



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 04/2014

Processos Licitatórios e Contratos de Terceirização de Mão de Obra

1. INTRODUÇÃO

Em atenção ao preceituado no item 10 do PAINT/2014, devidamente aprovado pela Controladoria Geral da União – Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais, em 13/01/2014, através do OFÍCIO Nº 794/2014/CGUMG/CGU-PR, foram desenvolvidos trabalhos nas rotinas internas do Setor de Compras e do Setor de Contratos, vinculados a Pró-Reitoria de Administração e Finanças, no que diz respeito aos processos licitatórios e contratos de terceirização de mão de obra.

Vale informar que a terceirização de mão de obra compromete boa parte do orçamento da Instituição, uma vez que como o Ministério da Educação não libera códigos de vagas para aqueles cargos passíveis de concurso público para suprir as necessidades da Instituição, mesmo com as constantes renovações de pedidos encaminhados pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e pelo Reitor da Instituição para o referido Ministério, há de se concordar que a única forma de suprir essa necessidade e não prejudicar os trabalhos diários e o andamento da Instituição é através da terceirização de mão de obra.

Assim, almeja-se com a realização do presente trabalho, checar as rotinas internas e os controles internos adotados pelos setores responsáveis pela licitação e gestão dos contratos de terceirização de mão de obra da Instituição quanto à legalidade e pertinência, onde será possível verificar se os controles internos são suficientes para evitar a ocorrência de impropriedades nos procedimentos que poderiam levar a uma má utilização do dinheiro público, bem como verificar o cumprimento, caso tenha ocorrido, dos apontamentos feitos por este setor de Auditoria Interna.

2. IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA MATÉRIA

O item 10 do PAINT/2014 prevê a realização de trabalhos de auditoria nos processos licitatórios e contratos de terceirização de mão de obra no que diz respeito à avaliação dos procedimentos legais e controles internos, por amostragem, na proporção de 30% do universo existente.



Conforme informações encaminhadas pelo setor responsável, há na Instituição 6 contratos de terceirização de mão de obra vigentes e em andamento até a data de 23/06/2014. Ressalta-se que os referidos contratos referem-se aos serviços de terceirização de mão de obra prestados no campus Sede, na Unidade Educacional I e nos campi de Poços de Caldas e Varginha. Esses contratos vigentes e em andamento gerenciam 403 funcionários de um total de 443 postos de trabalho licitados, alocados nos postos de trabalho dos referidos campi, distribuídos conforme tabelas abaixo:

Campus Sede e Unidade Educacional I

Postos de Trabalho	Nº de Postos / Quantidade / M ² – (Campus Sede e Unidade Educacional I)	Ordem de Serviço
Auxiliar Administrativo (2ª a 6ª)	37	36
Auxiliar Administrativo (2ª a sábado)	11	11
Auxiliar de Mecânica de Veículos	1	0
Auxiliar de Serviços Gerais (2ª a 6ª)	20	19
Auxiliar de Serviços Gerais (2ª a sábado)	3	3
Auxiliar de Serviços Gerais em Laboratório	57	56
Auxiliar de Serviços Gerais em Laboratório de Prótese Dentária	5	4
Bombeiro	2	2
Copeira	1	1
Eletricista	7	7
Encarregado de Limpeza (2ª a sábado)	1	1
Jardineiro	2	2
Lavador de Veículos	1	1
Limpador de Vidros	1	1
Marceneiro	3	3
Mecânico de Manutenção em Equipamentos Odontológicos	1	1
Motorista	11	9
Office Boy	1	1
Pedreiro	1	1
Pintor	1	0
Portaria 12x36 Diurna (*) (6 postos = 12 porteiros)	12	12
Portaria 44 horas	1	1
Portaria 6h/dia (36 horas semanais)	4	4
Secretário Atendente	47	43
Serralheiro	2	2
Serralheiro de Alumínio	1	1
Servente de Limpeza (2ª a 6ª) – 40 serventes (24.000 m ²)	40	34
Servente de Limpeza (2ª a sábado) – 12 serventes (7.200 m ²)	12	10
Servente de Limpeza (Adicional Noturno 1,5 hora) – 03 serventes (1.800 m ²)	3	3
Servente de Pedreiro	1	1
Supervisor de Obras	1	1



Técnico de Áudio e Vídeo	2	2
Técnico de Hardware	3	3
Técnico em Refrigeração	2	2
Vigia Noturno 12x36 (*) (2 postos = 4 vigias)	4	4
Vigilância Desarmada Diurna – Escala 12x36 horas (**) (6 postos = 12 vigilantes)	6	12
Vigilância Desarmada Noturna – Escala 12x36 horas (**) (8 postos = 16 vigilantes)	8	14
Total:	330	306

* Na Portaria Diurna e Vigia Noturno, escala 12x36 horas, o posto é formado por 2 (dois) porteiros.

** A vigilância desarmada diurna e noturna , escala 12x36 horas, o posto é formado por 2 (dois) vigilantes.

Campus Poços de Caldas

Postos de Trabalho	Nº de Postos / Quantidade / M ² – (Campus Poços de Caldas)	Ordem de Serviço
Auxiliar Administrativo (2ª a 6ª)	4	4
Auxiliar Administrativo (2ª a sábado)	4	4
Auxiliar de Serviços Gerais (2ª a 6ª)	5	5
Auxiliar de Serviços Gerais (2ª a sábado)	1	1
Auxiliar de Serviços Gerais em Laboratório (2ª a 6ª)	7	4
Jardineiro	1	1
Mecânico de Manutenção	1	1
Motorista	3	3
Pedreiro	1	1
Portaria 12x36 Diurna (*) (3 postos = 6 porteiros)	6	6
Portaria 6h/dia (36 horas semanais)	3	3
Servente de Limpeza (2ª a sábado) – 11 serventes (6.600 m ²)	11	10
Vigia Noturno 12x36 (*) 9 1 posto = 2 vigias)	2	0
Vigilância Desarmada Diurna – Escala 12x36 horas (**) (3 postos = 6 vigilantes)	6	4
Vigilância Desarmada Noturna – Escala 12x36 horas (**) (4 postos = 8 vigilantes)	8	8
Total:	63	55

* Na Portaria Diurna e Vigia Noturno, escala 12x36 horas, o posto é formado por 2 (dois) porteiros.

