

2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE
CAMPINA GRANDE

Relatório Final de Auditoria Interna nº 03/2018

**Ação nº 11 – Avaliação da execução e
fiscalização dos contratos de Terceirização**

Unidade auditada:

Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira – PRGAF.

Coordenação de Controle Interno – CCI/UFCG.

Av. Aprígio Veloso, 882 - Bodocongó - Bloco BQ - CEP: 58.509.970

Campina Grande – PB.

Telefone: (83) 2101.1555 - e-mail: cci@reitoria.ufcg.edu.br



Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG



Número: 003/004/2018	RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA
Unidade Auditada:	Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira
Responsável:	Vânia Sueli Guimarães Rocha
Objeto:	Auditoria no que concerne à execução e fiscalização dos contratos de serviços continuados com fornecimento de mão-de-obra
Motivação:	PAINT 2018

Senhora Pró-Reitora de Gestão Administrativo Financeira,

Em cumprimento à Ordem de Serviço nº 04/2018 da Coordenação de Controle Interno da UFCG (CCI/UFCG) e em consonância com o PAINT/2018, apresentamos o resultado final dos trabalhos de auditoria realizados nesta unidade referentes à análise dos controles internos adotados nas contratações de serviços continuados com mão de obra exclusiva, nas modalidades pregão eletrônico e dispensa de licitação.

I) ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos tiveram como escopo verificar a regularidade da execução e fiscalização contratual em consonância com o instrumento convocatório, seus anexos e os normativos legais aplicáveis. Os exames foram realizados no período de maio a outubro de 2018, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames. Ressalte-se que os trabalhos foram realizados exclusivamente em relação aos Pregões Eletrônicos nº 41/2013, 50/2013, 104/2013, 18/2014, 14/2015, 35/2015 e 11/2016; e às Dispensas de Licitação nº 24/2017 e 25/2017.

II) RESULTADO DOS EXAMES

ACHADOS DE AUDITORIA

Constatação 1: Termo de Contrato diferente do modelo da AGU.

Fato:

Segundo a AGU, no que tange a modelos de licitações e contratos em seu sítio:

Os modelos são disponibilizados como ponto de partida para a confecção de minutas de editais e anexos, ao mesmo tempo em que contêm referências que orientam a manter a regularidade dos textos finais, a fim de conferir segurança e celeridade da análise jurídica no âmbito das Consultorias.

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

Estes são disponibilizados na página do referido órgão desde abril de 2014 (na aba Atuação - Modelos de Licitações e Contratos).

Já segundo o art. 35 da IN nº 5/2017:

Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral União, observado o disposto no Anexo VII, bem como os Cadernos de Logística expedidos por esta 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.

Dessa forma, caso opte por não utilizar ou alterar os referidos modelos a PRGAF/UFCG deverá apresentar justificativa para isto.

Assim, com base no exposto, bastaria a Administração ter utilizado os modelos de contrato para serviços continuados com mão de obra exclusiva compatível com a IN nº 5/2017 disponibilizados no sítio da AGU. No entanto, o que encontramos nas Dispensas nº 24 e 25/2017 e nos Pregões nº 11/2016, 14 e 35/2015 e 18/2014 são Termos de Contrato incompatíveis com o referido modelo.

Manifestação da Unidade Auditada:

Apesar das minutas estarem disponíveis na página da AGU, desde abril de 2014, conforme apresentado por esta auditoria, o seu uso só passou a ser obrigatório com emissão da IN Nº. 05/2017, com vigência a partir de setembro de 2017. Desta forma, embora tais minutas pudessem ser utilizadas, o setor da Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira, até a publicação da citada IN Nº. 05/2017, não foi instigada ou cobrada pela Procuradoria Federal, em suas análises e pareceres, notadamente nos que se referem aos pregões citados na constatação (Pregões nº 11/2016, 14 e 35/2015 e 18/2014), vistos serem de exercícios anteriores a 2017.

Com relação às Dispensas de Licitação citadas neste Relatório Preliminar de Auditoria, temos a informar que na Dispensa Nº. 24/2017, foi utilizada minuta de contrato da AGU (fls. 57 a 62) bem como Termo de Contrato (fls. 351 a 356); assim como na Dispensa Nº. 25/2017, em que foram utilizados minuta de contrato da AGU (fls. 88 a 93) e Termo de Contrato (fls. 248 a 253).

Análise da Unidade de Auditoria Interna:

Considerando que a própria Pró-Reitoria de Gestão Administrativa Financeira reconheceu que já poderia estar utilizando as minutas padronizadas pela AGU, não é razoável justificar tal omissão na ausência de cobrança da Procuradoria Jurídica, pois segundo Hely Lopes Meirelles:

“O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente”.

Além disso, a AGU, disponibiliza em seu sítio desde julho de 2013 (na aba Atuação - Modelos de Licitações e Contratos - Listas de Verificação), assim como foi feito com os modelos de licitações e contratos, listas de verificação ou *check-lists* que se constituem em:

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

“Diretriz única e organizada, para viabilizar de forma racional e eficiente a contratação que se pretende realizar, quer para a assessoria jurídica, quer para a Administração, na generalidade dos casos”.

Entre os pontos apontados pela referida lista de verificação temos a utilização do modelo de edital disponibilizado pela AGU.

Assim, a Pró-Reitoria de Gestão Administrativo Financeira não pode ser eximida da sua responsabilidade de utilizar as minutas-padrão da AGU com base na falta de cobrança da Procuradoria Federal em seus pareceres.

Recomendação 01:

Passar a utilizar os modelos de contratos padronizados pela AGU, e inclusive atualizados nos termos da IN nº 5/2017, disponíveis em seu sítio (na aba Atuação - Modelos de Licitações e Contratos).

Constatação 2: Instrução indevida do processo administrativo.

Fato:

Segundo o art. 38 da Lei das Licitações:

O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

- I - Edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
- II - Comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;
- III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;
- IV - Original das propostas e dos documentos que as instruírem;
- V - atas, relatórios E deliberações da Comissão Julgadora;
- VI - Pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
- VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;
- VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;
- IX - Despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
- X - Termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;
- XI - outros comprovantes de publicações;
- XII - demais documentos relativos à licitação.

Além disso, o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, reforça tais exigências acrescentando outras:

O processo licitatório será instruído com os seguintes documentos:

- I - justificativa da contratação;
- II - termo de referência;
- III - planilhas de custo, quando for o caso;

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

- IV - previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas;
- V - autorização de abertura da licitação;
- VI - designação do pregoeiro e equipe de apoio;
- VII - edital e respectivos anexos, quando for o caso;
- VIII - minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;
- IX - parecer jurídico;
- X - documentação exigida para a habilitação;
- XI - ata contendo os seguintes registros:
 - a) licitantes participantes;
 - b) propostas apresentadas;
 - c) lances ofertados na ordem de classificação;
 - d) aceitabilidade da proposta de preço;
 - e) habilitação; e
 - f) recursos interpostos, respectivas análises e decisões;
- XII - comprovantes das publicações:
 - a) do aviso do edital;
 - b) do resultado da licitação;
 - c) do extrato do contrato; e
 - d) dos demais atos em que seja exigida a publicidade, conforme o caso.

Apesar de no caso das dispensas as referidas exigências serem menores, ainda assim, com base no Check-List de Contratações Diretas da AGU, não localizamos a publicação do resultado das Dispensa n° 24 e 25/2017.

No caso do Pregões n° 41, 50 e 104/2013, 18/2014, 14 e 35/2015, 11/2016 não foram encontrados os seguintes atos ou documentos:

- a) Autorização de abertura da licitação (11/2016, 35/2015, 18/2014, 41/2013 e 50/2013);
- b) Justificativa adequada para a contratação (11/2016, 35/2015, 18/2014, 41/2013, 50/2013, 14/2015 e 104/2013);
- c) Planilha de custos da instituição (11/2016);
- d) Previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas (11/2016, 35/2015, 18/2014, 50/2013, 14/2015 e 104/2013);
- e) Comprovante da publicação do aviso do edital no DOU (11/2016, 35/2015, 18/2014, 41/2013, 50/2013, 14/2015 e 104/2013);
- f) Comprovante da publicação da impugnação do edital no DOU (35/2015 e 18/2014);
- g) Comprovante da publicação do novo aviso do edital no DOU (18/2014);
- h) Comprovante da publicação do resultado no DOU (35/2015, 18/2014, 41/2013, 14/2015 e 104/2013);
- i) Comprovante da publicação do extrato do contrato no DOU (18/2014, 41/2013 e 104/2013);
- j) Documentação exigida para a habilitação da empresa decretada vencedora (41/2013);

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

- k) Ato de adjudicação (termo de adjudicação) (50/2013 e 104/2013);
l) Atos de adjudicação e homologação (termo de adjudicação e termo de homologação) (41/2013);

Manifestação da Unidade Auditada:

No que tange à constatação de que houve instrução indevida do processo administrativo, relativo à Dispensa de Licitação N.º. 24 e N.º. 25/2017 e aos Pregões N.º. 41, N.º. 50 e N.º. 104/2013, N.º. 18/2014, N.º. 14 e N.º. 35/2015 e N.º. 11/2016, por falta de determinados atos e ou documentos, informamos o seguinte:

1. Os Extratos da Publicação do resultado das Dispensas N.º. 24 e N.º. 25/2017 estão presentes nos respectivos processos, sendo a Dispensa N.º 24/2017 às fls. 342 e a Dispensa N.º. 25/2017 as fls. 239.
2. Acerca dos Pregões N.º. 41, n.º. 50 e N.º. 104/2013, N.º. 18/2014, N.º. 14 e N.º. 35/2015 e N.º. 11/2016:
 - a. Autorização de abertura da licitação:
 - Pregão N.º. 11/2016: fls. 156
 - Pregão N.º. 18/2014: fls. 185 e 186
 - Pregão N.º. 41/2013: fls. 99
 - b. Justificativa adequada para a contratação:
 - Pregão N.º. 11/2016: fls. 139 a 142
 - Pregão N.º. 35/2015: fls. 101 a 105
 - Pregão N.º. 18/2014: fls. 35 a 37
 - Pregão N.º. 41/2013: fls. 32
 - Pregão N.º. 50/2013: fls. 30 e 31
 - Pregão N.º. 14/2015: fls. 3
 - Pregão N.º. 104/2013: fls. 29 e 30
 - c. Planilha de custos da instituição:
 - Pregão N.º. 11/2016: fls. 170 e fls. 180 a 201
 - d. Previsão de recursos orçamentários com a indicação das respectivas rubricas:
 - Este documento não foi localizado em nenhum dos Pregões objeto desta Auditoria, visto que a Declaração de Disponibilidade Orçamentária só passou a fazer parte da instrução dos processos licitatórios, na Universidade Federal de Campina Grande, após a mudança de chefia na Procuradoria Federal, com as orientações que passaram a ser dadas, desde então.

