

Tipo de Serviço de Auditoria:	Avaliação
Período de realização:	Setembro a Dezembro/ 2024
Responsável:	Carmen Thereza Pietsch Cunha Mendonça
Relatório nº:	20240001
Item PAINT:	Gestão e Fiscalização de Contratos

RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA

1 INTRODUÇÃO

Conforme previsto no PAINT 2024 e em conformidade com as normas nacionais e internacionais de Auditoria Interna aplicáveis ao serviço público federal, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a Gestão e Fiscalização de Contratos na UFG.

2 OBJETIVO

O objetivo geral deste trabalho foi avaliar, por amostragem, a conformidade da gestão e fiscalização nos contratos celebrados pela UFG.

3 ESCOPO E METODOLOGIA

O escopo definido, que abrangeu o macroprocesso de gestão e fiscalização nos contratos celebrados pela UFG, foi a análise dos controles internos administrativos da gestão e fiscalização dos contratos contínuos de serviços de mão de obra da UFG.

A metodologia utilizada foi a pesquisa documental, mediante estudo da legislação e normativos relativos ao assunto, análise de dados dos processos de contratação de serviços terceirizados, e entrevistas com servidores que exercem as atividades de fiscalização de contratos.

Depois da reunião inicial realizada com a Diretora de Administração da Pro Reitoria de Administração - PROAD, foram enviadas duas Solicitações de Auditoria (doc. SEI 4857844 e 4869866) com questionamentos acerca dos processos e procedimentos adotados em relação aos contratos de mão de obra.

Conforme resposta obtida pela Solicitação de Auditoria 001, foram identificados 13 contratos em vigor trazidos no Quadro 01:

Quadro 01: Contratos de mão de obra vigentes na UFG

PROCESSO Nº	OBJETO	CONTRATO Nº	VALOR ANUAL DO CONTRATO
23070.047923/2019-15	Serviço de vigilância armada e ostensiva	528/2020	R\$ 8.239.965,36
23070.008067/2019-82	Serviço de vigilância armada e ostensiva	185/2020	R\$ 1.186.000,00
23070.013054/2021-40	Serviço de manuseio de alimentos e lavanderia	363/2021	R\$ 617.199,24
23070.030793/2020-15	Serviços de limpeza, conservação e asseio	276/2022 278/2022	R\$ 2.700.000,00 R\$ 5.927.099,99
23070.068340/2022-23	Serviços de manutenção em instalações físicas, predial, sistemas de telefonia e lógica, e equipamentos	529/2022	R\$ 4.590.014,26
23070.067029/2022-67	Serviço de apoio administrativo e agente de portaria	522/2022	R\$ 4.066.809,84
23070.031101/2023-07	Serviços de impressão e acabamento gráfico e outros da indústria gráfica	646/2023	R\$ 2.170.728,00
23070.039996/2023-10	Serviços de limpeza, conservação e asseio	720/2023	R\$ 197.983,20
23070.052730/2023-62	Serviços de limpeza, conservação e asseio	721/2023	R\$ 484.867,42
23070.046243/2023-61	Serviços de limpeza, conservação e asseio	001/2024	R\$ 2.739.120,00
23070.038280/2023-03	Serviço de apoio administrativo e operacional: motoristas, mecânico, carregador, lavador, almoxarife, auxiliar de manutenção e sub encarregado de escritório	193/2024	R\$ 1.322.513,58
23070.047231/2023-53	Serviços de manutenção de parques e jardins	270/2024	R\$ 3.672.136,44
23070.053575/2023-00	Serviços de motoristas	325/2024	R\$ 2.020.713,12

Este relatório limita-se a analisar a parte de controles relacionados à gestão dos contratos dos serviços de mão de obra, não se concentrando na análise da legalidade da contratação do serviço de forma aprofundada.

