o exercício com zelo e dedicação das atribuições do cargo, a lealdade às instituições a que servir, o cumprimento de ordens superiores não manifestamente ilegais, a observância de normas legais e regulamentares, impede a recusa imotivada da atribuição da atividade de fiscal de contratos.

a execução dos contratos, tampouco ser relegada a segundo plano. É importante que a Administração dê a atenção necessária a essa atividade e assegure sua adequada realização a fim de evitar prejuízos ao erário.

17. Este levantamento da visão geral do objeto a ser auditado, além de contribuir para uma melhor compreensão do objeto por parte da equipe de auditoria, possibilitou uma maior segurança desta Auditoria Interna na elaboração e execução de procedimentos de auditoria que permitiram opinar sobre a gestão e fiscalização de contratos da UFGD. Essas análises serão apresentadas no Capítulo seguinte deste relatório.

3. ANÁLISE DAS QUESTÕES DE AUDITORIA E SEUS ACHADOS

18. Os procedimentos desta Ação de Auditoria foram construídos para avaliar a fiscalização de contratos da UFGD, principalmente no que diz respeito a ações implementadas para tratar adequadamente o risco de "insuficiência de recursos humanos predispostos para executar atividades de fiscalização de contratos[2]".

19. Assim, os procedimentos de auditoria foram construídos para responderem às seguintes Questões de Auditoria:

Q1. A UFGD assegura o suporte técnico necessário para que os fiscais realizem a adequada fiscalização de contratos?

Q2. As atividades de gestão e fiscalização de contratos da UFGD estão de acordo com os preceitos da IN MPOG n.° 05/2017

Q3. As medidas de controle adotadas pela UFGD (tem sido ou) são capazes de tratar adequadamente o risco de insuficiência de

[2] - De acordo com parágrafo 3 deste relatório.

recursos humanos "predispostos" para a adequada fiscalização de contratos?

20. 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.

21. Fizeram parte da amostra definida pela Auditoria Interna e, portanto, foram objetos de análise desta ação de controle os seguintes processos:

PROCESSO	OBJETO DO CONTRATO
23005.000577/2018-12	Prestação de serviços de recepção e copeiragem com fornecimento de mão de obra, em regime de dedicação exclusiva, nas dependências da UFGD
23005.003630/2017-48	Prestação de serviços de jardinagem e roçada, com fornecimento de material e equipamentos, para atender as necessidades da UFGD.
23005.005133/2017-84	Prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva de instalação e de remanejamento de condicionadores de ar tipo split.

22. Importa ressaltar que, embora nem todos os itens analisados tenham gerado recomendações para a área auditada, a Equipe de Auditoria

Interna entende que a exposição detalhada de todos os itens analisados poderia gerar um efeito positivo para a gestão da UFGD. Assim, a seguir são apresentados todos os itens analisados por esta Auditoria Interna durante a realização desta Ação de Auditoria.

23. Ressalta-se, ainda, que o campo "situação encontrada" de cada item foi preenchido com base nas informações encaminhadas em resposta às solicitações de auditoria emitidas por este setor, conforme documentação de auditoria juntada ao Processo Administrativo nº 23005.005028/2018-26.

3.1. Análise sobre o suporte técnico disponibilizado pela UFGD para que os fiscais realizem a adequada fiscalização de contratos

3.1.1.Critério

24. Os servidores devem ser adequadamente capacitados para realizar as atividades de fiscalização de contratos. O ideal é que houvesse um programa de capacitação continuada para quem atua nessas atividades.

25. O servidor designado para fiscal deve receber orientações específicas (além das orientações gerais) sobre a adequada fiscalização do contrato para o qual foi designado. O ideal é que tenha um setor responsável para repassar essas informações a cada servidor tão logo houvesse a designação para atuar como fiscal. Uma *check list* (ou equivalente) elaborada especificamente para cada contrato pode auxiliar o fiscal no adequado cumprimento de suas atribuições.

26. O Manual de Fiscalização de Contratos deve ser de fácil acesso, conter informações de fácil compreensão e dar as diretrizes necessárias para guiar a atuação dos fiscais.

