



Fundação Universidade Federal do Acre
Auditoria Interna

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO 01/2022

Gestão e Fiscalização dos Contratos

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDIN	Auditoria Interna
CEFCC	Coordenadoria de Execução e Fiscalização de Contratos e Convênios
CGU	Controladoria Geral da União
DCC	Diretoria de Contratos e Convênios
IN	Instrução Normativa
UFAC	Universidade Federal do Acre

Sumário

INTRODUÇÃO	4
RESULTADOS DOS EXAMES	7
1 Inexistência de procedimentos/rotinas formalizados relativos à Gestão e Fiscalização dos Contratos.	7
2 Ausência de definição das competências da Coordenadoria de Execução e Fiscalização de Contratos e Convênios.	8
3 Ausência de Gerenciamento de Riscos na Gestão e Fiscalização Contratual	9
4 Processos de Gestão e Fiscalização inadequados	11
CONCLUSÃO	13
ANEXOS	15
I – Manifestação da unidade auditada	15
II – Análise da equipe de auditoria	16

INTRODUÇÃO

A avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

O presente trabalho foi realizado em decorrência do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT), exercício 2022, elaborado de acordo com a Instrução Normativa nº 9, de 09 de outubro de 2018 e aprovado pela Resolução Conselho Diretor nº 43, de 29 de dezembro de 2021.

Tal trabalho se justifica na importância da verificação dos controles instituídos para o acompanhamento da execução contratual, com vistas a garantir eficácia administrativa e economicidade dos recursos públicos. O objetivo geral dos trabalhos consistiu em avaliar os controles internos da Gestão e Fiscalização dos Contratos, levando em conta o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017; a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de 10 de maio de 2016; a Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017; a Política de Governança, Gestão de Riscos, Controles e Integridade da UFAC; e o Manual de Gestão de Riscos da UFAC.

Os exames recaíram sobre a existência de procedimentos/rotinas formalizados acerca da Gestão e Fiscalização Contratual, a definição das funções/competências das áreas envolvidas, a presença de controles internos, a existência de estrutura adequada, a definição de objetivos dos processos de trabalho e a existência de gerenciamento de riscos.

Não fez parte do escopo da auditoria a avaliação dos controles internos dos convênios, em razão da baixa materialidade em comparação com os valores dos contratos, especificamente os contratos de natureza continuada. Dessa forma, em razão da materialidade, o escopo da auditoria abrangeu os contratos administrativos de natureza continuada, particularmente os contratos 48/2018 e 60/2018. Também não foi escopo da auditoria a verificação dos processos de pagamentos dos contratos, bem como a verificação das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas.

O planejamento dos trabalhos foi orientado no sentido de que ao final fosse possível responder as seguintes questões de auditoria:

Há procedimentos/rotinas formalizados que em relação à Gestão e Fiscalização Contratual?

As funções/competências/atribuições estão claramente definidas em normativos internos em relação à Gestão e Fiscalização Contratual?

A estrutura disponível da Gestão e Fiscalização dos Contratos está adequada?

Há capacitação dos servidores em relação à Gestão e Fiscalização Contratual?

Foram definidos objetivos para a Gestão e Fiscalização dos Contratos?

Há um processo permanente de identificação e análise dos riscos que impactam o alcance dos objetivos da Gestão e Fiscalização dos Contratos?

São adotados procedimentos de monitoramento contínuo que observam indicativos de fraquezas nas atividades de controle ou na estrutura de controle interno?

De acordo com o Regimento Geral da UFAC, a Diretoria de Contratos e Convênios (DCC) é o setor responsável pela coordenação, orientação e controle das atividades de celebração de contratos e convênios. Além disso, tem a competência registrar e atualizar os dados e informações sobre contratos e convênios.

A DCC conta com três coordenadorias criadas pela Resolução nº 62, de 14 de setembro de 2009: Coordenadoria de Elaboração de Contratos e Convênios; Coordenadoria de Controle de Contratos e Convênios; e Coordenadoria de Execução e Fiscalização de Contratos e Convênios (CEFCC). Contudo, somente a última está implantada e em funcionamento.

