



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
AUDITORIA INTERNA**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 2020006**

**Auditores Internos Governamentais**

Juliana Cruz Alves Lopes - Coordenador

Bruno Henrique Picon de Carvalho - Revisor

**Chefe da Auditoria Interna**

Crisley do Carmo Dalto



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 2020006**

**EXERCÍCIO: 2020**

**TIPO DE AUDITORIA: ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO**

**ÁREA DE EXAME: GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS – CONTRATOS DE SERVIÇOS**

**AÇÃO DO PAINT: AÇÃO Nº 1**

**ORDEM DE SERVIÇO: Nº 06/2020**

### **1. INTRODUÇÃO**

A Auditoria Interna (Audin) da Universidade Federal do Espírito Santo, cumprindo as atribuições estabelecidas no Decreto nº 3.591 de 06.09.2000, alterado pelo Decreto nº 4.304, de 16.07.2002, e em observância ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) para o exercício de 2020, aprovado em 19.12.2019 pelo Conselho Universitário, por meio da Resolução nº 44/2019, e em atendimento à Ordem de Serviço nº 06/2020, submete à apreciação do Reitor, para conhecimento e providências, o Relatório de Auditoria nº 2020006, que trata dos exames realizados sobre atos e fatos de gestão, ocorridos na Superintendência de Infraestrutura (SI) – Divisão de Manutenção de Centrais Telefônicas, Pró-Reitoria de Administração (PROAD) - Diretoria de Contratações de Obras e Serviços (DCOS) e Superintendência de Tecnologia da Informação (STI), Unidade Gestora 153046.

### **2. OBJETIVO E ESCOPO DO TRABALHO**

O presente trabalho teve como objetivo avaliar a maturidade da gestão e fiscalização de contratos de telefonia, assim como a adoção de controles internos para que o objetivo das contratações seja alcançado. Nesse sentido, a auditoria teve como escopo verificar a regularidade da gestão e fiscalização dos contratos de telefonia nº 46/2016 (processo nº 23068.000397/2016-26) e nº 18/2020 (processo nº 23068.016336/2020-67), e seus controles internos.

### **3. METODOLOGIA**

Os trabalhos foram realizados no período de 29.04.2020 a 14.08.2020, em *home office*, por meio das técnicas de análise documental, indagação escrita e entrevista.

Realizadas as análises, foram expedidas Solicitações de Auditoria por meio de Notificações de Auditoria para as unidades auditadas, a fim de que as mesmas tomassem ciência dos pontos



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**AUDITORIA INTERNA**

verificados e apresentassem as justificativas. As alegações apresentadas acerca dos fatos apontados estão incorporadas a este Relatório.

Também, foram emitidas as Notas de Auditoria nº 0012020 e nº 0022020, a fim de que fossem adotadas medidas saneadoras com relação às falhas verificadas no curso da auditoria que demandaram providência imediata. Destacamos, ainda, as limitações encontradas durante os trabalhos, as quais impactaram sua realização. São elas: a indefinição de competência quanto à gestão dos serviços de telefonia, o que gerou atraso na obtenção das respostas por parte das unidades envolvidas, e a falta de acesso à alguns documentos solicitados, os quais não foram disponibilizados por não terem sido localizados.

Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

O Quadro 01 traz a relação dos processos analisados, respectivos número de pregão, contrato, objeto resumido e valor global da contratação.

Quadro 01 – Amostra (Processos analisados)

Nº Processo	Nº do Pregão	Nº do Contrato	Objeto Resumido/ Empresa contratada	Valor global Contrato (R\$)
23068.000397/2016-26	14/2015 –SRP(Ata Registro Preço nº 06/2015 do IF Sudeste de MG – Campus São João Del-Rei)	46/2016	Contratação de serviços de telefonia móvel, com base em SRP/ Claro S.A	673.264,80
23068.016336/2020-67	73/2018	18/2020	Contratação de serviço de telefonia móvel pessoal nas modalidades local, longa distância nacional e longa distância internacional a ser executado de forma contínua, para fornecimento de serviços de telefonia móvel para todo o Estado do Espírito Santo (áreas 27 e 28), conforme lote 1 do Pregão 73/2018ck/ Claro S.A.	480.458,40
<b>Valor total:</b>			<b>1.153.723,20</b>	



