



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

Conselho Diretor da Fundação

Unidade de Auditoria Interna

AÇÃO DE AVALIAÇÃO REFERENTE À:

SEGURANÇA FÍSICA E PATRIMONIAL (VIGILÂNCIA)

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº. 01/2022



“A Unidade de Auditoria Interna (Audin) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) é órgão técnico de avaliação e de consultoria e tem a *finalidade de contribuir*, de forma independente e objetiva, *com o aprimoramento da gestão e o alcance dos objetivos institucionais*” – art. 1º, Regimento da Auditoria Interna (Resolução do Conselho Universitário da UFPel nº. 05, de 24 de abril de 2019).

APRESENTAÇÃO

Este documento apresenta o Relatório de Auditoria de nº. 01/2022, resultado da ação de avaliação executada pela equipe de auditores da UFPel, referente à “Segurança Física e Patrimonial (Vigilância)”.

Divide-se em **SEIS SEÇÕES**:

1ª SEÇÃO

Sumário

Apresentação do rol das seções/capítulos e respectiva localização no Relatório.

2ª SEÇÃO

Resumo da Ação de Avaliação

Descreve resumidamente os principais dados da ação de avaliação realizada, identificando a unidade auditada, o que se avaliou, o porquê da realização da avaliação, as constatações e as recomendações emitidas.

3ª SEÇÃO

Capítulo 01. Introdução

Informações preliminares sobre a ação de avaliação.

4ª SEÇÃO

Capítulo 02. Planejamento e Execução da Ação de Avaliação

Relata como ocorreram as duas primeiras fases da auditoria (planejamento e execução).

5ª SEÇÃO

Capítulo 03. Resultados dos Exames (Constatações de Auditoria) e Recomendações

Discorre sobre as constatações, descrição dos fatos e fundamentos, recomendações, manifestação da unidade auditada e a análise da Audin.

6ª SEÇÃO

Capítulo 4. Conclusão

Apresenta a opinião da equipe de auditoria sobre o objeto auditado.



SUMÁRIO

RESUMO DA AÇÃO DE AVALIAÇÃO	04
1. INTRODUÇÃO	05
2. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DA AÇÃO DE AVALIAÇÃO	05
3. CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA E RECOMENDAÇÕES	08
3.1. CONSTATAÇÃO 01.....	08
3.1.1. Descrição do Fato e Critério.....	08
3.1.2. Recomendação.....	12
3.1.3. Manifestação da Unidade Auditada.....	12
3.1.4. Análise da Audin.....	13
3.2. CONSTATAÇÃO 02.....	13
3.2.1. Descrição do Fato e Critério.....	13
3.2.2. Recomendação.....	16
3.2.3. Manifestação da Unidade Auditada.....	17
3.2.4. Análise da Audin.....	17
3.3. CONSTATAÇÃO 03.....	17
3.3.1. Descrição do Fato e Critério.....	17
3.3.2. Recomendação.....	18
3.3.3. Manifestação da Unidade Auditada.....	18
3.3.4. Análise da Audin.....	18
3.4. CONSTATAÇÃO 04.....	18
3.4.1. Descrição do Fato e Critério.....	18
3.4.2. Recomendação.....	20
3.4.3. Manifestação da Unidade Auditada.....	20
3.4.4. Análise da Audin.....	20
3.5. CONSTATAÇÃO 05.....	20
3.5.1. Descrição do Fato e Critério.....	20
3.5.2. Recomendação.....	22
3.5.3. Manifestação da Unidade Auditada.....	22
3.5.4. Análise da Audin.....	22
3.6. CONSTATAÇÃO 06.....	22
3.6.1. Descrição do Fato e Critério.....	22
3.6.2. Recomendação.....	24
3.6.3. Manifestação da Unidade Auditada.....	24
3.6.4. Análise da Audin.....	24
3.7. CONSTATAÇÃO 07.....	24
3.7.1. Descrição do Fato e Critério.....	24
3.7.2. Recomendação.....	25
3.7.3. Manifestação da Unidade Auditada.....	25
3.7.4. Análise da Audin.....	26
4. CONCLUSÃO	26

RESUMO DA AÇÃO DE AVALIAÇÃO

O quê? O trabalho realizado consistiu em avaliar as estruturas da governança, o estágio da implementação da gestão de riscos e a efetividade e eficácia dos controles internos, relacionados à gestão, execução e fiscalização do contrato de vigilância.

Por quê? Esse trabalho de avaliação foi realizado porque está previsto no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna do ano de 2022 (PAINT/22)¹, aprovado pelo Conselho Diretor da Fundação (CONDIR) e pela Controladoria Geral da União (CGU).

Onde? Na Pró-Reitoria Administrativa – PRA.

Como está? Após o levantamento de informações, a aplicação de técnicas de auditoria e o cruzamento de dados, as constatações desta avaliação, que se baseiam em evidências constantes nos papéis de trabalho, se relacionaram à estudo técnico preliminar, acompanhamento pela fiscalização, riscos e controles.

O que fazer?

- 01) Analisar tecnicamente a adequabilidade do quantitativo e do qualitativo de cada posto de vigilância armada (inclusive os motorizados), incluindo tal análise no processo, em relação às necessidades atuais e demandas da UFPel.
- 02) Elaborar Estudos Técnicos Preliminares (ETP) para a contratação de serviços terceirizados com justificativa e detalhamentos técnicos que observem os regramentos e jurisprudência sobre a temática.
- 03) Corrigir a instrução processual para que a competência das folhas ponto correspondam ao mês de pagamento.
- 04) Implementar o Instrumento de Medição de Resultados (IMR) ou outro mecanismo de controle equivalente, a fim de verificar a qualidade e a quantidade do serviço executado previamente ao pagamento, com verificação das folhas ponto, inclusive.
- 05) Realizar levantamento das folhas pontos de todo o período do Contrato nº 06/2022, verificando necessidade de eventuais glosas nos pagamentos efetuados.
- 06) Elaborar o mapeamento do processo de fiscalização de contrato terceirizado com dedicação exclusiva de mão-de-obra.
- 07) Revisar e atualizar a Análise de Riscos e Mapa de Riscos para cada novo processo de contratação.
- 08) Comprovar, nos processos eletrônicos, a realização da Análise de Riscos e a construção do respectivo Mapa de Riscos durante a gestão do contrato de vigilância armada.
- 09) Fomentar o controle social através da implementação do controle de qualidade pelo público usuário do serviço contratado.
- 10) Emitir Ordem de Serviço com data anterior ao início da execução do contrato.

¹ Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/audin/files/2022/01/Paint-2022-Final.pdf>. Acessado em: 04/11/2022.

1. INTRODUÇÃO

A Unidade de Auditoria Interna (Audin) da Universidade Federal de Pelotas (UFPeL), com respaldo legal e regimental, apresenta Relatório de Auditoria referente à “Segurança Física e Patrimonial (Vigilância)”, conforme o Plano Anual de Auditoria Interna para o ano de 2022 (Paint/22), aprovado pelo Conselho Diretor da Fundação (Condir) e pela Controladoria Geral da União (CGU).

A abertura da auditoria ocorreu com a emissão da Ordem de Serviço de nº. 02/2022², pela chefia da Audin, dando-se início aos trabalhos de avaliação de contratos de vigilância armada. O cliente de auditoria consistiu na PRA – pró-reitoria responsável por esse tipo de contratação.

Ao concluir os trabalhos, foram efetuados apontamentos referentes à:

- 1) Ausência de critérios objetivos para a definição qualitativa e quantitativa da contratação de postos de trabalho de vigilância armada.
- 2) Deficiências no acompanhamento da execução do contrato de vigilância armada.
- 3) Ausência de mapeamento do processo de fiscalização da prestação de serviços terceirizados.
- 4) Utilização de Análise de Riscos e Mapa de Riscos de contratação anterior.
- 5) Mapa de Riscos elaborado somente na fase de planejamento da contratação.
- 6) Fragilidade no fomento do controle social, sem implementação do controle de qualidade pelo público usuário do serviço contratado.
- 7) Ordem de Serviço emitida após o início da execução do Contrato.

2. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DA AÇÃO DE AVALIAÇÃO

Após a emissão Ordem de Serviço de nº 02/2022, em 02 de agosto de 2022, foram iniciados os trabalhos de planejamento da auditoria, a saber: levantamento de dados preliminares e pesquisa de legislação e de regulamentação sobre a matéria. Após tais estudos iniciais, foi elaborado o Programa (Projeto) de Auditoria, aprovado pela chefia da Audin e arquivado nos papéis de trabalho da Unidade.

Conforme a Ação 03 do Paint/2022, o objetivo geral consistiu em “avaliar a governança, a gestão de riscos e os controles internos relacionados ao processo de gestão, execução e fiscalização do contrato de vigilância”, conforme previsão literal constante no Paint/22, pág. 07 e 12.

Dessa forma, os objetivos específicos ficaram delimitados em avaliar a governança, a gestão de riscos e os controles internos, incorporados nas perguntas macros:

- a) “A governança, relacionada ao processo de gestão, execução e fiscalização do contrato de vigilância, atende aos normativos legais aplicáveis e específicos?”;

² Disponível no processo SEI nº: 23110.016268/2022-35.

- b) “Os riscos significativos, relacionados ao processo de gestão, execução e fiscalização do contrato de vigilância, são identificados, avaliados, administrados e controlados?”; e
- c) “Os controles internos, relacionados ao processo de gestão, execução e fiscalização do contrato de vigilância, são efetivos e eficazes?”

Em que pese a governança ter sido prevista no Paint/2022, que foi aprovado pelo Condir, para ser analisada nesta avaliação, verificou-se que, mesmo durante a execução desta ação, não há diretrizes sobre esse vértice estabelecidas institucionalmente aplicáveis à área avaliada. A Portaria UFPel de n. 228, de 08 de fevereiro de 2022³, que “dispõe sobre a criação da estrutura da governança no âmbito da Universidade Federal de Pelotas”, estabelece a competência do Comitê de Governança Institucional (CGI) para a definição de tais diretrizes e boas práticas (art. 5º e 8º) e não da PRA – que é a área avaliada.

Assim, considerando: que a competência para definição das estratégias de governança não é da PRA, mas do CGI; que o Paint/2022 restringe esta ação de avaliação sobre contratação de vigilância na PRA; que há uma ação de avaliação específica a ser realizada sobre governança na UFPel (conforme Ação 01 do Paint/2022 direcionada à Reitoria); e que o Plano de Desenvolvimento Institucional vigente (PDI 2022-2026)⁴ estabelece o prazo até dezembro de 2023 para a aprovação do Plano de Governança Institucional, deixou-se de emitir recomendação à área competente para a elaboração de diretrizes de governança para a PRA ou mesmo da elaboração do próprio Plano de Governança (art. 8º, II, g, Portaria UFPel 228/2022) e restringiu-se esta ação aos dois eixos supra citados – riscos e controles – resultando na limitação de escopo da presente ação.

Ainda, conforme o Programa de Auditoria, o objeto da ação consistiu em “contratos de vigilância referente à contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de vigilância armada com dedicação exclusiva de mão de obra”.

E as amostras ficaram delimitadas nos Contratos Administrativos nº 04/2021 e nº 06/2022, com foco nesse último pois é o que está em vigência. Esses contratos foram selecionados pois correspondem ao em vigência e ao último expirado, correspondendo a uma análise com período superior a um ano, haja vista que o Contrato nº 04 teve início em maio de 2021 e as análises avançaram até outubro de 2022, abrangendo doze meses do primeiro contrato e seis meses do segundo (o atualmente vigente)⁵.

A metodologia consistiu na/em: busca de critérios aplicáveis e de dados da Instituição sobre a temática; encaminhamento de solicitações de auditoria; análises dos dados; cruzamento das informações (comparação dos fatos com os critérios); apontamentos ou emissão de constatações (se aplicável); busca de alternativas para a solução de eventuais constatações

³ Disponível em: https://sei.ufpel.edu.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=1786609&id_orgao_publicacao=0. Acessado em: 17/11/2022.

⁴ Disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/planejamentoufpel/files/2022/09/PROPLAN-CDIP_PDI-2022-2026_rev15-23SET22.pdf. Acessado em 17/11/2022.

⁵ Embora ambos os contratos tenham sido analisados, o Contrato nº 06/2022 foi alvo de análises mais profundas, pois é o que está em vigência. Quanto ao contrato anterior (04/2021) a verificação baseou-se mais em aspectos de gestão (estabelecimento) de riscos, sendo os controles e sua efetividade e aderência no contrato atual.

detectadas; realização de reuniões como, por exemplo, de abertura (obrigatória), de busca conjunta de soluções (facultativa, a critério do Gestor da área) e de outras necessárias no decorrer dos trabalhos; emissão de relatório.

Os critérios utilizados foram: CF/88; Leis 8.666/93 e 9.784/90; Decreto 9.203/17; MPOG-CGU 01/16; MPOG-SEGES 05/17; ME 40/2020; e publicações (doutrina e jurisprudência) do TCU. Para a ação foram designadas uma auditora executora (equipe técnica) e uma auditora supervisora (chefia da Audin).

Após a elaboração e aprovação do Programa de Auditoria, iniciou-se a fase de execução. Foi encaminhado o processo SEI 23110.016268/2022-35 à PRA, informando da abertura da auditoria. Realizou-se reunião de abertura de auditoria com servidores da Audin e da referida Pró-Reitoria, na qual foi apresentada a equipe de auditoria e a ação de avaliação a ser desenvolvida (objetivo geral, escopo, metodologia, etapas, procedimentos e prazos de auditoria), bem como os clientes de auditoria apresentaram informações preliminares sobre o objeto de auditoria, contextualizando os contratos (vigente e não vigentes) de vigilância da UFPel e o tratamento que a PRA e o Núcleo de Gestão de Serviços Terceirizados (Nugest) têm-lhes dado.

Os contratos selecionados na amostra foram, então, analisados, aplicando-se técnicas de auditoria pertinentes, com foco no planejamento, gestão, execução e fiscalização, que resultou na identificação de algumas inconformidades, originando constatações. Contudo as constatações abrangeram aspectos relacionados à riscos e controles, haja vista que a questão da governança restou prejudicada.

Os dados principais dos dois últimos contratos de vigilância são:

Nº do Contrato	4/2021	6/2022
Processo (principal) do SEI	23110.028319/2020-18	23110.009664/2022-14
Contratado	MW SEGURANCA LTDA (11.525.620/0001-60)	VIGITEC SEGURANÇA LTDA (03.144.992/0001-19)
Data de assinatura	25/03/2021	25/04/2022
Vigência	10/05/2021 a 09/05/2022	10/05/2022 a 09/05/2023
Valor contratual mensal previsto (R\$)	304.166,63	343.749,97
Valor contratual total previsto (R\$)	3.649.999,56	4.124.999,64
Valor pago até 31/10/2022 (R\$)¹	2.012.287,77	883.778,10

Quadro 01 – Dados principais dos contratos avaliados

Elaboração própria.

Fonte: Papéis de trabalho.

¹SIAFI 2021 e 2022.