Atualmente, a Diretoria de Contratos e Convênios possui seis servidores em seu quadro: três Administradores e três Assistentes em Administração¹. Segundo o diretor, dois administradores passaram a compor a equipe em setembro de 2022, antes disso a DCC contava com quatro servidores. A Coordenadoria de Execução e Fiscalização de Contratos e Convênios possui dois servidores, sendo um deles o coordenador.

Para o desenvolvimento dessa auditoria foram realizadas indagações orais e escritas. A oral se fundamentou em reuniões para entender como funciona o setor de Gestão e Fiscalização dos Contratos e para elaboração do fluxograma do processo de trabalho. As

¹ Informação repassada pela DC no Despacho nº 1170/2022 do processo 23107.016912/2022-24.

escritas foram avaliadas por meio de documentação encaminhada a esta Unidade de Auditoria Interna por meio de análise documental.

Os trabalhos foram realizados durante o exercício de 2022 e início de 2023 na sede da Universidade Federal do Acre, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

RESULTADOS DOS EXAMES

1 Inexistência de procedimentos/rotinas formalizados relativos à Gestão e Fiscalização dos Contratos.

O art. 8º, XI, da IN CONJUNTA MP/CGU Nº 01/2016², estabelece que os controles internos da gestão devem ser desenhados e implementados em consonância com o princípio de definição de políticas e normas que suportem as atividades de controles internos da gestão. Além disso, os controles internos da gestão têm como objetivo proporcionar a eficiência, a eficácia e a efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações.

À luz das boas práticas de gestão é nítido que processos de trabalho tais como o de gestão e fiscalização de contratos reclamam o estabelecimento de mecanismos padronizados de controle uma vez que, por si só, sua vasta gama de atividades com diferentes níveis de complexidade e dos quais participam diversos agentes constitui fonte de vulnerabilidade.

Nesse contexto, para diminuir as chances de erros operacionais é desejável a implementação de arranjos administrativos, a exemplo de fluxos, desenhos, manuais, instruções formalizadas, documentos padronizados, o que não se verificou no decorrer dos trabalhos.

De acordo com a Diretoria de Contratos e Convênios³, são utilizadas as instruções e legislação vigente tais como a IN 05/2017, minutas disponibilizadas pela AGU e manuais disponíveis no *comprasnet*.

De fato, percebe-se que a diretoria envida esforços na busca por orientações normativas acerca da Gestão e Fiscalização Contratual. No entanto, tal iniciativa não é capaz de suprir a ausência de procedimentos formalizados e padronização das atividades, permanecendo sujeitos a uma maior possibilidade de erros, omissões e dificuldade de responsabilização dos agentes envolvidos na gestão e fiscalização contratual.

² Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, da Controladoria Geral da União e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

³ Processo 23107.016912/2022-24, Despacho nº 1170/2022.

A elaboração de rotinas formalizadas reflete diretamente no alcance dos objetivos institucionais, uma vez que sua edição possibilita a uniformização das ações da Coordenadoria de Execução e Fiscalização de Contratos e Convênios, melhor orientação aos servidores envolvidos na gestão e fiscalização contratual, visualização de melhor alocação de recursos humanos a depender das atribuições e reponsabilidade de cada servidor ou unidade.

A padronização possibilita que a gestão adote, para fatos ou casos semelhantes, ações correlatas, além de gerar especialização nos diversos assuntos afetos à gestão e fiscalização contratual, como por exemplo a instrução processual para a formalização dos procedimentos de análise de repactuação, reajuste e reequilíbrio dos contratos, alteração e prorrogação contratual, apuração e aplicação de sanções etc.

Critérios: IN CONJUNTA 01/2016, art.2º, V; art. 8º, XI; e Art. 11, I; Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, art.4º, IX.

Recomendação

Instituir procedimentos/rotinas formalizados acerca da Gestão e Fiscalização dos Contratos.

2 Ausência de definição das competências da Coordenadoria de Execução e Fiscalização de Contratos e Convênios.

A IN CONJUNTA 01/2016 em seu art. 21, I, informa que são princípios da boa governança a liderança, na qual as competências e responsabilidades devem estar identificadas para todos que gerem recursos públicos. Na mesma linha, o Decreto nº 9.203/2017⁴ em seu art. 4º, X, expressa que são diretrizes da governança pública a definição formal das funções, competências e responsabilidades.