27. É ideal haver uma equilibrada distribuição de contratos a serem fiscalizados entre os servidores de cada unidade organizacional. A instituição deve informar tempestivamente aos fiscais sobre suas competências e responsabilidades pertinentes à fiscalização de contratos.

3.1.2.Fundamentação

28. IN 05/2017 MPDG - Seção II - Da Indicação e Designação do Gestor e Fiscais do Contrato: Art.41, parágrafos 1°e 2°; Art. 42, parágrafos 2°, 4° e parágrafo único; Art.4; Art.45; ANEXO III item 3.10.b. Acórdão TCU 839/2011 - Plenário; Acórdão TCU 2.917/2010 – Plenário; Acórdão TCU 137/2010 – 1ª Câmara, Acórdão TCU 616/2010 – 2ª Câmara, Acórdão TCU 265/2010 – Plenário. Acórdão TCU n° 478/2006-Plenário.

3.1.3. – Objetivo da análise

29. Avaliar se a UFGD disponibiliza aos servidores designados como fiscais o devido suporte técnico para a execução da função de fiscal de contratos.

3.1.4. – Situação encontrada

30. Foi informado e demonstrado pela Prefeitura Universitária PU/UFGD, um dos setores auditados, que a universidade comunica oficialmente o servidor, através do documento "Termo de indicação da equipe de gestão e fiscalização", sobre sua indicação à função de fiscal de determinado contrato conforme previsto na legislação.

31. Os setores auditados foram questionados quanto a definição dos perfis dos fiscais, a descrição do processo de designação, como é dado conhecimento aos servidores que foram indicados e consequentemente designados para atuar na fiscalização contratual da UFGD.

32. Segundo memorando eletrônico nº 43/2018 – Pró – Reitoria de Administração - PRAD/UFGD outro setor auditado, não há normativos *internos que definam perfis específicos de fiscais conforme estabelecido na IN 05/2017 – MPDG.*

33. Além disso, observou-se que no ato de designação referente aos processos da amostra, apenas no processo 23005.000577/2018-12 houve a designação de um substituto para o fiscal, nos processos 23005.005133/2017-84 e 23005.003630/2017-48 não houve designação de substituto.

34. Foi questionado aos setores auditados se há sistema de rodízio, a fim de evitar sobrecarga de designações e consequentemente de tarefas a um mesmo profissional. Sendo assim a prefeitura informou através do memorando 52/2018 PU/UFGD e anexos, que o quadro de pessoal da PU é pequeno frente a demanda de contratos administrados pelo setor, esclarecendo não ser possível praticar rodízio de designações, e que vem solicitando junto a administração geral reposição e ampliação do quadro de servidores do setor. Observou-se através dos anexos encaminhados que há servidores representando a universidade em mais de um contrato, do mesmo modo pode-se observar que há servidores sem designações para acompanhamento de fiscalização de contrato para o mesmo período.

35. A equipe de auditoria indagou sobre orientações repassadas aos profissionais designados para acompanhar os contratos e sobre a disponibilização de capacitação para esses servidores.

36. A PRAD/UFGD informou que o setor responsável por disponibilizar e repassar as orientações contratuais específicas e outras informações aos servidores designados são de responsabilidade da Divisão de Contratos e que são repassadas por e-mail. Isso ocorre a cada designação e consequentemente para cada contrato. E caso o fiscal necessite, poderá entrar em contato com a Divisão de Contratos para buscar por mais informações e orientações. A PRAD/UFGD informou que está disponível na página eletrônica do setor de contratos o Manual

de Gestão e Fiscalização de Contratos https://portal.ufgd.edu.br/divisão/contratos/prad/documentos-baixar, onde se encontra igualmente disponibilizado uma *checklist* "roteiro de fiscalização".

37. Realizou-se questionamento sobre a disponibilização e oferta de capacitações voltadas ao tema "fiscalização de contratos". A PRAD/UFGD conforme memorando eletrônico 43/2018 – PRAD informou que mesmo não sendo obrigação do setor ofertar capacitação aos servidores e sim da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas -PROGESP/UFGD, em fevereiro de 2018 realizou e viabilizou a oferta de curso presencial com capacitação na matéria de gestão e fiscalização de contratos, para tanto enviou cópia do conteúdo programático bem como da lista dos participantes. Foi informado que não há uma periodicidade pré-determinada para a realização das capacitações, e que busca dar divulgação sobre cursos e capacitações ofertadas por outras unidades governamentais.

