

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
AUDITORIA INTERNA**



RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA

RA 02/2018

**AUDITORIA EM MANUTENÇÃO PREDIAL E DE
EQUIPAMENTOS**



RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA N° 02/2018

AUDITORIA EM MANUTENÇÃO PREDIAL E DE EQUIPAMENTOS

Sumário

APRESENTAÇÃO.....	2
1. ESCOPO DO TRABALHO.....	2
2. INTRODUÇÃO.....	3
2.1. Equipe de trabalho.....	3
2.2. Visão geral do objeto auditado.....	3
2.2.1. Estrutura organizacional.....	3
2.2.2. Processos de trabalho.....	5
2.3. Definição da Amostra.....	6
2.4. Critérios de análises utilizados.....	7
2.5. Técnicas de auditoria utilizadas.....	8
2.6. Volume de recursos auditados.....	8
2.7. Objetivos e questões de auditoria.....	8
2.8. Avaliação de riscos.....	9
3. ANÁLISE DOS PLANOS DE PROVIDÊNCIA DE AUDITORIAS ANTERIORES.....	9
4. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS.....	9
5. CONSTATAÇÕES.....	12
5.1. Constatação 1: Adequação das Contratações de Serviços Terceirizados à IN 05/2017.....	12
5.1.1. Causas.....	27
5.1.2. Consequências.....	27
5.1.3. Critérios.....	27
5.1.4. Evidências.....	27
5.1.5. Análise do gestor sobre a constatação.....	27
5.1.6. Conclusão da auditoria.....	29
5.1.7. Recomendações.....	29
6. CONSIDERAÇÕES.....	30
7. PONTOS POSITIVOS.....	31
8. CONCLUSÃO.....	31
ANEXO I – Metodologia de Avaliação dos Controles Internos.....	33



APRESENTAÇÃO

A Auditoria em Manutenção Predial e de Equipamentos foi prevista no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) 2018, elaborado em 2017, com base na metodologia chamada Auditoria Baseada em Riscos (ABR), que definiu a matriz de riscos dos macroprocessos possíveis de serem auditados.

Cabe esclarecer que, no PAINT 2018, constam ações de auditoria separadas: uma em Manutenção de Equipamentos e outra em Manutenção Predial. Considerando o número reduzido de servidores para cumprir o PAINT e a similaridade dos temas, considerou-se conveniente incluir os dois em uma mesma auditoria.

Esse trabalho teve início com a análise preliminar do objeto da auditoria, através de pesquisas e revisão de legislação, manuais e boas práticas. No mês de março de 2018, o projeto de auditoria foi apresentado, em reunião, à Coordenadoria de Manutenção, da Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN), por ser a área com maior participação na execução do processo auditado.

Este Relatório de Auditoria está dividido em escopo do trabalho; introdução; análise dos planos de providência de auditorias anteriores; avaliação dos controles internos; constatações; considerações; pontos positivo e conclusão.

1. ESCOPO DO TRABALHO

O foco deste trabalho foi analisar as contratações, a execução e a gestão dos contratos de serviços de manutenção predial e de manutenção de equipamentos, em 2017, bem como identificar o nível de adaptação dos processos à IN 05/2017, principalmente no que se refere ao planejamento e ao gerenciamento de riscos.

Salienta-se que as avaliações foram feitas à luz da IN nº 05/2017, sem desconsiderar que os processos em análise foram elaborados sob a vigência da IN 02/2008.



2. INTRODUÇÃO

Na introdução deste Relatório é apresentada a equipe de trabalho; a visão geral do objeto auditado, que se subdivide em estrutura organizacional e processos de trabalho; a definição da amostra; os critérios de análise utilizados; as técnicas de auditoria utilizadas; o volume de recursos auditados; os objetivos da auditoria; e a avaliação de riscos.

2.1. Equipe de trabalho

A equipe de trabalho foi composta pelas servidoras relacionadas no Quadro 1:

Quadro 1: Equipe de trabalho

NOME COMPLETO	CARGO	ATIVIDADE NA AUDITORIA
Gabriela Giacomini de Macedo	Auditora	Coordenadora da Auditoria
Lisiane Pereira Motta	Auditora	Auditora

Fonte: Elaborado pela AUDIN.

2.2. Visão geral do objeto auditado

Segundo o “Manual de Procedimentos Administrativos da Coordenadoria de Manutenção”, essa Coordenadoria é responsável pela conservação, manutenção e recuperação da capacidade funcional das edificações e de suas partes constituintes, de forma que atenda às necessidades e garanta a segurança dos seus usuários. Também é responsável por pequenos serviços de caráter corretivo, garantindo assim a recuperação dos bens e equipamentos a Universidade.

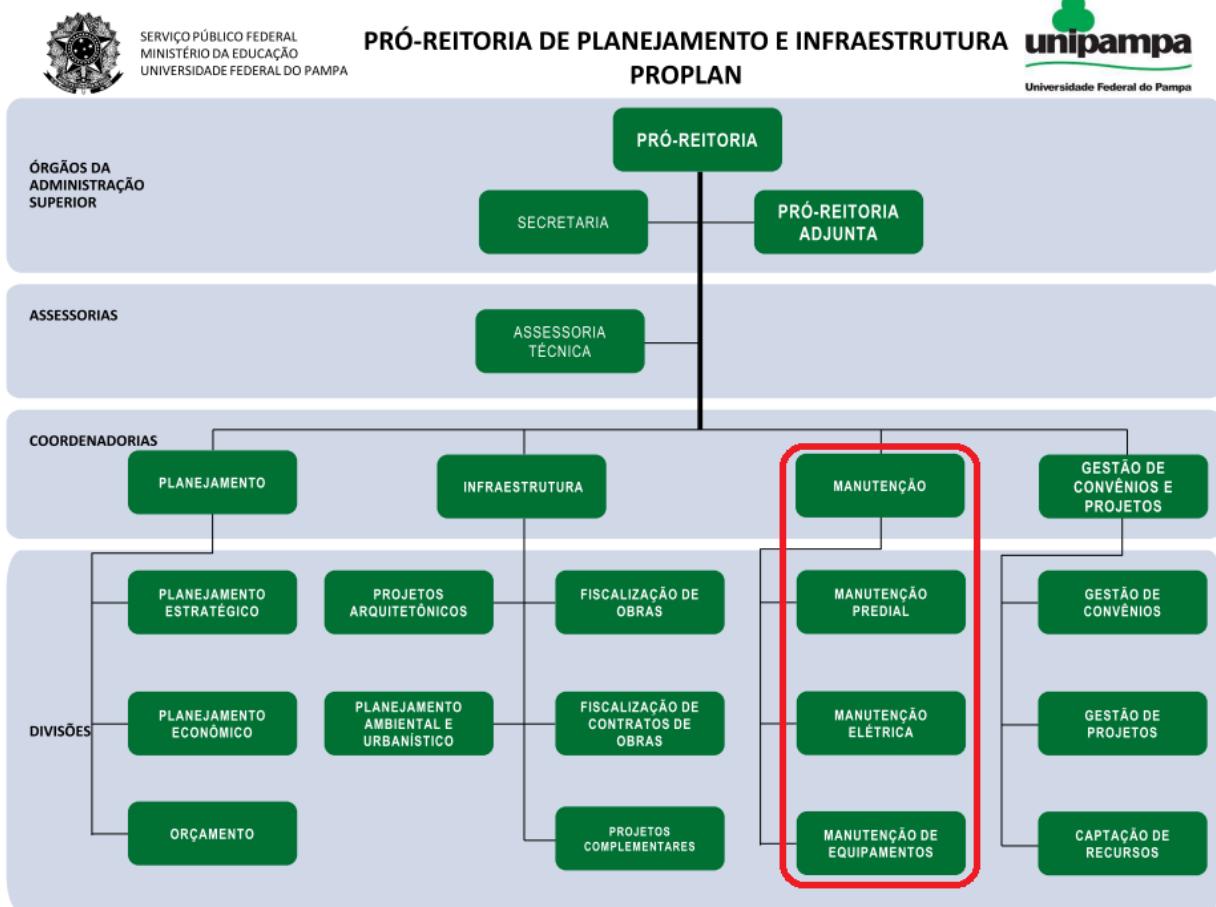
Os serviços de manutenção predial e de equipamentos são objeto de contratação na UNIPAMPA, pois a Coordenadoria de Manutenção não possui equipe própria de mão de obra para execução desses serviços.