4 BASE LEGAL UTILIZADA

- Lei nº 14.133/2021
- Decreto nº 11.246/2022
- Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
- Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS/ UFG 2023-2027

5 RESULTADOS DOS EXAMES

De acordo com o artigo 6º da Lei 14.133/2021, consideram-se:

“XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

XVI - serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos;”

Já o artigo 169 da mesma Lei de Licitações explica que:

“As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

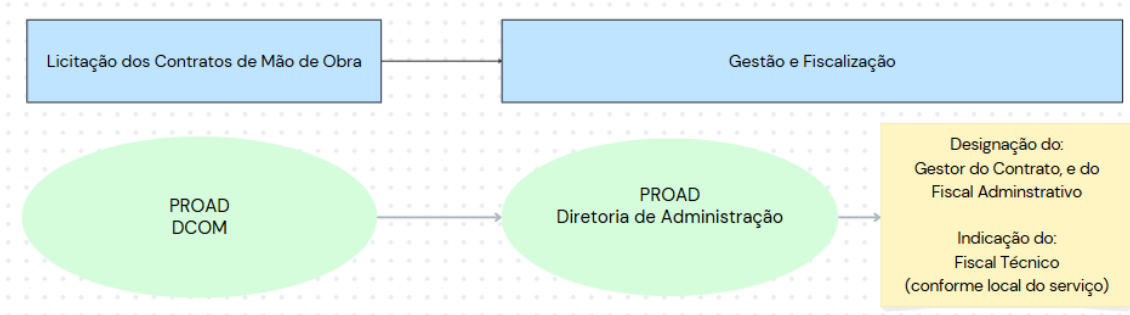
I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.”

Na UFG, o início do fluxo dos processos de gestão e fiscalização acontece da seguinte forma:

Figura 01: Início dos processos de mão de obra



Assim, depois de licitados na Diretoria de Compras, os processos são encaminhados para a Diretoria de Administração, onde são realizadas a gestão e fiscalização dos contratos de mão de obra. O gestor e fiscal administrativo fazem parte do quadro da Diretoria de Administração. Já o fiscal técnico pertence ao quadro do local onde o serviço está sendo efetuado, para melhor controle.

Como exemplo, o fiscal técnico de um contrato de vigilância é lotado na Secretaria de Promoção da Segurança e Direitos Humanos/UFG. O fiscal técnico de um contrato de manutenção predial é lotado na Seinfra. O fiscal técnico de um contrato de apoio administrativo é lotado na Reitoria.

A Auditoria Interna entende que esta dinâmica está bem adequada ao processo adotado. Todavia, deve-se sempre atentar para a quantidade de fiscais disponíveis para o trabalho, bem como para a capacitação oferecida para eles, uma vez que esta última é fundamental para o bom atendimento do fim desejado.

A partir destes pontos e avaliações, passa-se a notificação dos Achados detectados por esta Auditoria Interna.

ACHADO 01 – Falta de transparência ativa na divulgação da relação de contratos de mão de obra.

Fato

Ao buscar a relação de contratos de mão de obra vigentes na UFG, foi identificado que essa listagem não está amplamente divulgada para consulta pública, tendo sido necessária a requisição das informações via Solicitação de Auditoria 001.

Manifestação unidade auditada

Foi solicitado à Diretoria de Administração as seguintes informações (Sei 4857844):

1. A relação (seja em planilha ou a indicação de acesso ao devido sistema, caso tenha) contendo todos os processos de mão de obra atualmente vigentes na UFG, que esta Diretoria de Compras gerencia.

A Diretoria de Administração se manifestou (Sei 4868358) com um quadro similar ao Quadro 01, relacionando os contratos vigentes com os respectivos números do processo SEI, nome do fornecedor, objeto contratado, e número do contrato.

Análise da equipe de auditoria

As informações publicadas em transparência ativa são aquelas disponibilizadas pelos órgãos e entidades, independentemente de solicitação, utilizando principalmente a internet. A disponibilização proativa de informações de interesse público, além de facilitar o acesso dos cidadãos sobre decisões e iniciativas governamentais, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelece, inclusive, um conjunto mínimo de informações que devem ser publicadas por todos os órgãos e entidades, obrigatoriamente, em seus sites oficiais. São informações financeiras como orçamento, despesas, licitações, contratos, bem como institucionais, a exemplo da estrutura organizacional, ações e programas, entre outras.

RECOMENDAÇÃO

Recomendação 01: Recomenda-se que os contratos de mão de obra da Universidade Federal de Goiás em vigor sejam devidamente publicados no site oficial da Diretoria de Administração da Pro Reitoria de Administração para ampliação da divulgação, uma vez que são contratos públicos.

ACHADO 02 – Inexistência de Manual de Fiscalização para serviços de mão de obra da Universidade Federal de Goiás

Fato

Apesar de não haver um manual de fiscalização da instituição, foi identificada pela equipe de auditoria, que existe um diretivo chamado Procedimento Operacional Padrão - POP orientam os terceirizados do serviço de vigilância na execução dos serviços. Mas, na análise dos processos, esse foi o único documento mencionado, e somente neste tipo de serviço.

