



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
GABINETE DO REITOR
AUDITORIA INTERNA**

RELATÓRIO PRELIMINAR AUDITORIA Nº 10/2016

1 - IDENTIFICAÇÃO DA AUDITORIA

Área: A.3 – Gestão de Suprimento de Bens e de Serviços

Ação: A.3.3 – Auditar os Processos de Aquisições de bens e serviços.

Setor Auditado: PROAD – Coordenadoria de Compras e Licitações

Período de realização: de 03 de novembro de 2016 a 23 de fevereiro de 2017

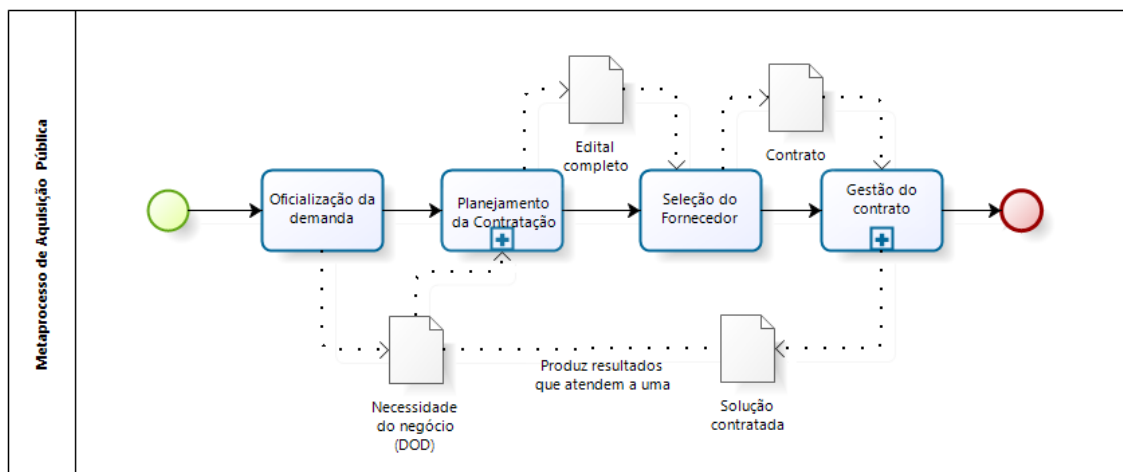
Objetivo: Verificar correlação entre as peças resultantes do planejamento institucional com a realização dos procedimentos licitatórios ocorridos no ano de 2015.

2 – ESCOPO

Os processos licitatórios constituem-se em objeto de fiscalização permanente por parte dos órgãos de controle interno e externo, pelo seu reflexo na administração pública, na medida em que seus objetos impulsionam as políticas públicas e seus valores expressivos conferem materialidade aos trabalhos de auditoria. Portanto, deve ser foco permanente de verificação, a sua regularidade, devendo a gestão se cercar de garantias possíveis para a sua realização e conclusão de forma que atenda aos interesses da Universidade e esteja dentro dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e eficácia. Do mesmo modo, além de atender a regularidade e aos princípios ora mencionado, é importante que haja uma correlação do que é adquirido através dos procedimentos licitatórios com o os objetivos institucionais, sendo possível tal correlação através da realização de um planejamento eficaz.

O processo de aquisição/contratação de bens e serviços passa por diversas fases, conforme evidenciado na figura abaixo, extraída do manual do TCU, fazendo-se necessário que esta equipe de auditoria desse ênfase a uma delas para o andamento dos trabalhos, para tanto foi escolhida a etapa do planejamento da contratação. Considerando que no presente cenário de restrição orçamentária os recursos se tornam cada vez mais escassos, o planejamento se torna etapa primordial para o tratamento das aquisições futuras, motivo pelo qual recebe ênfase na presente ação de auditoria interna. As ações relacionadas à gestão do contrato e análise de edital serão objeto de análise em outras auditorias.

Figura 1



Fonte- Manual Online- TCU.

As aquisições realizadas pelo ente público devem ser precedidas de um planejamento adequado, tendo como insumo uma necessidade que é internalizada na demanda da unidade requisitante e como saída um edital completo. Sendo este processo portanto, de fundamental importância, tendo em vista que quando bem realizado a possibilidade de êxito na execução e gestão dos contratos são maiores. Tal fluxo deve também ser otimizado para que os riscos envolvidos nas aquisições sejam gerenciados, e então mitigados de modo que não afetem o cumprimento dos objetivos institucionais.