Por fim, de forma esquemática, as ações executadas nesta auditoria podem ser assim sintetizadas:

Ação	Especificação da Ação	Emissor
01	Emissão da Ordem de Serviço	Audin
02	Programa de Auditoria	Audin
03	Comunicação de abertura de ação de avaliação	Audin
04	Reunião de Abertura de Auditoria	Audin/PRA
05	Emissão de Solicitação de Auditoria (SA01)	Audin
06	Resposta a SA01	PRA
07	Emissão de Solicitação de Auditoria (SA02)	Audin
08	Resposta a SA02	EP
09	Aplicação de técnicas de análises de auditoria	Audin
10	Elaboração e revisão do Relatório Auditoria (versão preliminar)	Audin
11	Realização de Reunião de Busca Conjunta de Soluções	Audin/PRA
12	Resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria	PRA
13	Elaboração e revisão do Relatório de Auditoria	Audin

Quadro 02 – Resumo das principais ações desta auditoria

Elaboração própria.

Fonte: Papéis de trabalho.

3. CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA E RECOMENDAÇÕES

Considerando as análises efetuadas e as evidências (constantes nos papéis de trabalho arquivados e classificados na pasta digital da Unidade de Auditoria), foram identificadas constatações relacionadas à gestão de riscos e aos controles internos. Tais achados de auditoria estão individualizados e fundamentados abaixo, nos quais apresentam a (1) Descrição do Fato e Critério, (2) Recomendação, (3) Manifestação da Unidade Auditada, e (4) Análise da Audin.

3.1. CONSTATAÇÃO 01

Ausência de critérios objetivos para a definição qualitativa e quantitativa da contratação de postos de trabalho de vigilância armada.

3.1.1. Descrição do Fato e Critério:

Conforme Termo de Referência para a contratação de serviços de vigilância armada NUGEST 1636698 (referente ao Contrato nº 06/2022) foram definidos 33 postos de trabalho, sendo 20 em Pelotas (08 diurnos; 12 noturnos; nenhum motorizado) e 13 no Capão do Leão (02 diurnos; 03 noturnos; 08 motorizados), o que totaliza 66 funcionários.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) de nº. 46/2022, presente no processo SEI 23110.009664/2022/14 – Doc 1641009, não apresenta estudo que demonstre os critérios adotados para a fixação da quantidade e do tipo (armado) dos postos de serviços a serem contratados de forma a demonstrar e comprovar que a especificação ou a solução adotada é a melhor para o caso concreto da UFPel. Trata-se de um documento, nesse aspecto genérico, sem adentrar aos detalhes da melhor solução à necessidade da Administração, de forma que a documentação presente no processo de contratação não evidencia a melhor solução ou avaliação transparente e segura da contratação, em inobservância ao art. 5º, IN 40, de 22 de maio de 2020.

A referida IN, que “dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital”, determina que a primeira etapa do planejamento de uma contratação deve caracterizar determinada necessidade, descrever as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação. E estabelece a obrigatoriedade de:

Art. 7º Com base no documento de formalização da demanda, as seguintes informações deverão ser produzidas e registradas no Sistema ETP digital:

II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade;

IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução;

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.

Nos aspectos relacionados nos incisos acima, no ETP do contrato, por exemplo, não há justificativa do porquê um local foi escolhido em detrimento de outro ou por que é importante ter posto de vigilante armado no local selecionado, não há memória de cálculo, não há argumentos técnico-econômico da solução escolhida. Além do mais, os itens 09 a 11 do ETP (SEI 23110.009664/2022-14 – Estudo ETP 46/2022 (1641009) são praticamente cópia um do outro⁶, o que evidencia, nesse aspecto, a generalidade do documento como constatado acima.

⁶ Esses três itens do ETP, referentes à Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução, Contratações Correlatas e/ou Interdependentes, e Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento, tem o mesmo texto: “Contratação de empresa especializada em prestação de serviços continuados de vigilância armada com dedicação exclusiva de mão de obra, com fornecimento de uniforme completo, equipamento de proteção individual e demais equipamentos operacionais necessários para a realização das tarefas relativas ao serviço

Ou seja, ao analisar os documentos que embasam o quantitativo de postos, restam dúvidas de porque foram adotados os quantitativos inicialmente estabelecidos e o modelo proposto.

Essa deficiência no detalhamento do ETP foi ainda mais evidenciada quando se analisa o primeiro aditivo deste Contrato – que foi ajuste no quantitativo de postos. O contrato, que foi firmado em final de abril/22, foi aditivado com supressão de sete postos de serviços já em agosto, com movimentações nesse sentido desde julho, através do Ofício PRA nº 17, datado de 27 de julho/22. Isso significa dizer que após três meses da assinatura contratual já foi diagnosticada a necessidade de correção dos postos de vigilância em 21,10%.

Além disso, no processo (SEI 23110.027979/2022-35) não consta análise técnica que justifique/embase essa redução de postos. Importante ressaltar que esse processo iniciou com a sugestão de redução de seis postos, e com base nisso, foi enviada comunicação da contratada. E, durante o trâmite, com redução de mais um posto, totalizando sete; e, novamente, sem amparo em estudo técnico preliminar, conforme comparativos dos documentos sequenciais Ofício PRA 17 (1796243), Ofício da Contratada 2022-167 (1801946) e Memorando 18 (1803743).

Um Estudo Técnico Preliminar mais aprofundado quanto à necessidade de postos reduziria o risco de ajuste contratual no início de sua execução. E o fato da necessidade de correção do quantitativo de postos antes da metade do prazo contratual (considerando somente um ano, ou seja, que não seja prorrogado), é outra evidência de que tal estudo técnico não foi executado de forma adequada e apurada.

Assim como não há estudo técnico detalhado sobre a necessidade de postos na fase pré-contratual, como também não há no processo um estudo técnico que justifique as supressões – frisa-se. Embora tenha sido importante tal ajuste no Aditivo, por uma questão também de economia de recursos públicos (cada vez mais escassos), a ausência da demonstração de tal estudo gera dúvida sobre se as supressões não poderiam ser maiores, tanto no sentido quantitativo como qualitativo.

O Anexo VI-A da IN 05/2017 determina:

1. Deverá constar do Projeto Básico ou Termo de Referência para a contratação de serviços de vigilância: a) a justificativa do número e das características dos Postos de Serviço a serem contratados;(…)
7. O Caderno de Logística conterá as especificações exemplificativas para a contratação de serviços de vigilância, devendo ser adaptadas às especificidades da demanda de cada órgão ou entidade contratante.
8. Os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal deverão realizar estudos visando otimizar os postos de vigilância, de forma a extinguir aqueles que não forem essenciais, substituir por recepcionistas aqueles que tenham como efetiva atribuição o atendimento ao público e definir diferentes turnos, de acordo com as necessidades do órgão ou entidade, para postos de escala 44h semanais, visando eliminar postos de 12 x 36 h que ficam ociosos nos finais de semana.

Tanto o Contrato como o Aditivo preveem serviço de vigilância armada de segunda a segunda, inclusive feriados, sábados e domingos, mas não há justificativa técnica nos

contratado, de modo a atender as necessidades da UFPEL, de acordo com os postos de trabalho apresentados no presente Termo de Referência, por um período de 12 meses, podendo ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses conforme legislação vigente.”

processos para essas definições qualitativas. Faz-se necessária análise custo x benefício de ter vigilantes armados inclusive em dias nos quais não há aula/expediente, bem como do porquê de esses postos não podem poderem ser substituídos por vigilantes ou porteiros sem porte de arma, o que implicaria economia de recursos para a administração.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em decisão que analisou contratação análoga à esta ora examinada pela Audin (Acórdão 1223/2018 – Plenário)⁷, avaliou a governança e gestão das aquisições das universidades e institutos federais, concluiu pela necessidade

de avaliação e dimensionamento das necessidades deste serviço terceirizado de apoio administrativo, devendo ser demonstrados em relatório circunstanciado constante no processo de contratação, com descrição detalhada da metodologia, os parâmetros adotados em relação a categoria de serviço demandada e postos, em termos de quantidade e qualidade (grifo nosso).