2.2.1. Estrutura organizacional

A Coordenadoria de Manutenção faz parte da PROPLAN, conforme a Figura 01:



Figura 01: Organograma da PROLAN



Fonte: Portaria nº 1.696/2016

A Coordenadoria de Manutenção foi criada em 2014, e conta atualmente com um corpo técnico de servidores capacitados e empresas terceirizadas especializadas em suas áreas de competência para a realização das atividades de manutenção nos Campi e Reitoria. A organização funcional da Coordenadoria de Manutenção é dividida em:

- I. Divisão de Manutenção de Equipamentos;
- II. Divisão de Manutenção Elétrica;
- III. Divisão de Manutenção Predial.

Salienta-se que as informações e competências foram extraídas do Manual de Procedimentos Administrativos, disponível na página da Coordenadoria de Manutenção, no site institucional da UNIPAMPA.



2.2.2. Processos de trabalho

As atividades da Coordenadoria de Manutenção compreendem a conservação e a manutenção de edificações, instalações, sistemas hidráulicos, sistemas elétricos e equipamentos que compõem a edificação. A Coordenadoria, responsável pelo efetivo funcionamento e conservação dos prédios e equipamentos, possui entre as suas atribuições e competências a responsabilidade de zelar e garantir que os bens tenham as características funcionais mantidas e a vida útil prolongada.

As atividades gerais da Coordenadoria são:

- ✓ Planejamento – consiste em receber as Solicitações de Serviço, fazer uma análise quanto à necessidade de materiais, ferramentas e mão de obra, definir prioridades e encaminhar a execução dos mesmos, além de prever medidas para conservação dos bens e do patrimônio;
- ✓ Contratação – consiste em elaborar processos onde são descritos os serviços a serem realizados, conforme solicitações de serviço, elaborar planilhas de custos através de pesquisas orçamentárias, analisar propostas e documentos que comprovem habilitação técnica para exercício das atividades a serem executadas, e contratar a empresa que preencha os requisitos estipulados nos Termos de Referência;
- ✓ Acompanhamento e Avaliação – consiste em assegurar o cumprimento de normas e procedimentos na execução de serviços. Dentro desta atividade também estão compreendidos estudos no sentido de aprimorar os serviços já executados. Gerenciar contratos de terceirização de serviços.
- ✓ Custos e Orçamento – consiste na elaboração da planilha orçamentária dos serviços de manutenção, bem como o acompanhamento da mesma. Compreende também o acompanhamento mensal dos custos de material, pessoal e serviços de contratos diversos.



2.3. Definição da Amostra

Atualmente existem 10 contratos de manutenção vigentes, conforme consta no site institucional da UNIPAMPA, na página PROPLAN – Coordenadoria de Manutenção.

Para definir a amostra dos contratos a serem analisados, a equipe de trabalho da AUDIN utilizou informações e dados apresentados pelos gestores da área auditada na reunião de apresentação do projeto de auditoria, além de julgamento profissional. A prioridade recaiu sobre os três contratos de maior materialidade e os respectivos Termos Aditivos vigentes, conforme Quadro 02:

Quadro 02: Contratos de Manutenção selecionados na amostra

Processo	Pregão Eletrônico	Nº Contrato	Objeto	Valor
23100.000712/2017-52	04/2017	10/2017	Contratação de empresa especializada para Fornecimento de Divisórias.	R\$ 814.493,20
23100.002798/2014-13	68/2014	11/2015	Instalação e fornecimento de materiais para Ar Condicionado.	R\$ 1.968.000,00
23100.002798/2014-13	68/2014	2º Contrato 11/2015	2º TA ao Contrato 11/2015	R\$ 1.968.000,00
23100.000215/2014-10	01/2014	14/2014	Prestação de serviço de manutenção com fornecimento de instrumentos de trabalho a serem executados nas Unidades universitárias e Reitoria da UNIPAMPA (Manutenção Predial)	R\$ 1.557.700,00
23100.000215/2014-10	01/2014	10º Contrato 14/2014	10º TA ao Contrato 14/2014 – Repactuação	R\$ 1.848.463,37

Fonte: Elaborado pela AUDIN.

Como pode ser observado no Quadro 02, os processos selecionados foram elaborados sob a vigência da IN 02/2008, fato que foi considerado nas avaliações da AUDIN.



2.4. Critérios de análises utilizados

Os critérios de análise utilizados foram a observância das normas, dos regulamentos internos e da legislação vigente, dentre os quais, destacam-se:

- Lei nº 8.666/93: Normas para licitações e contratos da administração pública;
- Lei nº 10.520/02: Modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns;
- Decreto-lei nº 200/1967: Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa;
- Decreto nº 2.271/1997: Contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;
- Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016: Controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal;
- Instrução Normativa nº 01/2010: Critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;
- Instrução Normativa nº 02/2008: Regras e diretrizes para contratação de serviços, continuados ou não;
- Instrução Normativa nº 06/2013: Altera a IN nº 02/2008, e seus Anexos I, III, IV, V e VII e inclui o Anexo VIII;
- Instrução Normativa nº 05/2017: Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;
- Instrução Normativa nº 01/2018: Regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviço sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;



- Orientação Normativa / Seges nº 2/2016: Listas de verificação a serem adotadas nos processos de aquisição de materiais e serviços pelos pregoeiros e equipes de apoio, constantes no Anexo I e II;
- Portaria nº 409/2016: Regras para assegurar aos trabalhadores terceirizados o recebimento de direitos, com maior segurança jurídica nas regras contratuais.

2.5. Técnicas de auditoria utilizadas

Foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- Amostragem;
- Análise documental;
- Entrevistas e questionários;
- Extração eletrônica de dados.

2.6. Volume de recursos auditados

Levando-se em conta os valores iniciais dos contratos que serão analisados, somados aos respectivos termos aditivos, o valor total de recursos auditados foi de R\$ 8.156.656,57.

2.7. Objetivos e questões de auditoria

O objetivo dessa auditoria é analisar a conformidade e a operacionalidade das contratações de manutenção em relação ao atendimento da legislação e da efetividade. As questões de auditoria foram subdivididas por fase do processo de contratação – planejamento, seleção de fornecedor e gestão do contrato:

I. Planejamento da Contratação:

- ✓ Estudos Preliminares;
- ✓ Gerenciamento de Riscos; e
- ✓ Termo de Referência ou Projeto Básico.