Neste sentido, o TCU- Tribunal de Contas da União elaborou um manual online contendo riscos que podem afetar o cumprimento dos objetivos institucionais nas aquisições públicas, e dentre eles se encontram os riscos no processo de planejamento. Considerando o universo extenso de riscos e a pouca disponibilidade de tempo/recursos humanos, foram selecionados para a realização desta auditoria, 17 riscos relacionados com os estudos técnicos preliminares, o plano de trabalho e termo de referência, que fazem parte do planejamento da contratação. Além de utilizar esse Manual como referência, também foi utilizado o Guia de boas práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação.

Portanto, tendo em vista que o objetivo desta auditoria foi verificar através de análise documental, a correlação entre as peças resultantes do planejamento institucional com a realização dos procedimentos licitatórios ocorridos no ano de 2015, solicitou-se dados, através de solicitações de auditoria, junto à Coordenadoria de Compras e Licitações, sobre o quantitativo, objetos, valores, etc dos processos de aquisição quais foram: pregões, dispensas, inexigibilidades, caronas de pregão, RDCs. , totalizando o montante de R\$ 18.250.397,30 (dezoito milhões, duzentos e cinquenta mil, trezentos e noventa e sete reais e trinta centavos)

A partir dessa informação e tomando como base a materialidade, relevância e criticidade, levando em conta a limitação de tempo e recursos humanos, foi definido como escopo, uma delimitação restrita a Pregões e RDCs, resultando em uma amostra de 61,42% dos recursos de todos os processos levantados, que somaram um montante da ordem de R\$ 11.209.394,02 (onze milhões, duzentos e nove mil, trezentos e noventa e quatro reais e dois centavos)

Tabela 1

NR. PROCESSO	MODALIDADE	Nº EDITAL	VALOR DO PROCESSO	OBJETO
000498/2015-31	PREGÃO	01/2015 SRP	R\$ 1.325.704,23	ALIMENTOS DO RU
009671/2015-66	PREGÃO	09/2015 SRP	R\$ 1.016.950,00	EVENTOS ACADÊMICOS
010455/2015-63	PREGÃO	19/2015 SRP	R\$ 226.185,00	CERIMONIAL
014040/2015-69	PREGÃO	32/2015 SRP	R\$ 224.241,19	MATERIAL DE CONSUMO HUMV
	PREGÃO	32/2014 SRP	R\$ 168.252,54	CAL HIDRATADA, RAÇÕES E SAIS MINERAIS PARA OS REBANHOS DA FAZENDA EXPERIMENTAL DO CCAAB
004693/2015-30	PREGÃO	07/2015 SRP	R\$ 151.329,90	MATERIAL DE CONSUMO LIMPEZA
009827/2015-17	PREGÃO	15/2015	R\$ 32.392,58	TESTES PSICOLÓGICOS DO CCS/PROPAAE
13/2015	RDC	01/2015	R\$ 4.729.838,58	CONCLUSÃO DA OBRA DO PAVILHÃO DE LABORATÓRIOS DO CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DA UFRB, CAMPUS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS-BA
28/2016	RDC	02/2015	R\$ 3.334.500,00	ELABORAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICOS E EXECUTIVO DE ENGENHARIA E A EXECUÇÃO DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO LABORATÓRIO DE CIÊNCIA ANIMAL, DO LABORATÓRIO DE METABOLISMO ANIMAL; DAS UNIDADES DE APOIO A PESQUISA EM SISTEMAS DE PRODUÇÃO VEJETAL; UNIDADES DESCENTRALIZADAS DE APOIO A PESQUISA EM AGROECOLOGIA; DE APOIO AS ATIVIDADES DE PESQUISA EM FITOTECNIA, SOLOS ENGENHARIA AGRÍCOLA, RECURSOS GENÉTICOS E MICROBIOLOGIA AGRÍCOLA; DE APOIO A PESQUISA EM AGROENERGIA E FÁBRICA DE RAÇÃO PARA PESQUISA EM PRODUÇÃO ANIMAL NO CAMPUS DE CRUZ DAS ALMAS-BA
TOTAL			R\$ 11.209.394,02	

Fonte: Elaboração própria

De posse desses processos e com base nos riscos mencionados acima, foi feito um checklist para análise processual onde foi avaliado se os termos de referências e os editais constantes nesses processos estão bem definidos, padronizados e alinhados com as demandas das unidades requisitantes de bens e serviços. Em continuidade, foi realizado um questionário, através de uma Solicitação de Auditoria com o responsável pela Coordenadoria de Licitações e Compras, para verificar a interação desta coordenadoria com as unidades que deram origem a demanda para a contratação/aquisição e identificar as atividades de controle nas aquisições de modo que atenda ao planejamento.