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

e. Comprovante de publicação do aviso do edital no DOU:

- Pregão N.º. 11/2016: fls. 136 – a publicação do aviso de licitação encontra-se disponível no DOU N.º. 122, Seção 3, Página 47, de 28/06/2016.
- Pregão N.º. 35/2015: fls. 90 - a publicação do aviso de licitação encontra-se disponível no DOU N.º. 124, Seção 3, Página 57, de 02/07/2015.
- Pregão N.º. 18/2014: fls. 182 - a publicação do aviso de licitação encontra-se disponível no DOU N.º. 51, Seção 3, Página 73, de 17/03/2014.
- Pregão N.º. 41/2013: fls. 35 - a publicação do aviso de licitação encontra-se disponível no DOU N.º. 137, Seção 3, Página 69, de 18/07/2013.
- Pregão N.º. 50/2013: fls. 157 - a publicação do aviso de licitação encontra-se disponível no DOU N.º. 125, Seção 3, Página 78, de 02/07/2013.
- Pregão N.º. 14/2015: fls. 157 - a publicação do aviso de licitação encontra-se disponível no DOU N.º. 78, Seção 3, Página 60, de 27/04/2015.
- Pregão N.º. 104/2013: fls. 116 - a publicação do aviso de licitação encontra-se disponível no DOU N.º. 206, Seção 3, Página 60, de 23/10/2013.

f. Comprovante da publicação da impugnação do edital no DOU:

- Neste quesito resta reconhecer o descuido com a necessária formalidade processual e assegurar que tal procedimento não se repetirá.

g. Comprovante de publicação do novo aviso do edital no DOU:

- Pregão N.º. 18/2014: fls. 181 - a publicação de alteração de edital encontra-se disponível no DOU N.º. 60, Seção 3, Página 68, de 28/03/2014.

h. Comprovante da publicação do resultado no DOU:

- Pregão N.º. 35/2015: fls. 511 e 512 - a publicação do resultado encontra-se disponível no DOU N.º. 201, Seção 3, Página 52, de 21/10/2015.
- Pregão N.º. 18/2014: fls. 433 e 434 - a publicação do resultado encontra-se disponível no DOU N.º. 95, Seção 3, Página 62, de 21/05/2014.
- Pregão N.º. 41/2013: fls. 707 e 708.
- Pregão N.º. 14/2015: fls. 467 e 468 - a publicação do resultado encontra-se disponível no DOU N.º. 98, Seção 3, Página 59, de 26/05/2015.

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

- Pregão N°. 104/2013: fls. 821 e 822 - a publicação do resultado encontra-se disponível no DOU N°. 25, Seção 3, Página 57, de 05/02/2014.
- i. Comprovante da publicação do extrato do contrato no DOU:
- Pregão N°. 18/2014: fls. 467 e 468, 492 e 493, 518 e 519, 544.
 - Pregão 41/2013: fls. 770.
 - Pregão 104/2013: Última folha do processo – a publicação do resultado encontra-se disponível no DOU N°. 30, Seção 3, Página 83, de 12/02/2014.
- j. Documentação exigida para a habilitação da empresa decretada vencedora:
- Pregão N°. 41/2013: fls. 328 a 401 e 600 a 604 (Weider) e fls. 624 a 676 (Força Alerta).
- k. Ato de adjudicação (termo de adjudicação):
- Pregão N°. 50/2013: fls. 857 e 858
 - Pregão N°. 104/2013: fls. 818
- l. Ato de adjudicação e homologação (termo de adjudicação e termo de homologação):
- Pregão N°. 41/2013: fls. 703 a 706

Análise da Unidade de Auditoria Interna:

Avaliando a Manifestação da Unidade Auditada reconhecemos que algumas das constatações de falha na instrução processual foram feitas de forma indevida, mas com base na falta de uniformidade na organização dos processos, o que dificultava consideravelmente a localização de certos documentos. Entre estes temos os comprovantes de publicação dos avisos de editais, resultados e extratos dos contratos no DOU; as planilhas de custos da Instituição; e os documentos exigidos para habilitação de empresa decretada vencedora.

Já com relação as outras constatações de instrução indevida dos processos, estas foram mantidas pelos seguintes motivos:

1. Autorização de abertura da licitação:

Segundo o Decreto n°. 5.450/2005, a aprovação do termo de referência deve ser feita pela autoridade competente, que no caso da UFCG é o Reitor.

No entanto, o único processo no qual isso foi feito, ainda que de forma precária (com um “de acordo” assinado e datado), foi o Pregão n° 18/2014, com os outros pregões (41/2013 e 11/2016) sem a devida autorização, mas com despachos dos Pró-Reitores.

2. Justificativa adequada para a contratação:

Segundo o inciso I do Art. 15 da IN n° 2/2008, revogada pela IN n° 5/2017, determina que a justificativa da necessidade da contratação deve dispor

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

sobre: motivação da contratação; benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação; conexão entre a contratação e o planejamento existente, sempre que possível; agrupamento de itens em lotes, quando houver; critérios ambientais adotados, se houver; natureza do serviço, se continuado ou não; inexigibilidade ou dispensa de licitação, se for o caso; e referências a estudos preliminares, se houver.

No entanto, nenhum dos pregões analisados (nº 41, 50 e 104/2013; 18/2014, 14 e 35/2015; e 11/2016) apresentou na sua justificativa dois itens citados anteriormente: a conexão entre a contratação e o planejamento existente e as referências a estudos preliminares.

3. Previsão de recursos orçamentários com a indicação das respectivas rubricas:
Assim como foi dito na constatação 1, a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa-Financeira não pode justificar sua omissão nos pregões analisados (nº 11/2016, 35/2015, 18/2014, 50/2013, 14/2015, 104/2013) na ausência de cobrança da Procuradoria Jurídica.
4. Comprovante da publicação da impugnação do edital no DOU:
Neste ponto a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa-Financeira reconheceu o descuido apontado nos Pregões nº 18/2014 e 35/2015.
5. Ato de adjudicação (termo de adjudicação):
Nas páginas indicadas pela Pró-Reitoria de Gestão Administrativa-Financeira nos Pregões nº 50/2013 e 104/2013 como correspondentes aos Termos de Adjudicação foram encontrados Termos de Julgamento de Recursos.
6. Ato de adjudicação e homologação (termo de adjudicação e termo de homologação):
Entre as páginas indicadas pela Pró-Reitoria de Gestão Administrativa-Financeira no Pregão nº 41/2013 como correspondentes aos Termos de Adjudicação e Homologação foi encontrado um Termo de Homologação, mas no lugar do Termo de Adjudicação, mais uma vez, encontramos um Termo de Julgamento de Recursos.

Recomendação 02:

Passar a utilizar as listas de verificação padronizados pela AGU, e inclusive atualizados nos termos da IN nº 5/2017, disponíveis em seu sítio (na aba Atuação - Modelos de Licitações e Contratos).

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFMG

Constatação 3: Não utilização do carimbo “EM BRANCO” no verso das páginas dos processos em análise.

Fato:

De acordo com a Portaria SLTI/ MPOG nº 12, de 23 de novembro de 2009:

"No caso de inserção de novos documentos no processo, inutilizar o espaço em branco da última folha de despacho, apondo o carimbo "Em branco".

No entanto, não foi utilizado o referido carimbo em nenhuma das centenas de páginas com verso em branco dos processos analisados.

Manifestação da Unidade Auditada:

Neste quesito resta reconhecer o descuido com a necessária formalidade processual e assegurar que tal procedimento não se repetirá, sobretudo porque já se encontra implantado na UFGG a geração, instrução e tramitação dos processos licitatórios de forma eletrônica, por meio do Sistema Eletrônico de Informações - SEI, que, por sua própria natureza, não permite a utilização de espaços em branco, acaso existentes nas últimas folhas de despacho.

Análise da Unidade de Auditoria Interna:

Dessa forma, verifica-se que a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa-Financeira reconheceu o descuido.

Recomendação 03:

Durante a instrução dos processos licitatórios e contratuais físicos, bem como na inserção de novos documentos nos processos, inserir o carimbo “EM BRANCO” no verso das folhas de despacho.

Recomendação 04:

Implantar a tramitação processual através do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, como recomenda desde 2015 o Decreto nº 8.539, de 8 de outubro.

Constatação 4: Justificativa insuficiente para uma segunda contratação emergencial através de dispensa de licitação.

Fato:

Nos processos de dispensa de licitação utiliza-se a justificativa da urgência para a compra sem licitação. Esta urgência foi fundamentada no art. 24 da Lei nº 8.666/1990:

“Nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.”

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

Além disso, segundo o Manual de Compras Diretas do TCU:

“Para que justifique a dispensa de licitação por situação emergencial, foram estabelecidas.....condicionantes, e considerando seu conteúdo altamente casuístico, fica realçada a importância da motivação dos atos do gestor na correta aplicação da dispensa de licitação por emergência. Dessa forma, além da descrição detalhada de todas as circunstâncias fáticas que ensejam o tratamento da contratação como emergência, é necessário apresentar documentos que caracterizem a situação.”

Ainda segundo Orientação Normativa nº 11, da 1 de abril de 2009, da AGU:

“A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei”.

Orientação similar é dada no art. 26 da Lei nº 8.666/93, que diz que os processos de dispensa previstos nos incisos III ao XXXV serão instruídos com a caracterização da emergência, calamidade ou grave e iminente risco à segurança pública que venha a justificar a dispensa.

No entanto, com relação às Dispensas nº 24 e 25/2017, a referida urgência não pode ser alegada apenas no fato de a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 26 de maio de 2017 introduzir “nova dinâmica de contratação com muitas exigências” como foi dito pela Administração, pois da publicação da referida IN até a suposta data de abertura do processo (pois não há tal registro na capa) teve-se mais de 7 meses para se atualizar e estudar a nova regra.

Manifestação da Unidade Auditada:

Em relação à constatação de que houve justificativa insuficiente para uma segunda contratação emergencial por meio de Dispensa de Licitação, uma vez que baseada apenas nas exigências da nova dinâmica de contratação, imposta pela Instrução Normativa SLTI/MPOG Nº. 5, de 26 de maio de 2017, temos a acrescentar que tais exigências, atreladas a outras dificuldades enfrentadas pela gestão, podem, a partir de uma leitura do macro contexto que envolve o processo de aquisição de serviço, justificar uma segunda contratação emergencial por meio de Dispensa de Licitação.