Tal decisão conclui também pela “emissão de parecer técnico sobre a adequação dos quantitativos de postos de trabalho constantes das atas de registro de preço e dos contratos, a partir da relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada posto” (grifo nosso).

E, em relação aos efeitos reais e potenciais oriundos de fragilidades dos estudos técnicos preliminares, destaca-se o posicionamento do TCU, conforme Acórdão nº 1224/2018:

[...] os estudos técnicos preliminares devem abordar a necessidade da contratação (sic), fazer referência a outros instrumentos do planejamento, arrolar os requisitos da contratação, trazer a estimativa das quantidades, conter levantamento de mercado, estimativa de preço, descrição da solução como um todo, justificativa para o parcelamento ou não da solução, demonstrativo dos resultados pretendidos, providência para adequação do ambiente do órgão, contratações correlatas e declaração de viabilidade da contratação (sic); sua ausência, portanto, pode trazer a contratação de uma solução que não atenda à necessidade da instituição [...]

Em outro posicionamento, de forma mais detalhada, o Tribunal determinou ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), por meio do Acórdão TCU nº 2831/2015 – Plenário, que o órgão deveria incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

9.1.31.1. realização de levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a 16 fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação (art. 6º, inciso IX, alínea “c”, da Lei 8.666/1993);

9.1.31.2. definição do método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;

⁷ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522p%25C3%25BAblico%2520usu%25C3%25A1rio%2522%2520controle%2520social/%2520/DTR-ELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/12/%2520>. Acessado em: 30/11/2022.

- 9.1.31.3. documentação do método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;
- 9.1.31.4. definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014;
- 9.1.31.5. documentação do método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;
- 9.1.31.6. avaliação se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as quatro perguntas a seguir forem positivas: 1ª) É tecnicamente viável dividir a solução? 2ª) É economicamente viável dividir a solução? 3ª) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4ª) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?
- 9.1.31.7. avaliação, no caso de contratação de serviços continuados, das diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas no art. 19, inciso XXIV, da IN-SLTI 02/2008, considerando os riscos de sua utilização ou não; [...]

O Mapa de Gestão de Riscos (SEI 23110.009664/2022-14 – DOC 1637310) previa vários riscos relacionados a questão dos postos de trabalho. O item 7, exemplificativamente, que se refere ao dimensionamento dos contratos, estabeleceu como risco o “Superdimensionamento (contratação de quantidade de postos de trabalho superior ao necessário)”.

O risco de conseqüente desperdício de recursos financeiros é evidente, e a análise técnica nos patamares e moldes legais e jurisprudenciais, que continua faltante para o atual dimensionamento deste contato (mesmo que outrora reduzido), é importante para promover segurança ao Gestor.

3.1.2. Recomendação:

01) Analisar tecnicamente a adequabilidade do quantitativo e do qualitativo de cada posto de vigilância armada (inclusive os motorizados), incluindo tal análise no processo, em relação às necessidades atuais e demandas da UFPel.

02) Elaborar Estudos Técnicos Preliminares (ETP) para a contratação de serviços terceirizados com justificativa e detalhamentos técnicos que observem os regramentos e jurisprudência sobre a temática.

3.1.3. Manifestação da Unidade Auditada⁸:

Ao longo da constatação foi informado que alguns itens do ETP anterior (que deu origem ao contrato 04/2021) e do ETP atual (que deu origem ao contrato 06/2022) são praticamente cópia um do outro, é importante elucidar que o contrato anterior, firmado com a empresa MW Segurança Ltda, precisou ser substituído às pressas por uma nova licitação. Isso porque, conforme amplamente demonstrado em diversos documentos e processos relacionados ao 23110.028319/2020-18, a empresa MW deixou de pagar pelo salário de seus colaboradores,

⁸ A manifestação da Unidade Auditada está presente no Despacho PRA 2017795, no processo SEI nº. 23110.016268/2022-35.

o que foi considerado falta gravíssima por parte da administração. Como o contrato estava prestes a vencer, foi dado início urgente a um novo processo licitatório (23110.009664/2022-14), a qual deu origem ao novo contrato 06/2022, firmado com a empresa Vigitec Segurança Ltda. Por esse motivo, tanto o ETP quanto o Mapa de Riscos, os quais haviam sido elaborados há um ano, foram repetidos. É de se louvar o trabalho de toda a equipe que atuou nesse processo, que em apenas 28 dias conseguiu dar conta de realizar todo o processo licitatório, até sua homologação. Isso permitiu com que a UFPel não ficasse nenhum dia a descoberto do serviço de vigilância armada, imprescindível para a segurança de seu patrimônio e comunidade. Também foi mencionado que foi realizado um primeiro termo aditivo ao contrato 06/2022 em agosto/2022, apenas 03 meses após o início do contrato, o que demonstraria uma falta de planejamento em relação ao quantitativo de postos necessários. Entretanto, é importante registrar que o termo aditivo foi originado por uma necessidade não em função de eventual falta de planejamento, mas sim uma falta de compromisso, por parte do governo federal, em não só reduzir abruptamente o orçamento da Universidade Federal de Pelotas em cerca de 20% no ano de 2021, como também em cortar o orçamento de 2022 na ordem de 6,12%, conforme informado no Ofício nº 17/2022/NUGEST/SUINFRA/PRA/REITORIA-UFPel (primeiro documento que instrui o processo de supressão 23110.027979/2022-35). Recomendação 01 (...): Acolhemos a recomendação e informamos que será informado tal estudo dentro do prazo acordado em reunião – 01/05/2023. Recomendação 02 (...) Recomendação está acolhida e será demonstrado seu cumprimento nos próximos processos licitatórios, conforme conversado em reunião, com prazo de um ano para cumprimento.

3.1.4. Análise da Audin:

O Gestor acolheu ambas as recomendações, sendo a de nº 02 ajustada na reunião de busca conjunta de soluções. Para inclusão no E-Aud.

3.2. CONSTATAÇÃO 02

Deficiências no acompanhamento da execução do contrato de vigilância armada.

3.2.1. Descrição do Fato e Critério:

Um dos importantes controles previstos no Mapa de Gestão de Riscos do Contrato nº 06/2022 é o Instrumento de Medição de Resultados (IMR), conforme Processo SEI 23110.009664/2022-14 – DOC 1637310.

O conceito do IMR está previsto na cláusula 27 do Contrato nº 06/2022:

O Instrumento de Medição de Resultados - IMR para os fins da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, é um ajuste escrito, anexo ao contrato, entre a CONTRATADA e a CONTRATANTE que define, em bases compreensíveis, tangíveis objetivamente observáveis e comprováveis os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento, compreendendo os indicadores mínimos de desempenho para aferição da qualidade esperada da prestação dos serviços.

O item 32 do Mapa de Gestão de Riscos, referente à Fiscalização Contratual, prevê como uma forma de controle a utilização do IMR para tratamento de risco classificado como moderado, que é referente à “negligência, imperícia, imprudência, Ocorrência de ofensa, agressão na execução dos serviços”. Já o item 18, que se refere à Gestão do Contrato – “insolvência da empresa no decorrer do período contratual”, também prevê a aplicabilidade do IMR para tratar outro risco, mas, nesse caso, um risco alto.

Embora haja previsão para a implementação deste controle (IMR), não há aderência da Administração ao por ela estabelecido. O controle está previsto para ser aplicável, mas isso não ocorre, pois os todos os atestes emitidos neste contrato (pagamentos referentes aos meses de maio a outubro/22)⁹ consta a informação de que não houve a aplicação do IMR referente ao mês de competência. Nesse sentido, segue *print* do Ateste emitido referente à competência outubro/2022:

Não	Aplicação do Instrumento de Medição de Resultados (IMR) referente ao mês de competência outubro/2022, conforme processo de Acompanhamento de Execução nº 23110.038749/2022-00;
-----	--

Imagem 01 – Evidência IMR

Fonte: SEI UFPel – Processo 23110.040792/2022-27 – DOC 1951144.