II. Seleção de Fornecedores:

- ✓ Ato Convocatório;
- ✓ Diretrizes Gerais;
- ✓ Diretrizes Específicas.

III. Gestão do Contrato:

- ✓ Fiscalização Técnica;
- ✓ Fiscalização Administrativa;
- ✓ Fiscalização Setorial.

2.8. Avaliação de riscos

Em conjunto com a Coordenadoria de Manutenção, foram avaliados os possíveis riscos nos macroprocessos manutenção predial e manutenção de equipamentos:

- ✓ Descumprimento do objeto contratado;
- ✓ Informações imprecisas para subsidiar futuras contratações;
- ✓ Uso inadequado dos equipamentos por parte dos usuários;
- ✓ Aquisição inadequada de equipamentos.

3. ANÁLISE DOS PLANOS DE PROVIDÊNCIA DE AUDITORIAS ANTERIORES

Não há recomendações pendentes de atendimento referentes ao processo de manutenção.

4. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

Para avaliação dos controles internos, utilizou-se o Questionário de Avaliação de Controles Internos, adaptado a partir do conteúdo do COSO 2013, conforme metodologia detalhada no Anexo I deste Relatório.



Os dados obtidos pela AUDIN por meio de reuniões com o gestor da Coordenadoria de Manutenção e das respostas ao Questionário de Avaliação de Controles Internos permitiram avaliar que o nível de controle é **baixo**.

A seguir, encontra-se a avaliação dos controles internos da Coordenadoria de Manutenção, com base nos cinco componentes integrados do COSO.

Componente 1: Ambiente de controle

De acordo com as respostas ao Questionário de Avaliação dos Controles Internos, os seguintes itens, embora existentes, necessitam de aprimoramentos na Coordenadoria de Manutenção:

- Controles administrativos e sua percepção pelos servidores nos diversos níveis da estrutura;
- Atribuições de competência e definições claras de responsabilidades dos servidores;
- Controles administrativos adotados e sua contribuição para a consecução dos resultados planejados pela Coordenadoria de Manutenção;
- Estrutura Organizacional da Coordenadoria e seu adequado funcionamento.

Ainda, de acordo com as respostas ao Questionário de Avaliação dos Controles Internos, os seguintes itens de controle ainda não estão implantados na Coordenadoria de Manutenção:

- Mapeamento e fluxo dos processos relacionados à Coordenadoria;
- Padronização e formalização de procedimentos e instruções operacionais internas;
- Segregação de funções nos processos e atividades;
- Planejamento Estratégico;
- Plano de Capacitação para os servidores;
- Código de Ética específico;
- Regimento Interno.



Componente 2: Avaliação de riscos

De acordo com as respostas ao Questionário de Avaliação dos Controles Internos, a Coordenadoria de Manutenção não dispõe de política de gerenciamento de riscos, pois os seguintes itens de controle ainda não estão implantados:

- Gestão de Riscos;
- Identificação, mensuração e classificação de riscos.

Ressaltamos que, segundo respostas ao Questionário, na ocorrência de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades dos processos internos, é solicitada a instauração de sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais resarcimentos.

Componente 3: Atividades de controle

De acordo com as respostas ao Questionário de Avaliação dos Controles Internos, os seguintes itens, embora existentes, necessitam de aprimoramentos na Coordenadoria de Manutenção:

- Atividades de controle adotadas;
- Controle, manual ou eletrônico, das informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira, sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível;
- Capacitações dos servidores.

De acordo com as respostas ao Questionário de Avaliação dos Controles Internos, as seguintes ações de controle ainda não estão implantadas na Coordenadoria de Manutenção:

- Políticas e ações claramente estabelecidas para diminuir riscos;
- Sistema informatizado para o controle dos recursos orçamentários a serem utilizados internamente;
- Padronização de procedimentos.

Ainda, segundo respostas ao Questionário, o nível de maturidade dos controles administrativos das atividades realizadas é informal, ou seja, as atividades de controle não são mapeadas e os controles dependem principalmente das pessoas. Além disso, os



processos estão implementados com pontos de controle para reavaliação dos níveis de serviço e de satisfação das necessidades.

Componente 4: Informação e comunicação

De acordo com as respostas ao Questionário de Avaliação dos Controles Internos, os seguintes itens, embora existentes, necessitam de aprimoramentos na Coordenadoria de Manutenção:

- Comunicação;
- Identificação e documentação das informações consideradas relevantes, para armazenar e comunicar tempestivamente aos interessados.

Componente 5: Atividades de monitoramento

De acordo com as respostas ao Questionário de Avaliação dos Controles Internos, as seguintes ações de monitoramento, embora existentes, necessitam de aprimoramentos na Coordenadoria de Manutenção:

- Adequação e efetividade dos controles administrativos;
- Contribuição dos controles administrativos na melhoria de desempenho;
- Registro dos principais erros incorridos nos processos de trabalho;
- Metas específicas a serem cumpridas periodicamente.

Assim, concluímos que são necessárias diversas adequações e aprimoramentos nos elementos do sistema de controles internos da Coordenadoria de Manutenção. Ressalva-se, porém, que o gestor aponta iniciativas de implementar os controles administrativos não existentes, bem como aprimorar os controles existentes.

5. CONSTATAÇÕES

5.1. Constatação 1: Adequação das Contratações de Serviços Terceirizados à IN 05/2017.

Até o ano de 2017, as contratações de serviços terceirizados no âmbito do setor público eram disciplinadas pela IN 02/2008, que foi alterada pela IN 06/2013. Em



setembro de 2017, entrou em vigor a IN 05/2017 que estabeleceu novas regras às contratações de serviços terceirizados e revogou a IN 02/2008, porém os procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor permanecem regidos pela IN nº 02/2008.

A IN 05/2017 procura preencher algumas lacunas anteriormente encontradas, como, por exemplo, na fase do planejamento da contratação. Segundo a IN 02/2008, iniciava-se o processo de contratação com o Termo de Referência ou Projeto Básico enviado ao setor de licitações. Não havia marcos estabelecidos para planejamento anterior ao início do processo de contratação nem a necessidade de designação de equipe para desenvolver o Planejamento da Contratação.

A IN nº 02/2008 apresentava 56 artigos e em seus anexos trazia 1 definição, 4 modelos, 2 guias e 2 metodologias; a IN nº 05/2017 apresenta 76 artigos e em seus anexos encontram-se 1 definição, 9 modelos, 9 guias e 4 diretrizes.

Podemos concluir que a IN 05/2017 apresenta variadas ferramentas para auxiliar no aperfeiçoamento do processo de contratação de serviços terceirizados. Alguns benefícios que podemos citar são: instrumentalização do planejamento das contratações; fiscalização dos serviços contratados com base em indicadores e modelos de editais e contratos da Advocacia-Geral da União (AGU) além de estabelecer a necessidade de Documento de Formalização da Demanda e designação formal de uma Equipe de Planejamento da Contratação, na fase inicial do processo. A norma vai além, ao determinar que, durante a fase de Planejamento da Contratação, a equipe deve realizar Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos, inclusive seguindo as diretrizes estabelecidas nos anexos da IN 05/2017. Diante disso, é notório o intento de estabelecer maior interação entre a área requisitante e a de licitação, além de estabelecer parâmetros mais abrangentes para as contratações de serviços terceirizados, dando ao processo um formato alinhado com o planejamento e a gestão de riscos.