Senão, vejamos:

1. A Pró-Reitoria de Gestão Administrativo Financeira tem quantitativo insuficiente de servidores para atender todas as demandas de aquisição da Instituição, incluindo-se aí todas as contratações de mão de obra terceirizada para todos os *campi* da Instituição. A Divisão de Materiais – setor onde se desenvolvem as tarefas atinentes à elaboração de um processo licitatório -, por exemplo, tinha até 2017 apenas dois servidores efetivos e um servidor terceirizado em seu quadro de pessoal;
2. A ausência de suporte jurídico eficaz e eficiente (por seguidos anos a fio), que deveria ter sido assegurado pela Procuradoria Federal, contribuiu para a falta de iniciativas relativas a capacitações, visto que os processos licitatórios produzidos na Divisão de Materiais sempre tiveram parecer favorável, sem ressalvas e ou pedidos de complementações;
3. Houve a verificação de deficiência na competência técnica do setor, conferida a partir não apenas de constatações de auditoria realizadas, mas também e

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

principalmente a partir das constantes devoluções de processos encaminhados à Procuradoria Federal, para correções e complementações, a partir de outubro de 2016, quando houve a mudança na chefia desta;

4. Em decorrência desta deficiência técnica, a verificação da necessidade de capacitar o diminuto corpo técnico da Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira, bem como todos os demais servidores que, estando lotados em outros setores, são também componentes das Equipes de Planejamento da Contratação, sendo, portanto, responsáveis pela elaboração do Termo de Referência, dentre outras exigências que o processo requer, a exemplo dos Estudos Preliminares e da Gestão de Risco.

Desta forma, o que pode a princípio parecer apenas ser uma questão de estudar e adequar-se a uma nova legislação e à metodologia, por ela imposta, toma outras proporções e se transforma em dificuldade de grande vulto, que pode justificar as decisões tomadas.

Para que se possa melhor entender a dimensão do que significou para a Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira a adaptação à IN N°. 05/2017, informamos que o servidor Francinaldo dos Santos Nascimento, então Chefe da Divisão de Materiais, chegou a participar de 21 (vinte e uma) Equipes de Planejamento da Contratação, ao mesmo tempo, para coordenar um processo cujas etapas têm a complexidade abaixo descrita.

1. Composição da Equipe de Planejamento, com a definição dos membros que farão parte da equipe, usando critérios técnicos para definir o demandante, o fiscal atual, o gestor de contratos, os membros da comissão de licitação, os membros do setor de contratos e outros que serão definidos conforme o objeto da contratação;
2. Elaboração dos Estudos Preliminares, com justificativa da necessidade da contratação, com a apresentação da melhor solução para o atendimento à demanda e mapeando todos os setores abrangidos pela prestação do serviço;
3. Elaboração da planilha orçamentária ou de custos, em conformidade com o caderno de logística do MPOG, com a legislação vigente e a convenção da categoria, além de incluir preços referenciais dos insumos referentes a materiais, uniformes e ferramentas e cotar os custos indiretos, lucros e seguro, mediante pesquisas de preços conforme determina a legislação;
4. Elaboração do Termo de Referência, que se configura como uma das peças mais importantes da contratação, visto que nele deverá constar todos os preços referenciais ou estimando, as cláusulas do contrato, além de ser o norte de toda a legislação e procedimentos aplicados ao procedimento licitatório;
5. Elaboração do Mapa de Riscos, que consiste em mapear todos os riscos inerentes a contratação, descrevendo as possíveis causas e as devidas medidas preventivas e corretivas;
6. Elaboração do Índice de Medição de Resultado - IMR, instrumento que será utilizado pelo fiscal do contrato para aferir a qualidade do serviço com critérios objetivos;
7. Elaboração do Edital, que vai ditar as regras do certame e, ainda que hoje se utilize as minutas disponibilizadas pela AGU, há que ser adaptado ao objeto da

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

licitação, bem como às especificidades da Instituição para a qual se está realizando a contratação.

Exposta a complexidade da elaboração do texto inicial que deflagra um processo licitatório, bem como o quadro de pessoal insuficiente (em número e em capacidade técnica atualizada), resta acrescentar que a tramitação de um processo dessa natureza envolve vários setores da Instituição, não sendo possível à Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira domínio sobre os prazos decorrentes desta tramitação.

Ratificamos, por fim, aquilo que já está posto nos processos que geraram as duas Dispensas de Licitação aqui auditadas: os serviços contratados por meio das referidas Dispensas são imprescindíveis à atividade desta Universidade e a sua ausência traria prejuízos concretos ao interesse público, vez que comprometeriam o funcionamento da Instituição.

Acrescentamos, por oportuno, que para evitar constatações como esta, nos procedimentos futuros desta Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira, ações têm sido empreendidas, tais como a promoção de capacitação para os servidores que atuam nas etapas do planejamento das contratações, seleção dos fornecedores e gestão dos contratos, conforme descritas abaixo:

1. Curso de atualização em licitações e contratos administrativos;
2. Curso de elaboração e análise de planilhas de custos e formação de preços – da introdução ao intermediário, conforme a Instrução Normativa n°. 05, de 26 de maio de 2017;
3. Curso de fiscalização e gestão de contratos administrativos;
4. Curso sobre os reflexos da IN 05/2017 nas contratações da Administração Pública;
5. Curso de Gestão e Fiscalização Contratual: Procedimentos, Técnicas, Responsabilidades, Controles, Ações e Relatórios, promovido pela empresa Premier Capacitação e Sistemas Ltda;
6. Participação no Simpósio acerca de compras de alimentos da agricultura familiar;
7. Participação no Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior (Forplad), não apenas da Pró-Reitora, mas também de servidores envolvidos diretamente com os temas tratados e discutidos neste fórum.

A documentação que comprova a realização destes cursos já foi encaminhada a esta Coordenação de Controle Interno, em anexo ao Processo N°. 23096.045214/17-98.

Análise da Unidade de Auditoria Interna:

Após a cuidadosa leitura da extensa resposta da Pró-Reitoria de Gestão Administrativa-Financeira, ainda assim esta Unidade de Auditoria Interna não vê motivos para uma segunda contratação emergencial apenas com base na falta de pessoal, qualificação, capacitação e assessoria jurídica; pois tais questões internas, diferente das externas, geralmente são consequência de falhas no planejamento das contratações, e indiretamente a falta de qualificação de equipe componente.

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

Recomendação 05:

Qualificação do pessoal mais frequente e especializada, a partir de cursos presenciais e à distância (on-line), preferencialmente em uma das várias Escolas de Governo (Escola de Administração Fazendária - ESAF, Escola Nacional de Administração Pública / ENAP, Escola Virtual da Controladoria-Geral da União, Instituto Legislativo Brasileiro - ILB / Senado Federal e Instituto Serzedello Corrêa - ISC / TCU, etc.). Para os cursos on-line temos todas as escolas governamentais reunidas em um único sítio - Portal Único de Escolas de Governo (<https://evg.gov.br>).

Existe ainda a possibilidade de estudar pelos manuais que os diferentes órgãos do Governo Federal já publicaram, como:

1. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU;
2. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência do Senado Federal;
3. Manual de Licitações e Contratações Administrativas da AGU;
4. Cadernos de Logística (Prestação de Serviços de Vigilância; Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação; Prestação de Serviços de Transporte; Pesquisa de Preço; Sanções Administrativas em Licitações e Contratos; Sanções Administrativas em Licitações e Contratos: diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico; Regime Diferenciado de Contratações Públicas; Prestação de Serviços de Reprografia; Conta Vinculada).

Constatação 5: Ausência de Projeto Básico e / ou Termo de Referência detalhado conforme modelos e aprovado pela autoridade competente.

Fato:

Segundo o Manual de Compras Diretas do TCU:

“Apesar de menos formalista, em comparação com o processo licitatório, o processo administrativo para compra por dispensa de licitação possui vários requisitos essenciais ao alcance de suas finalidades de forma eficiente e econômica.

Na verdade, o processo de compra direta muito se assemelha à fase interna de uma licitação. A elaboração das especificações técnicas do objeto e das condições da contratação ou fornecimento constitui elemento essencial na condução de qualquer processo administrativo para contratação.

Isso se deve ao fato de que o termo de referência (ou projeto básico) contém as principais informações referentes ao objeto, as quais servirão de parâmetro tanto para o julgamento das propostas (e escolha da proposta mais vantajosa), quanto para a formalização e execução do contrato ou fornecimento”.

Assim, para fornecer tais informações o Projeto Básico deve conter, segundo o inciso IX do art. 6 da Lei nº 8.666/1990:

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

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

Ainda de acordo com referido documento legal, em seu art. 7º, § 2º, I e II os serviços somente poderão ser licitados quando:

“Houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório” e “existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”.

Entrando em mais detalhes, a IN nº 2/2008 diz que o Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

I - a justificativa da necessidade da contratação dispendo, dentre outros, sobre:

- a) motivação da contratação;
- b) benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação;
- c) conexão entre a contratação e o planejamento existente, sempre que possível;
- d) agrupamento de itens em lotes, quando houver;
- e) critérios ambientais adotados, se houver;
- f) natureza do serviço, se continuado ou não;
- g) inexigibilidade ou dispensa de licitação, se for o caso; e
- h) referências a estudos preliminares, se houver.

II - o objetivo, identificando o que se pretende alcançar com a contratação;

III - o objeto da contratação, com os produtos e os resultados esperados com a execução do serviço;

IV - a descrição detalhada dos serviços a serem executados, e das metodologias de trabalho, nomeadamente a necessidade, a localidade, o horário de funcionamento e a disponibilidade orçamentária e financeira do órgão ou entidade, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, com a definição da rotina de execução, evidenciando:

- a) frequência e periodicidade;
- b) ordem de execução, quando couber;
- c) procedimentos, metodologias e tecnologias a serem empregadas, quando for o caso;
- d) deveres e disciplina exigidos; e
- e) demais especificações que se fizerem necessárias.

V - a justificativa da relação entre a demanda e a quantidade de serviço a ser contratada, acompanhada, no que couber, dos critérios de medição utilizados, documentos comprobatórios, fotografias e outros meios probatórios que se fizerem necessários;

VI - o modelo de ordem de serviço, sempre que houver a previsão de que as demandas contrata das ocorrerão durante a execução contratual, e que deverá conter os seguintes campos:

- a) a definição e especificação dos serviços a serem realizados;
- b) o volume de serviços solicitados e realizados, segundo as métricas definidas;
- c) os resultados ou produtos solicitados e realizados;
- d) prévia estimativa da quantidade de horas demandadas na realização da atividade designada, com a respectiva metodologia utilizada para a sua quantificação, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas;
- e) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

f) custos da prestação do serviço, com a respectiva metodologia utilizada para a quantificação desse valor;

g) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; e

h) a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela ateste dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada.

VII - a metodologia de avaliação da qualidade e aceite dos serviços executados;

VIII - a necessidade, quando for o caso, devidamente justificada, dos locais de execução dos serviços serem vistoriados previamente pelos licitantes, devendo tal exigência, sempre que possível, ser substituída pela divulgação de fotografias, plantas, desenhos técnicos e congêneres;

IX - o enquadramento ou não do serviço contratado como serviço comum para fins do disposto no art. 4º do Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005;

X - a unidade de medida utilizada para o tipo de serviço a ser contratado, incluindo as métricas, metas e formas de mensuração adotadas, dispostas, sempre que possível, na forma de Acordo de Níveis de Serviços, conforme estabelece o inciso XVII deste artigo;

XI - o quantitativo da contratação;

XII - o custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definido da seguinte forma:

a) por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados; e

b) por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso.