38. Ao ser questionado sobre a realização de reuniões iniciais no âmbito da UFGD em relação aos contratos da amostra, a PU/UFGD comunicou, por meio do memorando eletrônico 102/2018-PU/UFGD, que para o processo 23005.003630/2017-48 foi realizada reunião com a empresa contratada e apresentou a ata da reunião. Quanto ao processo 23005.000577/2018-12, a prefeitura informou a ocorrência de reunião informal (não foi lavrada ata da reunião) com preposto da empresa contratada. Já em relação ao processo 23005.005133/2017-84, não houve reunião inicial.

39. Através do memorando eletrônico 67/2018 – AUDIN foi encaminhada a solicitação de auditoria 4.1/2018-005 à PRAD/UFGD, com pedido de envio de cópias dos planos de fiscalização dos processos selecionados na amostra, entre outros documentos, porém as referidas cópias não foram enviadas.

40. Não houve questionamentos por parte dessa unidade de auditoria se há demanda ou realizações de contratações para subsidiar os servidores designados como fiscais.

3.1.5. – Análise da Auditoria / Achado de Auditoria

41. Os procedimentos adotados para oficializar **as designações** no âmbito da UFGD são realizados através de portarias que são publicadas nos boletins internos. Observa-se no entanto que nos documentos de designação para atuação como fiscal, referente aos processos da amostra, não há determinações ou informações quanto as responsabilidades e atribuições conferidas ao fiscal designado relativas ao contrato a ser acompanhado, conforme determina a lei.

42. No âmbito da UFGD o processo de indicação à função de fiscal é realizado de acordo com a lei, segundo o que foi demonstrado pela prefeitura e arquivado junto aos papéis de trabalho dessa ação.

43. Não foram enviadas cópias dos planos de fiscalização e na ata de reunião referente ao processo 23005.003630/2017-48 não há descrito qualquer mecanismo de fiscalização que deva ser adotado pelo fiscal indicado para a execução da função. Ressaltando que cabe ao órgão contratante definir o plano de fiscalização inicial assim como método de aferição dos resultados.

44. Para que os fiscais contratuais acompanhem e verifiquem se o objeto contratado atingiu seu fiel cumprimento é necessário que o órgão adote de forma clara os mecanismos de acompanhamento e os instrumentos de aferição, informando e orientando como o servidor designado deve executar a fiscalização contratual.

45. Ainda que a UFGD disponibilize uma *checklist* estruturada para o acompanhamento documental dos contratos de prestação de serviços, percebe-se que a Instituição ainda não definiu mecanismos propícios à aferição da qualidade da prestação de serviços.

46. Nesse contexto, as informações quanto as responsabilidades e aos limites de atuação do fiscal de contratos, bem como acerca de normas

de execução fortalecem o ambiente de controle relacionado a fiscalização de contratos na UFGD.

47. É fato, que o processo de encaminhamento de cópia do contrato, de disponibilização de manual de gestão e fiscalização e apoio por demanda pode ser fortalecido.

48. A PU/UFGD considera que o quadro de servidores lotados no setor é insuficiente para atender o montante de processos de prestação de serviços, tendo em vista que há concentração de contratos dessa natureza no mencionado setor. Destaca-se que a legislação impõe que se deve indicar servidores do setor requisitante para representar a Administração frente às contratações realizadas e, diante do quadro, há potencialidade de agravamento do risco identificado.

49. Os setores auditados elucidaram que participar de capacitação não se trata de um pré-requisito para que os agentes públicos atuem como fiscais de contrato. Segundo os setores auditados não há uma política de capacitação definida para o tema.

50. Apesar de não haver obrigatoriedade de participação em capacitações relacionadas à fiscalização de contratos, a oferta de cursos no órgão e o incentivo de participação dos servidores mostra-se como importante instrumento de apoio àqueles designados para desempenhar essa atribuição, tendo em vista que gera segurança ao servidor e, em contrapartida, reduz o risco de "insuficiência de recursos humanos predispostos para realizar a fiscalização de contratos".