3 – ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO

Conforme abordado no item 2 deste relatório, o escopo desta auditoria consistiu na verificação da correlação entre as peças resultantes do planejamento institucional com a realização dos procedimentos licitatórios ocorridos no ano de 2015 através da análise de riscos nas aquisições, neste sentido, como acompanhamento da gestão das aquisições, verificou-se no plano de providências da auditoria interna a situação atualizada das recomendações emitidas pela auditoria em seus relatórios, que a unidade atendeu a mais de 90% do que fora recomendado, restando realizar controle informatizado das solicitações de compras, aprovar o manual de compras, buscar utilizar o cartão de pagamentos do governo federal para as compras de pequeno vulto. Conforme o relatório 02/2015 há o completo cumprimento das legislações reguladoras na formalização dos processos com sua padronização e maior organização e na atualização em relação as legislações em vigor. Devido a isso o foco desta auditoria não se ateve à verificação da regularidade dos processos licitatórios.

Outrossim, também pode ser destacado como uma boa prática de gestão a adaptação ao Regime diferenciado de contratação permitindo maior celeridade, transparência e competitividade, apesar de apenas terem sido realizados dois RDCs em 2015. Em relação às ultimas recomendações, só houve uma recomendação em 2014 que orientava quanto a a aquisição em maior escala de bens cujos CATMATs sejam classificados pela SLTI como bens sustentáveis visto que se faz necessário o atendimento da Instrução Normativa nº 1/2010 SLTI e é visto pela CGU como um critério para avaliação da adoção de critérios de sustentabilidade e o relatório de 2015 não apresentaram constatações e portanto também não houveram recomendações evidenciando uma boa prática da gestão devido a ausências de indícios de irregularidades.

4– CONSTATAÇÕES, ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA INTERNA:

Conforme já mencionado no escopo deste relatório, esta auditoria teve como objetivo verificar correlação entre as peças resultantes do planejamento institucional com a realização dos procedimentos licitatórios ocorridos no ano de 2015, com base na verificação e identificação dos riscos capazes de afetar o cumprimento dos objetivos institucionais.

Os riscos considerados mitigados por controles adequados serão destacados a seguir e os controles comprometidos com apresentação de risco relevante serão objeto de constatações neste relatório.

Seguem os riscos considerados mitigados por controles adequados:

- ✓ Processo constando de estudos técnicos preliminares e termo de referência;
- ✓ Formalização da demanda pela unidade requisitante através de solicitação de compras nos pregões eletrônicos e por comunicações internas nos RDCs.
- ✓ Demanda assinada pelo requisitante e contendo a justificativa da necessidade da contratação;
- ✓ Objeto constante no termo de referência é o mesmo constante na oficialização da demanda;
- ✓ Objeto, objetivos, conteúdo e justificativas definidos;
- ✓ Declaração dos resultados pretendidos com a aquisição;

- ✓ Processos padronizados;
- ✓ Justificativa da escolha da modalidade licitatória;
- ✓ Ausência de processos licitatórios com objetos similares;