** A vigilância desarmada diurna e noturna , escala 12x36 horas, o posto é formado por 2 (dois) vigilantes.

Campus Varginha

Postos de Trabalho	Nº de Postos / Quantidade / M ² – (Campus Varginha)	Ordem de Serviço
Auxiliar Administrativo (2ª a 6ª)	2	2
Auxiliar Administrativo (2ª a sábado)	4	4
Auxiliar de Serviços Gerais (2ª a 6ª)	1	1
Auxiliar de Serviços Gerais (2ª a sábado)	2	2
Eletricista (2ª a 6ª)	1	1



Jardineiro (2ª a 6ª)	1	1
Motorista (2ª a 6ª)	2	2
Portaria 12x36 Diurna (*) (3 postos = 6 porteiros)	6	6
Portaria 6h/dia (36 horas semanais)	2	2
Servente de Limpeza (2ª a sábado) – 12 serventes (7.200 m ²)	12	10
Vigia Noturno 12x36 (*) (1 posto = 2 vigias)	2	2
Vigilância Desarmada Diurna – Escala 12x36 horas (**) (3 postos = 6 vigilantes)	6	4
Vigilância Desarmada Noturna – Escala 12x36 horas (**) (4 postos = 8 vigilantes)	8	4
Total:	49	41

* Na Portaria Diurna e Vigia Noturno, escala 12x36 horas, o posto é formado por 2 (dois) porteiros.

** A vigilância desarmada diurna e noturna , escala 12x36 horas, o posto é formado por 2 (dois) vigilantes.

Campus Sede, Unidade Educacional I, Campus de Poços de Caldas e Campus de Varginha

Posto de Trabalho	Nº de Postos / Quantidade / M ²	Ordem de Serviço
Supervisor de Segurança – Escala 44 horas (*)	1	1
Total:	1	1

* O posto é formado por 1 (um) colaborador.

Demonstrativo total de postos licitados e com ordem de serviço

Campus	Licitados	Com Ordem de Serviço
Campus Sede e Unidade Educacional I	330	306
Campus Poços de Caldas	63	55
Campus Varginha	49	41
Supervisor de Segurança para todos os campi	1	1
Total:	443	403

Conforme o demonstrativo total de postos licitados e com ordem de serviço acima nota-se que já foram emitidas Ordens de Serviço para início das atividades de 403 postos de trabalho do total de 443 postos de trabalho licitados, restando, porém, o início da atividade de 40 postos de trabalho. A não emissão da Ordem de Serviço para início das atividades desses 40 postos de trabalho se justifica pelo fato de que quando da abertura do processo licitatório para contratação de terceirização de mão de obra, objetivando a unificação dos contratos, foi informado que houve um acréscimo na demanda bem como uma adequação com relação aos postos de trabalhos já existentes e a necessidade da Instituição e que de acordo com essa necessidade seria emitida a respectiva Ordem de Serviço.



Do universo existente foram selecionados todos os 6 contratos em vigência na Instituição, correspondendo a 100% do total, sendo eles: Contrato nº 62/2013 - empresa Meg Segurança Patrimonial Ltda. - ME (Campus Poços de Caldas); Contrato nº 64/2013 - empresa Adcon Administração e Conservação Ltda. (Campus Sede e Unidade Educacional I); Contrato nº 65/2013 - empresa Adcon Administração e Conservação Ltda. (Campus Varginha); Contrato nº 66/2013 - empresa Adcon Administração e Conservação Ltda. (Campus Poços de Caldas); Contrato nº 07/2014 - empresa Meg Segurança Patrimonial Ltda. - ME (Campus Varginha); e Contrato nº 28/2014 - empresa Meg Segurança Patrimonial Ltda. – ME, bem como os processos licitatórios relativos, quais sejam: Pregão nº 114/2013; Pregão nº 123/2013 e Dispensa de Licitação nº 96/2014.

Justifica-se a ampliação de 30% para 100% do escopo a ser analisado dos processos licitatórios e contratos referentes à terceirização de mão de obra pelo fato de que quando da elaboração do Relatório de Auditoria nº 04/2013, essa Auditoria Interna constatou a existência de 26 contratos de terceirização de mão de obra e, sendo assim, recomendou-se a unificação desses, dividindo somente por área e campi, uma vez que seria mais fácil e prático para o setor responsável gerir e fiscalizar 6 contratos, 2 para cada campi (Sede/Unidade Educacional I, Poços de Caldas e Varginha), do que os 26 existentes à época das análises no exercício de 2013. Essa unificação contribuiria para que o setor responsável adota-se rotinas internas e controles internos mais eficientes e eficazes.