No artigo 19º, a IN 05/2017 descreve as fases a serem observadas nas contratações de serviços, as quais são: Planejamento da Contratação; Seleção do Fornecedor; e Gestão do Contrato. No parágrafo único do mesmo artigo, salienta que, no nível de detalhamento de informações necessárias para instruir cada fase da contratação, deverá ser considerada a análise de risco do objeto contratado.



Nesta auditoria foram analisados três processos de contratações, os quais foram autuados anteriormente à vigência da Instrução Normativa 05/2017.

Assim, essa auditoria pretende verificar eventuais necessidades de melhorias nos processos de contratações a serem adotadas, a fim de guardar conformidade com os parâmetros estabelecidos na IN 05/2017, sabendo-se que os processos ora analisados tiveram início ainda sob a vigência da IN 02/2008.

Salienta-se que o intuito deste relatório é incentivar a adequação do processo de contratações da Universidade às novas regras vigentes, visto tratarem-se de ferramentas relevantes para a boa gestão de recursos públicos.

a) Planejamento da Contratação

Segundo o artigo 20 da IN 05/2017:

O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

- I – Estudos Preliminares;
- II – Gerenciamento de Riscos; e
- III – Termo de Referência ou Projeto Básico.

O artigo 21 da IN 05/2017 estabelece os procedimentos iniciais para a elaboração do Planejamento da Contratação:

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

- I – elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:
 - a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;
 - b) a quantidade de serviço a ser contratada;
 - c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e
 - d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22.
- II – envio do documento de que trata o inciso I deste artigo ao setor de licitações do órgão ou entidade; e
- III – designação formal da equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente do setor de licitações.

A norma anterior, IN 02/2008, resumia o planejamento nas contratações da seguinte maneira:



Art. 2º As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da instituição, que estabeleça os produtos ou resultados a serem obtidos, quantidades e prazos para entrega das parcelas, quando couber.

A seguir, demonstramos que a IN 05/2017 apresenta de forma mais específica cada fase do processo de contratação.

Na fase do Planejamento da Contratação são estabelecidas 3 etapas a serem observadas: Estudos Preliminares; Gerenciamento de Riscos e Termo de Referência ou Projeto Básico. Além disso são disponibilizados modelos possíveis de serem utilizados pelos gestores dos órgãos públicos.

Além disso, a IN nº 01 de 29 de março de 2018, editada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, trata do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC, que é uma ferramenta informatizada disponível para uso das unidades. Reforça, assim, as normativas já existentes no tocante ao planejamento na gestão pública. A IN 01/2018 estabelece, em seu artigo 3º, que cada unidade “deverá elaborar anualmente o respectivo Plano Anual de Contratações, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente”. Também o artigo 15º estabelece que “a elaboração do Plano Anual de Contratações, mediante a utilização do Sistema PGC, é facultativa no ano de entrada em vigor desta Instrução Normativa e obrigatória a partir do ano subsequente.” Ou seja, no ano de 2018, em curso, a utilização do Plano Anual de Contratações é opcional, mas passará a ser obrigatório a partir do ano de 2019. Com isso, a norma dá ênfase à necessidade de uma gestão focada no planejamento.

Nos três processos de contratações selecionados na amostra para análise, chegamos às seguintes constatações quanto à fase Planejamento da Contratação:

- **Documento de Formalização da Demanda**

Segundo o art. 21, I da IN 05/2017, o Documento de Formalização da Demanda deve ser elaborado pelo setor requisitante e enviado ao setor de licitações e deve conter: a justificativa da necessidade da contratação; a quantidade de serviço a ser contratada; a previsão da data de início e a indicação do servidor que irá compor a equipe de Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos. Cabe ressaltar que a exigência do Documento



de Formalização da Demanda é uma inovação da IN 05/2017, pois a IN 02/2008 nada trazia a esse respeito.

Através da análise realizada nos três processos de contratações selecionados para amostra, apuramos que os serviços a serem contratados eram detalhados diretamente no Termo de Referência. Esta auditoria entende que se faz necessário a adaptação dos processos de contratações da Universidade aos termos da IN 05/2017, no que diz respeito ao Documento de Formalização da Demanda, pois trata-se de um instrumento de planejamento que visa minimizar os problemas nas contratações de serviços efetuadas pelo setor público.

Nos Processos 23100.000215/2014-10 e 23100.002798/2014-13, referentes aos Contratos 14/2014 e 11/2015, respectivamente, consta o documento “Formulário de Pedido de Compra”, o qual atende em parte os requisitos do Documento de Formalização da Demanda, solicitados na IN 05/2017.

No Processo 23100.000712/2017-52, referente ao Contrato nº 10/2017, consta o documento “Formulário de Justificativa do Pedido de Compra”, no qual é possível verificar que houve uma atualização do documento em relação aos processos anteriores.

Com isso constatamos a atuação da administração no sentido de adaptar o processo de compras às novas regras normativas. Entendemos que a formalização da demanda através de documento é um ato importante a ser observado nas futuras contratações, pois a Administração Pública vem sendo frequentemente cobrada, pelos órgãos superiores de controle, a respeito do Planejamento Estratégico, que é basicamente um processo gerencial que fixa os principais objetivos globais, a determinação dos caminhos para alcançar esses objetivos e os meios necessários para conseguir os recursos para o alcance dos objetivos. Portanto são relevantes todas as adequações alinhadas ao planejamento.

- Designação da Equipe de Planejamento da Contratação / Estudos Preliminares**

O art. 21, III da IN 05/2017, reforçado pelo art. 9º da IN 01/2018, estabelece que a autoridade competente do setor de licitações deverá, assim que receber o Documento de



Formalização da Demanda, designar formalmente a equipe de Planejamento da Contratação, a qual deverá realizar os Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos. Os servidores que comporão a equipe de Planejamento da Contratação devem possuir conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros e devem ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados.

A IN 02/2008 nada mencionava em relação a formação de equipe para Planejamento da Contratação, apenas orientava que as contratações deveriam se precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da instituição.

A designação de equipe de Planejamento da Contratação é uma importante ferramenta a ser utilizada pelos gestores, uma vez que a realização dos Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos envolvendo a contratação serão desenvolvidos pela equipe. Os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Riscos constituem importante ferramenta capaz de aumentar a capacidade da Universidade para lidar com incertezas, além de contribuir para o uso eficiente, eficaz e efetivo de recursos públicos. Também é uma ferramenta eficaz para o fortalecimento da imagem da instituição.

Os Estudos Preliminares são parte da fase de Planejamento e devem preceder as contratações para análise da viabilidade e levantamento dos elementos essenciais que servirão para compor Termo de Referência ou Projeto Básico, de forma que melhor atenda à Administração.

No artigo 24, a IN 05/2017 estabelece que “com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme as diretrizes constantes do Anexo III”.

Estudos Preliminares na fase de Planejamento da Contratação são também inovações da IN 05/2017, já que a IN 02/2008 nada estabelecia a esse respeito.

Os Estudos Preliminares têm a função de apresentar dados com foco em itens específicos, como estimativas de quantidades e de preços e também a viabilidade ou não da contratação. Conforme o art. 24, §2º, os Estudos Preliminares devem obrigatoriamente conter:



- I – necessidade da contratação;
[...]
- IV – estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;
[...]
- VI – estimativas de preços ou preços referenciais;
[...]
- VIII – justificativas para o parcelamento ou não da solução, quando necessária para individualização do objeto;
[...]
- XII – declaração da viabilidade ou não da contratação.