▪ CONSTATAÇÕES

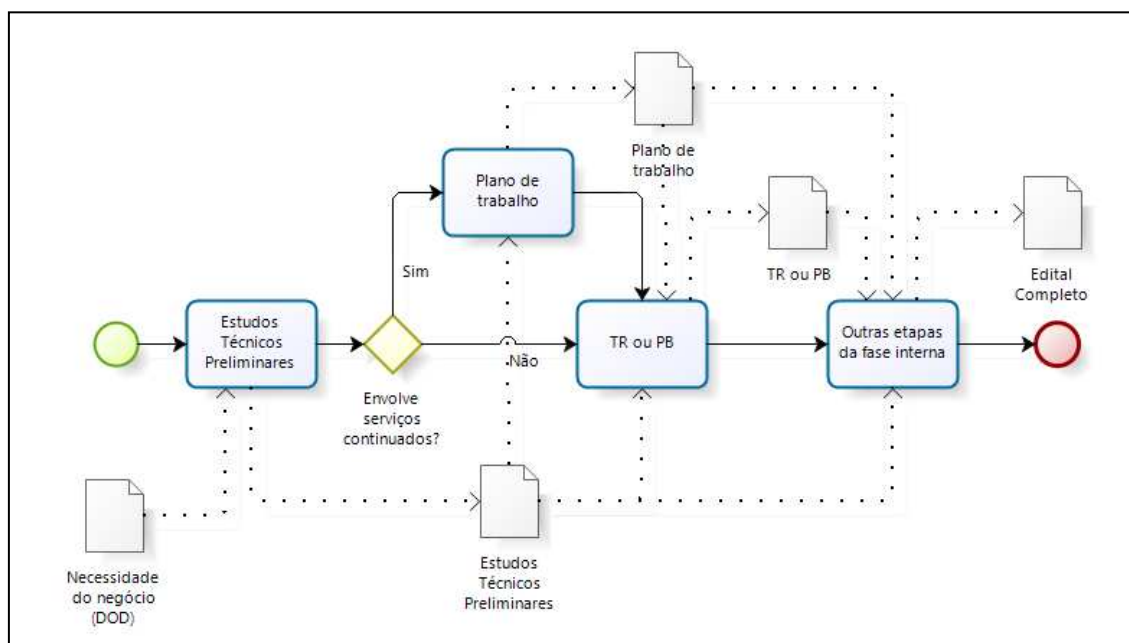
CONSTATAÇÃO Nº 17

Não identificação de plano de trabalho nos processos de aquisição

O planejamento da contratação passa por três fases, dentre elas têm-se os estudos técnicos preliminares, o plano de trabalho e termo de referência, sendo realizados nessa ordem respectivamente, fazendo com que o êxito de um dependa diretamente do outro. Esse processo se inicia com a oficialização da demanda pela unidade requisitante

A unidade ou setor requisitante da aquisição exerce papel importante no processo, visto que deve fundamentar a contratação, informando a necessidade da contratação, os requisitos necessários, a especificação, etc, portanto seu envolvimento com o processo como um todo é importante para o resultado final. A partir do envio da demanda dá-se início aos estudos técnicos preliminares, a elaboração do plano de trabalho e termo de referência, para por fim elaborar o edital completo. Para que o edital esteja em conformidade com o que foi solicitado, se faz necessário que as fases anteriores tenham sido realizadas com êxito e em conjunto, conforme podemos visualizar na figura abaixo.

Figura 02



Fonte: Manual online TCU

Durante os trabalhos da presente ação de auditoria, esse processo demonstrado na figura não foi identificado de forma clara nos processos auditados (23007.009671/2015-66 ;23007.010455/2015-63; 23007.018520/2015-07, 23007.003407/2015-19), principalmente no que concerne aos artefatos que devem compor o plano de trabalho. É importante salientar que a elaboração do plano de trabalho é uma exigência que consta no art. 2º do Decreto 2271/1997, enfatizando que a contratação deve ser precedida por plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão, devendo conter os seguintes artefatos:

- I - justificativa da necessidade dos serviços;
- II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Os mesmos riscos que incorrem nos itens correspondentes aos estudos técnicos preliminares e termo de referência, recaem no plano de trabalho, portanto, mesmo que seja um artefato mais simplório e só aplicado quando da contratação de serviços e não de material, é importante que ele seja realizado. A ausência desse artefato aprovado pela autoridade máxima da instituição pode levar a contratação de serviços fora da estratégia de terceirização da organização, com a consequente alocação indevida de recursos.

Além disso, a organização dos processos como um todo, não é realizada de forma clara, tendo em vista que não possibilita a diferenciação de início e fim de cada artefato. Portanto, é interessante que o processo seja dividido em suas três fases (estudos técnicos preliminares, plano de trabalho e termo de referência), cada um contendo seus artefatos, para que seja mais palpável a verificação e análise dos processos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Relativo aos RDCs Eletrônicos Nº 01/2015 e 02/2015 (Recursos FINEP) esta Superintendência informa que apesar de existirem processos internos de elaboração das peças que compõem o processo final do edital destes RDCs, estas realmente não configuraram como documentação organizada que pudessem compor formalmente o processo como estudos técnicos preliminares. No caso do RDC 02/2015, existiu um estudo prévio e uma proposta de plano de trabalho, com cronograma estudo arquitetônico e orçamento preliminar, que foi submetida ao edital de financiamento FINEP, tendo sido aprovada, entretanto esta documentação, que poderia configurar como "estudos preliminares" não integrou o processo do RDC 02/2015 de contratação de projetos e execução da obra.

A etapa de estudos preliminares de projetos solicitados pela administração central da UFRB ou pelos Centros de Ensino sempre existiu, mas nunca formalizada como estudos preliminares e plano de trabalho. Esta Superintendência se compromete a rever os seus processos internos dando ênfase formal a execução destas etapas iniciais.