O referido universo representa, entre os meses de janeiro a julho do corrente ano, gastos efetivos na importância de R\$ 2.219.808,29 (dois milhões, duzentos e dezenove mil, oitocentos e oito reais e vinte e nove centavos), no programa 2032 e nas ações 20RK e 8282, de um total de R\$ 13.062.476,80 (treze milhões, sessenta e dois mil, quatrocentos e setenta e seis reais e oitenta centavos), ou seja, 16,99% do montante destinado para ser gastos com terceirização de mão de obra no exercício de 2014. Tais despesas se deram nos seguintes contratos:

Contrato	Gastos Efetivos	Programática	Mês de Referência
62/2013	R\$ 133.007,50	2032.20RK	Janeiro a Maio
64/2013	R\$ 1.439.689,45	2032.8282	Janeiro a Maio
65/2013	R\$ 178.446,55	2032.8282	Janeiro a Junho
66/2013	R\$ 246.876,73	2032.8282	Janeiro a Maio
07/2014	R\$ 107.105,30	2032.20RK	Fevereiro a Junho
28/2014	R\$ 114.682,76	2032.20RK	Maio
Total:	R\$ 2.219.808,29		



Importante informar que do total previsto para gastos com terceirização de mão de obra para o exercício de 2014, elemento de despesa 339037, estão incluídos os valores relativos a contratação de serviço de pessoa física, com o elemento de despesa 339036, que não são objetos de análise nesse relatório.

3. PROCEDIMENTO

Inicialmente foi desenvolvido um Plano de Trabalho contendo as diretrizes a serem seguidas no decorrer dos trabalhos de auditoria. Em seguida foi encaminhado ao setor responsável, Pró-Reitoria de Administração e Finanças, o Memo. UNIFAL-MG/AUDIN/Nº 27/2014, datado de 16/06/2014, comunicando acerca da realização das ações de auditoria nas rotinas pertinentes aos processos licitatórios e contratos de terceirização, bem como solicitando ao referido setor a relação de todos os contratos vigentes até a presente data.

Atendendo a solicitação foi encaminhado a esta Auditoria Interna o Memorando PROAF 072/2014, datado de 23/06/2014, contendo a listagem de todos os contratos vigentes até a presente data.

De posse de tais informações foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 14/2014, datada de 24/06/2014 solicitando que encaminhasse a essa Auditoria Interna os seguintes documentos: 1) Encaminhar os seguintes processos licitatórios: a) Pregão nº 114/2013; b) Pregão nº 123/2013 e c) Dispensa de Licitação nº 96/2014; 2) Encaminhar os seguintes contratos e respectivos aditivos: a) Contrato nº 62/2013; b) Contrato nº 64/2013; c) Contrato nº 65/2013; d) Contrato nº 66/2013; e) Contrato nº 07/2014; f) Contrato nº 28/2014.

Através do Memorando PROAF 077/2014, datado de 30/06/2014, a Pró-Reitora de Administração e Finanças solicitou dilação do prazo de entrega dos referidos processos licitatórios e contratos solicitados, o que foi prontamente deferido por esta Auditoria Interna.

Atendendo a Solicitação de Auditoria nº 14/2014 foi encaminhado o Memorando PROAF 085/2014, datado de 07/07/2014, onde a responsável pela Pró-Reitoria, encaminhou todos os processos licitatórios e contratos solicitados.

De posse dos referidos processos licitatórios e seus respectivos contratos, fez-se a checagem nos procedimentos e a consequente avaliação das rotinas internas, tanto do setor de compras quanto do setor de contratos.



Não deixando de lado os sistemas operacionais, fez-se consulta perante o Sistema Serpro a fim analisar as notas de empenho referente aos contratos auditados e o cronograma estabelecido para durante sua vigência bem como as medições realizadas pelos fiscais dos referidos contratos.

Ao final dos trabalhos, os processos licitatórios e contratos analisados foram devidamente restituídos ao setor responsável, conforme se verifica do Termo de Entrega nº 04/2014, sendo também encaminhado o presente Relatório de Auditoria Preliminar ao Setor envolvido – Pró-Reitoria de Administração e Finanças – para as devidas manifestações sobre os apontamentos e recomendações.

4. CONSTATAÇÕES E APONTAMENTOS

Importante comentar, antes de mencionar as constatações e apontamentos referentes aos trabalhos de auditoria realizados, o acatamento à recomendação feita por essa Auditoria Interna ao setor responsável quando dos trabalhos no exercício de 2013, no que diz respeito à unificação dos contratos de terceirização de mão de obra.

Quando dos trabalhos de auditoria no exercício de 2013, essa Auditoria Interna constatou, após informação do setor responsável, que havia, na Instituição, 26 contratos de terceirização de mão de obra vigentes.

No intuito de se racionalizar as rotinas internas e viabilizar um controle mais efetivo dos contratos de terceirização de mão de obra bem como otimizar a gestão e a fiscalização desses contratos, recomendou-se que fizesse um estudo acerca da viabilidade de se reunir, por área, os diversos contratos de terceirização de mão de obra vigentes na Instituição.

Ao iniciar os trabalhos de auditoria no exercício de 2014 constatou-se, após resposta do setor responsável, que havia apenas 6 contratos de terceirização de mão de obra vigentes, o que foi possível após unificação, por área, dos contratos existentes.

A referida unificação dos contratos de terceirização de mão de obra foi prevista para ocorrer entre final de 2013 e meados de 2014, onde seria possível concluir a unificação de todos os contratos existentes. Contudo, devido ao encerramento dos trabalhos das empresas PH Serviços e Administração Ltda. e Alpha Vigilância e Segurança Ltda., essa unificação foi adiada, com a emissão das



respectivas ordens de serviço para os postos em aberto, uma vez que o processo licitatório já havia sido realizado no exercício de 2013.

Vale destacar que como iria ser feita essa unificação, ao se abrir os processos licitatórios separados por área, o responsável informou que houve um acréscimo na demanda bem como uma adequação aos postos de trabalho já existentes e a necessidade da Instituição, e, com isso, foi feita as alterações pertinentes.

Essa unificação reduziu em 76,92% os contratos de terceirização de mão de obra da Instituição, o que, em tese, facilitará as rotinas de análises e reduzirá drasticamente o tempo dispensado à elaboração de minutas e termos aditivos pelo setor responsável.