3.1.6. – Orientação/Recomendação

51. Sugere-se que a UFGD aprimore os procedimentos existentes e observe o que determina a IN 05/2017 – MPDG em seu artigo 42, §4° "Para o exercício da função, **os fiscais deverão receber cópias dos documentos essenciais da contratação pelo setor de contratos, a exemplo dos Estudos Preliminares, do ato convocatório e seus anexos,**

do contrato, da proposta da contratada, da garantia, quando houver, e demais documentos indispensáveis à fiscalização.”

52. RA 2018/01 3.1.6.1. Que a UFGD ao designar representante contratual considere a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades3.

3.1.7 Análise dos Comentários dos Gestores

53. *A PRAD/UFGD, por meio do memorando 19/2019 PRAD/UFGD de 20 de fevereiro informou que adota o procedimento de encaminhar via e-mail, aos fiscais designados, as respectivas informações e documentação geral sobre os processos aos quais os servidores designados devem obter conhecimento. Para a PRAD/UFGD os instrumentos de controle devem ser elaborados pelo setor demandante.*

54. *Quanto a compatibilização das atribuições do cargo versos complexidade da fiscalização, considerando que a indicação para a atribuição de fiscal ocorre no setor demandante, a PRAD/UFGD esclarece que foge de sua competência tal acompanhamento.*

55. *A prefeitura informou através do memorando 35/2019 PU/UFGD de 25 de fevereiro que são considerados 02 (dois) critérios para indicação do gestor e do fiscal: a) – disponibilidade de recursos humanos no âmbito de cada divisão da PU e b) – encaminhamento dos nomes de acordo com indicação da chefia de divisão, e que devido o quantitativo de servidores lotados no setor considera não ser possível adoção de novos critérios.*

56. *Esta unidade de auditoria mantém a* ***sugestão*** *da manutenção do cumprimento dos requisitos legais conforme preconiza o art.42 §4,e embora a PRAD/UFGD informe que encaminha por e-mail os respectivos documentos, este processo pode ser fortalecido através de documento*

[3] IN 05-2017 – MPDG.

oficial comprobatório de que o servidor designado recebe a referida documentação, oportunizando aos fiscais designados todo o conhecimento apropriado em relação ao contrato do qual deve ser representante da administração, bem como subsidia a própria administração de instrumentos legais demonstrando que disponibiliza respectiva documentação para a adequada execução da atribuição de fiscal. De acordo com a análise desta AUDIN o envio do e-mail aos agentes designados contendo os respectivos documentos contratuais pode ser juntando aos autos do processo e assim fortalecer o processo de fiscalização bem como demonstrar que a universidade atende as prerrogativas legais.

57. *Embora a AUDIN reconheça a dificuldade enfrentada pela PU/UFGD que informou que o número de servidores lotados no setor não proporciona condições de realizar o que preconiza a IN 05/2017 em seu artigo 41 § 2° "na indicação de servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades." e que o setor vem empregando esforços junto a administração geral da universidade na intenção de superar tal fragilidade, mantém-se a recomendação.*

58. *Importa lembrar que a recomendação procura contribuir no sentido de que a universidade venha não só cumprir requisitos legislativos mas, também de fortalecer o processo de fiscalização de processos e diminuir o risco de "insuficiência de recursos humanos predispostos para executar atividades de fiscalização de contratos".*

3.2. - Analisar se as atividades de gestão e fiscalização de contratos da UFGD estão de acordo com os preceitos da IN MPDG n° 05/2017

3.2.1.Critério

59. Os processos de trabalho, as normas e manuais internos da UFGD sobre a fiscalização de contratos da instituição devem ser compatíveis com a legislação vigente[4].

3.2.2. - Fundamentação

60. Artigos 39°, 40° incisos I a V parágrafos 1° a 3°, 41° parágrafos 1° a 3°, 42 parágrafos 1° a 4°,44° parágrafos 1° a 4°,45° parágrafos 1° a 4°, 47° incisos I a VI parágrafos 1° a 2° IN 05/2017 – MPDG. Artigo 68° Lei 8666/93.