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA**

### **4. RESULTADO DOS EXAMES**

#### **4.1. CONSTATAÇÃO 01: DÉBITO ANTERIOR DA UFES COM A EMPRESA CLARO S.A, POR PRESTAÇÃO DE SERVIÇO SEM COBERTURA CONTRATUAL E INEXECUÇÃO DO CONTRATO nº 18/2020**

Em análise ao contrato nº 18/2020 - processonº 23068.016336/2020-67, verificou-se que, embora tenha sido assinado em 02.03.2020, sua execução ainda não foi iniciada, em virtude de débito anterior da Ufes com a empresa Claro S.A no bojo do contrato nº 46/2016, processo nº 23068.000397/2016-26, relativamente a um período de prestação de serviço sem cobertura contratual, uma vez que o termo final de vigência contratual foi em 04.04.2019 e os serviços de telefonia continuaram sendo prestados sem que houvesse novo contrato em vigor.

**CAUSA:** Fragilidades na fiscalização e gestão dos contratos.

#### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 54/2020, Notificação de Auditoria nº 23068.030810/2020-63, ao ser questionado a explicar sobre a ausência de documentação de pagamento no processo nº 23068.016336/2020-67, o fiscal do contrato assim se manifestou:

“Devido aos trâmites da empresa quanto a ativação e portabilidade”.

#### **ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA**

Em exame ao contrato nº 18/2020 - processo digital nº 23068.016336/2020-67, observou-se que não havia nos autos nenhuma Nota Fiscal/Fatura de pagamento à contratada ou outros documentos comprobatórios da execução contratual. Sobre esse ponto, foram solicitados esclarecimentos ao fiscal dos contratos, por meio de entrevista via contato telefônico, quando foi relatada a situação dos débitos anteriores, por parte da UFES, assim como a questão da recusa da empresa Claro S.A em ativar as linhas no novo contrato.

Observa-se que a UFES vem descumprindo com sua obrigação de realizar o pagamento de serviços efetivamente prestados, realizados em período sem cobertura contratual, o que não deve prosperar, sob pena de se admitir o enriquecimento ilícito da Administração.

Ressalta-se que o contrato verbal com a Administração Pública é nulo, e a prestação de serviço sem cobertura contratual gera o pagamento por indenização, previsto no art. 59, § único da Lei nº 8.666/1993, onde a Administração tem o dever de indenizar o contratado pelos serviços efetivamente realizados, devendo-se promover a responsabilidade de quem lhe deu causa, conforme abaixo:



## UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

Art. 60. [...]

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento. (grifo nosso).

Nesse mesmo sentido, a Orientação Normativa AGU nº 4, de 1º de Abril de 2009 dispõe sobre o dever de pagar pelos serviços executados sem cobertura contratual, e de realizar a apuração de responsabilidade de quem lhe deu causa:

A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da lei nº 8.666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe deu causa.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, por sua vez, reforça esse entendimento, conforme disposto no Acórdão nº 8122/2019 – Primeira Câmara, item 1.7.1:

[...] dar ciência à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Maranhão sobre a seguinte inconformidade: a realização de pagamentos sem cobertura contratual, o que afronta o disposto no art. 60 da Lei 8.666/1993, com necessidade de se apurar a responsabilidade de quem deu causa aos referidos pagamentos, de acordo com a Orientação Normativa 4, de 1/4/2009, do Advogado-Geral da União, e com os pareceres da Consultoria Jurídica da União no Estado do Maranhão 29/2017, 459/2017 e 473/2017. (grifo nosso).

Ainda, deve-se atentar para o risco de aplicação de sanção (multa), pelo Tribunal de Contas da União, ao gestor responsável, por eventual constatação de desídia no trato da coisa pública.