Análise da Auditoria Interna:

Tendo em vista que a própria superintendência reconhece que a documentação que deve integrar os estudos técnicos preliminares não integrou o processo do RDC 02/2015 e se propõe rever seus processos internos no que concerne as etapas antecedentes a elaboração do edital, manteremos a constatação para acompanhamento futuro.

RECOMENDAÇÃO 29

Instituir e aprovar plano de trabalho antes da equipe de planejamento da contratação iniciar a elaboração do termo de referência das licitações.

RECOMENDAÇÃO 30

Enviar processo de contratação para a procuradoria jurídica, apenas quando este já possua em sua composição o plano de trabalho aprovado por autoridade competente.

CONSTATAÇÃO Nº 18

Falhas no planejamento do cronograma de execução de serviços contratados, levando a realização de aditivos contratuais

Um dos motivos se de realizar o planejamento nas aquisições é evitar a aquisição de itens além ou aquém da quantidade necessária, podendo, portanto incorrer em riscos na estimativa de quantidade constante no edital, ser menor que a necessária levando a falta de produtos ou serviços, gerando consequências para a entidade como, por exemplo, a celebração de aditivos contratuais que poderiam ter sido evitados, a realização de novas contratações com objetos similares, a quebra de padronização dos insumos adquiridos e

por fim a utilização de orçamento maior que o previsto, podendo levar ao cancelamento de outros itens previstos no planejamento conjunto das contratações.

Mediante isso, a equipe responsável pela aquisição de bens e serviços juntamente com a unidade requisitante deve buscar maneiras de aproximar o máximo possível a quantidade contratada à realidade da instituição, de modo que se evite desperdícios e novos gastos desnecessários.

Para verificar à adequação da quantidade demandada com a real necessidade da unidade e da instituição como um todo, levando a necessidade de aditivos contratuais, cancelamento de itens e quebra de padronização dos produtos, foram analisados os processos de pregão eletrônico e os RDCs. Nos pregões não se verificou nem a realização de aditivos nem o cancelamento de itens, até mesmo pela estrutura dos objetos licitados, no entanto nos RDCs foi constatado a realização de aditivos, tanto de prorrogação de prazo quanto de alteração de valor.

Consta no processo 23007.003407/2015-19 de RDC (Regime Diferenciado de Contratação) que em 03 de maio de 2016 foi realizado o 1º aditivo de acréscimo de 6,01% do valor global do contrato e prorrogação em 90 dias da execução e vigência. Em 02 de agosto foi realizado o 2º aditivo de prazo, prorrogando em 90 dias a execução e vigência do contrato, assim como o 3º aditivo realizado em outubro de 2016. Em dezembro de 2016 foi solicitado a realização do 4º aditivo, prorrogando em 90 dias a vigência e a execução do contrato e de acréscimo de 18,91% do valor global.

Apesar das realizações dos aditivos de valor serem inferiores a 25% do limite estabelecido pela Lei 8.666/93, seu valor (24,92%) muito se aproxima do limite estabelecido, gerando danos ao cronograma físico financeiro. Isso evidencia que existe fragilidade no planejamento, tanto em virtude do acréscimo de valor atribuído à obra, quanto em decorrência do realizado aditivos de prazo visto que houve prorrogação de 360 dias, sendo que o prazo previsto era 300 dias, ou seja 120% de alteração de prazo.

É importante que nas próximas contratações, o cronograma físico seja realizado com intervalo de tempo maior e mais adequado à realidade da obra, evitando desta forma a realização de aditivos, visto que a realização freqüente de aditivos pode fazer com que a instituição sofra o efeito de “jogo de planilha”, nos casos dos preços estiverem manipulados pela contratada.

Uma das maneiras de se minimizar a realização de aditivos nas contratações, é por exemplo a armazenagem dos dados da execução contratual, de modo que a equipe responsável pela contratação que elaborar os artefatos da próxima licitação, com objeto similar ou mesmo objeto, conte com informações de contratos anteriores, podendo facilitar a definição das quantidades, prazos e dos requisitos da nova contratação.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Esta Superintendência reconhece a existência de dificuldades decorrentes da própria estruturação da sua equipe técnica no passado, não existindo subdivisões em núcleos com atividades bem delimitadas, que refletissem o processo de elaboração da documentação que compõe os processos de RDC, sendo devidamente incumbidos das análises apuradas dos projetos e orçamentos que refletem em delimitações precisas de quantidades, valores e prazos.