3.2.3 - Objetivo da análise

61. Avaliar se as atividades de gestão e fiscalização de contratos da UFGD estão de acordo com os preceitos da IN MPDG n° 05/2017.

3.2.4. - Situação encontrada

62. A PRAD/UFGD informou através do memorando eletrônico 43/2018 – PRAD, que as contratações realizadas após a publicação da IN 05/2017 se encontram em consonância com a mesma, e que há uma comissão realizando estudos sobre uma nova edição do Manual de Gestão de Contratos, segundo a IN 05/2017.

63. Conforme demonstrado pelos setores auditados, a UFGD tem realizado as indicações para a função de fiscal e a respectiva designação formal, em conformidade com a legislação pertinente.

64. De acordo com os processos pertencentes a amostra, foi possível observar que a designação do perfil de fiscal substituto não é adotado para todas as contratações, e a designação do preposto não vem sendo adotada para todas as contratações de prestação serviços, conforme informado através do memorando 102/2018 – PU/UFGD.

[4] - IN 05-2017 – MPDG.

65. Quanto a compatibilidade das atribuições de cargo, complexidade da fiscalização e quantitativo de contratos por servidor a PU/UFGD informa através do memorando 52/2018 que em virtude do quantitativo reduzido de servidores lotados nos setores não é possível atender a todos os requisitos mencionados.

66. A PRAD/UFGD informou que no sítio eletrônico[5] da divisão de contratos da universidade está disponível roteiro para auxiliar a tarefa do fiscal.

67. Referente aos processos da amostra esta Audin solicitou através do memorando eletrônico 67/2018 S.A. 4.1/2018-005, que caso houvesse a adoção por parte da universidade da realização de reunião inicial como previsto na IN 05/2017 fossem enviadas as cópias dos planos de fiscalização e da ata de reunião inicial. Em resposta à solicitação da auditoria, através do memorando eletrônico 102/2018/PU, o setor auditado enviou cópia da ata de reunião referente ao processo 23005.003630/2017-48; não foram enviados documentos contendo planos de fiscalização de nenhum dos processos da amostra.

68. Foi solicitado aos setores o envio de cópia do documento que designou o preposto de cada empresa referente aos processos da amostra.

69. A PU/UFGD através do memorando eletrônico 102/2018, informou que o processo 23005.005133/2017-84, trata de uma contratação sob demanda, sem dedicação exclusiva de mão de obra, e que não houve indicação do preposto. Quanto aos demais processos da amostra foram enviadas as cópias solicitadas referente a designação dos prepostos.

3.2.5. - Análise da Auditoria / Achado de Auditoria

70. Importa ressaltar que a designação de substituto é uma imposição legal, pois afigura-se importante suprir a ausência do fiscal titular, nos casos de afastamentos legais deste.

[5] https://portal.ufgd.edu.br/divisão/contratos/prad/documentos-baixar.

71. Ressalva-se ainda que a designação do representante legal da empresa contratada aqui denominado "preposto" é uma determinação legal do artigo 68° Lei 8666/93: "O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato". O artigo 44° da IN 05/2017 MPDG regulamenta como se deve proceder a referida designação, não fazendo qualquer distinção quanto ao critério da contratação. Em resumo, tratando-se de uma contração de prestação de serviço é obrigatório a indicação do preposto.

72. O roteiro disponibilizado no sítio eletrônico da universidade para auxiliar na execução da fiscalização prioriza os aspectos documentais tais como regularidades das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, não havendo orientação sobre como acompanhar o contrato e identificar se o **objetivo** da contratação foi atingido.

73. Destaca-se que o roteiro contendo as orientações sobre a documentação que deve ser apresentada é de suma importância para a adequada fiscalização quanto aos aspectos de acompanhamento de regularidade documental. Todavia, é importante ressaltar que segundo o artigo 39 da IN 05/2017 – MPDG, faz parte do conjunto de ações do fiscal de contratos **o aferimento do cumprimento dos resultados** previstos pela Administração para os serviços contratados.