XIII - a quantidade estimada de deslocamentos e a necessidade de hospedagem dos empregados, com as respectivas estimativas de despesa, nos casos em que a execução de serviços eventual venha a ocorrer em localidades distintas da sede habitual da prestação do serviço;

XIV - a produtividade de referência, quando cabível, ou seja, aquela considerada aceitável para a execução do serviço, sendo expressa pelo quantitativo físico do serviço na unidade de medida adotada, levando-se em consideração, entre outras, as seguintes informações:

a) rotinas de execução dos serviços;

b) quantidade e qualificação da mão-de-obra estimada para execução dos serviços;

c) relação do material adequado para a execução dos serviços com a respectiva especificação, admitindo-se, excepcionalmente, desde que devidamente justificado, a indicação da marca nos casos em que essa exigência for imprescindível ou a padronização for necessária, recomendando-se que a indicação seja acompanhada da expressão “ou similar”, sempre que possível.

d) relação de máquinas, equipamentos e utensílios a serem utilizados; e

e) condições do local onde o serviço será realizado.

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFMG

XV – condições que possam ajudar na identificação do quantitativo de pessoal e insumos necessários à execução contratual, tais como:

- a) quantitativo de usuários;
- b) horário de funcionamento do órgão e horário em que deverão ser prestados os serviços;
- c) restrições de área, identificando questões de segurança institucional, privacidade, segurança, medicina do trabalho, dentre outras;
- d) disposições normativas internas; e
- e) instalações, especificando-se a disposição de mobiliário e equipamentos, arquitetura, decoração, dentre outras.

XVI - deveres da contratada e da contratante;

XVII - o Acordo de Níveis de Serviços, sempre que possível, conforme modelo previsto no anexo II, deverá conter:

- a) os procedimentos de fiscalização e de gestão da qualidade do serviço, especificando-se os indicadores e instrumentos de medição que serão adotados pelo órgão ou entidade contratante;
- b) os registros, controles e informações que deverão ser prestados pela contratada; e
- c) as respectivas adequações de pagamento pelo não atendimento das metas estabelecidas.

XVIII - critérios técnicos de julgamento das propostas, nas licitações do tipo técnica e preço, conforme estabelecido pelo artigo 46 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Para deixar a importância do Termo de Referência ainda mais clara foi editada a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 26 de maio de 2017, que o insere precedido de Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos como uma terceira etapa de um processo de Planejamento de Contratação, inclusive em dispensas e inexigibilidades, no que couber. No entanto, esta mesma IN dispensa as duas etapas mencionadas anteriormente no caso de urgência.

Como já dito anteriormente a contratação em análise não foi corretamente caracterizada como uma urgência, o que acarretaria a necessidade de realização dos Estudos Preliminares e do Gerenciamento de Riscos.

Tal importância fica mais nítida no o art. 28 da IN nº 5/2017, *in verbis*:

“O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá ser elaborado a partir dos Estudos Preliminares, do Gerenciamento de Risco e conforme as diretrizes constantes do Anexo V, devendo ser encaminhado ao setor de licitações, de acordo com o prazo previsto no art. 27”.

Ainda de acordo com a IN nº 5/2017 o artigo seguinte define que:

“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”.

Caso opte por não utilizar ou alterar os referidos modelos, a PRGAF/UFMG deverá apresentar justificativa para isto. Além do exposto, é posto na referida IN como conteúdo mínimo do Termo de Referência:

- I - declaração do objeto;
- II - fundamentação da contratação;
- III - descrição da solução como um todo;

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto;

VI - modelo de gestão do contrato;

VII - critérios de medição e pagamento;

VIII - forma de seleção do fornecedor;

IX - critérios de seleção do fornecedor;

X - estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e

XI - adequação orçamentária.

Assim, com base no exposto, bastaria a Administração ter utilizado os modelos de Termo de Referência e / ou Edital para serviços continuados com mão de obra exclusiva compatível com as IN nº 2/2008 e 5/2017 disponibilizado no sítio da AGU.

No entanto, o que encontramos nas Dispensas nº 24 e 25/2017 são Termos de Referência sem aprovação e bastante incompatíveis com o referido modelo, não tendo alguns pontos apontados como mínimos pela referida IN (como o modelo de gestão do contrato e as sanções administrativas).

No caso dos Pregões nº 41, 50 e 104/2013, 18/2014, 14 e 35/2015, estes apresentaram Editais e Termo de Referência que não seguem os modelos da AGU e nem seguem o que preconiza as leis e normas mencionadas anteriormente. Além disso, também não foram encontradas as aprovações dos referidos Termos de Referência pela autoridade competente.

Manifestação da Unidade Auditada:

A não utilização dos modelos de Editais e Termo de Referência da AGU nos Pregões Nº. 41/2013, 50/2013 e 104/2013, 18/2014, 14/2015 e 35/2015, se justifica pelo fato de estes terem se tornado obrigatórios a partir de setembro de 2017, com o início da vigência da IN Nº. 05/2017.

Obviamente, estes modelos poderiam ter sido utilizados, mesmo não sendo obrigatórios, uma vez já disponíveis, cabendo aqui o importante registro da ausência de suporte jurídico eficaz e eficiente, que deveria ser assegurado pela Procuradoria Federal (que aprovou todos os Editais e anexos dos Pregões objeto desta Auditoria), ao setor responsável da Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira – Divisão de Materiais, responsável pela condução dos processos licitatórios da Instituição.

Este contexto de falta de um suporte jurídico eficaz e eficiente perdurou até outubro de 2016, quando a chefia da Procuradoria Federal na Universidade Federal de Campina Grande foi trocada, passando o novo titular a atuar mais proativamente, não apenas cobrando elementos faltosos nos processos, mas também orientando correções necessárias a uma instrução processual adequada, a exemplo da obrigatoriedade das aprovações dos Termos de Referência, pela autoridade competente.

Análise da Unidade de Auditoria Interna:

Considerando que a própria Pró-Reitoria de Gestão Administrativa Financeira reconheceu que já poderia estar utilizando as minutas padronizadas pela AGU, não é razoável justificar tal omissão na ausência de cobrança da Procuradoria Jurídica, pois segundo Hely Lopes Meirelles:

“O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente”.

Além disso, a AGU, disponibiliza em seu sítio desde julho de 2013 (na aba Atuação - Modelos de Licitações e Contratos - Listas de Verificação), assim como foi feito com os modelos de licitações e contratos, listas de verificação ou *check-lists* que se constituem em:

“diretriz única e organizada, para viabilizar de forma racional e eficiente a contratação que se pretende realizar, quer para a assessoria jurídica, quer para a Administração, na generalidade dos casos.”

Entre os pontos apontados pela referida lista de verificação temos a utilização do modelo de edital disponibilizado pela AGU.

Assim, a Pró-Reitoria de Gestão Administrativo Financeira não pode ser eximida da sua responsabilidade de utilizar as minutas-padrão da AGU com base na falta de cobrança e orientação da Procuradoria Federal em seus pareceres. Além do mais, se a referida orientação jurídica eficaz e eficiente estivesse sendo seguida da mesma forma não era para as Dispensas n° 24 e 25/2017 terem entrado na amostra desta auditoria como os processos com mais constatações.

Recomendação 06:

Passar a utilizar os modelos de Termo de Referência padronizados pela AGU, e inclusive atualizados nos termos da IN n° 5/2017, disponíveis em seu sítio (na aba Atuação - Modelos de Licitações e Contratos).

Constatação 6: Estimativa do preço de referência e pesquisas de preço com metodologia incompatível com a legislação vigente

Fato:

A construção do preço de referência deve ser baseada em pesquisa de preço feitas com base na Instrução Normativa n° 5/2014 do SLTI/MPOG, alterada pela IN n° 3/2017 SEGES/MP. A referida IN determina que o valor do preço de referência seja obtido a partir da média, mediana ou menor valor de 3 ou mais pesquisas de preço oriundas de um ou mais dos seguintes parâmetros:

- I- Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepresos.planejamento.gov.br>;
- II - Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- III - Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou
- IV - Pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

Apesar destes parâmetros poderem ser utilizados de forma combinada ou não, deve-se priorizar os de número I e II. Já no caso de utilização do parâmetro IV, os fornecedores deverão receber solicitação formal para a apresentação de cotação.

Caso a referida metodologia proposta não seja utilizada, tal fato deverá ser devidamente justificado. No entanto tal fato não aconteceu nas Dispensas nº 24/2017 e nos Pregões nº 18/2014, 14 e 35/2015 e 11/2016, nos quais não foi justificada a não prioridade dada aos parâmetros I e II. Além disso, com relação ao parâmetro IV, os referidos pregões e a Dispensa nº 25/2014 não apresentaram as solicitações formais de cotação de preços para a definição do valor de referência.

Já referente a Dispensa nº 25/2017 e o Pregão nº 11/2016, estes merecem atenção especial pelo fato de serem serviços de vigilância ou limpeza e conservação, que tem seus valores limitados por estado, conforme estabelecido na Portaria SEGES/MP nº 213, de 25 de setembro de 2017 e divulgado em cadernos técnicos no Portal de Compras do Governo Federal.

Assim, no caso da Dispensa nº 25/2017 os referidos valores limites não foram respeitados, pois as áreas internas estavam com valor máximo chegando à R\$ 8,76/m² ao invés de R\$ 5,07/m² e esquadrias externas estavam com valor máximo chegando à R\$ 2,24/m² ao invés de R\$ 1,17/m². Enquanto que no Pregão 11/2016 ocorre desrespeito semelhante aos valores limites, com as áreas internas com valor máximo chegando à R\$ 46,99/m² ao invés de R\$ 5,07/m², as áreas externas com valor máximo chegando à R\$ 8,18/m² ao invés de R\$ 2,54/ m² e as esquadrias externas com valor máximo chegando à R\$ 5,33/m² ao invés de R\$ 1,17/m².