Destaca-se que o IMR é um instrumento de controle qualitativo dos serviços, previsto não somente no Mapa de Riscos, como no próprio Contrato que rege a execução e em regulamentos vigentes. Em relação ao Contrato, esse faz dezenove referências diretas ao IMR, o que já demonstra sua importância na boa execução contratual.

A primeira menção que o contrato faz ao IMR é na cláusula sétima, e já relaciona tal instrumento à qualidade, recebimento e resultado do serviço, quando estabelece que o “descumprimento de quaisquer dos itens ajustados, ensejará a aplicação de Instrumento de Medição de Resultados, independente de Sanções cabíveis e demais itens de IMR referentes à atrasos e ausências”.

A cláusula 14.6 ainda relaciona o IMR à qualidade do serviço contratual, por sua vez, assim estipula:

O preço fixado em contrato para a realização dos serviços objeto deste Termo de Referência se refere à prestação dos serviços com a máxima qualidade. **Portanto, a execução contratual que não atinja os objetivos dos serviços contratados com a máxima qualidade, importará no pagamento proporcional ao serviço realizado, seguindo os critérios destacados no Instrumento de Medição de Resultados – IMR. (Grifo não nosso).**

A IN 05/2017 faz sete referências ao IMR, mas destaca-se a importância deste instrumento em auxiliar a fiscalização técnica e administrativa na aferição da qualidade dos serviços prestado:

1. A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo V-B, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o

⁹ Os processos no SEI são: 23110.022823/2022-68, 23110.024004/2022-55, 23110.026838/2022-03, 23110.030562/2022-50, 23110.036147/2022-18, e 23110.040792/2022-27.

redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada:

- a) não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas;
 - b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.
- 1.1. A utilização do IMR não impede a aplicação concomitante de outros mecanismos para a avaliação da prestação dos serviços.

Não se trata somente de uso deste instrumento – o IRM – em caso de aplicação de penalidade; mas de sua utilização constante para verificação da qualidade contínua do serviço e, em caso aplicável, daí sim a penalização. Se não há documento de análise, como afirmar que não há infringência contratual? Portanto, considerando os controles internos que a própria Administração prevê, o contrato firmado e dispositivos regulamentares, faz-se necessária a implementação deste importante instrumento de controle de qualidade.

Para exemplificar a importância deste instrumento de medição, traz-se à tona a questão das folhas pontos que geralmente são anexadas ao processo de pagamento, contudo, não foi identificada análise pela equipe de fiscalização sobre essa documentação apresentada pela Contratada. As folhas pontos comprovam a presença (portanto a execução do serviço) dos vigilantes nos respectivos postos de trabalho.

Preliminarmente: as folhas ponto constaram no primeiro processo de pagamento, referente à competência 05/2022 (SEI 23110.022823/2022-68 – DOC 1769922). O segundo processo de pagamento, referente a 06/2022, não foi instruído com as folhas ponto (SEI 23110.024004/2022-55), embora o Ateste (DOC 1785973) indicasse a situação de que as folhas ponto se faziam presente no processo

Outra situação: a partir do terceiro processo de pagamento (competência 07/2022) os respectivos processos apresentaram as folhas ponto, mas sempre do mês anterior e não do corrente. Ou seja, no processo de pagamento de competência julho/2022, as folhas ponto eram de junho/2022, e assim sucessivamente. E essa defasagem na documentação (entre competência da nota fiscal e ateste com as folhas ponto) permanece em todos os processos de pagamento.

Ainda, em relação às folhas pontos, em análise amostral, referente à competência 7/2022 verificou-se que trabalhadores efetuaram jornada de trabalho diferentes da contratada (12h X 36h). Um desses trabalhadores no Posto Anglo trabalhou 12 horas em cada um dos seguintes dias: 27, 28, 29, 30 e 31/07; além de outras situações similares, conforme o quadro abaixo.

POSTO	DATAS	DIAS CONSECUTIVOS DE TRABALHO
Anglo	27 a 31/07	05
Anglo	14 a 18/07	05
Famed	22/07 a 24/07	03

Famed	03 a 05/07	03
Famed	29 a 31/07	03
Capão do Leão	08 a 10/07, 12 a 14/07, 16 a 18/07	03
Capão do Leão	06 a 08/07	03
Capão do Leão	27 a 29/07	03
Eclusa	04 a 06/07	03
Palma	13 a 15/07	03
Palma	12 a 14/07	03

Quadro 03 – Dias consecutivos de trabalho de vigilantes armados da amostra Julho/22

Elaboração própria.

Fonte: SEI 23110.030562/2022-50 – Anexo 2_FOLHAS PONTO (1834433).

O impacto do descumprimento da jornada de 12 horas de trabalho acompanhadas por 36 horas de descanso (alguns com cinco dias corridos de doze horas de atividade por parte de vigias armados) não foi alvo de análise pela fiscalização, pois não há documento no processo de pagamento que demonstre tal análise ou mesmo evidência de que a fiscalização identificou tais eventos.

Por final, utilizando também a técnica de amostragem, verificou-se (no processo SEI 23110.030562/2022-50) que houve uma falta (devido a atestado de um colaborador) cujo turno não foi coberto, qual seja, no dia 05/07 no Posto Eclusa (DOC 1834433). Novamente não foi identificado que a fiscalização tenha atentado a essa ausência, bem como não foi localizado desconto no respectivo pagamento (de competência 08/2022).

Tais aspectos evidenciam que não são realizadas conferências nas folhas pontos, que são essenciais para a comprovação da realização do serviço. O IMR (ou instrumento equivalente) previsto pode ser utilizado para fazer tais análises, além de outros aspectos relacionados não somente a questões de quantidade como também de qualidade, atentando ao cumprimento das cláusulas contratuais e regramentos legais.

3.2.2. Recomendações:

03) Corrigir a instrução processual para que a competência das folhas ponto correspondam ao mês de pagamento.

04) Implementar o Instrumento de Medição de Resultados (IMR) ou outro mecanismo de controle equivalente, a fim de verificar a qualidade e a quantidade do serviço executado previamente ao pagamento, com verificação das folhas ponto, inclusive.

05) Realizar levantamento das folhas pontos de todo o período do Contrato nº 06/2022, verificando necessidade de eventuais glosas nos pagamentos efetuados.

3.2.3. Manifestação da Unidade Auditada:

Recomendação 03 (...): Essa recomendação será verificada junto à fiscalização do contrato, dentro do prazo conforme acordado em reunião – 01/05/2023. Recomendação 04 (...): Essa recomendação será verificada junto à fiscalização do contrato e também com o NUGEST, dentro do prazo conforme acordado em reunião – 01/05/2023. Recomendação 05 (...): Essa recomendação será verificada junto à fiscalização do contrato, dentro do prazo conforme acordado em reunião – 01/05/2023.

3.2.4. Análise da Audin:

O Gestor acolheu as recomendações. Para inclusão no E-Aud.

3.3. CONSTATAÇÃO 03

Ausência de mapeamento do processo de fiscalização da prestação de serviços terceirizados.

3.3.1. Descrição do Fato e Critério:

Na “SA01”, uma das solicitações foi “encaminhar o fluxograma/mapeamento do processo de planejamento, gestão e fiscalização dos contratos de terceirização de mão-de-obra (prestação de serviços), se houver”. A resposta obtida foi a de que estão mapeados dois processos, o de Pagamento (Serviços Terceirizados com Mão de Obra) e o de Liberação de Conta Vinculada (Serviços Terceirizados com Mão de Obra), conforme Despacho SEI 1820830/NUGEST/PRA. Não há mapeamento do processo de fiscalização de serviços terceirizados, o que foi confirmado pela resposta a “SA02”, direcionada ao Escritório de Processos (EP).