A Diretoria de Contratos e Convênios (DCC) possui as competências registradas no Regimento Geral, especificamente no art. 147:

Art. 147. Compete à Diretoria de Contratos e Convênios:
I – coordenação, orientação e controle das atividades de celebração de contratos e convênios, assim como seus respectivos termos aditivos, e

⁴ Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

publicações de editais, contratos e convênios no Diário Oficial da União; II – registrar e atualizar os dados e informações sobre contratos e convênios, inclusive aditivos e alterações em sistemas cadastrais e bancos de dados instituídos pela legislação federal.

Na estrutura do SIORG, essa Diretoria possui três coordenadorias, conforme informado no processo administrativo 23107.016912/2022-24: Coordenadoria de Elaboração de Contratos e Convênios; Coordenadoria de Controle de Contratos e Convênios; e Coordenadoria de Execução e Fiscalização de Contratos e Convênios (CEFCC). No Regimento Geral da UFAC não há menção às coordenadorias. Instada a se manifestar acerca da criação e competências das coordenadorias, foi encaminhado a Resolução nº 62, de 14 de setembro de 2009.

Essa resolução aprova a estrutura administrativa das Pró-Reitorias e cria as citadas coordenadorias. Contudo, não há referências às competências ou atribuições. Essa ausência pode acarretar omissões, dificuldades de responsabilização dos agentes envolvidos na gestão e fiscalização contratual e não observância do princípio da segregação de funções.

Critérios: IN CONJUNTA 01/2016, art. 11, I, d. Art. 21, I; Decreto nº 9.203/2017, art. 4º, X.

Recomendação

Definir formalmente as competências/atribuições da Coordenadoria de Execução e Fiscalização de Contratos e Convênios.

3 Ausência de Gerenciamento de Riscos na Gestão e Fiscalização Contratual

No decorrer dos trabalhos, verificou-se que o gerenciamento de riscos na Gestão e Fiscalização dos Contratos ainda não foi iniciado. Ademais, os objetivos dos processos de trabalho da unidade não foram definidos e, conforme reunião⁵ com a DCC e com o coordenador da CEFCC, foi informado que o setor está iniciando o mapeamento dos processos da diretoria.

A IN CONJUNTA Nº 01/2016 estabelece em seu art. 8º, VI, que os controles internos da gestão devem ser desenhados e implementados em consonância com o princípio

⁵ Reunião realizada na sala da Diretoria de Contratos e Convênios em 14/02/2023 às 09:00h.

da clara definição dos objetivos, para que possibilite um eficaz gerenciamento de riscos. Na mesma linha, o Decreto nº 9.203/2017, art. 5, II, apresenta a estratégia como um dos mecanismos para o exercício da boa governança pública, que compreende a definição dos objetivos para que seja possível o alcance dos resultados pretendidos.

O Manual de Gestão de Riscos da UFAC, item 6.1, estabelece que no processo de elaboração do Plano de Gestão de Riscos, a análise do ambiente tem a finalidade de colher informações para apoiar a identificação de eventos de riscos, elaborar um diagnóstico sobre o setor ou a instituição, bem como contribuir para a escolha de ações mais adequadas para assegurar o alcance dos objetivos do macroprocesso/processo de trabalho.

Em relação ao processo de trabalho, o art. 24 da Política de Gestão de Governança, gestão de Riscos, Controles e Integridade da UFAC estipula que o Gestor de Riscos é responsável por realizar o mapeamento dos processos de trabalho que devam ter os riscos gerenciados.

Nesse sentido, o art. 9º da IN CONJUNTA 01/2016 e o art. 26 da Política de Gestão de Governança, gestão de Riscos, Controles e Integridade da UFAC estabelecem que os controles internos devem ser estruturados para oferecer segurança razoável ao alcance dos objetivos da organização. A existência de objetivos claros é pré-requisito para a eficácia do funcionamento dos controles internos da gestão.

Na mesma linha, o art. 3º, da IN CONJUNTA 01/2016, estabelece que os objetivos estabelecidos pelos órgãos e entidades da administração pública, e os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam obstaculizar o alcance desses objetivos, devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais.