Manifestação da Unidade Auditada:

Além do destaque que já fizemos em relação à falta de um suporte jurídico eficaz e eficiente, esclarecemos, à guisa de justificativa, para a constatação de que houve estimativa do preço de referência e pesquisas de preço com metodologia incompatível com a legislação vigente, o seguinte:

1. Acreditamos que para a Dispensa 24/2017, com caráter emergencial, não se aplica à disposição da IN N°. 3/2017, uma vez que, para este tipo de contratação, é suficiente demonstrar a vantajosidade do preço (destacada no parecer jurídico 0002/2018/CONSU/PFUFCG/PGE/AGU, fls. 300);
2. No Pregão 18/2014, conforme disposto no Termo de Referência (fls. 132), item 6 (dos salários base como referência), subitem 6.1, a preparação e fundamentação das planilhas estão em consonância com a legislação pertinente e complementações, quais sejam: Decreto N°. 2.271/1997, IN/MPOG N°. 02/2008, alterado pelo Decreto N°. 4.010/2013, Manual Técnico de Custos e Formação de Preços / MPOG, Caderno Técnico 34/2013 - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (Serviços de Vigilância - UF: Paraíba) e Convenção Coletiva - MTE PB000144/2013;
3. No que diz respeito ao Pregão 14/2015, conforme disposto no Termo de Referência (fls. 36), item 6 (dos salários base como referência), subitem 6.1, a preparação e fundamentação das planilhas estão em consonância com a legislação pertinente e complementações, quais sejam: Decreto N°. 2.271/1997, IN/MPOG N°. 02/2008, alterado pelo Decreto N°. 4.010/2013, Manual Técnico de Custos e Formação de Preços / MPOG, Decreto Municipal N°. 3.580/2013, SIASG e Convenção Coletiva - MTE PB 000165/2015;

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

4. Em relação ao Pregão 35/2015, conforme disposto no Termo de Referência (fls. 33), item 6 (dos salários base como referência), subitem 6.1, a preparação e fundamentação das planilhas estão em consonância com a legislação pertinente e complementações, quais sejam: Decreto N°. 2.271/1997, IN/MPOG N°. 02/2008, alterado pelo Decreto N°. 4.010/2013, Manual Técnico de Custos e Formação de Preços / MPOG, Decreto Municipal N°. 3.580/2013, SIASG e Convenção Coletiva - MTE PB 000129/2013;
5. Por fim no tocante ao Pregão 11/2016, conforme disposto no Termo de Referência, subitem 14.1 (fls. 55), os salários-base, bem como os demais benefícios, das categorias de Servente e Encarregado de Limpeza não poderão ser inferiores aos estabelecidos nas Convenções Coletivas de Trabalho locais dos Sindicatos aos quais as empresas e os profissionais estejam vinculados, e que se encontram discriminadas na tabela abaixo:

PROFISSIONAIS DEMANDADOS PELA UFCG	CCT's - REFERÊNCIA (SALÁRIO-BASE E BENEFÍCIOS)	CARGOS NAS CCT's - REFERÊNCIA
Servente	N°. Registro MTE PB 000246/2016	Servente de limpeza
Encarregado de Limpeza	N°. Registro MTE PB 000246/2017	Encarregado

Com relação à Dispensa 25/2017, a estimativa de preços pode ser encontrada na fl. 15, sendo importante informar que, nas planilhas de formação de preços e custos, os ambientes se subdividem em áreas, sendo a área interna subdividida em pisos acarpetados, pisos frios, pisos frios banheiros, laboratórios, almoxarifados / galpões, oficinas e áreas com espaços livres, destacando-se o seguinte:

1. O valor de R\$ 8,76 / m² (áreas internas) corresponde apenas às áreas de laboratórios. Entretanto, a média encontrada para todas as subdivisões é de R\$ 4,48 / m², ficando o mesmo dentro dos limites estabelecidos pelo Caderno Técnico de Limpeza da Paraíba, para o ano de 2017, do MPOG;
2. No tangente às áreas externas, o valor chega a R\$ 2,24 / m² porque se refere à face, com exposição à situação de risco. O valor de R\$ 1,17 / m², encontrado na Portaria N°. 213, de 25 de setembro de 2017, e divulgado em cadernos técnicos no Portal de Compras do Governo Federal, é relativo às esquadrias externas sem exposição à situação de risco.

Por fim, no que diz respeito ao Pregão 11/2016, a estimativa de preços pode ser localizada na fl. 143, sendo necessário ressaltar as seguintes ponderações:

1. O valor de R\$ 46,99 (áreas internas) não corresponde ao limite máximo do m², mas sim à quantidade de profissionais estimados para a execução do serviço;
2. O preço mensal máximo do m² pode ser localizado na planilha constante nas fls. 181 a 183;
3. Ainda no que diz respeito à área interna, a medida dos valores encontrados para as subdivisões foi de R\$ 4,19 / m² (fls. 181), em conformidade com o limite máximo disposto nos valores limites de 2015 do Portal de Compras Governamentais e vigente a época (uma vez que o Pregão em análise foi originado em 2016);
4. No tocante às áreas externas, o valor de R\$ 8,18 não se refere ao limite máximo do m², mas sim à quantidade de profissionais estimados para a execução do

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

serviço. Ao se fazer a devida média para as subdivisões constantes na fls. 181, foi encontrado valor de R\$ 1,59 / m²;

5. A mesma constatação pode ser aplicada às esquadrias externas (fls. 144), já que o valor de R\$ 5,33 é também concernente ao quantitativo de profissionais estimados para a execução do serviço e não ao valor máximo do m²;
6. É importante frisar, ainda, que a quantidade de profissionais estimados para execução do serviço pode ser encontrada através da razão entre a área de limpeza mensal e o índice de produtividade encontrado na IN 02/2008 (em vigência na época).

Análise da Unidade de Auditoria Interna:

Aqui, mais uma vez a Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira tenta justificar as falhas na instrução processual em decorrência da ineficiência da Procuradoria Jurídica, o que já foi dito várias vezes não ser aceitável.

Além disso, iremos analisar individualmente os outros posicionamentos referentes a incompatibilidade do método utilizado pela Instituição nas suas pesquisas de preço, que servem de base para a estimativa do preço de referência:

1. Considerando o posicionamento da Procuradoria Jurídica referente à demonstração da vantajosidade do preço na Dispensa n° 24/2017, desconsideraremos este.
- 2, 3, 4, 5. Considerando as faltas de comprovação de solicitação formal de cotação de preços, da utilização da metodologia de pesquisa de preços definida na IN n° 5/2014 (principalmente dos parâmetros I - Painel de Preços - e II – contratações similares de outros entes públicos) e de qualquer justificativa para a não utilização da referida metodologia, manteremos a constatação referente à Dispensa n° 25/2017 e aos Pregões n° 18/2014, 14/2015, 35/2015 e 11/2016.

Ainda com relação à Dispensa n° 25/2017 e ao Pregão n° 11/2016, recebemos argumentos suficientes para justificar todos os pontos e acatamos as justificativas apresentadas em relação aos preços praticados nas referidas planilhas de custos.

Recomendação 07:

Realizar estudo mais aprofundado da IN n° 5/2014 e do Caderno de Logística: Pesquisa de Preço.

Constatação 7: Estimativa de preços dos uniformes incompatíveis com os valores pesquisados.

Fato:

Segundo o inciso V do art. 8 da Portaria do TCU n° 128/2014:

"A estimativa de preços relativamente à mão de obra para prestação de serviços terceirizados será elaborada com base em planilha analítica de composição de custos da mão de obra e dos insumos, e observará os seguintes critérios: os valores dos insumos serão apurados com base em pesquisa de preços, na forma dos arts. 9º a 11 desta Portaria, ou em preços fixados nos instrumentos legais pertinentes."

No entanto, o valor dos uniformes lançado nas planilhas da UFCG na Dispensa n° 24/2017 e nos Pregões n° 50 e 104/2013 e 14/2015 desconsideraram a pesquisa de

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

preços feita pela instituição e as diferenças de preço entre cada função, que acabou acarretando em distorção similar nas planilhas dos fornecedores.

Manifestação da Unidade Auditada:

Com relação à constatação de que houve elaboração de planilhas com estimativa de preços incompatíveis com pesquisa de valores realizada pela própria Instituição na Dispensa de Licitação N°. 24/2017 e nos Pregões Eletrônicos N°. 50/2013, N°. 104/2013 e N°. 14/2015, resta reconhecer a fragilidade a que ficam submetidos os processos licitatórios da Instituição quando falta a capacidade técnica adequada para a necessária formalidade processual.

Para assegurar que tal procedimento não se repita, além do Curso de elaboração e análise de planilhas de custos e formação de preços – da introdução ao intermediário, conforme a Instrução Normativa N°. 05/2017, já informado na Manifestação da Unidade Auditada referente à constatação n°. 4, encaminhamos, em 11 de setembro de 2018, Memorando N°. 095 - 18/G/PRA/UFCG (Cf. cópia em anexo), solicitando ao Magnífico Reitor autorização para a realização do curso “Planilha de Custo e Formação de Preço”, a ser ministrado pelo Prof. Walter Salomão Gouvêa, no Campus Sede da Universidade Federal de Campina Grande, em data a ser definida, com carga horária de 24 h a 28 h.

Outra ação de muita importância para o devido aparelhamento da Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira tem sido o incremento de seu quadro de pessoal, com o empréstimo de servidores oriundos dos centros de ensino, o que tem possibilitado discreta melhoria na distribuição das tarefas. A guisa de exemplo, citamos que a Divisão de Materiais, que durante muitos anos teve apenas dois servidores efetivos, hoje conta com quatro servidores efetivos em seu quadro de pessoal, tendo também a Divisão de Contratos passado seu quadro de pessoal de dois para quatro servidores.

Como se pode depreender, pelo contexto acima exposto, as ações necessárias para deixar a Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeiro em condições de realizar processos licitatórios com mais eficiência e em conformidade com a legislação vigente demandam tempo e investimentos, nem sempre compatíveis com as necessidades institucionais.

Análise da Unidade de Auditoria Interna:

Neste ponto, constata-se que a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa-Financeira reconheceu a fragilidade verificada na referida constatação.

Destacamos a exigência da pesquisa de preços para formação do preço de referência na aquisição de bens e contratação de serviços, conforme a Instrução Normativa n° 5/2014 do SLTI/MPOG. A referida Instrução Normativa, em seu art. 2°, determina que o valor do preço de referência seja obtido a partir da média, mediana ou menor valor de 3 ou mais pesquisas de preço oriundas de um ou mais dos seguintes parâmetros:

- I- Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepregos.planejamento.gov.br>;
- II - Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- III - Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

IV - Pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

Esta Instrução Normativa ainda destaca a priorização dos parâmetros previstos e a metodologia a ser utilizada para obtenção do preço de referência:

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017).**

Dessa forma, resta clara a previsão legal a ser seguida na estimativa de preços de referência na aquisição de bens e contratação de serviços.

Recomendação 08:

Realizar estudo mais aprofundado da IN nº 5, de 26 de maio de 2017 e dos manuais referentes ao assunto, aos quais recomendamos os seguintes:

1. Manual de orientação para preenchimento da planilha analítica de composição de custos e formação de preços do MPOG;
2. Manual para o preenchimento da Planilha de Custos e Formação de Preços da ESAF.

Recomendação 09:

Realizar a estimativa de preços de itens da Planilha de Custos e Formação de Preços com base em pesquisa de preços, realizando no mínimo três cotações de preços ou apresentando justificativa da autoridade competente para realizar cotações em quantitativo menor, conforme a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05, de 27 de julho de 2014, alterada pela Instrução Normativa SEGES/MP nº 03, de 20 de abril de 2017.

Recomendação 10:

Realizar a pesquisa de preços utilizando os parâmetros recomendados no art. 2 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 03, de 20 de abril de 2017, priorizando os parâmetros I e II da referida instrução normativa.