Concorreram também para a ocorrência de aditivos de prazo ao contrato supracitado, a falta de uma delimitação precisa do “usuário” do edifício e de suas necessidades por parte da instituição, que pudesse validar os projetos elaborados como suficientes para atendimento do fim institucional proposto, não necessitando então de revisões e/ou acréscimos.

Informamos que atualmente a elaboração de projetos é precedida pela solicitação de nomeação de comissão, pelos setores da UFRB (Centros e Reitoria). Esta comissão representativa do “usuário final da edificação” tem a responsabilidade de informar o programa de necessidades para a edificação, buscando evitar alterações imprevistas durante a execução do objeto.

Informamos também que foi instituída uma Nota Técnica (NT 14/2016), que passou a vigorar em 01/11/2016, que descreve e delimita atribuições e responsabilidades na elaboração, revisão e análise de toda a documentação técnica necessária a elaboração dos editais de contratação de obras.

Quanto ao fluxo de informações de contratos anteriores, ou mesmo de contratos em execução, esta em andamento o processo de estudos para a implantação das funcionalidades do Módulo de Infraestrutura do SIPAC-UFRB, que poderia cumprir, ou ao menos auxiliar, neste processo.

Análise da Auditoria Interna:

Tendo em vista a instituição da Nota Técnica (NT 14/2016) “que descreve e delimita atribuições e responsabilidades na elaboração, revisão e análise de toda a documentação técnica necessária a elaboração dos editais de contratação de obras” possibilitando uma melhor estruturação da equipe técnica responsável pela elaboração de editais e a futura implantação do Módulo de Infraestrutura do SIPAC-UFRB, que permitirá obter informações de contratos anteriores, entende-se que tais ações podem encaminhar a minimização do problema constatado, porém mantém-se a constatação para acompanhamento futuro.

RECOMENDAÇÃO 31

Manter registro histórico da execução real de serviços anteriormente contratados, readequando próximas licitações à prática observada quanto a prazos;

CONSTATAÇÃO Nº 19

Ausência de modelo de execução do objeto contratado

Dentre os riscos analisados nesta auditoria, estão os riscos relacionados com a execução do objeto. De acordo com a metodologia utilizada neste trabalho, deve haver os seguintes pontos:

- Previsão na licitação de um modelo de execução do objeto;
- Descrição do contrato;
- Indicação de como o contrato será executado;
- Resultados pretendidos;
- Logística;
- Cronograma;
- Definição do volume de serviços que serão demandados ao longo do contrato;
- Definição de instrumento formal que será utilizado na solicitação, acompanhamento, avaliação e atestação de serviços;

Isso deve ser realizado para que o acompanhamento e fiscalização do contrato seja realizado de forma concomitante à execução, e sem esses artefatos não é possível realizar esse acompanhamento, gerando conseqüentemente possíveis distorções na execução do objeto, pois as distorções só serão encontradas na fase do recebimento. Portanto, se esse acompanhamento é feito antes de receber o material/serviço o risco de problemas são menores, já que eles serão detectados com antecedência.

Além disso, tais exigências podem ser observadas nas legislações abaixo, , **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993** e **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002** respectivamente:

:

Art. 6º) Para os fins desta Lei, considera-se: (...) IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (...) e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

Art. 58) O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: (...) III - fiscalizar-lhes a execução; (BRASIL, 1993)

Art. 3º) A fase preparatória do pregão observará o seguinte: I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; (BRASIL, 2002)

Além do texto literal previsto na legislação, podem ser encontrados entendimentos do Tribunal de Contas da União, exarados nos seguintes acórdãos, que consideram como boas práticas para execução e fiscalização de contratos a existência de peças de referência que norteiem tais fases.

Tribunal de Contas da União. Acórdão 786/2006-TCU-Plenário.

9.4.3. a mensuração, sempre que possível, da prestação de serviços por resultados segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital que contemple, entre outros, os seguintes pontos básicos:

9.4.3.1. a fixação dos procedimentos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores, valores aceitáveis, etc.;

9.4.3.2. a quantificação ou a estimativa prévia do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle;

9.4.3.3. a definição de metodologia de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços com vistas à aceitação e pagamento;

9.4.3.4. a utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado "ordem de serviço" ou "solicitação de serviço";

9.4.3.5. a definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios;

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

2) Definição do método para quantificar os volumes de serviços a demandar ao longo do contrato, se for o caso, devidamente justificado. No caso da prestação de serviços, deve-se definir métodos de estimativa e mensuração que privilegiem a remuneração da contratada mediante a mensuração de resultados e que eliminem a possibilidade de remunerá-la com base na quantidade de horas trabalhadas não produtivas, visando à economicidade, eficácia e eficiência da contratação, bem como identificar os responsáveis pelas demandas. Por exemplo, pode-se adotar as medições por análise de ponto de função, no caso de desenvolvimento de software.