Manifestação unidade auditada

De acordo com a Diretora Administrativa, os contratos de limpeza possuem uma orientação formal que é fornecida apenas pela empresa contratada. Quanto aos POPs relacionados aos serviços de vigilância, eles são divulgados apenas internamente por questões de segurança da informação. E que não existe um manual de instruções para o pessoal que presta serviços administrativos, porque existem especificidades de trabalho em cada posto.

Análise da equipe de auditoria

A elaboração de um manual próprio da Universidade Federal de Goiás, que inclua mapa de riscos dos serviços, faz-se necessária para orientar e dar segurança para os prestadores de serviço. O Manual pode servir como uma ferramenta fundamental para garantir a segurança e saúde dos trabalhadores, prevenindo acidentes, conscientizando os colaboradores, e estimulando o cumprimento da legislação. Mesmo com a diversidade existente, a Universidade possui elementos e requisitos próprios que deveriam ser observados na execução dos serviços.

RECOMENDAÇÃO

Recomendação 02: Recomenda-se que Universidade Federal de Goiás elabore um ou vários Manuais de Execução de Serviços de Mão de Obra da instituição, incluindo o respectivo Mapa de Riscos, considerando a diversidade, características, e frentes de atuação.

ACHADO 03 – Diferentes modelos de contratação em um mesmo tipo de serviço: contratação apenas de serviço; e serviço e material.**Fato**

Dos processos relacionados na Solicitação de Auditoria 001, foi identificada pela equipe de auditoria, que existem 5 contratos de limpeza em vigor. Desses 5 contratos, existe uma variedade de tipos de contratações. Em alguns processos, o contrato é só de serviço; outros de serviço, com uma parte serviço e material; e o último contrato feito com serviço e material.

Quadro 02: Contratos de limpeza

PROCESSO	CONTRATO	VALOR ANUAL CONTRATADO	TIPO DE CONTRATO
23070.030793/2020-15	276/2022 278/2022	R\$ 2.700.000,00 R\$ 5.927.099,99	Contrato de serviço
23070.039996/2023-10	720/2023	R\$ 197.983,20	Contrato de serviço
23070.052730/2023-62	721/2023	R\$ 484.867,42	Contrato de 3 itens (localidades) só serviço, e de 1 item (Campus de Goiás) de serviço com material
23070.046243/2023-61	001/2024	R\$ 2.739.120,00	Contrato de serviço e material

Manifestação unidade auditada

Em conversa com a Diretora de Administração, ela explicou que ainda estão estudando os melhores modelos de contratação, e que existe uma tendência de se passar para o modelo de contratação de serviço mais material.

Análise da equipe de auditoria

Apesar da tendência de se passar para o modelo de contratação de “serviço mais material”, é imperioso justificar no processo a mudança de padrão, de forma a evidenciar a vantagem do novo tipo de contratação. A variabilidade de tipos de contratos pode acontecer, desde que seja justificada a mudança. Se a contratação mais, ou menos completa, for a melhor solução, é necessário que se expliquem as razões que fundamentam a decisão.

RECOMENDAÇÃO

Recomendação 03: Recomenda-se que nos próximos contratos de serviço de mão-de-obra, em que se possa optar por incluir os materiais, em especial nos contratos de serviço de limpeza, que se faça um estudo prévio e justificativa da vantajosidade da contratação do tipo de contrato a ser elaborado, seja o com material, ou o sem material incluso.

ACHADO 04 – Inexistência de fiscalização das práticas sustentáveis contratadas

Fato

Conforme se pode observar nos processos de contratação de mão de obra, no início do procedimento de contratação, são inseridos requisitos de sustentabilidade nos documentos licitatórios.

Com exemplos, pode-se ver no processo SEI 23070.013054/2021-40, que contrata serviço de manuseio de alimentos e lavanderia, diz o Termo de Referência (1935009) que os requisitos da contratação abrangem Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos ou Declaração de Sustentabilidade Ambiental. No processo SEI 23070.030793/2020-15, o documento SEI Estudo Preliminar (1433652) que contrata serviços de limpeza, conservação e asseio, afirma que o contrato está em consonância com o Plano de Logística Sustentável da UFG, e que tem compromisso com a sustentabilidade, visando eliminação do desperdício, e gestão integrada de resíduos entre outras boas práticas ambientais.