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

Constatação 8: Comprovação de regularidade fiscal e trabalhista insuficiente.

Fato:

Segundo o art. 29 da Lei nº 8.666//1993, exige-se dos fornecedores interessados uma série de documentos, estando entre eles os de regularidade fiscal e trabalhista, que segundo a referida norma são:

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Além da documentação anteriormente relacionada, outras orientações são mais específicas, como o Check-List (Lista de Verificação) para Contratação Direta – Pequeno Valor (dispensa de licitação) e Modalidade Pregão (formato eletrônico) (maio / 2016) da AGU, que exige as seguintes declarações:

- a) de regularidade fiscal federal (art. 193, Lei 5.172/66);
- b) de regularidade com a Seguridade Social (INSS - art. 195, §3º, CF 1988);
- c) de regularidade com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS – art. 2º, Lei 9.012/95);
- d) de consulta ao CADIN (inciso III do art. 6º da Lei nº 10.522/02, STF, ADI n. 1454/DF);
- e) de regularidade trabalhista (Lei 12.440/11);
- f) declaração de cumprimento aos termos da Lei 9.854/99; e
- g) verificação de eventual proibição para contratar com a Administração:
 - (1) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS (<http://www.portaltransparencia.gov.br>);
 - (2) Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União (<http://portal2.tcu.gov.br>);
 - (3) Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF;
 - (4) Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN;
 - (5) Conselho Nacional de Justiça - CNJ (<http://www.cnj.jus.br>).

Apesar do referido *check-list* ter sido atualizado em 2016, este é fundamentado em normas datadas até o ano de 2002, o que valida a sua utilização em todos os processos aqui analisados.

Com relação as Dispensas nº 24 e 25/2014 e os Pregões nº 41 e 104/2013, 18/2014, 14 e 35/2015 e 11/2016 encontramos as seguintes situações:

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

- a) Declaração do SICAF dos fornecedores decretados vencedores com irregularidades como patrimônio líquido zerado e / ou ocorrências não impressas (18, 24 e 25/2014, 41/2013, 35/2015);
- b) Ausência de declaração de cumprimento aos termos da Lei nº 9.854/99 dos fornecedores decretados vencedores (24 e 25/2014);
- c) Ausência de Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos do TCU (41 e 104/2013, 18/2014, 14 e 35/2015 e 11/2016);

Manifestação da Unidade Auditada:

PREGÃO	41/2013 - Contratação de Serviços de Vigilância Armada
PREGOEIRO	Francinaldo dos Santos Nascimento
LICITANTES VENCEDORES	Força Alerta (itens 01 e 03) e Weider (item 02)
OCORRÊNCIA	Declaração do SICAF dos fornecedores vencedores c/ irregularidades tais como patrimônio líquido zerado e / ou ocorrências não impressas
JUSTIFICATIVA	<p>O SICAF da empresa Força Alerta Segurança e Vigilância Patrimonial não apresenta impedimento de licitar (fls. 606, 624 e 639), portanto não se faz necessário imprimir ocorrências, pois neste caso estas se referem a multas e ou atrasos na execução de serviços realizados pela empresa, sem que haja impedimento com relação ao serviço público, como consta no SICAF, ou seja, não tem interferência no processo licitatório.</p> <p>Quanto ao patrimônio líquido do vencedor dos itens 01 e 03, consta na fls. 647 o Balanço Patrimonial, onde se vê o valor de R\$ 950.071,97, relativo ao patrimônio líquido.</p> <p>Com relação ao vencedor do item 02 do referido Pregão, qual seja a licitante Weider Segurança Privada Ltda, o SICAF da mesma não apresenta ocorrência (fls. 397). Quanto ao patrimônio líquido, consta na fls. 339 o valor de R\$ 1.149.883,04, relativo ao patrimônio líquido.</p>

PREGÃO	18/2014 - Prestação de Serviços de Vigilância Armada
PREGOEIRO	Francinaldo dos Santos Nascimento
LICITANTES VENCEDORES	Força Alerta (itens 01, 02 e 04) e Weider (item 03)
OCORRÊNCIA	Declaração do SICAF dos fornecedores vencedores c/ irregularidades tais como patrimônio líquido zerado e / ou ocorrências não impressas
JUSTIFICATIVA	A Força Alerta, vencedora dos itens 01, 02 e 04, tem patrimônio líquido de R\$ 1.501.119,49 (fls. 318). Com relação ao SICAF, consta ocorrência, sem, no entanto, haver impedimento de licitar (fls. 348).

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

	<p>Quanto à empresa Weider, licitante vencedora do item 03, o patrimônio líquido é de R\$ 1.149.883,04, conforme documento constante na fls. 254.</p> <p>Quanto ao SICAF da mesma, nada consta, conforme documento na fls. 280.</p>
--	---

PREGÃO	35/2014 - Contratação de Empresa p/ Prestação de Serviço de Portaria
PREGOEIRO	Diego Gadelha de Menezes
LICITANTES VENCEDORES	Criart Ltda
OCORRÊNCIA	Declaração do SICAF dos fornecedores vencedores c/ irregularidades tais como patrimônio líquido zerado e / ou ocorrências não impressas
JUSTIFICATIVA	Com relação ao SICAF, não há impedimento de licitar ao licitante vencedor (fls. 469 e 470). Com relação ao patrimônio líquido, consta o valor de R\$ 17.913.370,65 (fls. 359).

PREGÃO	104/2013 - Prestação de Serviços Terceirizados
PREGOEIRO	Francinaldo dos Santos Nascimento
LICITANTES VENCEDORES	Ágape Construções e Serviços Ltda EPP
OCORRÊNCIA	Ausência da Certidão Negativa do TCU
JUSTIFICATIVA	Não constava na época, exigência desta natureza no instrumento convocatório, apenas o SICAF, Portal Transparência, Portal do CNJ e CADIN (fls. 05).

PREGÃO	18/2014 - Vigilância Armada
PREGOEIRO	Francinaldo dos Santos Nascimento
LICITANTES VENCEDORES	Força Alerta (itens 01, 02 e 04) e Weider (item 03)
OCORRÊNCIA	Ausência da Certidão Negativa do TCU
JUSTIFICATIVA	Não constava na época, exigência desta natureza no instrumento convocatório, conforme item 4.4 do edital (fls. 08).

PREGÃO	41/2013 - Contratação de Serviços de Vigilância Armada
PREGOEIRO	Francinaldo dos Santos Nascimento
LICITANTES VENCEDORES	Força Alerta (itens 01 e 03) e Weider (item 02)
OCORRÊNCIA	Ausência da Certidão Negativa do TCU
JUSTIFICATIVA	Não constava esta no instrumento convocatório, conforme nos mostra o item 4.5 do edital (fls. 06).

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

PREGÃO	11/2016 - Contratação de Serviço de Natureza Continuada de Limpeza
PREGOEIRO	Maria do Socorro Coutinho de Castro
LICITANTES VENCEDORES	Alerta Serviços Eireli ME
OCORRÊNCIA	Ausência da Certidão Negativa do TCU
JUSTIFICATIVA	Não constava, no edital da época, esta exigência, conforme nos mostra o item 4.4 do edital (fls. 07).

PREGÃO	14/2015 - Serviços de Apoio Administrativo
PREGOEIRO	Maria do Socorro Coutinho de Castro
LICITANTES VENCEDORES	Zelo Locação de Mão de Obra Eireli
OCORRÊNCIA	Ausência da Certidão Negativa do TCU
JUSTIFICATIVA	Não constava, à época, esta exigência no edital, conforme verifica-se no item 4.4 do edital (fls. 07).

PREGÃO	35/2014 - Contratação de Empresa p/ Prestação de Serviço de Portaria
PREGOEIRO	Diego Gadelha de Menezes
LICITANTES VENCEDORES	Criart Ltda.
OCORRÊNCIA	Ausência da Certidão Negativa do TCU
JUSTIFICATIVA	Não consta esta exigência no instrumento convocatório deste certame licitatório, conforme observa-se no item 4.4 do edital (fls. 07)

Análise da Unidade de Auditoria Interna:

Com relação aos apontamentos referentes à Declaração do SICAF com irregularidades no patrimônio líquido e ocorrências não impressas esta Auditoria aceitou as justificativas apresentadas.

No entanto, já referente à ausência da Certidão Negativa do TCU nos Pregões nº 41/2013, 104/2013, 18/2014, 35/2014, 14/2015 e 11/2016 não foi possível haver um mesmo tipo de posicionamento com base em orientação dada pelo TCU no Acórdão nº 1.793/2011, que diz que os gestores devem verificar:

“Durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos da contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), além da habitual pesquisa já realizada no módulo SicaF do sistema SIASG, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993”.

Recomendação 11:

Passar a utilizar as listas de verificação padronizados pela AGU, e inclusive atualizados nos termos da IN nº 5/2017, disponíveis em seu sítio (na aba Atuação - Modelos de Licitações e Contratos).

Constatação 9: Desrespeito ao princípio da segregação de funções.

Fato:

Segundo o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, na aplicação da 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”.

No entanto, na Dispensa nº 24 e 25/2017, encontramos o Chefe da Divisão de Materiais acumulando a função referida com a de Pró-Reitor em Exercício. Tal fato representa uma fragilidade na segregação de funções visto que constatamos nos processos o servidor despachando um expediente para ele mesmo em cargos distintos.

Manifestação da Unidade Auditada:

A estrutura organizacional da Universidade Federal de Campina Grande não prevê, senão para os cargos de Reitor e de Diretor, a figura do “vice” ou do “adjunto”. Desta forma, não temos, na Instituição, excetuando os dois casos citados, nem para os cargos administrativos nem para os cargos acadêmicos, um substituto oficial, para as faltas e impedimentos legais dos titulares destes citados cargos.

Assim sendo, durante as férias (ou outro tipo de impedimento legal) do titular do cargo de Pró-Reitor de Gestão Administrativo-Financeira, não haverá um Pró-Reitor Adjunto a lhe substituir, sendo necessário fazer esta substituição com outro servidor do quadro de pessoal da própria Pró-Reitoria.

No caso específico da Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira, em que dada a sua natureza, cada servidor nela lotado tem função definida no organograma que envolve todos os momentos dos processos de aquisição - da demanda ao pagamento - é mais difícil assegurar a mais rigorosa segregação de funções.

Comprometemo-nos, no entanto, a, pelo menos, evitar as substituições em que um mesmo servidor, em situação de eventual substituição, despache de um cargo para outro que esteja ocupado em concomitância.

Análise da Unidade de Auditoria Interna:

A limitação da estrutura organizacional da Instituição não justifica o desrespeito ao princípio da segregação de funções, que permitiu que um servidor despachasse e autorizasse a si mesmo a continuidade do processo aqui auditado.

Recomendação 12:

Não designar o Chefe da Divisão de Materiais para substituir a Pró-Reitora de Gestão Administrativo-Financeira e vice e versa.