Diante do exposto, da análise dos processos, tanto de pregões quanto de RDCs, não foi possível identificar os artefatos que devem compor o modelo de execução do objeto contratado, conforme exposto acima. A ausência desse instrumento impossibilita o acompanhamento e fiscalização concomitante à execução do contrato.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

No que compete a fiscalização e ao acompanhamento de obras e serviços via RDC, consideramos que o conjunto de documentos apensados aos processos, isto é, conjunto de projetos, memoriais descritivos, orçamentos, cronogramas e termos de referência, cumprem a função de instrumentar a fiscalização concomitantemente a execução dos contratos.

A instituição da Nota Técnica (NT 14/2016), que passou a vigorar em 01/11/2016, que descreve e delimita atribuições e responsabilidades na elaboração, revisão e análise de toda a documentação técnica necessária a elaboração dos editais de contratação de obras, buscou qualificar a elaboração deste conjunto de documentos que já vinham sendo anexados aos processos, não havendo em si ausência, mas sim falhas pontuais na sua elaboração.

Análise da Auditoria Interna:

Tendo em vista a instituição da Nota Técnica (NT 14/2016) “que descreve e delimita atribuições e responsabilidades na elaboração, revisão e análise de toda a documentação técnica necessária a elaboração dos editais de contratação de obras” possibilitando uma melhor estruturação da equipe técnica responsável pela elaboração de editais a

qualificação da equipe responsável pela elaboração dos documentos que devem elaborar o processo, ainda não garante por si só boas práticas para elaboração e fiscalização dos contratos é uma boa prática da gestão, assim manteremos a constatação para acompanhamento posterior.

RECOMENDAÇÃO 32

Apresentar no conteúdo dos processos licitatórios, nas modalidades Pregão eletrônico e RDC, o modelo de execução do objeto contratado.

CONSTATAÇÃO Nº 20

Ausência de vinculação das autorizações de aquisição/contratação aos objetivos previsto do PDI.

Em continuidade a esta ação de auditoria, após a realização da análise processual, foi enviada uma solicitação de auditoria a Coordenadoria de Licitações e Compras, contendo um questionário com o objetivo de avaliar os controles internos relacionados ao planejamento das aquisições. Dentre os questionamentos levantados, os principais foram referentes ao atendimento das prioridades da instituição, a vinculação das aquisições realizadas com o Plano de Desenvolvimento Institucional, os controles internos utilizados para a priorização de uma compra em detrimento de outra e a comunicação entre a CLC e as unidades requisitantes de material.

Como resposta a esta solicitação de auditoria, foi informado que esta coordenadoria tem a função apenas de elaborar e executar os procedimentos licitatórios, já previamente definidos pela Pró Reitoria de Planejamento- PROPLAN. Não cabendo, portanto, conforme informado pelo coordenador, as ações relacionadas a planejamento e controle das aquisições. Isso faz com que a CLC não possua conhecimento da relação do que é executado com os objetivos definidos no PDI, nem tampouco definir controles para avaliar a necessidade da contratação e definir a priorização de uma aquisição em detrimento de outra.

Além disso, a coordenadoria não recebe informação referente ao grau de prioridade de cada demanda, podendo ser realizadas contratações de menor relevância, quando outras de maior impacto nos fins institucionais poderiam ser priorizadas, fazendo com que em caso de várias demandas e poucos recursos, a CLC não colabore em nenhum critério de priorização de demandas. O que culmina no envio de solicitações a qualquer tempo pelas unidades requisitantes, comportando ainda objetos genéricos e justificativas superficiais evidenciando que não existe uma ordem sequencial nem temporal de prioridade. Tais fatos, foram ainda relatados pelo coordenador, como uma dificuldade no relacionamento com essas unidades.

Outrossim, essa dificuldade é evidenciada na ausência de uma comunicação mais eficaz entre a CLC com essas unidades, visto que a comunicação dá-se apenas por meio de processo com despachos eletrônicos antes de ocorrer o certame, e após sua finalização é enviado um email informando da conclusão do processo e dos próximos passos para a formalização do contrato, sendo uma comunicação meramente formal.