Uma vez feita à unificação, essa Auditoria Interna optou por analisar 100% dos processos licitatórios e contratos referentes à terceirização de mão de obra do que os 30% inicialmente informados no escopo do item 10 do PAINT/2014, a fim de verificar o resultado dessa unificação bem como os novos controles e rotinas adotadas pelos setores responsáveis.

No tocante aos processos licitatórios tem-se que o setor responsável, assim como nos exercícios anteriores, vem atendendo a todas as legislações vigentes no que concerne a esse tipo de contratação.

Como já informado no Relatório de Auditoria nº 04/2013, o setor responsável utiliza-se da licitação na modalidade Pregão, para a contratação de terceirização de mão de obra, uma vez que essa é a modalidade indicada na Lei nº 10.520/2002 que institui o pregão como forma de contratação de bens e serviços comuns e no Decreto nº 5.450/2005 que regula o pregão na forma eletrônica.

Assim como ocorreu ao analisar os processos licitatórios no exercício de 2013, no exercício de 2014 o setor responsável utilizou-se da Dispensa de Licitação para concretizar uma contratação de terceirização de mão de obra. Essa contratação fez-se necessária uma vez que quando da unificação dos contratos de terceirização de mão de obra, ao licitarem-se os postos de vigilância desarmada diurna, escala 12x36 horas, vigilância desarmada noturna, escala 12x36 horas e supervisor de segurança, escala 44 horas, Item I do Pregão 114/2013, que originou o contrato nº 58/2013, a empresa vencedora do certame foi a Alpha Vigilância e Segurança Ltda., a qual já estava com o contrato em vigor, e que, posteriormente, vinha a encerrar suas atividades no início de 2014.



O Art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, diz o seguinte:

Art. 24. É dispensável a licitação:

...

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

Sendo assim, e com amparo legal, o setor responsável utilizou-se da Dispensa de Licitação para contratação de terceirização de mão de obra em caráter emergencial, uma vez que a interrupção dos serviços causaria prejuízo para a Instituição, e que, assim, daria tempo para a realização de um novo certame licitatório até o final do prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

No que consiste aos controles internos e rotinas internas adotadas pelo setor, tem-se que somente foi constatada pequenas impropriedades formais e que em nada prejudicaram a licitação e o andamento do setor.

Com relação ao Pregão 114/2013, no item 8.1 do Termo de Referência, ao invés do responsável pela emissão do documento fazer menção ao respectivo Termo de Referência, o mesmo menciona e trata tal documento como Edital propriamente dito.

Vejamos a redação do respectivo item 8.1 do Termo de Referência:

*8.1 A Contratada deverá iniciar a prestação dos serviços objeto deste **Edital**... (grifo nosso)*

O mesmo ocorre nos itens 12.1.6, 12.1.7 e 12.1.13 do Termo de Referência. Vejamos:

*12.1.6 Serão desclassificadas as propostas que não atenderem as exigências do presente **Edital**... (grifo nosso)*



*12.1.7 Os licitantes deverão elaborar suas propostas com valores referentes a todos os tributos constantes na planilha, integrante deste **edital**... (grifo nosso)*

*12.1.13 ..., a todas as condições estipuladas neste **Edital**, ..., sem prejuízo da estrita observância das normas contidas na legislação mencionada no preâmbulo deste **Edital**... (grifos nosso)*

Nota-se que está havendo uma confusão por parte do responsável pela elaboração do Termo de Referência. Termo de Referência e Edital são dois documentos totalmente distintos. O setor responsável tem que se atentar para o fato de analisar o Termo de Referência antes de dar andamento na licitação. Por pequeno que seja o erro ao confundir Edital com Termo de Referência, essa prática demonstra que o responsável não vem se atentando ao redigir com mais presteza um documento de tamanha importância para o processo licitatório como é o caso do Termo de Referência.

Ainda com relação ao Pregão 114/2013, ao analisar o MEMO. Nº 137/2014DIMAP, pág. 972 dos autos do referido processo licitatório, notou-se que o documento não foi assinado pela Chefe do Setor de Compras em substituição, responsável pela emissão do documento. Vale informar que esse documento é encaminhado junto com a nota de empenho ao Setor de Contratos, para que esse abra o respectivo processo para elaboração do contrato.

Essa prática da falta de assinatura em documentos que compõe os autos do processo de licitação já foi objeto de alerta por parte dessa Auditoria Interna em exercícios anteriores e será novamente reforçada junto ao setor responsável.

Outra prática que vem chamando atenção dessa auditoria Interna há algum tempo é com relação aos Editais de Licitação ser assinados pela pregoeira oficial da Instituição.

Diversas pesquisas foram feitas acerca do tema uma vez que diversos questionamentos já foram levantados por vários Órgãos da Administração Pública Federal aos diversos juristas da área bem como ao Tribunal de Contas da União.

O Acórdão 2.389/2006 - Plenário do TCU no sentido de que *“pregoeiro não pode ser responsabilizado por irregularidade em edital de licitação, já que sua elaboração não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas”*. Se o pregoeiro não pode ser responsabilizado por não se inserir no rol de



competências a elaboração de edital de licitação, subentende-se que não poderá, também, assiná-lo.

A atribuição de elaborar os editais de licitação pela Comissão Permanente de Licitação e/ou Pregoeiro e sua Equipe de Apoio não está inserido na Lei 8.666/93, nem na Lei 10.520/2002. Em função de não terem competência legal para a elaboração de editais, tais profissionais não podem ser responsabilizados por irregularidades no instrumento convocatório, conforme já exposto no referido Acórdão do TCU.

A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 40, §1º, afirma que a autoridade competente deverá assinar o edital, ato, que por si só, implica responsabilização deste pelas cláusulas nele incluídas, ainda que esta não o tenha redigido.

Já a Lei nº 10.520/2002, art. 3º, I, prescreve que, a autoridade competente [...] 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. Tais aspectos constituem, em verdade, as cláusulas do edital.