As diretrizes gerais para elaboração dos Estudos Preliminares, conforme Anexo III da IN 05/2017, são:

- a) Listar e examinar os normativos que disciplinam os serviços a serem contratados, de acordo com a sua natureza;
- b) Analisar a contratação anterior, ou a série histórica, se houver, para identificar as inconsistências ocorridas nas fases do Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato, com a finalidade de prevenir a ocorrência dessas nos ulteriores Termos de Referência ou Projetos Básicos;
- c) Ao final da elaboração dos Estudos Preliminares, avaliar a necessidade de classificá-los nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

Também o Anexo III apresenta as diretrizes específicas a cada elemento dos Estudos Preliminares:

- 3.1. Para a identificação da necessidade da contratação:
 - a) Atentar que a justificativa da necessidade deve ser fornecida pela unidade requisitante da contratação.
[...]
- 3.4. Estimativas das quantidades:
 - a) Definir e documentar o método para a estimativa das quantidades a serem contratadas;
 - b) Utilizar informações das contratações anteriores, se for o caso;
 - c) Incluir nos autos as memórias de cálculo e os documentos que lhe dão suporte;
 - d) Para os casos em que houver a necessidade de materiais específicos, cuja previsibilidade não se mostra possível antes da contratação, avaliar a inclusão de mecanismos para tratar essa questão.
[...]
- 3.6. Estimativas de preços ou preços referenciais:
 - a) Definir e documentar o método para estimativa de preços ou meios de previsão de preços referenciais, devendo seguir as diretrizes de normativo publicado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
 - b) Incluir nos autos as memórias de cálculo da estimativa de preços ou dos preços referenciais e os documentos que lhe dão suporte;
[...]
- 3.8. Justificativas para o parcelamento ou não da solução:
 - a) O parcelamento da solução é a regra devendo a licitação ser realizada por item, sempre que o objeto for divisível, desde que se verifique não haver prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala, visando propiciar a ampla participação de licitantes, que embora não disponham de capacidade para



execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas;

b) Definir e documentar o método para avaliar se o objeto é divisível, levando em consideração o mercado fornecedor, podendo ser parcelado caso a contratação nesses moldes assegure, concomitantemente:

b.1) ser técnica e economicamente viável;

b.2) que não haverá perda de escala; e

b.3) que haverá melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade;

[...]

3.11. Declaração da viabilidade ou não da contratação:

a) Explicitamente declarar que a contratação é viável ou que a contratação não é viável, justificando com base nos elementos anteriores dos Estudos Preliminares.

Os processos analisados por essa auditoria não contam com equipe de Planejamento da Contratação nem apresentam documentos que configurem a elaboração de Estudos Preliminares, fato plenamente justificado, pois tratam-se de processos anteriores à entrada em vigor da IN 05/2017.

- **Gerenciamento de Riscos**

O Gerenciamento de Riscos, que se materializa através do documento Mapa de Riscos, deve ser elaborado na fase de Planejamento da Contratação e atualizado em cada uma das fases: Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato. O parágrafo primeiro do artigo 26 estabelece:

§ 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I – ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

II – ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

III – após a fase de Seleção do Fornecedor; e

IV – após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

A IN 02/2008 não tratou do assunto Gerenciamento de Riscos, porém, com o advento da IN 05/2017, no artigo 25, ficaram estabelecidas as atividades que devem fazer parte desta etapa no processo: identificação dos principais riscos; avaliação dos riscos identificados; tratamento dos riscos considerados inaceitáveis; definição de ações de contingência para riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento; e definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência. O mesmo artigo dispõe que a responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos é da equipe



de Planejamento da Contratação. Ainda, segundo a IN 05/2017, o Gerenciamento de Riscos poderá ser elaborado conforme o modelo constante em seu Anexo IV.

Também a IN 01/2018, que versa sobre planejamento nas contratações, reforça a necessidade da utilização dos Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos nas contratações efetuadas pelo ente público.

Alinhado a esse regramento, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em conjunto com a Controladoria-Geral da União, editou a IN Conjunta nº 01/2016, que dispõe, em seu artigo 1º, que “os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança.” Visando atender essa normativa, a Unipampa instituiu a Norma Operacional nº 02/2017, com a finalidade de estabelecer a Política de Governança, Integridade e Gestão de Riscos da Instituição.

O Gerenciamento de Riscos é um processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização. Trata-se, portanto, de uma ferramenta indispensável na gestão dos recursos públicos pois tende a agregar valor ao processo de contratação.

Os processos analisados por essa auditoria não contaram com a etapa de Gerenciamento de Riscos, visto que são processos anteriores à entrada em vigor da IN 05/2017.

- **Termo de Referência**

Segundo a IN 05/2017, o Termo de referência ou Projeto Básico deverá ser elaborado a partir dos Estudos Preliminares, do Gerenciamento de Riscos e conforme as diretrizes constantes do Anexo V da IN 05/2017.

No artigo 29 da IN 05/2017 consta a seguinte instrução:

Art. 29. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União, observadas as diretrizes dispostas no Anexo V, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.



§ 1º Quando o órgão ou entidade não utilizar os modelos de que trata o caput, ou utilizá-los com alterações, deverá apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

A utilização de modelos da AGU foi introduzida pela IN 05/2017, visto que a IN 02/2008 limitava-se a listar os itens que deveriam fazer parte do Termo de Referência ou Projeto Básico, conforme consta em seu artigo 15.

Salientamos que os três processos de contratação de serviços analisados nesta auditoria são anteriores à IN 05/2017 e, portanto, os Termos de Referência apresentam padrões distintos.

Reafirmamos que o propósito desta auditoria é frisar a importância da adequação dos processos de contratações às novas regras, dando especial atenção ao planejamento e gerenciamento de riscos, a fim de melhorar os resultados de economia e eficácia nas futuras contratações de serviços terceirizados.

b) Seleção do Fornecedor

Conforme o artigo 33 da IN 05/2017, a fase de Seleção do Fornecedor inicia-se com o encaminhamento do Termo de Referência ao setor de licitações e encerra-se com a publicação do resultado de julgamento após adjudicação e homologação. Nesse ponto, a norma faz referência novamente à utilização dos modelos de minutas padronizadas de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral da União observado o disposto no Anexo VII, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, os quais, conforme estabelece o artigo 35, devem ser utilizados nos processos de contratações de serviço.

A IN 02/2008, por sua vez, não estabelecia regras específicas a respeito dessa fase contratação. Apresentamos a seguir as constatações referentes a etapa Seleção do Fornecedor:

- Lista de verificação de conformidade legal do processo administrativo**

A IN 05/2017 estabelece, no art. 36, que antes do envio do processo para exame e aprovação da Assessoria Jurídica nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, deve-se realizar uma avaliação da conformidade legal do procedimento



administrativo da contratação, preferencialmente com base nas disposições previstas no Anexo I da Orientação Normativa/Sejes nº 2, de 6 de junho de 2016, no que couber.

Visto que a utilização de lista de verificação proporciona maior eficiência e torna seus resultados mais eficazes, sugerimos que seja considerada a possibilidade de adotar tal procedimento nas futuras contratações.