A PRA informou também que há modelos na Base de Conhecimento do SEI, tais como contratação de serviço e gestão de contrato – pagamento. Novamente não há modelo de “gestão de contrato - fiscalização”. De qualquer forma, o EP em resposta a “SA02” esclareceu a diferença entre Mapeamento do Processo e Base de Conhecimento:

Há uma grande diferença entre a Base de Conhecimento e o mapeamento do processo. A Base de Conhecimento é uma ferramenta muito importante para que o usuário do SEI possa entender como funciona o processo, e também o seu fluxo. Demonstrando o tipo de processo e documento a ser utilizado, assinaturas ou autorizações necessárias, legislação vigente, e quais as unidades envolvidas. Já no mapeamento há uma análise do processo de ponta a ponta. Um estudo sobre boas práticas e uma análise crítica do processo, além da elaboração e proposição de melhorias, e redesenho do processo melhorado.

Considerando os riscos relacionados à gestão contratual, o processo de fiscalização apresenta um dos maiores, principalmente tendo em vista a complexidade do objeto contrato (vigilância armada), o valor contratado (trata-se de milhões de reais), o tempo de duração contratual (no mínimo um ano), bem como a importância do processo fiscalizatório para a boa execução do pactuado e para o atingimento dos objetivos esperados.

A Instrução Normativa MPU/CGU 01/2016 estabeleceu a obrigatoriedade da implementação da GR (cujo primeiro passo é ter os processos mapeados) nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, conforme art. 13. Essa IN estabelece as responsabilidades de implementação da GR, além da Alta Administração, também do Gestor da área, quando assim disciplina: “os gestores são os responsáveis pela avaliação dos riscos no âmbito das unidades, processos e atividades que lhes são afetos” – art. 16, § único.

3.3.2. Recomendação:

06) Elaborar o mapeamento do processo de fiscalização de contrato terceirizado com dedicação exclusiva de mão-de-obra.

3.3.3. Manifestação da Unidade Auditada:

A recomendação está acolhida, e será dado início ao processo de mapeamento do processo de fiscalização, com intenção de que esteja finalizado e publicado até a data acordada – 01/08/2023.

3.3.4. Análise da Audin:

O Gestor acolheu a recomendação. Para inclusão no E-Aud.

3.4. CONSTATAÇÃO 04

Utilização de Análise de Riscos e Mapa de Riscos de contratação anterior.

3.4.1. Descrição do Fato e Critério:

Durante os trabalhos de auditoria constatou-se que os documentos Análise de Riscos NUGEST 1637306 e Mapa Gestão de Risco 1637310 do Contrato nº 06/2022 são idênticos¹⁰ aos documentos Análise de Riscos NUGEST 1138748 e Mapa Gestão de Risco 1138749 do Contrato anterior (04/2021). Embora aqueles contenham assinaturas contemporâneas a sua inserção no processo SEI 23110.009664/2022-14, não há indícios de que tais foram revisados ou atualizados.

Em contrário, há evidência de que o Mapa de Risco da contratação realizada em 2022 é a mesma da do ano anterior, pois até mesmo erros de digitação permanecem os mesmos nos documentos. Veja o comparativo:

¹⁰ Os documentos “Análise de Riscos” foram comparados em seu inteiro teor, já a comparação dos documentos “Mapas de Riscos” foi efetuada por amostragem.

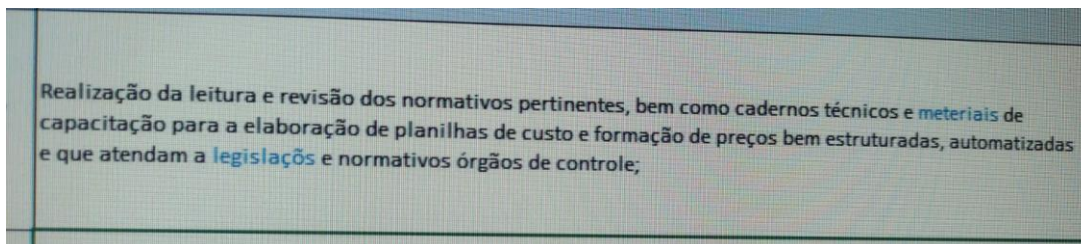


Imagem 02 – Mapa de Riscos Contrato 2021

Fonte: SEI UFPel – Processo 23110.028319/2020-18 – DOC 1138749 (Célula 31W)

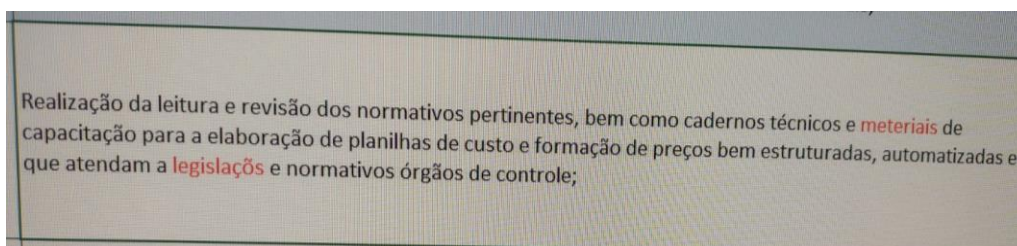


Imagem 03 – Mapa de Riscos Contrato 2022

Fonte: SEI UFPel – Processo 23110.009664/2022-14 – DOC 1637310 (Célula 31W)

Não parece ser razoável que tais documentos do contrato atual não tenham de sofrer atualizações ou revisões, sendo que os documentos utilizados datam de mais de um ano¹¹. Principalmente tendo em vista a ocorrência de um risco previsto no Mapa de Risco de 2021 que foi atraso no pagamento por parte da empresa aos seus colaboradores.

Neste aspecto, trazemos como destaque o Item 30 dos Mapas de Riscos de ambos os contratos¹², que é relacionado à Gestão do Contrato, que se refere ao atraso ou não pagamento de salários, benefícios e encargos trabalhistas e previdenciários por parte da contratada aos seus empregados. Como expresso anteriormente, não houve alterações do Mapa de Riscos de um processo de contratação para outro.

Contudo, nesse caso em especial, o risco de deu, pois a empresa contratada em 2021 atrasou salário, mas o Mapa de Riscos permaneceu o mesmo, com risco pequeno e a ação do gestor permaneceu em aceitá-lo. A experiência produzida poderia aprimorar o Mapa de Riscos estabelecendo, por exemplo, mais consequências (tais como risco de imagem/reputação do órgão, suspensão ou paralização da própria prestação dos serviços pela contratada) e mais controles (e sua efetividade ou aderência) – art. 18, IN MP CGU 01/2016.

O ajuste às novas realidades, contextos, desafios e experiências administrativas faz parte do processo de maturação do Mapa de Riscos, atualizando-o constantemente. Principalmente numa contratação de serviços continuados, os riscos podem oscilar e variar, não somente quanto à sua existência como mensuração. A Gestão de Riscos é um processo constante, que forma uma memória administrativa para o bem da própria Instituição e da boa prestação e administração dos serviços contratados.

¹¹ A Análise e Mapa de Risco do contrato atual datam de março/22; e os anteriores, de janeiro/21.

¹² Fonte: SEI UFPel – Processos 23110.028319/2020-18 (DOC 1138749) e 23110.009664/2022-14 (DOC 1637310).

3.4.2. Recomendação:

07) Revisar e atualizar a Análise de Riscos e Mapa de Riscos para cada novo processo de contratação.