74. O artigo 47 da IN/05 MPDG define que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada através de instrumentos de controle que possam mensurar os resultados alcançados do objeto contratado, se os recursos humanos são suficientes ou inadequados para o atingimento do objetivo, se a qualidade do material empregado bem como a quantidade estão de acordo com o contrato, se todas as obrigações contratuais são devidamente cumpridas e finalmente se o público usuário recebe efetivamente o serviço contratado.

75. Assim, percebe-se que a Instituição aplica o preceito legislativo, embora haja pontos que ainda precisam ser ajustados à lei. Além disso, afigura-se necessário que a UFGD adote mecanismos

de aferição do atingimento dos resultados, a fim de qualificar e fortalecer o processo interno de fiscalização, bem como de serviços contratados.

76. A Audin entende que a definição e adoção dos mecanismos de aferição do atingimento dos resultados dos serviços contratados no âmbito da instituição além de cumprir um requisito legal, poderá ser uma ferramenta que venha reduzir o risco de "insuficiência de recursos humanos predispostos para realizar fiscalização de contratos"

3.2.6. - Recomendação/Orientação

77. **RA 2018/01 3.2.6.1** Que a UFGD promova a atualização do manual interno de fiscalização de contratos.

78. **RA 2018/01 3.2.6.2** Que a UFGD ao realizar as designações dos representantes legais, observe a necessidade de designação dos respectivos substitutos[6].

79. **RA 2018/01 3.2.6.3** Que a UFGD adote instrumentos de aferição dos resultados das contratações realizadas.

80. **RA 2018/01 3.2.6.4** Que a UFGD observe a necessidade legal e operacional da designação da figura do preposto em todas as contratações de prestação de serviços.

3.2.7 Análise dos Comentários dos Gestores

81. A PRAD/UFGD, por meio do Memorando n° 19/2019/ de 20 de fevereiro de 2019, informou que o novo manual interno de gestão/fiscalização de contratos já está em fase de conclusão.

82. Quanto a falta de designação dos substitutos para os representantes contratuais designados a PRAD/UFGD informou que solicita aos setores os nomes dos agentes que serão designados para as funções de representantes contratuais e os respectivos substitutos

[6] IN 05/2017 MPDG, Seção II, Art.42, § 1º "O fiscal substituto atuará como fiscal do contrato nas **ausências** e nos impedimentos eventuais e regulamentares do titular".

e, entende que a falta de indicação dos substitutos possa ocorrer eventualmente em virtude da limitação de pessoal no setor.

83. A PU/UFGD informou através do memorando 35/2019 que para Contratos de Obras acerca da indicação de equipes de gestão e fiscalização indica: gestor, fiscal técnico e fiscal técnico substituto. Para Atas de Registro de Preço indica: gestor, fiscal administrativo ou fiscal técnico. Quanto aos demais contratos que tiverem gestor e fiscal administrativo designados, nos casos de afastamentos legais ou vacância do GESTOR TITULAR, o agente designado para fiscal administrativo responderá automática e cumulativamente por todos os atos da gestão.

84. A PRAD/UFGD considera inoportuno o apontamento no relatório preliminar de auditoria sobre a falta de designação do preposto, ponderando que os contratos analisados por esta AUDIN foram elaborados pela égide da IN 02/2008 MPOG a qual não fazia menção da formalização da designação do preposto. Quanto a falta de "instrumento de controle" que compreenda a mensuração dos objetos das contratações apontados no mesmo relatório a PRAD/UFGD informa que não compreende ser de sua responsabilidade, considerando que a definição de tal instrumento deva ser previsto na fase dos estudos preliminares à licitação e contratação.

85. Esta unidade de auditoria observa que a atualização do manual interno de gestão e fiscalização trata-se de fator preponderante e eficaz no fortalecimento do processo de representação contratual, ademais poderá corroborar com os pontos de definição dos perfis de gestor e fiscal e determinação das atribuições de cada perfil.

86. Quanto a designação de representante contratual e seus respectivos substitutos a Audin considera que a legislação é categórica em seu artigo 41 e § 1°, havendo a necessidade de designação dos respectivos substitutos.