- **Cláusula com exigência de declaração de responsabilidade exclusiva da contratada sobre quitação dos encargos trabalhistas e sociais**

A Portaria nº 409/2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à terceirização de atividades, no âmbito da Administração Pública federal, no artigo 2º, § 2º, inciso I, torna obrigatório que os instrumentos convocatórios e os contratos de prestação de serviços contenham cláusula que “exijam declaração de responsabilidade exclusiva da contratada sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato”.

Tal exigência guarda conformidade com a gestão eficiente, eficaz e efetiva dos recursos públicos, a qual vem sendo difundida através de diversos normativos e orientações direcionados ao setor público.

A adição dessa cláusula aos contratos e instrumentos convocatórios serve como um controle adicional ao processo de contratação, podendo servir como proteção para a Universidade em eventuais processos judiciais trabalhistas movidos por servidores.

- **Gerenciamento de Riscos na fase de Seleção do Fornecedor**

O parágrafo primeiro do artigo 26º da IN 05/2017 estabelece:

§ 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:
[...]
III – após a fase de Seleção do Fornecedor;

Também a IN Conjunta nº 01/2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em conjunto com a CGU dispõe, no artigo 1º, que “os órgãos e entidades do



Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão e riscos, aos controles internos, e à governança”.

Visto que os processos analisados são anteriores à IN 05/2017, não apresentam estudos de Gerenciamento de Riscos na fase de Seleção do Fornecedor. A implantação da ferramenta Gerenciamento de Riscos é de extrema relevância para o processo de contratações de serviços da Universidade.

c) Gestão do Contrato

A IN 02/2008, a partir do artigo 31, apresentava os procedimentos a serem adotados para acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos. Porém, a IN 05/2017 apresenta maior detalhamento, na medida em que aborda não só as atividades de gestão e fiscalização da execução dos contratos, como também a indicação de gestor e fiscais do contrato e os procedimentos para recebimento dos serviços.

Seguem as constatações desta auditoria quanto à etapa da Gestão do Contrato:

- Indicação e designação do Gestor e Fiscal do Contrato / Segregação de Funções**

A indicação do gestor, fiscal e seus substitutos caberá aos setores requisitantes dos serviços ou poderá ser estabelecida em normativo próprio de cada órgão ou entidade, conforme a IN 05/2017, a qual estabelece algumas prerrogativas com intuito de resguardar os servidores que desempenharão a fiscalização e gestão do contrato. Uma dessas prerrogativas encontra-se no artigo 41:

Art. 41. A indicação do gestor, fiscal e seus substitutos caberá aos setores requisitantes dos serviços ou poderá ser estabelecida em normativo próprio de cada órgão ou entidade, de acordo com o funcionamento de seus processos de trabalho e sua estrutura organizacional.

§ 1º Para o exercício da função, o gestor e fiscais deverão ser cientificados, expressamente, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.

§ 2º 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.

Por meio de entrevista com a Coordenadoria de Manutenção, obtivemos a informação de que os contratos não possuem designação de gestor, apenas de fiscal, o



qual durante a fiscalização do contrato, caso se depare com problemas que extrapolem sua competência, repassa a demanda para a Coordenadoria de Manutenção, que se encarrega dos ajustes e, nestes casos, atua como Gestora do Contrato.

Ocorre que esse ato fere o princípio da segregação de funções, uma vez que a Coordenadoria de Manutenção é parte atuante na fase inicial da contratação, pois realiza a formalização da demanda e a elaboração do Termo de Referência. Não poderia, portanto, participar do controle da execução do contrato, etapa final do processo.

Diante disso, verificamos que o atual formato do processo de contratação de serviços na UNIPAMPA carece de maior atenção ao princípio de segregação de funções. Não há, especificamente, uma lei que regulamente tal princípio, sendo este derivado do Princípio da Moralidade Administrativa, conforme art. 37, caput, da Constituição Federal. É oportuno destacar o entendimento consubstanciado pela Secretaria Federal de Controle Interno, atualmente ligada à CGU, sobre a matéria:

INSTRUÇÃO NORMATIVA SFC N.º 01, DE 06 DE ABRIL DE 2001

[...]

Princípios de controle interno administrativo

3. Constituem-se no conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam ao atingimento de objetivos específicos, tais como:

[...]

IV. segregação de funções – a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;

De acordo com o entendimento da SFC, devem ser respeitados os momentos da produção de informações relacionadas, como a autorização, a aprovação, a execução, a contabilização e o controle das operações. O processo de contratações públicas, por exemplo, envolve as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato. Cada fase representa uma tomada de decisão, devendo ser executada por pessoas e setores independentes e excludentes, para que os controles possam ser mais eficientes, possibilitando a realização de uma verificação cruzada.

A figura do Gestor do Contrato assume maior relevância após a IN 05/2017, pois, segundo art. 50, inciso II, será ele o responsável pelo recebimento definitivo dos serviços, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, na medida em que realiza a análise dos relatórios e de toda documentação apresentada pela fiscalização e, caso haja



irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, deve indicar as cláusulas contratuais pertinentes e solicitar à contratada, por escrito, as respectivas correções.

Atualmente o processo de fiscalização do contrato acontece da seguinte forma: o fiscal do contrato, geralmente servidor que atua no Campus, elabora, ao longo do mês, a documentação necessária para a liquidação e pagamento da despesa. O fiscal do contrato envia essa documentação à Coordenadoria de Contabilidade e Finanças – CCF/PROAD, que é a responsável por efetuar os trâmites finais até o pagamento da Nota Fiscal.

Existe uma fragilidade no processo de fiscalização, uma vez que, entre a elaboração da documentação, efetuada pelo fiscal do contrato, e o pagamento da Nota Fiscal à empresa, realizado pela CCF, não há conferência da documentação produzida pela fiscalização. Essa conferência é atribuição do Gestor de Contrato, conforme IN 05/2017. Chamamos a atenção para os altos valores liberados mensalmente. Podemos citar como exemplo o Contrato 14/2014, para o qual o pagamento mensal gira em torno de R\$ 150.000,00. A projeção anual para o mesmo contrato fica em torno de R\$ 1.800.000,00. Portanto, trata-se de valor significativo para a Universidade, razão pela qual se faz necessário reforçar o controle nessa etapa final do processo de contratação e a figura do Gestor de Contratos se mostra imprescindível.

- **Treinamento para servidores designados para fiscais de contratos**

A IN 05/2017 estabelece que o encargo de gestor ou fiscal não se configura ordem ilegal e, portanto, não pode ser recusado pelo servidor. Porém, o servidor que se achar incapacitado de desempenhar o encargo deve expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas, diante do que a Administração deverá providenciar a qualificação do servidor para desempenho das atribuições conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com qualificações requeridas.

Diante da responsabilidade que recai sobre o servidor que desempenha o encargo de fiscal do contrato, entendemos que seria relevante a elaboração de um manual com as principais regras sobre contratação, estabelecidas em lei, para ser utilizado pelo servidor



como base para consulta durante a gestão do contrato. Sugerimos ainda que a gestão da UNIPAMPA, junto ao NUDEPE, disponibilize cursos de capacitação e treinamento de fiscalização de contratos para os servidores.

- **Designação formal de preposto por parte da empresa**

O artigo 44 da IN 05/2017 diz que o preposto da empresa deve ser formalmente designado pela contratada antes do início da prestação dos serviços, em cujo instrumento deverá constar expressamente os poderes e deveres em relação à execução do objeto.