3.4.3. Manifestação da Unidade Auditada:

Conforme já mencionado acima, registre-se, novamente, que o contrato anterior, firmado com a empresa MW Segurança Ltda, precisou ser substituído às pressas por uma nova licitação. Isso porque, conforme amplamente demonstrado em diversos documentos e processos relacionados ao 23110.028319/2020-18, a empresa MW deixou de pagar pelo salário de seus colaboradores, o que foi considerado falta gravíssima por parte da administração. Como o contrato estava prestes a vencer, foi dado início urgente a um novo processo licitatório (23110.009664/2022-14), a qual deu origem ao novo contrato 06/2022, firmado com a empresa Vigitec Segurança Ltda. Por esse motivo, tanto o ETP quanto o Mapa de Riscos, os quais haviam sido elaborados há um ano, foram repetidos. É de se louvar o trabalho de toda a equipe que atuou nesse processo, que em apenas 28 dias conseguiu dar conta de realizar todo o processo licitatório, até sua homologação. Isso permitiu com que a UFPel não ficasse nenhum dia a descoberto do serviço de vigilância armada, imprescindível para a segurança de seu patrimônio e comunidade. De qualquer modo, conforme acordado em reunião, será demonstrado que para os novos processos licitatórios de contratação de serviços terceirizados, a partir desta auditoria, serão realizados mapas de riscos novos, a partir de uma atualização de mapa de riscos anteriormente elaborado.

3.4.4. Análise da Audin:

O Gestor acolheu a recomendação. Para inclusão no E-Aud.

3.5. CONSTATAÇÃO 05

Mapa de Riscos elaborado somente na fase de planejamento da contratação.

3.5.1. Descrição do Fato e Critério:

Considerando os Contratos nº 04/2021 e nº 06/2022, não foram encontrados nos processos do SEI¹³ evidência de que o Gerenciamento de Riscos tenha se dado ou esteja ocorrendo durante toda a etapa de contratação. Em relação ao primeiro contrato, identificou-se os documentos Análise de Riscos NUGEST 1138748 e Mapa Gestão de Risco 1138749, ambos nos Processo SEI 23110.02819/2020-18. Em relação ao segundo contrato, os documentos

¹³ As buscas foram efetuadas em 18/11/2022 nos processos 23110.028319/2020-18 e 23110.009664/2022-14 e em todos os neles relacionados (exceto nos de n.: 23110.010155/2021-45; 23110.011044/2022-37; 23110.017392/2022-18 – nos quais esta Unidade não teve acesso); bem como nos de ns. 23110.23110.016690/2021-18; 23110.020273/2021-61; 23110.037301/2021-80; e 23110.027979/2022-35.

Análise de Riscos NUGEST 1637306 e Mapa Gestão de Risco 1637310, do Processo SEI 23110.009664/2022-14.

Tanto o Doc. 1138748 e o 1637306, que tratam da Análise de Riscos, item 5 referente à pergunta “O Gerenciamento de Riscos devem ser realizados durante todas as etapas de contratação de serviços?”, contêm a seguinte resposta:

Sim. Para que esse gerenciamento de risco seja efetivo e garanta o alcance dos resultados esperados, ele deverá ser observado ao longo de cada um dos processos de logística, sendo materializado no **Mapa de Riscos**, documento que, conforme estabelecido no art. 26 da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, obrigatoriamente, **comporá o processo de contratação, devendo ser atualizado e acostado aos autos, pelo menos: ao final da elaboração dos Estudos Preliminares; ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico; após a etapa de seleção do fornecedor; e, após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.** Grifos nossos.

Este dispositivo interno de controle está de acordo com a Instrução Normativa 05, de 25 de maio de 2017, que assim estabelece:

Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

I - **identificação** dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - **avaliação** dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - **tratamento** dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das **ações de contingência** para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - **definição dos responsáveis** pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art. 19.

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.

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

I - **ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;**

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

III - **após a fase de Seleção do Fornecedor; e**

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

Considerando que as evidências constantes nos processos eletrônicos comprovam que o Gerenciamento de Riscos dá-se somente na fase inicial da contratação e que os regimentos internos e externos estabelecem que esse deve ser feito também ao final da elaboração do Termo de Referência, após a fase de seleção do fornecedor e durante a gestão do contrato

pela fiscalização (pelo menos), faz-se necessário o ajuste da praxe administrativa de forma a incluir nos processos a comprovação de que a gestão de riscos tem sido executada.

3.5.2. Recomendação:

08) Comprovar, nos processos eletrônicos, a realização da Análise de Riscos e a construção do respectivo Mapa de Riscos durante a gestão do contrato de vigilância armada.

3.5.3. Manifestação da Unidade Auditada:

Conforme conversado em reunião, a recomendação será alterada para “Comprovar, nos processos eletrônicos, a realização da Análise de Riscos e a construção do respectivo Mapa de Riscos durante a gestão do contrato de vigilância armada”, uma vez que não é mais possível realizar a análise de riscos e construir o respectivo mapa em etapa já realizada. Assim, como também conversado, por serem muito próximas as etapas de elaboração de ETP, elaboração de TR e seleção de fornecedor, nessa fase cabe, de fato, somente um mapa de riscos. Após, ao longo do contrato, é possível realizar atualização desse documento.

3.5.4. Análise da Audin:

O Gestor acolheu a recomendação, conforme ajustada na reunião de busca conjunta de soluções. Para inclusão no E-Aud.

3.6. CONSTATAÇÃO 06

Fragilidade no fomento do controle social, sem implementação do controle de qualidade pelo público usuário do serviço contratado.

3.6.1. Descrição do Fato e Critério:

Percebe-se que riscos são identificados e avaliados, mas nem todos são administrados e controlados, pois não há evidência de que ações mitigatórias de risco previstas nos Mapa de Riscos estão sendo realizadas.

Nesse sentido, o Mapa Gestão de Risco (Doc. 1637310 do Contrato nº 06/2022) estabelece como medida de controle implementar as praxes de “uso de formulários de avaliação permanente do serviço prestado respondido pelos usuários e analisado pela equipe de fiscalização quando da construção do relatório mensal de fiscalização de serviços terceirizados” de forma preventiva; e “atualização, a cada nova contratação, do IMR, formulários de avaliação permanente e demais itens referentes a aplicação de penalidades”, de forma corretiva.

Destaca-se que, a IN MP 5/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica

e Fundacional, apresenta no Capítulo V as atividades de gestão do contrato, na qual destaca-se o seguinte trecho:

Art. 47. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;

II - os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas;

III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;

IV - a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;

V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e

VI - a satisfação do público usuário. (Grifos nossos).

De forma que a IN-MPDG 5/2017 prevê que as atividades de gestão e fiscalização da execução dos contratos seja auxiliada pelo destinatário, conceituando a fiscalização pelo público usuário como sendo:

o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto – art. 40, V, IN-MPDG 5/2017.

O Contrato nº 06/2022, cláusula 24, que trata das Atividades de Gestão e Fiscalização da Execução do Contrato, prevê tal controle no momento em que o estabelece ao lado de outras ações de gestão/fiscalização:



Imagem 04 – Critério Contratual

Fonte: SEI 23110.009664/2022-14 – Doc. 1671934

Portanto há necessidade fática, normativa e contratual de aplicação de questionário de satisfação de usuário e análise constante deste – ações que não encontramos evidência de

sua realização por parte da Administração nos processos eletrônicos (em especial os de pagamento), nos quais deveriam estar inseridos.

Em relação à aferição dos resultados, a fiscalização efetuada pelo usuário do serviço é uma ferramenta que pode ser melhor utilizada pela Gestão, com objetivo de promover a qualidade e efetividade do objeto contratado. E o dispositivo supra fomenta o tão necessário controle social.

3.6.2. Recomendação:

09) Fomentar o controle social através da implementação do controle de qualidade pelo público usuário do serviço contratado.