87. Apesar da PRAD/UFGD apresentar justificativa quanto a falta de designação de preposto pelas contratadas no âmbito da universidade,

esta AUDIN ratifica o exposto anteriormente no parágrafo 71 deste relatório de auditoria.

88. *Com relação a adoção de "instrumentos de aferição dos resultados das contratações realizadas", esta AUDIN supõe tratar-se não apenas de prerrogativa legal conforme artigo 47 e incisos de I a VI, mas de relevante ferramenta que definirá quais critérios deverão ser adotados pelos fiscais para avaliar os contratos que lhes são designados, mitigando dessa forma a falta de definição e orientação e consequentemente fortalecendo as orientações disponibilizadas aos agentes que são designados como fiscais.*

89. *Dessa forma, com base nas informações prestadas pelos setores auditados esta equipe de auditoria mantém as recomendações.*

3.3. - Análise das medidas de controle adotadas pela UFGD para tratar adequadamente o risco de insuficiência de recursos humanos "predispostos" para a adequada fiscalização de contratos

3.3.1. - Critérios

90. É conveniente que a Instituição adote medidas para incentivar/motivar a participação de seus servidores em atividades de gestão e fiscalização de contratos.

3.3.2. - Fundamentação

91. Boa prática de gestão.

3.3.3. - Objetivo da análise

92. Avaliar se a UFGD adota medidas para tratar adequadamente o risco de insuficiência de recursos humanos "predispostos" para a adequada fiscalização de contratos.

3.3.4. - Situação encontrada

93. Esta unidade de auditoria encaminhou solicitações de auditoria aos setores, nesse caso PU e PRAD, com o objetivo de verificar se são adotadas medidas para mitigar o risco de insuficiência de recursos humanos "predispostos" para a adequada fiscalização de contratos.

94. A PU/UFGD através do memorando 52/2018 informou que entende que a adoção de medidas que abordem o tratamento do risco em questão deve ser planejada conjuntamente entre os setores PU/UFGD e PRAD/UFGD a fim de serem implementadas no âmbito da universidade.

95. A PRAD/UFGD através do memorando 43/2018 informou que a Divisão de Contratos é o setor responsável por dar apoio técnico aos fiscais e realiza reuniões com os gestores de contrato, atendimento pontual, fornece orientações e informações dos contratos aos quais os servidores estão designados.

3.3.5. - Análise da Auditoria / Achado de Auditoria

96. Apesar de uma das áreas auditas informar que realiza reuniões, que disponibiliza informações e orientações quando demandada, percebe-se que no âmbito da instituição há uma indefinição no entendimento sobre os perfis de "gestor de contratos" e "fiscal de contratos".

97. Através das respostas exaradas pelos setores auditados é possível perceber que não há na UFGD uma definição clara e distinta sobre as figuras e atribuições de "gestor" e "fiscal" de contratos.

98. Embora seja de entendimento comum que o gestor e o fiscal de contratos devem exercer uma atuação conjunta, é definido em lei que cada um tem sua atribuição, e que os dois perfis executem suas funções a fim de "representar a administração pública".

99. Na universidade não há definição diferenciada quanto aos perfis de fiscal, ou seja, como não há um fiscal administrativo, um fiscal setorial e um fiscal técnico para cada contratação, o fiscal designado deve atuar nas três áreas.

100. A IN 06/2013 STLI/MPOG, que modificou a IN 02/2008 STLI/MPOG, já trazia em seu texto uma acepção das atribuições para "gestor de contratos" e para "fiscal de contratos". Essa definição foi ampliada com a publicação da IN 05/2017 – MPDG que, em seus artigos 39 e 40, I a V, apresenta conceitos claros sobre as atribuições de gestor e fiscal de contrato para que desenvolvam conjuntamente o trabalho, cada qual com seu encargo próprio, fortalecendo o ambiente de controle do processo de fiscalização.

101. Assim, com atribuições definidas, instrumentos de mensuração adotados, manual atualizado, *checklist* documental e técnico disponibilizado para orientar o acompanhamento contratual, oferta de capacitação e outras ações da Administração, podem amparar o servidor designado para acompanhar os processos e minimizar o risco identificado.