Nos processos analisados, não foram encontrados documentos das empresas formalizando a escolha do preposto. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 02/2018, a Coordenadoria de Manutenção informou, no item 6 do Memorando 20/2018, que não existe um documento formal, pois a empresa indica pessoalmente o preposto, e/ou indica por e-mail. O ato não é formalizado por meio de documento no processo.

- **Mensuração de Resultados**

A IN 05/2017, no artigo 47, estabelece que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendem a mensuração de alguns aspectos, dentre eles, os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade da demanda. Deve ser estabelecido, desde o início da prestação dos serviços, mecanismo de controle da utilização dos materiais empregados nos contratos, para efeito de acompanhamento da execução do objeto bem como para subsidiar a estimativa para as futuras contratações. A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada com o documento da contratada que contenha a relação detalhada destes, de acordo com o estabelecido no contrato, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como marca, qualidade e forma de uso.

Nos processos analisados, não verificamos documentos que comprovem a mensuração de resultado dos serviços contratados.



- **Ausência de Gerenciamento de Riscos na fase de Gestão do Contrato**

O parágrafo primeiro do artigo 26 da IN 05/2017 estabelece que o Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação após eventos relevantes, durante a gestão do contrato, pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

Nos processos analisados não foram encontrados estudos de gerenciamento de riscos na fase de Gestão do Contrato. Entendemos que a adoção de gerenciamento de riscos é de extrema relevância e sugerimos que seja implantado nos futuros processos de contratações de serviços da Universidade.

5.1.1. Causas

- Processo de contratação anterior à IN 05/2017;
- Exigências não constantes nas normas anteriores;
- Inobservância ao princípio de segregação de funções.

5.1.2. Consequências

- Inadequação à IN 05/2017;
- Menor transparência aos processos de contratações.

5.1.3. Critérios

- Normas, regulamentos internos e externos e legislação vigente, conforme descrito no item 2.4 deste Relatório.

5.1.4. Evidências

- Processo n° 23100.000712/2017-52 – Contrato nº 10/2017;
- Processo n° 23100.002798/2014-13 – Contrato nº 11/2015;
- Processo n° 23100.000215/2014-10 – Contrato nº 14/2014;

5.1.5. Análise do gestor sobre a constatação

A manifestação da PROPLAN foi recebida pela AUDIN no dia 16/07/2018, por e-mail, conforme transcrição abaixo:

Serão adotadas as orientações apontadas pela constatação.

Em relação às constatações:



a) Já estão sendo realizadas ações no sentido de dotar os contratos da instituição de requisitos legais impostos pela IN nº 05/2017, sendo que para isto foi nomeada a Comissão Especial através da Portaria nº 1.110 de 02 de Outubro de 2017, para realizar estudo de aplicabilidade da referida IN e apresentar proposta de uma nova política de sustentabilidade orçamentária e financeira dos contratos de serviços terceirizados da instituição. Realizaremos ainda no mês de julho de 2018, contemplando o art. 21 da IN nº 05/2017 a designação da Equipe de Planejamento da Contratação / Estudos Preliminares.

b) observaremos e adotaremos as medidas necessárias a garantir o cumprimento dos requisitos legais estabelecidos pela IN 05/2017.

c) Em relação à segregação de funções, considerando os requisitos estabelecidos pela IN nº 05/2017, a Coordenadoria de Manutenção não mais atuará na fase inicial do processo como requisitante, apenas como área técnica que concentrará as informações das unidades visando à elaboração do Termo de Referência. Portanto, após a alteração de fluxos, poderá realizar ações de controle e gestão dos contratos. Em relação à capacitação de servidores que atuam na fiscalização dos contratos de manutenção, solicitaremos ao NUDEPE a formulação de capacitações específicas a estes. Em relação à gestão de riscos, adotaremos providências, porém aguardamos a conclusão dos trabalhos da Comissão Especial de estudo da IN 05/2017. Também aguardamos o reforço de servidores na Coordenação de Manutenção para realizarmos as adequações exigidas pela IN 05/2017 necessárias a regularidade dos contratos institucionais.

Em relação às recomendações apresentadas pela Auditoria Interna:

Recomendação 1. Realizaremos a elaboração da norma com prazo para atendimento da recomendação até fevereiro de 2019.

Recomendação 2. Realizaremos a revisão e atualização do Manual de Procedimentos Administrativos (<http://porteiras.r.unipampa.edu.br/portais/proplan/files/2013/07/Manual-de-Procedimentos-Administrativos-da-Coordenadoria-de-Manuten%C3%A7%C3%A3o.pdf>) visando ao atendimento da recomendação até fevereiro de 2019.



Recomendação 3. Será contemplado na revisão e atualização do Manual de Procedimentos Administrativos da Coordenadoria de Manutenção tendo como prazo para atendimento da recomendação até fevereiro de 2019.

Recomendação 4. Realizaremos a elaboração do Regimento com prazo para atendimento da recomendação até fevereiro de 2019.

Recomendação 5. O mapeamento de processos da manutenção já está concluído e deverá ser publicizado na página da PROPLAN até o final do mês de agosto de 2018.

Recomendação 6. Realizaremos a elaboração do documento de planejamento estratégico da Manutenção até fevereiro de 2019.

Recomendação 7. O Plano de Capacitação dos servidores da PROPLAN já está em estágio avançado de elaboração, e deverá ser disseminado até o mês de outubro de 2018.

5.1.6. Conclusão da auditoria

Após análise da manifestação do gestor, concluímos que a PROPLAN executará ações visando ao atendimento das recomendações sugeridas no Relatório Preliminar. Assim, a AUDIN manteve todas as recomendações neste Relatório Final, cujos atendimentos serão monitorados por meio de Plano de Providências, a ser encaminhado via Módulo de Auditoria Interna, no Sistema GURI.

5.1.7. Recomendações

1. Recomenda-se elaborar norma interna determinando que as contratações futuras observem, no que couber, as regras e diretrizes da IN 05/2017;
2. Recomenda-se elaborar e publicizar manual interno visando padronização de procedimentos relacionados ao ciclo de contratações, desde a elaboração do projeto básico ou termo de referência até o arquivamento do processo;
3. Recomenda-se elaborar e publicizar documento que compile as principais orientações normativas sobre a atividade de Gestão e Fiscalização de Contratos, visando auxiliar os servidores na execução de suas funções;
4. Recomenda-se elaborar e publicizar o Regimento da Coordenadoria de Manutenção;



5. Recomenda-se realizar e publicizar o mapeamento do processo de manutenção;
6. Recomenda-se elaborar e publicizar o Planejamento Estratégico da Coordenadoria de Manutenção;
7. Recomenda-se elaborar Plano de Capacitação para os servidores da Coordenadoria de Manutenção, com base nas necessidades identificadas;

6. CONSIDERAÇÕES

O Projeto de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2014-2018 estabelece objetivos, iniciativas e indicadores, juntamente à Portaria nº 610/2017, que estabeleceu as metas individualizadas por iniciativa e os respectivos responsáveis, para os anos de 2017 e 2018. Assim, essa auditoria, utilizando-se das informações constantes no Relatório de Gestão 2017, descreve, nos Quadros 03 e 04, os resultados obtidos referentes às iniciativas relacionadas ao objeto auditado:

Quadro 03: Iniciativa do Objetivo 5 do Eixo Aperfeiçoamento Institucional

EIXO APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL					
OBJ. 5 – IMPLANTAR A INFRAESTRUTURA DE EDIFICAÇÕES NECESSÁRIAS ÀS ATIVIDADES ACADÊMICAS E ADMINISTRATIVAS					
Iniciativa	Indicador	Área responsável	Planejado		Realizado
			2017	2018	2017
Promoção de políticas de manutenção predial e de equipamentos elétricos/eletônicos.	Políticas implantadas.	PROPLAN/ PROAD	1	1	0

FONTE: Adaptado do PDI UNIPAMPA 2014-2018, Relatório de Gestão 2017 e Portaria nº 610/2017.