Ocorre que, em análise dos processos, não há nenhum documento comprobatório de fiscalização ou cumprimento dos requisitos de sustentabilidade inseridos. Ou seja, não se sabe se a empresa realmente cumpre ou não com o seu dever de proteger o meio ambiente, conforme foi demandado em edital.

Manifestação unidade auditada

Em conversa com a Diretora de Administração, ela disse que realmente há inserção de critérios de sustentabilidade nos documentos da licitação, mas que a fiscalização do contrato em si é pequena. Que, todavia, a Diretoria de Meio Ambiente da Seinfra faz as

ações gerais voltadas para a sustentabilidade na UFG, e, quando verificada alguma situação específica e pontual, atua e notifica os prestadores infratores.

Análise da equipe de auditoria

A fiscalização da sustentabilidade deve ser avançada em todos os campos da UFG, inclusive nos contratos de serviços de mão de obra. O PLS/UFG é um documento oficial da instituição que propõe um Plano de ações e metas de logística sustentável, e é base deste direcionamento. O Eixo 01: “Promoção da racionalização e do consumo consciente de bens e serviços” tem como um dos seus objetivos: “Otimizar processos de gestão de resíduos”. O Eixo 05: “Inclusão dos negócios de impacto nas contratações públicas” tem como um dos seus objetivos: “Ampliar as contratações em conformidade com a logística sustentável”. O Eixo 06: “Divulgação, conscientização e capacitação acerca da logística sustentável” tem como seu objetivo: “Divulgar práticas para conscientização sobre logística sustentável”.

Assim, não há outro caminho para o fortalecimento das práticas de sustentabilidade, senão uma fiscalização gradual e construtiva.

RECOMENDAÇÃO

Recomendação 04: Recomenda-se que haja fiscalização das práticas sustentáveis exigidas em edital licitatório dos serviços de mão de obra contratados pela UFG, com posterior emissão de relatórios.

CONCLUSÃO

Neste Relatório de Auditoria foi avaliada a conformidade da gestão e fiscalização dos contratos contínuos de serviços de mão de obra da UFG. Foram analisados os controles de gestão e fiscalização relativo aos 13 processos vigentes na instituição.

Nesta avaliação foram encontrados 04 Achados:

ACHADO 1. Falta de transparência ativa na divulgação da relação de contratos de mão de obra;

ACHADO 2. Inexistência de Manual de Fiscalização para serviços de mão de obra da Universidade Federal de Goiás;

ACHADO 3. Diferentes modelos de contratação em um mesmo tipo de serviço: contratação apenas de serviço; e serviço e material;

ACHADO 4. Inexistência de fiscalização das práticas sustentáveis contratadas.

Para estes achados, foram emitidas as 04 recomendações elencadas a seguir:

Recomendação 01: Recomenda-se que os contratos de mão de obra da Universidade Federal de Goiás em vigor sejam devidamente publicados no site oficial da Diretoria de Administração da Pro Reitoria de Administração para ampliação da divulgação, uma vez que são contratos públicos.

Recomendação 02: Recomenda-se que Universidade Federal de Goiás elabore um ou vários Manuais de Execução de Serviços de Mão de Obra da instituição, incluindo o respectivo Mapa de Riscos, considerando a diversidade, características, e frentes de atuação.

Recomendação 03: Recomenda-se que nos próximos contratos de serviço de mão-de-obra, em que se possa optar por incluir os materiais, em especial nos contratos de serviço de limpeza, que se faça um estudo prévio e justificativa da vantajosidade da contratação do tipo de contrato a ser elaborado, seja o com material, ou o sem material incluso.

Recomendação 04: Recomenda-se que haja fiscalização das práticas sustentáveis exigidas em edital licitatório dos serviços de mão de obra contratados pela UFG, com posterior emissão de relatórios.

Sendo assim, consideramos que, desde que atendidas as recomendações, com base nos trabalhos realizados e nas situações encontradas, a Gestão e Fiscalização de Contratos da UFG, estão em conformidade com as normas e princípios da Administração Pública.

Em 20 de dezembro, 2024

Equipe:

Carmen Thereza Pietsch Cunha Mendonça

Emerson Santana de Souza

Daniela Vieira de Oliveira

Márcya Cristina Gomes de Oliveira

Apoio:

Gislayne de Souza Nunes