Diante do exposto acima e conforme mencionado no questionário diversas vezes, entende-se que a CLC possui competência apenas para executar o que é pré definido pela PROPLAN, não possuindo desta maneira na CLC, equipe de planejamento que exerça tomada de decisão quanto ao que será adquirido, levando a conclusão de que é uma coordenadoria apenas de execução, visto que mesmo como unidade gestora, exime-se das atividades relacionadas ao planejamento e priorização das aquisições.

Como mencionado acima, a CLC realiza o que é definido pela PROPLAN, mediante isso foram realizados questionamentos a esta Pró- Reitoria visando obter informações acerca do planejamento e sua relação com os objetivos institucionais. Como resposta, foi informado através da SA (Solicitação de Auditoria) 57, que quando da elaboração da PLOA – Planejamento da Lei Orçamentária Anual é feita a previsão orçamentária para as unidades setoriais, mas a liberação efetiva para atendimento das demandas apresentadas pela comunidade acadêmica só ocorre na medida que são liberados pela Secretaria de Planejamento e Orçamento e da liberação dos limites de empenho, sendo que para a definição do grau de priorização, além da disponibilidade orçamentária, são avaliados a finalidade do objeto e a urgência da aquisição para definir a prioridade.

A vinculação da execução mediante aquisições/contratação de bens e serviços com os objetivos descritos no PDI pode ser feita com a utilização dos Sistemas Integrados de Gestão, no entanto esses sistemas ainda encontram-se em processo de consolidação na UFRB, sendo necessário que a vinculação seja feita pela análise qualitativa do alinhamento do planejado com o que se pretende adquirir.

No tocante ao processo de comunicação da Pró Reitoria de Planejamento, com a CLC e com as unidades requisitantes de bens/serviços, ele se fundamenta na seguinte sequência:

- O demandante encaminha sua solicitação para a PROPLAN;
- A PROPLAN avalia quanto a disponibilidade orçamentária, essencialidade e a externalidade gerada e encaminha para CLC;
- A CLC formaliza os processos de compras e realização as aquisições;

Portanto, no que se refere a responsabilidade da CLC no planejamento, é informado pela própria PROPLAN que sua função se concentra na formalização do processo de compras, mas ainda assim a CLC poderia ao menos ter ciência do que será executado no decorrer do exercício, de modo que se evite assimetria da informação entre a coordenadoria e a Pró Reitoria ora mencionada.

Ainda que no presente momento possa ser verificada a existência de um novo PDI aprovado ad referendum pelo presidente do CONSUNI no final do ano de 2016, a UFRB passou dois anos, executando recursos financeiros e orçamentários sem vinculação direta a seu plano maior, o que diminui a importância efetiva dessa peça. Para além de sua publicação, as medidas previstas de alinhamento de ações à execução justificadas no fim institucional, com monitoramento via sistema integrado de gestão se mostra como demanda imperiosa no sentido de trazer utilidade prática à peça de planejamento como instrumento direcionador das aquisições e meio de prestação de contas à comunidade acadêmica dos recursos geridos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Já foram implantados os Módulos de Metas (SIGPP) e de orçamento (SIPAC). O primeiro já está em funcionamento desde 2016, neste sistema está sendo registrado as metas prevista no PDI, o respectivos setores/unidades responsáveis pela execução e quais serão as fontes de financiamentos de tais ações. O segundo em funcionamento desde janeiro/2017, são alocados os recursos orçamentário por setor/unidade, estes demandam e consomem objetos de gasto (material e serviços), solicitados até o limite previsto na alocação dos recursos, para o atingimento das metas previstas Modulo Metas.

Ressaltamos que funcionamento dos dois módulos possibilitara construção do planejamento de aquisição, além de gerar maior transparência e agilidades nos processos.

Análise da Auditoria Interna:

Considerando que a Pro Reitoria de Planejamento- PROPLAN implantou os módulos necessários para a vinculação das metas do PDI com as solicitações de aquisição realizada pelas unidades, é possível que através da atuação em conjunto desses sistemas e o uso adequado pelos responsáveis, o processo de planejamento se torne efetivo através do alinhamento e cumprimento das metas. Entretanto, manteremos a constatação para acompanhamento futuro.

RECOMENDAÇÃO 33

Vincular as autorizações de aquisições/contratações às ações do PDI, mediante monitoramento da execução físico/financeira através do sistema integrado SIGPP.

Cruz das Almas, 23 de fevereiro de 2017.

Igor Dantas Fraga
Chefe da Auditoria Interna
Siape 1560345

Aline Barbosa de Oliveira
Assistente em Administração
Siape- 2323921