Dos normativos expostos acima, depreende-se que para a realização do Gerenciamento de Riscos, inicialmente há necessidade de identificação dos processos de trabalho, elaborar o mapeamento/fluxograma desses processos, identificar os objetivos de cada processo/subprocesso de trabalho. Assim, pode-se dar início à identificação dos eventos de riscos que possam impactar os objetivos identificados, ou seja, seguir a metodologia de elaboração do Plano de Gestão de Riscos, disposta no Manual de Gestão de Riscos da UFAC.

Critérios: IN 01/2016, art. 8º, VI e art. 11, II, III; Política de Gestão de Governança, gestão de Riscos, Controles e Integridade da UFAC, art. 24 e 26; Manual de Gestão de Riscos da UFAC, item 6.1; e Decreto nº 9.203/2017, art. 5, II.

Recomendação

Elaborar plano de ação com etapas e cronograma de modo a dar início ao Plano de Gestão de Riscos da Gestão e Fiscalização dos Contratos, conforme metodologia estipulada no Manual de Gestão de Riscos da Universidade.

4 Processos de Gestão e Fiscalização inadequados

Para verificar os processos administrativos referentes à Gestão e Fiscalização de Contratos, foram analisados dois processos relativos aos contratos ativos da universidade: contrato 48/2018 e o contrato 60/2018. Dos exames, constatou-se que algumas etapas do processo de fiscalização são feitas no mesmo processo licitatório inicial. Um processo administrativo não é aberto para as atividades de gestão e fiscalização contratual exclusivamente.

Dessa forma, para melhor entender o processo de Gestão e Fiscalização Contratual do setor, elaborou-se um fluxograma com as etapas atinentes ao processo de trabalho, a partir da assinatura do contrato. Para ajustes ao fluxograma, foi realizada reunião⁶ com a DCC e com o coordenador da CEFCC. Esses ajustes permitiram verificar pontos de vulnerabilidade no processo. Uma das fragilidades é o fato de não abrirem um processo específico para a gestão e fiscalização.

Como dito anteriormente, algumas etapas da fiscalização são realizadas no próprio processo licitatório e, dependendo da inconsistência, vários processos são abertos para registros das ocorrências pela equipe de fiscalização. Um processo específico para o acompanhamento da execução contratual facilita o registro de todas as ocorrências durante a vigência da prestação dos serviços, sendo observadas as providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais. Assim sendo, a equipe de fiscalização prestará o apoio necessário à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor

⁶ Reunião realizada na sala da Diretoria de Contratos e Convênios em 14/02/2023 às 09:00h.

de Gestão e Fiscalização Contratual para a formalização de providências que o caso demande, como exemplo, repactuação, aplicação de sanções, alterações etc.

Outra fragilidade encontrada se refere ao acompanhamento dos prazos contratuais. Atualmente, esse acompanhamento é realizado pela DCC e CEFCC pelo site do governo *comprasnet*. Nesse site, há a indicação dos processos que estão com prazo a vencer, contudo, a equipe de fiscalização por muitas vezes não acompanha ou desconhece essa atribuição, ficando a cargo do setor realizar esse papel ou recebendo a informação pela equipe de fiscalização de contratos que estão com prazo exíguo.

O art. 40, §3º, da IN 05/2017, estabelece que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática. As inconsistências apontadas prejudicam o monitoramento da execução do contrato, bem como tornam os controles internos da Gestão e Fiscalização de Contratos frágeis, visto que o monitoramento tem o objetivo de aferir a eficácia, eficiência e economicidade das atividades de controles implementados pela gestão.

Critérios: IN 01/2016, art. 11, III e V; IN 05/2017 art. 40, §3º.

Recomendação

- 1- Adotar processo administrativo específico para acompanhamento de cada contrato sujeito à fiscalização, a fim de reunir todas as etapas de Gestão e Fiscalização;
- 2- Utilizar meios automatizados/sistemas/softwarewares para controle dos prazos contratuais.

CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu avaliar os controles internos da gestão de contratos e convênios, tendo como escopo principal os contratos administrativos de natureza continuada, especificamente no que tange à sua fiscalização.

A abordagem teve como enfoque: a) a existência de procedimentos/rotinas formalizados; b) adequada definição de funções/competências/atribuições; c) adequação da estrutura disponível; c) capacitação dos servidores; d) existência de um processo permanente de identificação, análise e tratamento dos riscos que impactam o alcance dos objetivos da Gestão e Fiscalização dos Contratos.