Quadro 04: Iniciativa do Objetivo 3 do Eixo Desenvolvimento Humano

EIXO DESENVOLVIMENTO HUMANO					
OBJ. 3 – PROMOVER O DESENVOLVIMENTO E O APERFEIÇOAMENTO DOS SERVIDORES					
Iniciativa	Indicador	Área responsável	Planejado		Realizado
			2017	2018	2017
Criação de Plano de Qualificação Formal do Quadro de Servidores.	Plano criado.	PROGEPE/ GABINETE/ NUDEPE	-	1	-
	Nº de servidores beneficiados.		-	-	-

FONTE: Adaptado do PDI UNIPAMPA 2014-2018, Relatório de Gestão 2017 e Portaria nº 610/2017.

Analisando as informações contidas na Portaria nº 610/2017 e os resultados informados no Relatório de Gestão 2017, verificamos que a iniciativa “Promoção de



políticas de manutenção predial e de equipamentos elétricos/eletrônicos” apresenta como indicador as políticas implantadas, com a meta de 1 política para o ano de 2017 e 1 para o ano de 2018. Conforme Relatório de Gestão 2017, a meta planejada não foi alcançada,

A iniciativa “Criação de Plano de Qualificação Formal do Quadro de Servidores”, cujos indicadores são o plano criado e o número de servidores beneficiados. Não constam metas planejadas para o ano de 2017, consequentemente, o Relatório de Gestão 2017 apresenta para essa iniciativa o código SM – Sem Meta planejada para o ano. Para 2018, a meta planejada é a criação de um Plano de Qualificação Formal do Quadro de Servidores.

7. PONTOS POSITIVOS

Destacamos como ponto positivo a implantação, por parte da Universidade, da utilização de Conta Vinculada, conforme normatizado pela IN 06/2013, que alterou a IN 02/2008.

A Conta Vinculada é aberta pela contratante em nome da contratada e a movimentação depende de autorização da primeira. Destina-se à provisão de recursos para o pagamento dos encargos trabalhistas dos empregados da empresa contratada para prestar serviços de forma contínua por meio de dedicação exclusiva de mão de obra. Os valores provisionados são destacados do valor mensal do contrato e depositados na Conta Vinculada. Isto confere ao processo de contratação maior controle, uma vez que a empresa precisa comprovar o efetivo pagamento dos direitos trabalhistas pactuados a fim de receber os valores provisionados.

8. CONCLUSÃO

Conforme definido no projeto de auditoria e após reuniões com a área auditada, os trabalhos basearam-se na análise de três contratos vigentes de maior materialidade e os respectivos Termos aditivos, com o objetivo de verificar a adequação dos processos à IN 05/2017.



Para verificação do atendimento de requisitos legais e normativos nos contratos, a AUDIN elaborou a Matriz de Planejamento baseada nos critérios estipulados da IN 05/2017.

Verificamos que os processos de contratações necessitam de adequações para que atendam à nova legislação, principalmente no tocante ao Planejamento da Contratação e ao Gerenciamento de Riscos, visto que estudos preliminares e mapa de riscos ainda não são parte do processo de contratação.

Após as análises e as verificações realizadas pela AUDIN e, considerando as manifestações do gestor da Coordenadoria de Manutenção, foram mantidas as 07 recomendações neste Relatório Final.

Em razão dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados obtidos ao longo desta ação de Auditoria, conclui-se que os objetivos propostos foram alcançados.

Bagé, 26 de julho de 2018.

Lisiane Pereira Motta
Auditora

Gabriela Giacomini de Macedo
Coordenadora Interina da AUDIN



ANEXO I – Metodologia de Avaliação dos Controles Internos

O Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) foi dividido em cinco módulos, baseado no modelo do COSO¹: ambiente de controle (onze questões), avaliação de riscos (quatro questões), atividades de controle (nove questões), comunicação/informação (cinco questões) e monitoramento (cinco questões), totalizando trinta e quatro questões, cada uma com quatro alternativas de resposta, devendo o gestor escolher apenas uma. A descrição correspondente a cada peso atribuído para as respostas foi adaptada para o trabalho atual, conforme Quadro 01:

Quadro 01: Peso das respostas do Questionário de Avaliação dos Controles Internos

PESO	DESCRÍÇÃO
0	Não evidencia dispor de controles administrativos.
1	Evidencia dispor de iniciativas de implementar controles administrativos.
2	Evidencia dispor de controles administrativos, mas necessitam de aprimoramentos.
3	Evidencia dispor de controles administrativos que atendem plenamente às atividades.

Fonte: Elaborado pela AUDIN.

Com base nas respostas obtidas no QACI, realizamos o cálculo do “Peso médio” de respostas, utilizando a fórmula:

$$\text{Peso médio} = \frac{(x_1 \times 0) + (x_2 \times 1) + (x_3 \times 2) + (x_4 \times 3)}{x_1 + x_2 + x_3 + x_4}$$

Na qual:

x1: Quantidade de respostas com peso 0

x2: Quantidade de respostas com peso 1

x3: Quantidade de respostas com peso 2

x4: Quantidade de respostas com peso 3

¹ COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). Controle Interno – Estrutura Integrada. Tradução livre do original em inglês por PricewaterhouseCoopers (PwC). Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA). Maio de 2013.



Após o cálculo do “Peso médio”, realizamos o cálculo do “Nível de controle (%)” utilizando a fórmula:

$$\text{Nível de controle (\%)} = \frac{\text{Peso médio} \times 100\%}{3}$$

A escala utilizada para aferir o percentual do nível de controle relacionado à Avaliação dos Controles Internos encontra-se demonstrada no Quadro 02:

Quadro 02: Escala do nível de controle

NÍVEL DE CONTROLE				
Muito baixo	0%	-	25%	
Baixo	25%	-	50%	
Médio	50%	-	75%	
Alto	75%	-	100%	

Fonte: Elaborado pela AUDIN.

Dessa forma, utilizando a metodologia demonstrada acima, realizamos o cálculo do nível de controle sob a perspectiva do gestor da Coordenadoria de Manutenção. O resultado encontrado está demonstrado nos Quadros 03 e 04:

Quadro 03: Resumo das respostas – Questionário de Avaliação de Controles Internos

CONTROLES ADMINISTRATIVOS			Visão do Gestor	
Peso	Descrição		Qtde	Total
0	Não evidencia dispor de controles administrativos.		9	0
1	Evidencia dispor de iniciativas de implementar controles administrativos.		8	8
2	Evidencia dispor de controles administrativos, mas necessitam de aprimoramentos.		14	28
3	Evidencia dispor de controles administrativos que atendem plenamente as atividades.		3	9
			34	45

Fonte: Elaborado pela AUDIN

Quadro 04: Nível de controle da Avaliação dos Controles Internos

PESO MÉDIO	1,32
NÍVEL DE CONTROLE	44,12%
	BAIXO

Fonte: Elaborado pela AUDIN