Constatação 10: Planilha de custos inexistente ou incompleta.

Fato:

Segundo o inciso II do 2º parágrafo do art. 7 da lei 8.666/93:

“As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: (...) existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”.

As referidas planilhas de custos variam de acordo com o objeto da licitação, mas no caso de serviços de vigilância e limpeza o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) realizou um estudo dos referidos serviços. Este subsidiou nova metodologia na elaboração das planilhas de custos e conseqüentemente dos preços de referência, que a partir deste passaram a ter limites atualizados anualmente e por Estado.

Assim durante a fase de planejamento de contratações de limpeza ou segurança recomenda-se a utilização dos Cadernos de Logística da SLTI, que servem de guia de orientação sobre os aspectos gerais na contratação destes tipos de serviço no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos da IN SLTI/MPOG nº 2/2008, que foi recentemente revogada pela IN SLTI/MPOG nº 5/2017.

No entanto, como foi relatado na justificativa da Dispensa nº 25/2017, a nova IN não foi usada como deveria na instrução dos referidos processos, apesar de a Administração ter dito que foram “seguidos todos os procedimentos da IN nº 5 de 2017, e demais legislação em vigor”. Como consequência disto ocorreram uma série de erros de formulação processual, estando entre os mais graves a falha no preenchimento das planilhas de custos da instituição e dos fornecedores, que será detalhada em constatação posterior (alíquotas ou percentuais dos encargos sociais, previdenciários e trabalhistas incompatíveis com os da convenção coletiva).

No Pregão nº 11/2016 não foram respeitadas as orientações normativas em decorrência de não ter sido apresentada uma planilha de custos do serviço a ser contratado, sendo disponibilizado apenas um modelo, sem a definição das alíquotas ou percentuais dos encargos e de outros valores definidos por lei (como o salário definido na convenção coletiva). No caso dos fornecedores, as planilhas de custos apresentadas vieram com as alíquotas dos encargos inferiores, o que será detalhado mais a frente.

Enquanto que no caso dos Pregões nº 41 e 104/2013 e 18/2014, apesar se terem sido apresentadas planilhas de custos, estas também podem ser consideradas incompletas pelo fato de não serem baseadas em pesquisa de mercado, o que foi dito anteriormente, e com algumas alíquotas incompatíveis com as normas que regem o tema, o que será detalhado adiante.

Manifestação da Unidade Auditada:

No que diz respeito à constatação de que não foi apresentada uma planilha de custos, mas apenas um modelo, na instrução do Pregão Eletrônico N°. 11/2016, e de que, na instrução dos Pregões Eletrônicos N°. 41/2013, N°. 104/2013 e N°. 18/2014, as planilhas apresentadas estão incompletas, temos a informar que reconhecemos a fragilidade a que ficam submetidos os processos licitatórios da Instituição quando falta a capacidade técnica adequada para a necessária formalidade processual.

E que para assegurar que tal procedimento não se repita, além do Curso de elaboração e análise de planilhas de custos e formação de preços – da introdução ao

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

intermediário, conforme a Instrução Normativa N°. 05/2017, já informado na Manifestação da Unidade Auditada referente às Constatações N°. 4 e N°. 7, encaminhamos, em 11 de setembro de 2018, Memorando N°. 095 - 18/G/PRA/UFCG (Cf. cópia em anexo), solicitando ao Magnífico Reitor autorização para a realização do curso “Planilha de Custo e Formação de Preço”, a ser ministrado pelo Prof. Walter Salomão Gouvêa, no Campus Sede da Universidade Federal de Campina Grande, em data a ser definida, com carga horária de 24 h a 28 h.

Outra ação de muita importância para o devido aparelhamento da Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira tem sido o incremento de seu quadro de pessoal, com o empréstimo de servidores oriundos dos centros de ensino, o que tem possibilitado discreta melhoria na distribuição das tarefas. A guisa de exemplo, citamos que a Divisão de Materiais, que durante muitos anos teve apenas dois servidores efetivos, hoje conta com quatro servidores efetivos em seu quadro de pessoal, tendo também a Divisão de Contratos passado seu quadro de pessoal de dois para quatro servidores.

Como se pode depreender, pelo contexto acima exposto, as ações necessárias para deixar a Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira em condições de realizar processos licitatórios com mais eficiência e em conformidade com a legislação vigente demandam tempo e investimentos, nem sempre compatíveis com as necessidades institucionais.

Análise da Unidade de Auditoria Interna:

Neste ponto a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa-Financeira reconheceu a fragilidade na instrução dos referidos processos licitatórios.

Recomendação 13:

Estudo mais aprofundado da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008 alterado pela Portaria Normativa nº 7, de 9 de março de 2011 nas contratações vigentes e da IN nº 5, de 26 de maio de 2017 nas novas contratações, e dos manuais referentes ao assunto, aos quais recomendamos os seguintes:

1. Manual de orientação para preenchimento da planilha analítica de composição de custos e formação de preços do MPOG;
2. Manual para o preenchimento da Planilha de Custos e Formação de Preços da ESAF;
3. Cadernos de Logística (Prestação de Serviços de Vigilância; Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação; Prestação de Serviços de Transporte; e Pesquisa de Preço);
4. Cadernos Técnicos com Valores Limites da Paraíba.

Constatação 11: Autenticação dos documentos dos fornecedores.

Fato:

A Lei nº 8.666/93 define em seu art. 32 que:

“Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial”.

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

No entanto, no caso do Pregão nº 18/2014, entre os documentos das empresas vencedoras, encontramos poucos documentos autenticados ou autenticáveis, sendo a maioria cópia de cópias autenticadas.

Manifestação da Unidade Auditada:

Neste quesito resta reconhecer o descuido com a necessária formalidade processual e assegurar que tal procedimento não se repetirá.

Registramos, aqui, no entanto, uma dúvida jurídica que buscaremos esclarecer: o Decreto N°. 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratificando a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e instituindo a Carta de Serviços ao Usuário, teria eficácia sobre o art. 32 da Lei N°. 8.666/93, que dispõe sobre a necessidade de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

Análise da Unidade de Auditoria Interna:

Neste ponto a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa-Financeira reconheceu a fragilidade apontada quanto à autenticação dos documentos dos fornecedores.

Em relação à dúvida elencada pela Pró-Reitoria, informamos que a mesma pode ser solicitada à Procuradoria Jurídica para opinar sobre a matéria.

Recomendação 14:

Instruir os processos licitatórios, bem como proceder nas suas demais fases, em consonância com a lei nº 8.666/1993.

Constatação 12: Alíquotas ou percentuais dos encargos sociais, previdenciários e trabalhistas incompatíveis com os da convenção coletiva das categorias envolvidas. Fato:

Segundo o Acórdão do TCU nº 775/2007 da 2ª câmara:

“.....se a convenção coletiva tem caráter normativo nas relações de trabalho das categorias econômicas e profissionais representadas pelos sindicatos, se tal estabeleceu um percentual fixo de encargos sociais e trabalhistas, se.....é responsável solidária com o contratado pelos encargos previdenciários (art. 71 da Lei nº 8.666/93) - os quais se enquadram na categoria de encargos sociais -, e subsidiária pelos trabalhistas (Súmula TST nº 331), evidencia-se, no mínimo, recomendável a exigência, por parte da referida....., de que as normas estabelecidas na convenção, referentes aos aludidos encargos, sejam cumpridas, a fim de que não venha a ser responsabilizada solidariamente e/ou subsidiariamente por eventual descumprimento da aludida convenção”.

Tomando como referência as convenções coletivas de cada categoria (PB000189/2016, PB000238/2017, PB000246/2016, que apesar de ser de um ano posterior, é totalmente baseada em legislação anterior a 2016, PB000149/2016, que apesar de ser de um ano posterior, são totalmente baseada em legislação anterior a 2016), identificamos algumas irregularidades nas planilhas de custos da UFCG na Dispensa nº 24/2017 e nos Pregões nº 50, 41 e 104/2013, 18/2014, 14 e 35/2015, como por exemplo:

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

- a) SAT (Seguro de Acidente de Trabalho) com 1,5% (em auxiliar de serviços gerais no 24/2017) e 6% (em vigilante noturno no 18/2014, vigilante diurno no 41/2013, recepcionista no 50/2013 e cozinheiro no 14/2015) ao invés de 3%;
- b) Aviso prévio indenizado com 1,39% (em auxiliar de serviços gerais no 24/2017), 0,42% (em porteiro diurno no 35/2015, cozinheiro no 14/2015, auxiliar de serviços gerais no 104/2013 e recepcionista no 50/2013), 0,77% (em vigilante noturno no 18/2014) e 0,61% (em vigilante diurno no 41/2013) ao invés de 2,81%;
- c) Multa do FGTS do aviso prévio indenizado com 0,02% (em porteiro diurno no 35/2015, vigilante diurno no 41/2013, recepcionista no 50/2013, auxiliar de serviços gerais no 24/2017 e cozinheiro no 14/2015), 0,03% (em vigilante noturno no 18/2014) e 0,06% (em auxiliar de serviços gerais no 104/2013) ao invés de 0,40%;
- d) Aviso prévio trabalhado com 0,54% (em auxiliar de serviços gerais no 24/2017), 1,94% (em porteiro diurno no 35/2015), 3,56% (em vigilante noturno no 18/2014) e 2,84% (em vigilante diurno no 41/2013) ao invés de 1,47%;
- e) Multa do FGTS do aviso prévio trabalhado com 0,02% (em auxiliar de serviços gerais no 24/2017), 0,08% (em porteiro diurno no 35/2015), 0,14% (em vigilante noturno no 18/2014) e 0,11% (em vigilante diurno no 41/2013) ao invés de 5%;
- f) Férias com 1,12% (em auxiliar de serviços gerais no 24/2017), 8,33% (em porteiro diurno no 35/2015, auxiliar de serviços gerais no 104/2013 e recepcionista no 50/2013), 15,29% (em vigilante noturno no 18/2014) e 12,20% (em vigilante diurno no 41/2013) ao invés de 12,74%;
- g) Ausências legais com 3,14% (em auxiliar de serviços gerais no 24/2017), 0,73% (em porteiro diurno no 35/2015, auxiliar de serviços gerais no 104/2013, cozinheiro no 14/2015 e recepcionista no 50/2013), 1,34% (em vigilante noturno no 18/2014) e 1,07% (em vigilante diurno no 41/2013) ao invés de 1,48%;
- h) Licença paternidade com 0,04% (em auxiliar de serviços gerais no 24/2017 e vigilante noturno no 18/2014), 0,03% (em vigilante diurno no 41/2013) e 0% (em porteiro diurno no 35/2015, auxiliar de serviços gerais no 104/2013, cozinheiro no 14/2015 e recepcionista no 50/2013) ao invés de 0,06%;
- i) Ausência por acidente de trabalho com 0,11% (em auxiliar de serviços gerais no 24/2017), 0,27% (em porteiro diurno no 35/2015, auxiliar de serviços gerais no 104/2013, cozinheiro no 14/2015 e recepcionista no 50/2013), 0,39% (em vigilante diurno no 41/2013) e 0,49% (em vigilante noturno no 18/2014) ao invés de 0,36%;
- j) Ausência por doença com 1,66% (em porteiro diurno no 35/2015), 3,04% (em vigilante noturno no 18/2014), 2,43% (em vigilante diurno no 41/2013) e 1,66% (em recepcionista no 50/2013 e cozinheiro no 14/2015 e auxiliar de serviços gerais no 104/2013) ao invés de 3,86%;