Convém lembrar que, de acordo com a Lei nº 9.784/1999 (Processo Administrativo Federal), a edição de atos de caráter normativo não pode ser objeto de delegação.

Sendo assim, conclui-se que o pregoeiro não pode estabelecer as regras e depois julgar as propostas apresentadas dentro da licitação, comprometendo, assim, o princípio da eficiência do processo licitatório, assim como a chamada segregação de funções.

Já com relação aos contratos, tem-se que o setor responsável, por mais que já tenha otimizado seus controles internos e suas rotinas internas, fruto de trabalhos contínuos durante os exercícios anteriores, ainda precisa aprimorá-los tendo em vista alguns achados na realização dos trabalhos de auditoria.

Uma das impropriedades constatadas foi com relação a não emissão de Ordem de Serviço para todos os cargos licitados ou aditivados que tiveram seu início da prestação de serviço.

No intuito de concluir que o setor responsável não vem adotando essa prática da emissão de Ordem de Serviço para todos os postos de trabalho, fez-se um levantamento acerca do quantitativo de postos de trabalho e posterior emissão da



Ordem de Serviço em todos os contratos e seus aditivos. Feito isso, chegou-se ao número de 443 postos de trabalho licitados e a consequente emissão de Ordens de Serviço para 403 desses postos. Vale destacar que desses 443 postos de trabalho 09, os quais são oriundos de dois termos aditivos no Contrato nº 64/2013 e um termo aditivo no Contrato nº 66/2013, encontram-se em execução e sem a respectiva ordem de serviço.

Sendo assim, diligenciando até o setor responsável a fim de confirmar a não emissão da Ordem de Serviço para os postos: auxiliar administrativo 2ª a 6ª (1), auxiliar de mecânica de veículos (1), auxiliar de serviços gerais 2ª a 6ª (1), auxiliar de serviços gerais 2ª a sábado (2), auxiliar de serviços gerais em laboratório (1), auxiliar de serviços gerais em laboratório de prótese dentária (1), motorista (2), pintor (1), secretário atendente (4), servente de limpeza 2ª a 6ª (6), servente de limpeza 2ª a sábado (2), vigilância desarmada noturna escala 12x36 horas (2), para o campus Sede e Unidade Educacional I; auxiliar de serviços gerais em laboratório 2ª a sábado (3), servente de limpeza 2ª a sábado (1), vigia noturno 12x36 (2) e vigilância desarmada diurna escala 12x36 horas (2), para o campus de Poços de Caldas e servente de limpeza 2ª a sábado (2), vigilância desarmada diurna escala 12x36 horas (2) e vigilância desarmada noturna escala 12x36 horas (4), para o Campus de Varginha; foi-nos informado que realmente faltava a emissão da Ordem de Serviço para alguns postos de trabalho, uma vez que já havia sido informado no próprio processo licitatório de que algumas ordens de serviço seriam emitidas de acordo com a necessidade da Instituição.

Analisando as cláusulas dos contratos encaminhados a essa Auditoria Interna, tentando verificar a obrigatoriedade da emissão da Ordem de Serviço, notou-se que em todos (62/2013, 07/2014 e 28/2014), em sua Cláusula Quarta, a Administração estipula que o início da prestação de serviço se dará após emissão da Ordem de Serviço. Vejamos:

Cláusula Quarta – Dos Prazos

*1. A CONTRATADA deverá iniciar a prestação dos serviços, gradativamente **conforme emissão de Ordens de Serviço** emitida pela Administração. (grifo nosso)*

Tentando encontrar a compatibilidade dessa informação junto ao Edital do referido processo licitatório que deu origem aos contratos de terceirização de mão de obra, notou-se que, também, estipula que o início da prestação do serviço será a partir da emissão da Ordem de Serviço.



Vejamos o que diz o item 82.13 do Edital do Pregão nº 123/2013:

XXIII – Das Exigências Legais

*82.13. Os postos de Trabalho se iniciarão após a assinatura do contrato e **emissão das respectivas ordens de serviços...** (grifo nosso)*

Aprofundando a pesquisa, constatou-se, também, que o Termo de Referência estipula que o início da prestação do serviço se dará mediante emissão da Ordem de Serviço.

Vejamos o que diz os itens 9.7 e 21.1 do Termo de Referência do Pregão nº 114/2013:

Item 9 Da Execução dos Serviços

...

*9.7 A contratada deverá iniciar a prestação dos serviços, gradativamente **conforme emissão de ordem de serviço** implantando a mão de obra nos postos. (grifo nosso)*

Item 21 Documentação Relativa à Execução do Contrato

*21.1 A contratada obriga-se a iniciar a prestação dos serviços, objeto do contrato a ser firmado, **a partir da ordem de serviço.** (grifo nosso)*

Já na Dispensa de Licitação nº 96/2014, está disposto nos itens 9.7 e 19.1 do Termo de Referência, vejamos:

9 Da execução dos Serviços

*9.7 A contratada deverá iniciar a prestação dos serviços, após a **emissão da ordem de serviço...** (grifo nosso)*

19 Documentação relativa à execução do contrato

*19.1 A contratada obriga-se a iniciar a prestação dos serviços, objeto do contrato a ser firmado, **a partir da ordem de serviço.** (grifo nosso)*

Dos postos de trabalho informados acima, que ainda careciam de ordens de serviço, foi possível constatar outra prática com relação à falta dessas, corroborando, assim, a informação passada pelo setor responsável de que para os postos de trabalho oriundos dos Termos Aditivos dos Contratos nºs 64/2013 e 66/2013,



não se emitiu a respectiva Ordem de Serviço por entender que como é feito um Termo Aditivo ao posto já licitado subentende-se que o início da prestação do serviço tem que ser de imediato.