3.3.6. - Recomendação

102. **RA 2018/01 3.3.6.1** Que a UFGD normatize internamente as atribuições para os perfis de gestor e fiscal.

103. **RA 2018/01 3.3.6.2** Que a UFGD, preventivamente, estabeleça e/ou aprimore procedimentos internos para se certificar que os servidores designados como fiscais de contrato sejam devidamente capacitados e informados de suas atribuições e competências.

3.3.7 Análise dos Comentários dos Gestores

104. A PRAD/UFGD, por meio do Memorando nº 19/2019/ de 20 de fevereiro de 2019, informou que a nova edição do manual interno de gestão e fiscalização de contratos deverá conter as definições de atribuições de gestor e fiscal de contratos tal qual a legislação vigente preconiza.

105. O setor considera que disponibiliza a documentação e orientação pertinente e necessária para que o servidor designado possa exercer sua função de fiscal devendo cada servidor realizar estudos do contrato e respectiva documentação bem como da legislação pertinente.

106. Segundo a PRAD/UFGD a oferta de capacitação é de responsabilidade da PROGESP/UFGD e que a PRAD/UFGD viabiliza através da página da DICON/PRAD/UFGD informações sobre cursos gratuitos acerca do tema gestão e fiscalização de contratos.

107. Em resposta a questão de disponibilização de capacitação aos servidores designados como fiscais a PU/UFGD através do memorando 35/2019 informou que motiva os servidores lotados no setor a participarem de cursos de capacitação para que os mesmos se sintam mais seguros. A PU/UFGD informou ainda que no ano de 2018 ofertou curso *in company* no qual o tema gestão e fiscalização contratual foi abordado.

108. A falta de definição institucional quanto as atribuições do gestor e do fiscal pode estabelecer não só fragilidade no processo de acompanhamento contratual bem como a intensificação do risco de "insuficiência de recursos humanos predispostos para realizar fiscalização de contratos".

109. E apesar de observar que os dois setores auditados vêm empregando esforços para a disponibilização e oferta de capacitação é possível observar que não há uma política formalizada de capacitação continuada no âmbito da UFGD aos fiscais de contratos.

Por fim, após manifestação dos setores auditados as recomendações se mantém.

4. - CONCLUSÃO

110. A Ação de Auditoria realizada abrangeu a Avaliação das ações implementadas pela UFGD para assegurar a adequada fiscalização de contratos, principalmente quanto às medidas adotadas para mitigar o risco de "insuficiência de recursos humanos predispostos para a adequada fiscalização de contratos". As conclusões da equipe restringem-se aos achados possibilitados pela aplicação da respectiva Matriz de Planejamento, bem como de procedimentos de auditoria

adicionais justificados nos autos do processo[7]. Os procedimentos executados foram considerados suficientes para o atingimento do objetivo desta ação.

111. Com isso espera-se contribuir com a gestão desta Universidade por meio das recomendações e orientações da Auditoria Interna apresentadas neste relatório, pois essas recomendações, uma vez acatadas e implementadas, poderão levar ao aprimoramento da gestão e fiscalização de contratos evitando-se, assim, prejuízo ao erário e contribuindo para uma aplicação eficiente dos recursos públicos geridos por esta Universidade.

5. - DO ENCAMINHAMENTO PARA APRECIAÇÃO SUPERIOR

112. Este Relatório de Auditoria encerra a execução dos procedimentos de auditoria constantes da Matriz de Planejamento nº 4.1/2018 (assim como dos procedimentos de auditoria adicionais) elaborada com o objetivo principal de avaliar a gestão e fiscalização de contratos da 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 23005.005028/2018-26.

113. É o relatório, o qual submeto à apreciação superior para revisão, aprovação (se for o caso) e posterior providências quanto às etapas seguintes do processo de auditoria.

[7] - Processo Administrativo nº 23005.005028/2018-26.

Sônia Maria Pajeu Sampaio
Técnica em Contabilidade
Auditoria Interna da UFGD

De acordo. Encaminha-se como proposto.

Daniely Guskuma Franco
Chefe da Auditoria Interna UFGD