Assim como avaliado anteriormente, identificamos também irregularidades nas planilhas de custos dos fornecedores decretados vencedores na Dispensa nº 24/2017 e nos Pregões nº 50, 41 e 104/2013, 18/2014, 14 e 35/2015 e 11/2016, que muitas vezes repetem os mesmos erros das planilhas da UFCG, como por exemplo:

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

- a) SAT (Seguro de Acidente de Trabalho) com 2% (Alerta em vigilante noturno no 18/2014) e 6% (Weider em vigilante noturno no 18/2014 e Weider e Alerta em vigilante diurno no 41/2013) ao invés de 3%;
- b) Aviso prévio indenizado com 0,77% (Weider e Alerta em vigilante noturno no 18/2014), 0,42% (Suprema em recepcionista no 50/2013, Ágape em auxiliar de serviços gerais no 104/2013 e Zêlo em cozinheiro no 14/2015) e 0,61% (Weider e Alerta em vigilante diurno no 41/2013) ao invés de 2,81%;
- c) Multa do FGTS do aviso prévio indenizado com 4,35% (IBRAPP em porteiro diurno no 35/2015), 0,21% (Criart em porteiro diurno no 35/2015 e Suprema em recepcionista no 50/2013), 0,02% (Weider e Alerta em vigilante diurno no 41/2013 e Zêlo em cozinheiro no 14/2015), 0,06% (Ágape em auxiliar de serviços gerais no 104/2013) e 0,03% (Weider e Alerta em vigilante noturno no 18/2014) ao invés de 0,40%;
- d) Aviso prévio trabalhado com 1,94% (IBRAPP e Criart em porteiro diurno no 35/2015, Suprema em recepcionista no 50/2013 e Zêlo em cozinheiro no 14/2015), 3,56% (Weider e Alerta em vigilante noturno no 18/2014) e 2,84% (Weider e Alerta em vigilante diurno no 41/2013) ao invés de 1,47%;
- e) Multa do FGTS do aviso prévio trabalhado com 4% (IBRAPP e Criart em porteiro diurno no 35/2015), 0,14% (Weider e Alerta em vigilante noturno no 18/2014), 0,11% (Alerta em vigilante diurno no 41/2013), 0,97% (Suprema em recepcionista no 50/2013), 0,08% (Zêlo em cozinheiro no 14/2015) e 0,39% (Weider em vigilante diurno no 41/2013) ao invés de 5%;
- f) Férias com 12,1% (IBRAPP e Criart em porteiro diurno no 35/2015), 15,29% (Weider e Alerta em vigilante noturno no 18/2014), 12,20% (Weider em vigilante diurno no 41/2013), 13,29% (Alerta em vigilante diurno no 41/2013) e 8,33% (Suprema em recepcionista no 50/2013 e Ágape em auxiliar de serviços gerais no 104/2013) ao invés de 12,74%;
- g) Ausências legais com 0,27% (IBRAPP em porteiro diurno no 35/2015), 0,05% (Criart em porteiro diurno no 35/2015), 1,34% (Weider e Alerta em vigilante noturno no 18/2014), 1,07% (Weider em vigilante diurno no 41/2013), 1,46% (Alerta em vigilante diurno no 41/2013), 0,74% (Suprema em recepcionista no 50/2013) e 0,73% (Zêlo em cozinheiro no 14/2015 e Ágape auxiliar de serviços gerais no 104/2013) ao invés de 1,48%;
- h) Licença paternidade com 0,02% (IBRAPP em porteiro diurno no 35/2015), 0,01% (Criart em porteiro diurno no 35/2015), 0,04% (Weider e Alerta vigilante noturno no 18/2014), 0,03% (Weider em vigilante diurno no 41/2013), 0,12% (Alerta em vigilante diurno no 41/2013) e 0% (Suprema em recepcionista no 50/2013, Ágape auxiliar de serviços gerais no 104/2013 e Zêlo em cozinheiro no 14/2015) ao invés de 0,06%;

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

- i) Ausência por acidente de trabalho com 0,03% (IBRAPP em porteiro diurno no 35/2015), 0,02% (Criart em porteiro diurno no 35/2015), 0,49% (Weider e Alerta em vigilante noturno no 18/2014), 0,39% (Weider em vigilante diurno no 41/2013), 0,53% (Alerta em vigilante diurno no 41/2013) e 0,27% (Zêlo em cozinheiro no 14/2015 e Ágape auxiliar de serviços gerais no 104/2013) ao invés de 0,36%;
- j) Ausência por doença com 3,04% (Weider e Alerta em vigilante noturno no 18/2014), 2,43% (Weider e Alerta em vigilante diurno no 41/2013), 1,66% (Suprema em recepcionista no 50/2013 e Zêlo em cozinheiro no 14/2015) e 0,42% (Ágape em auxiliar de serviços gerais no 104/2013) ao invés de 3,86%;

Manifestação da Unidade Auditada:

A Constatação de que as alíquotas ou percentuais dos encargos sociais, previdenciários e trabalhistas das planilhas de custos dos processos auditados são incompatíveis com os da convenção coletiva das categorias envolvidas é decorrência e complementação da Constatação n.º 11.

Assim sendo, é desnecessário, aqui, reapresentar as mesmas razões e justificativas já apresentadas para a Constatação n.º 11, visto que o contexto que determinou as ocorrências descritas na Constatação n.º 13 é o mesmo, cabendo apenas destacar que, apesar da incompatibilidade entre as alíquotas praticadas, nos processos auditados, e os da convenção coletiva das categorias, as contratações resultantes desses citados processos licitatórios (ou vem sendo) executados a contento, haja vista a regularidade fiscal verificada, não tendo (ou estando vindo) causado problemas à administração nem danos ao erário.

Análise da Unidade de Auditoria Interna:

Neste ponto a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa-Financeira reconheceu a fragilidade apontada na constatação.

Além disso, não compreendemos o destaque feito pela Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira com relação ao fato de que “apesar da incompatibilidade entre as alíquotas praticadas, nos processos auditados, e os da convenção coletiva das categorias, as contratações resultantes desses citados processos licitatórios (ou vem sendo) executados a contento, haja vista a regularidade fiscal verificada, não tendo (ou estando vindo) causando problemas à administração nem danos ao erário”. Tal afirmação não se apresenta compatível com os achados resultantes da auditoria *in loco* feita em todos os Campi da UFCG, onde foram identificadas uma série de problemas de execução, inclusive com potencial dano ao erário, em consequência da ineficiência da fiscalização contratual.

Recomendação 15:

Realizar estudo mais aprofundado das alíquotas ou percentuais dos encargos sociais, previdenciários e trabalhistas nas Convenções Coletivas vinculadas aos respectivos processos licitatórios.

Constatação 14: Preço de referência inexequível.

Fato:

Considerando as irregularidades apresentadas anteriormente na constatação 13 (alíquotas ou percentuais dos encargos sociais, previdenciários e trabalhistas incompatíveis com os da convenção coletiva das categorias envolvidas), pode-se concluir que como resultado desta o preço de referência da Dispensas nº 24/2017 e Pregões nº 18/2014, 14 e 35/2015 e 11/2016 ficaram abaixo do mínimo, tornando-os inexequíveis.

Manifestação da Unidade Auditada:

Além de ratificar aquilo que já expusemos acerca do reconhecimento da fragilidade a que ficam submetidos os processos licitatórios da Instituição quando falta a capacidade técnica adequada para a necessária formalidade processual, bem como enfatizar a exposição que fizemos das ações que vimos realizando em prol de adequar a Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira para a realização de processos licitatórios com mais eficácia e eficiência, ainda destacamos que, embora esta auditoria concluído que os preços de referência da Dispensa N°. 24/2017 e dos Pregões N°. 18/2014, 14/2015, 35/2015 e 11/2016 tenham ficado a baixo do mínimo, tornando-se, portanto, inexequíveis, informamos, à guisa de justificativa para os preços de referência praticados, que as contratações resultantes desses citados processos licitatórios foram (ou vem sendo) executados a contento, haja vista a regularidade fiscal verificada, não tendo (ou estando vindo) causa(n)do problemas à administração nem danos ao erário.

Análise da Unidade de Auditoria Interna:

Mais uma vez não compreendemos o destaque feito pela Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira com relação ao fato de que “embora..... os preços de referência..... tenham ficado a baixo do mínimo, tornando-se, portanto, inexequíveis, informamos, à guisa de justificativa para os preços de referência praticados, que as contratações resultantes desses citados processos licitatórios foram (ou vem sendo) executados a contento, haja vista a regularidade fiscal verificada, não tendo (ou estando vindo) causa(n)do problemas à administração nem danos ao erário”. Tal afirmação não se apresenta compatível com os achados resultantes da auditoria *in loco* feita em todos os Campi da UFCG, onde foram identificadas uma série de problemas de execução, inclusive com potencial dano ao erário, em consequência da ineficiência da fiscalização.

Recomendação 16:

Realizar estudo mais aprofundado da IN nº 5/2014 e / ou do Caderno de Logística: Pesquisa de Preço.

Recomendação 17:

Promover a capacitação dos agentes envolvidos na instrução dos processos licitatórios, especialmente os envolvidos na elaboração da Planilha de Custos e Formação de Preços em que estão dispostos os preços de referência.

Coordenação de Controle Interno – CCI /UFCG

Conclusão

Diante das constatações apresentadas, encaminhamos à Vossa Senhoria o presente Relatório Final de Auditoria para implementação das ações, visando ao atendimento das recomendações elencadas.

Dessa forma, sugerimos o cumprimento das recomendações, objetivando proporcionar a devida conformidade com a legislação vigente. Como parte do plano de providências, solicita-se a posterior comprovação do atendimento de cada recomendação emitida neste Relatório de Auditoria.

Finalmente, submetemos o presente Relatório de Auditoria à Pró-Reitoria de Gestão Administrativo-Financeira para as providências e encaminhamentos pertinentes.

Técnicos Responsáveis pelo Relatório:

Coordenador: Marcelo Moura Nóbrega

Equipe de Apoio: Telmo da Rocha Petrucci

Equipe de Apoio: Diego Gomes da Silva

Campina Grande - PB, 31 de outubro de 2018.

Marcelo Moura Nóbrega

Coordenador da Equipe de Auditoria

Lucélia Melo Maracajá

Coordenadora de Controle Interno da UFCG