Analisando o Contrato nº 64/2013, notou-se que já havia dois termos aditivos de postos de trabalho. O 1º Termo Aditivo diz respeito a 1 posto de trabalho de motorista. O 2º Termo Aditivo diz respeito a 1 posto de trabalho de auxiliar administrativo (2ª a 6ª), 1 posto de trabalho de auxiliar de serviços gerais em laboratório, 1 posto de trabalho de serviço gerais em laboratório de prótese, 1 posto de trabalho de motorista e 4 postos de trabalho de secretário atendente. O Contrato nº 66/2013 já continha o 1º Termo Aditivo referente a 1 posto de trabalho de auxiliar de serviços gerais (2ª a 6ª). Ao consultar as ordens de serviços desses termos aditivos, constatou-se que apenas uma ordem de serviço havia sido emitida, sendo para o posto de auxiliar de serviços gerais (2ª a 6ª) para o Campus de Poços de Caldas, confirmando, assim, a informação do setor responsável de que para os postos de trabalho oriundos de termo aditivo não são emitidas ordens de serviço.

Vejamos o que diz uma das cláusulas de todo Termo Aditivo confeccionado pelo setor responsável:

“Ficam ratificadas as demais cláusulas e condições do Contrato não alteradas pelo presente instrumento”

Ora, se no próprio Termo Aditivo existe uma cláusula ratificando todas as demais condições do contrato entende-se que a emissão da Ordem de Serviço faz-se necessária por já estar estipulado no próprio contrato que só se iniciará a prestação do serviço mediante emissão da respectiva Ordem de Serviço.

Dito isso, chega-se a conclusão de que o setor responsável realmente não vem cumprindo essa prática rigorosamente. Uma vez estipulado no Termo de Referência, no Edital e posteriormente no Contrato e seus Termos Aditivos, o setor tem o dever de emitir tal documento quando do início da prestação do serviço e juntá-lo nos autos do processo do Contrato, uma vez que as cláusulas contratuais estabelecem deveres e obrigações para ambas as partes e, uma vez estabelecido um dever, a Administração não pode deixar de cumprir.

Outro fato relevante e que chamou atenção dessa Auditoria Interna é a não observância de cláusula contratual referente à complementação do valor da garantia pela contratada nos Contratos nºs 64/2013 e 66/2013 uma vez que nos referidos contratos já houve acréscimo de serviço com a competente elaboração dos termos aditivos sem a referida complementação. Tal fato além de patente



descumprimento ao preceituado no edital, pode vir a acarretar prejuízo para a Administração Pública.

Em ambos os contratos, mais precisamente em sua Cláusula Sexta e Sub-Cláusula Sexta, ficou estipulado o seguinte:

Cláusula Sexta – Da Garantia de Execução do Contrato

“A CONTRATADA deve apresentar à Administração do CONTRATANTE, no prazo máximo e 10 (dez) dias, contado da data da assinatura do contrato, comprovante de prestação de garantia correspondente a percentual de 5% do valor atualizado do contrato, cabendo-lhe optar dentre as modalidades de caução em dinheiro ou títulos da dívida ativa, seguro-garantia ou fiança bancária”.

...

1.4 o seguro garantia ou fiança bancária deverão contemplar o pagamento de verbas salariais e rescisórias, caso haja inadimplência da contratada. A seguradora deverá declarar essa obrigação.

1.5 o seguro garantia ou fiança bancária deverão assegurar o pagamento dos prejuízos advindos do não cumprimento do contrato.

1.6 o seguro garantia ou fiança bancária deverão assegurar o pagamento das multas aplicadas pela fiscalização à contratada.

1.7 o seguro garantia ou fiança bancária deverão assegurar o pagamento de prejuízos diretos causados à contratante decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato.

1.8 o seguro garantia ou fiança bancária deverão assegurar o pagamento das obrigações previdenciárias e trabalhistas não honradas pela contratada.

Sub-Cláusula sexta-feira

*A garantia terá validade de 3 (meses) após o término da vigência contratual, devendo ser renovada a cada prorrogação efetivada no contrato e quando houver **acréscimos de serviços o valor terá que ser aditivado**, nos moldes do art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, para os serviços continuados com uso intensivo de mão de*



obra com dedicação exclusiva, com a previsão expressa de que a garantia somente será liberada ante a comprovação de que a empresa pagou todas as verbas rescisórias trabalhistas decorrentes da contratação, e que caso esse pagamento não ocorra até o fim do segundo mês após o encerramento da vigência contratual, a garantia será utilizada para o pagamento dessas verbas trabalhistas diretamente pela Administração, conforme estabelecido no art. 19-A, inciso IV da Instrução Normativa nº 02/2008... (grifo nosso)

Sendo assim, ao analisar os referidos contratos, foi possível localizar as garantias com relação ao valor inicial do contrato, cumprindo, assim, a Cláusula Sexta desses. Contudo, o Contrato nº 64/2013 possui dois Termos Aditivos de Serviço, onde, com o valor acrescido, o custo do contrato até 12/11/2014 passou de R\$ 7.821.852,48 (sete milhões, oitocentos e vinte e um mil, oitocentos e cinquenta e dois reais e quarenta e oito centavos) para R\$ 8.012.118,73 (oito milhões, doze mil, cento e dezoito reais e setenta e três centavos) e o Contrato nº 66/2013, que possui um termo aditivo passou de R\$ 1.397.379,84 (um milhão, trezentos e noventa e sete mil, trezentos e setenta e nove reais e oitenta e quatro centavos) para R\$ 1.409.610,69 (um milhão, quatrocentos e nove mil, seiscentos e dez reais e sessenta e nove centavos) e, conforme a sub-cláusula sexta do contrato a contratada tem o dever de aditar o valor da garantia apresentada quando houver acréscimos de serviços.