3.6.3. Manifestação da Unidade Auditada:

A sugestão está acolhida pela administração. Serão tomadas providências no sentido de incentivar a participação pelo público usuário em relação ao controle de qualidade dos serviços prestados.

3.6.4. Análise da Audin:

O Gestor acolheu a recomendação. Para inclusão no E-Aud.

3.7. CONSTATAÇÃO 07

Ordem de Serviço emitida após o início da execução do Contrato.

3.7.1. Descrição do Fato e Critério:

O Contrato nº 06/2022 foi assinado em 25/04/2022 (SEI 23110.009664/2022-14 – DOC 1671934), e a Ordem de Serviço foi emitida em 12/07/2022 (SEI 23110.013864/2022-63 – DOC 1776563). Este último documento autorizou a empresa contratada e iniciar a prestação de serviço de vigilância armada na instituição a partir de 10/05/2022, ou seja, retroativamente.

O contrato anterior (nº. 04/2021) expirou em 09/05/2022 (SEI 23110.009664/2022-14 – Despacho PRA 1636547) e a primeira nota fiscal paga também evidenciam que os serviços tiveram sua execução iniciada em maio (SEI 23110.0022823/2022-68 – DOC 1767976), ou seja, anterior à data da Ordem de Serviço Emitida, que foi em julho.

Não consta no processo justificativa do porquê de a Ordem de Serviço ter sido emitida retroativamente, considerando que a Portaria de designação da fiscalização deu-se em 26 de abril de 2022 (Portaria UFPel 713/2022), com emissão de ciência da fiscalização técnica e administrativa.

O documento Ordem de Serviço tem por objetivo justamente autorizar o início da execução do contrato, de forma que não é tecnicamente possível emitir uma Ordem de Serviço que retroaja no tempo. O que de fato ocorreu foi que a empresa contratada efetuou o serviço sem autorização da Administração por mais de dois meses (10/05/2022 a 12/07/2022). De outro lado, sem emissão tempestiva da Ordem de Serviço, resta insegurança sobre a execução de uma fiscalização presente e ativa.

A Lei 14.133, de 01 de abril 2021, ressalta a importância e função da Ordem de Serviço, quando, em seu art. 92, § 2º, estabelece: “De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução”.

O Contrato nº 06/2022, que rege a execução dos serviços, estabelece na cláusula 16:

16.1. O prazo para início dos serviços não poderá exceder a 30 (trinta) dias a contar da assinatura do contrato, salvo no interesse da administração que poderá ser até 60 dias;

16.2. A presente contratação poderá ser iniciada de forma parcial através de Ordem de Serviço de acordo com a necessidade da Administração.

Ocorreu que a execução da contratação iniciou antes da emissão da Ordem de Serviço, como demonstram as evidências apontadas, contrariando, portanto, os critérios e a boa prática administrativa.

3.7.2. Recomendação:

10) Emitir Ordem de Serviço com data anterior ao início da execução do contrato.

3.7.3. Manifestação da Unidade Auditada:

Conforme já explicado em reunião, a ordem de serviço, neste caso, foi um mero documento para deixar registrado o início dos serviços. De fato, foi emitida após o início da execução contratual, o que pode ter sido uma falha formal. No entanto, importante ressaltar que não qualquer tipo de prejuízo ao contrato, uma vez que no próprio contrato, assinado em 25/04/2022, constava a cláusula 17.1 (sem grifo no original): “O presente Contrato terá a sua vigência fixada em 12 (doze) meses, a partir da data de início da execução do Contrato, fixada em 10/05/2022 e encerramento em 09/05/2023.”. Importante mencionar que não haveria necessidade para tal documento. Conforme consta no Anexo V - Diretrizes para Elaboração do Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR), da Instrução Normativa 05/2017: (sem grifo no original). “2. São diretrizes específicas a cada elemento do Termo de Referência ou Projeto Básico: (...) 2.5. Modelo de execução do objeto: a) Descrever a dinâmica do contrato, devendo constar, sempre que possível: a.1. a definição de prazo para início da execução do objeto a partir da assinatura do contrato, do aceite, da retirada do instrumento equivalente ou da ordem de serviços, devendo ser compatível com a necessidade, a natureza e a complexidade do objeto.” Importa ressaltar, ainda, que nos três contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra assinados posteriormente ao Contrato 06/2022 não foram emitidas ordens de serviços, tendo em vista

que, assim como no Contrato 06/2022, em todos os demais já estava definida a data de início da execução dos serviços no próprio instrumento contratual (Contrato 24/2022 - 1830517; Contrato 33/2022 - 1915624; Contrato 35/2022 - 1923662), não havendo necessidade para emissão de ordem de serviço.

3.7.4. Análise da Audin:

A Audin verificou, em processos SEI, que a praxe administrativa é de não ser emitida Ordem de Serviço quando o Contrato já estabeleceu a data de início (23110.008772/2022-61; 23110.011107/2022-55; e 23110.000029/2022-63), conforme resposta do Gestor. E, quando não há data estipulada no Contrato, as Ordens de Serviço são emitidas antes do início da execução (23110.039446/2022-46 - 1991149, assinada em 15/12/22; 23110.025802/2021-13 - 1827646, assinada em 31/08/22; e 23110.037350-2022-01 - 2017732, assinada em 14/01/2023). O documento Ordem de Serviço 1 (1776563) do processo SEI 23110.013864/2022-63, que gerou esta Constatação e respectiva Recomendação, trata-se de um desvio do padrão em relação ao que é adotado pela Administração, com base nas evidências atuais. Portanto entende-se que a recomendação já está sendo atendida, sendo desnecessária a sua inclusão no monitoramento.

4. CONCLUSÃO

A ação de avaliação realizada verificou aspectos de governança, gestão de riscos e controles internos relacionados aos processos de gestão, execução e fiscalização do contrato de vigilância armada, conforme delimitação do Paint/2022.

Quanto às questões de auditoria propostas, as respostas obtidas foram:

a) *A governança, relacionada ao processo de gestão, execução e fiscalização do contrato de vigilância, atende aos normativos legais aplicáveis e específicos?* Prejudicada, em razão de que não há princípios previamente estabelecidos pelo Comitê de Governança Institucional (CGI) passíveis de serem aplicados na área avaliada, resultando em limitação de escopo.

b) *Os riscos significativos, relacionados ao processo de gestão, execução e fiscalização do contrato de vigilância, são identificados, avaliados, administrados e controlados?* Parcialmente sim, mas precisam ser revisados e melhor administrados e controlados, conforme Constatações 03 a 06.

c) *Os controles internos, relacionados ao processo de gestão, execução e fiscalização do contrato de vigilância, são efetivos e eficazes?* Parcialmente sim, mas os controles estabelecidos precisam ser melhor estabelecidos e implementados, conforme Constatações 01, 02 e 07.

Assim, considerando os trabalhos desenvolvidos desde a etapa de planejamento até a fase de elaboração do Relatório, pode-se concluir que esta ação de avaliação seguiu o Programa de Auditoria aprovado previamente pela chefia da Audin, tendo em vista que os objetivos delineados para a auditoria foram cumpridos e as questões de auditoria possíveis de serem respondidas o foram com base nas evidências obtidas - tudo em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.



Destaca-se que o presente Relatório não possui o intuito de esgotar as possibilidades de inconsistências que possam existir na área auditada ou no processo, mas de subsidiar as decisões administrativas para fortalecer a governança, mitigar os riscos institucionais, aprimorar os controles internos, assessorando a gestão da UFPel.

Por final, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, encaminha-se o presente Relatório para o Condir (na pessoa da Reitora) e para a PRA (na pessoa do Pró-reitor) para ciência e encaminhamentos que entenderem necessários.

Pelotas/RS, 31 de janeiro de 2023.