Os resultados dos exames apontaram que o setor de Gestão e Fiscalização dos Contratos carecem de procedimentos/rotinas formalizados, aumentando o nível de suscetibilidade a erros operacionais, omissões e dificuldades na padronização das atividades.

Verificou-se que a Coordenadoria de Execução e Fiscalização de Contratos e Convênios não possui as competências/atribuições definidas normativamente, contribuindo para ocorrência de omissões e dificuldades da responsabilização dos agentes.

Ademais, constatou-se que não há um processo de Gerenciamentos de Riscos iniciado no setor, o que coloca em risco o alcance dos objetivos institucionais a cargo da unidade.

Por fim, constatou-se que não há um processo administrativo específico para as atividades de Gestão e fiscalização Contratual. Tal condição fragiliza o acompanhamento da execução contratual e o registro das ocorrências durante a vigência da prestação de serviços.

Como possíveis causas dos achados acima expostos, aponta-se: deficiência no planejamento das atividades; ausência de mapeamento dos processos; ausência de padronização das atividades; e ausência de planejamento para Gerenciamento de Riscos.

Os benefícios desta auditoria relacionam-se à padronização das atividades, competências e atribuições claramente definidas, contribuindo para maior eficiência na Gestão e Fiscalização dos Contratos, observação do princípio da segregação de função, melhor fiscalização no cumprimento das obrigações contratuais, redução nos riscos associados

processos de trabalho. Como consequência, maior probabilidade de alcance dos objetivos institucionais.

Anne Valeria N. de Andrade
Auditora

À consideração superior
De acordo.

Diego Silva de Alencar
Auditor-Geral

ANEXOS

I – Manifestação da unidade auditada

Instada a se manifestar em relação ao teor dos Resultados dos Exames, a Diretoria de Contratos e Convênios por meio do Despacho nº 201/2023, processo administrativo 23107.016912/2022-24, encaminhou as seguintes manifestações:

Achado nº 1

“A Diretoria de Contratos e Convênios iniciou a elaboração de manual de gestão e fiscalização de contratos administrativos, cuja data prevista para conclusão é de 6 (seis) meses.”

Achado nº 2

“Considerando que a Resolução nº 62, de 14 de setembro de 2009, aprovou a estrutura da Diretoria de Contratos e Convênios da seguinte forma:

- a) Secretaria;
- b) Coordenadoria de Controle de Contratos e Convênios - CCCC;
- c) Coordenadoria de Fiscalização e Execução de Contratos e Convênios - CFECC;
- d) Coordenadoria de Elaboração de Contratos e Convênios - CECC;

Considerando que atualmente somente a CFECC conta com coordenador designado, investido de Função Gratificada, esta diretoria irá propor junto à PRAD/REITORIA as competências/atribuições das 3 (três) coordenadorias no prazo de até 15 (quinze) dias.”

Achado nº 3

“A DCC propões elaborar o Plano de Gestão de Riscos da Gestão e Fiscalização dos Contratos no prazo de até 1 (um) ano.”

Achado nº 4

“A Diretoria de Contratos e Convênios em conjunto com a Coordenadoria de Fiscalização de Contratos e Convênios passou a abrir processo administrativo específico para acompanhamento de cada contrato sujeito à fiscalização, de forma a reunir todas as etapas de Gestão e Fiscalização em processo único. Exemplo: ([23107.007334/2023-16](https://contratos.comprasnet.gov.br/login)); Os prazos contratuais são monitorados por meio do compras.gov.br-contratos (<https://contratos.comprasnet.gov.br/login>). Com objetivo de melhorar o controle, os

servidores designados por meio de Portaria para compor a equipe de fiscalização de contrato, passaram a ser cadastrados como responsáveis no sistema compras.gov.br-contratos, exemplo: ([0827787](#))”

II – Análise da equipe de auditoria

Acerca dos Resultados dos Exames, a Diretoria de Contratos e Convênios concordou com os Achados de Auditoria e se dispôs a implementar as recomendações debatidas na Reunião de Busca Conjunta de Soluções⁷, razão pela qual mantém-se os achados de auditoria.

⁷ Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada no dia 14 de março do corrente ano às 10h na DCC.

Visão Geral da Gestão e Fiscalização Contratual