No intuito de localizar a garantia aditivada, referente ao valor após emissão dos Termos Aditivos, fez-se checagem nos Contratos não sendo possível sua localização. É também possível verificar que a competente complementação não foi objeto de cobrança por parte do setor responsável.

A cláusula sexta do contrato enumera os casos em que a Administração poderá utilizar-se da garantia para cumprir com obrigações que cabia a contratada. E, a não complementação por parte da contratada, caso venha a falhar com suas obrigações, poderá causar prejuízo para a Administração, uma vez que essa deverá cumprir com as obrigações não cumpridas pela contratada, caso venha a ser comprovada falha na gestão ou fiscalização do contrato.

Mais uma vez pôde-se detectar falha nas rotinas internas do setor que não foi capaz de elidir tal problema, pois o que se espera do setor que gere todos os contratos da Instituição é que conheça as cláusulas contratuais para poder cobrar seu



efetivo cumprimento, tanto por parte da Contratada quanto por parte da Administração, tudo dentro dos prazos legais.

Outra impropriedade que chamou atenção dessa Auditoria Interna foi com relação ao Contrato nº 28/2014, no que diz respeito à Ordem de Serviço expedida no dia 29/05/2014.

Analisando a referida Ordem de Serviço constatou-se que a data de autorização para início da prestação de serviços foi anterior à assinatura do contrato, ou seja, o contrato foi assinado dia 29/05/2014 e a autorização para início da prestação de serviços está a partir de 1º/05/2014. Aparentemente parece ser apenas um erro de digitação e será tratado diretamente com o setor responsável no sentido de corrigir tal documento e aprimorar suas rotinas internas para evitar a falha relatada.

Ao analisar os Contratos 62/2013 e 07/2014, oriundos do Pregão 114/2013, notou-se uma divergência com relação ao início da vigência dos respectivos contratos. Na Cláusula Quinta, Item 1, dos Contratos nºs 62/2013 e 07/2014, o início do prazo de vigência está diferente daquele estabelecido no Edital do Pregão 114/2013.

Vejamos a redação das Cláusulas Quinta, item 1, dos Contratos nºs 62/2013 e 07/2014:

Contrato 62/2013 e 07/2014:

Cláusula Quinta – Da vigência e da Eficácia

1. O prazo de vigência deste contrato é de 12 (doze) meses, contado da data da sua assinatura...

Agora vejamos a redação do item 21.1 do Edital:

21.1 O prazo de vigência do contrato terá início em até 05 (cinco) dias imediatamente após a Ordem de Serviço, salvo se outra data for expressamente definida pela UNIFAL-MG...

O prazo de início da vigência do Contrato não pode ser diferente daquele estipulado no Edital. As cláusulas contratuais devem estar de acordo com o proposto no processo licitatório e, também, de acordo com as legislações pertinentes.

O Tribunal de Contas da União já emitiu algumas orientações básicas acerca de licitações e contratos onde informou que a vigência é cláusula obrigatória e



que deve constar de todo contrato, e que só terá validade após assinatura pelas partes contratantes e eficácia após publicação seu extrato na imprensa oficial.

Os setores envolvidos não podem estabelecer início de prazo de vigência por livre e espontânea vontade, diferente daquilo que estabelece a Lei 8.666/93. Têm que haver comunicação entre os setores, e a leitura do Termo de Referência e Edital para se elaborar uma Minuta de Contrato é uma delas. Se o setor achar que as informações encaminhadas para se elaborar a Minuta do Contrato são insuficientes, pode-se pedir mais informações ou consultar a procuradoria jurídica acerca da legalidade de algumas cláusulas contratuais. O que não pode ficar ocorrendo é essa divergência de informações entre os documentos.

Os setores não podem ficar adstritos a modelos prontos de documentos (Termo de Referência, Edital e Contrato). Existem cláusulas que podem servir pra um contrato, mas pra outros não. O mesmo vale para os Termos de Referências e os Editais. Os setores têm que se atentar para esse fato, pois uma rotina interna bem racionalizada pressupõe uma boa comunicação entre os setores envolvidos.

Por fim, no que diz respeito ao pagamento, tem-se que o setor responsável não está em sintonia com o fiscal dos contratos de terceirização de mão de obra no sentido de conhecer as cláusulas contratuais.

Diligenciando através do setor de finanças acerca de como é realizado o pagamento referente às notas fiscais/fatura, constatou-se que o fiscal do contrato não vem cumprindo com o item 5 da Cláusula 10ª, que estabelece o seguinte.

Contratos nºs 62/2013, 64/2013, 65/2013, 66/2013, 07/2014 e 28/2014

Cláusula 10ª

*5. O pagamento será efetuado pela CONTRATANTE no prazo de 10 (dez) dias, contado da data da **protocolização** da nota fiscal/fatura... (grifo nosso)*

Se não há protocolização da nota fiscal/ fatura, como é feito a contagem do prazo de 10 dias para pagamento? Como a Administração irá saber se está dentro do prazo de 10 dias diante de uma cobrança por falta de pagamento por parte da contratada?

São pequenos detalhes que, mais uma vez, demonstra falha nas rotinas internas do setor de contratos. Mesmo ele não sendo o responsável por encaminhar a



nota fiscal/fatura para pagamento, este tem o dever de gerir os contratos, e saber se os mesmos estão sendo fiscalizados corretamente, o que é uma de suas atribuições.

5. CONCLUSÃO

Das análises realizadas nos processos licitatórios, não pôde ser constatada qualquer irregularidade que pudesse ocasionar uma má utilização dos recursos públicos. Foram constatadas pequenas irregularidades que estão sendo tratadas diretamente com o setor.

No que consiste ao setor de contratos, responsável por gerir todos os contratos de terceirização de mão de obra, tem-se que o mesmo ainda carece de rotinas internas melhor otimizadas e mais eficientes. Mesmo o número de contratos tendo sido reduzido de 26 contratos distintos em 2013 para apenas 06 no presente exercício, o setor não otimizou suas rotinas satisfatoriamente.

Uma falha do setor de contratos que merece especial atenção é a não observância das cláusulas contratuais, em especial com relação à ausência de complementação da garantia nos casos de aditivo, o que pode ocasionar prejuízos à Administração, caso a empresa contratada venha a não cumprir com suas obrigações. Essa inobservância aos preceitos contratuais pode, inclusive, ser encarado como negligência pelos órgãos responsáveis por analisar a responsabilização da Instituição em possíveis ações contra a empresa contratada.

No que se refere a emissão das ordens de serviço, o setor tem o dever de emitir sempre que um posto for iniciar os trabalhos, mesmo aqueles oriundos de termo aditivo, uma vez que foi estabelecido no contrato e posteriormente ratificado no termo aditivo.

Posto isso, embora não tenha sido constatada irregularidades suficientes a causar danos ao erário, as impropriedades apontadas devem ser sanadas imediatamente, assim como devem ser criadas rotinas internas suficientes a elidir tais impropriedades.

6. MANIFESTAÇÃO DO SETOR RESPONSÁVEL

Em resposta as recomendações contidas no Relatório de Auditoria Preliminar nº 04/2014 do dia 04/08/2014, a Pró-Reitora de Administração e Finanças manifestou-se da seguinte forma:



1) Que o Setor de Compras oriente os responsáveis pela elaboração do Termo de Referência a emitir tal documento de maneira correta e fazendo menção ao respectivo documento;

Serão devidamente orientados os responsáveis pela elaboração do termo de referência.

2) Que a emissão e assinatura do Edital de Licitação seja de responsabilidade da autoridade competente, uma vez que a esta foi dada competência para definir 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 (Lei 10.520/2002), e, segundo a Lei 9.784/1999, a edição de atos de caráter normativo não pode ser objeto de delegação.

Os editais de licitação a partir da presente data serão assinados pela Pró-Reitora de Administração e Finanças

3) Que o setor de compras se atenta para assinar todos os documentos antes de juntá-los aos autos do processo de licitação;

O Setor de Compras foi orientado a criar rotinas mais eficientes para organização dos processos.

4) Que o Setor de Contratos emita todas as ordens de serviço quando do início da prestação de serviços, independentemente se por contrato inicial ou termo aditivo;

O Setor de Contratos foi orientado a observar a emissão das ordens de serviços independente do tipo de contrato.

5) Que o setor de Contratos diligencie junto à empresa contratada nos Contratos nºs 64/2013 e 66/2013 para que a mesma complemente o valor da garantia;

Informamos que foi enviado o pedido do Termo de Garantia referente ao Termo Aditivo ao Contrato 64/2013 junto a empresa ADCON Administração e Conservação LTDA.

6) Que o fiscal do contrato, ao invés de entregar a nota fiscal/fatura diretamente no setor de finanças para pagamento, protocole para que o prazo de 10 dias seja devidamente contado;

Os fiscais de contratos serão orientados a protocolarem o envio das notas fiscais.

7) Que os setores de compras e contratos se comuniquem para manter coerência entre as informações contidas no Edital e no Contrato, no intuito de elidir as incoerências apresentadas no corpo deste relatório;

O Setor de Contratos será orientado a observar as cláusulas contidas no edital e termo de referência para elaboração da minuta de contrato

8) Que o Setor de Contratos se atente para não emitir documentos com data anterior a assinatura do contrato.

O Setor de Contratos foi orientado a criar rotinas mais eficientes para controle de datas.

Assim sendo, tendo a Pró-Reitoria manifestado concordância com todos os apontamentos e todas as recomendações exaradas no Relatório Preliminar de Auditoria, ficam reiteradas todas as recomendações exaradas no mesmo conforme transcrito abaixo, devendo a referida Pró-Reitoria comprovar junto a esta Auditoria Interna o devido cumprimento de todas as recomendações.



7. RECOMENDAÇÕES

- 1) Que o Setor de Compras oriente os responsáveis pela elaboração do Termo de Referência a emitir tal documento de maneira correta e fazendo menção ao respectivo documento;
- 2) Que a emissão e assinatura do Edital de Licitação seja de responsabilidade da autoridade competente, uma vez que a esta foi dada competência para definir 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 (Lei 10.520/2002), e, segundo a Lei 9.784/1999, a edição de atos de caráter normativo não pode ser objeto de delegação.
- 3) Que o setor de compras se atenta para assinar todos os documentos antes de juntá-los aos autos do processo de licitação;
- 4) Que o Setor de Contratos emita todas as ordens de serviço quando do início da prestação de serviços, independentemente se por contrato inicial ou termo aditivo;
- 5) Que o setor de Contratos diligencie junto à empresa contratada nos Contratos n^{os} 64/2013 e 66/2013 para que a mesma complemente o valor da garantia;
- 6) Que o fiscal do contrato, ao invés de entregar a nota fiscal/fatura diretamente no setor de finanças para pagamento, protocole para que o prazo de 10 dias seja devidamente contado;
- 7) Que os setores de compras e contratos se comuniquem para manter coerência entre as informações contidas no Edital e no Contrato, no intuito de elidir as incoerências apresentadas no corpo deste relatório;
- 8) Que o Setor de Contratos se atente para não emitir documentos com data anterior a assinatura do contrato.
- 9) Que sejam encaminhadas a esta Auditoria Interna comprovações de que todas as recomendações exaradas no presente relatório foram devidamente cumpridas pelo setor.

Alfenas, 18 de Agosto de 2014.

RODOLFO MARQUES GRECHI
Matrícula SIAPE nº 1939074
Membro Equipe de Apoio

JEFERSON ALVES DOS SANTOS
Matrícula SIAPE nº 1555750
Auditor Chefe da UNIFAL-MG