A contratada, por seu lado, não pode se eximir de executar o contrato nº 18/2020, sob pena de cometimento de infração administrativa, ficando sujeita à aplicação de sanção contratual pela UFES. Nesse sentido, destacamos o item 9.2.45 do referido contrato, que trata das obrigações assumidas pela contratada:



## UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

9.2.45 A entrega dos aparelhos e as habilitações de linhas deverão ser realizadas conforme demanda da Contratante, mediante Ordem de Serviço (OS) ou documento eletrônico. A entrega e habilitação incluindo a verificação de que os aparelhos constam da lista previamente aprovada, deverá ser realizada no prazo máximo de 30 (trinta) dias corridos, contados do recebimento da notificação.

Nesse ponto, cabe destacar também o art. 7º da Lei nº 10.520/2002, que elenca as sanções a que se sujeita aquele que ensejar o retardamento da execução contratual, dentre outros comportamentos vedados ao licitante:

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Destaca-se, ainda, que, sobre essa questão, foi encaminhada a Nota de Auditoria nº 022020 à Superintendência de Infraestrutura e à Pró-Reitoria de Administração (Notificação de Auditoria 23068.031643/2020-78 e nº 23068.031640/2020-34, respectivamente), para manifestação quanto à adoção de providências saneadoras.

A resposta da DCOS/PROAD, que segue abaixo, foi encaminhada à AUDIN em 20.08.2020, após a finalização deste relatório, contudo, tendo em vista que o mesmo estava em fase de supervisão, a manifestação da unidade pôde ser incluída. O mesmo não ocorreu quanto à SI, uma vez que até a data de envio do presente, não houve manifestação da Unidade.

“Informo que para atender as recomendações da Nota de Auditoria 002.2020, autuei em 10 de agosto, o Processo digital nº 23068.033442/2020-13 e encaminhei ao Superintendente de Infra Estrutura/SI para ciência da Nota de Auditoria e providências quanto às recomendações. Em 18/08 o Fiscal do contrato Fernando Antônio Fonseca Paixão atendeu parcialmente as recomendações conforme peça sequencial anterior, assim, encaminhei o processo para o Gestor do Serviços (Diretor de Manutenção de Edificações e Equipamentos), para emissão da Ordem de Serviço, pois segundo o Manual de Gestão e Fiscalização da Ufes, cabe ao Gestor do Serviço essa atribuição. Considerando que as medidas a serem tomadas, não faz parte das atribuições do Gestor do contrato, mas sim do Fiscal e Gestor do Serviço; Considerando que a partir do dia 21/08 entrarei em gozo de férias; Encaminho os autos para ciência e acompanhamento dos desdobramentos das providências. O processo 23068.033442/2020-13, pode ser acompanhado no link que se segue: <https://protocolo.ufes.br/#/documentos/3342550/pecas/>.”



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**

### **AUDITORIA INTERNA**

#### **RECOMENDAÇÕES:**

##### **À Superintendência de Infraestrutura – Divisão de Manutenção de Centrais Telefônicas:**

1) Regularizar o pagamento das Notas Fiscais relativas a todo o período de prestação de serviço de telefonia móvel efetivamente realizado pela empresa Claro S.A no período sem cobertura contratual (após expirado o prazo de vigência do contrato nº 46/2016, processo nº 23068.000397/2016-26, em 04.04.2019), e emitir Ordem de Serviço para iniciar a execução do contrato nº 18/2020, processo nº 23068.016336/2020-67, vigente desde 02.03.2020.

##### **Ao Gabinete da Reitoria:**

2) Apurar a responsabilidade, por meio de processo administrativo disciplinar (PAD), em virtude de prestação de serviço sem cobertura contratual, no bojo no contrato nº 46/2016, processo nº 23068.000397/2016, gerando pagamento indenizatório por meio de reconhecimento de dívida, nos termos do art. 59, § único da Lei nº 8.666/1993 e da Orientação Normativa nº 4/2009, da CGU.

3) Definir as competências da gestão e da fiscalização técnica, na contratação de prestação de serviço de telefonia móvel.

#### **4.2. CONSTATAÇÃO 02: LIGAÇÕES ADICIONAIS, SERVIÇOS ADICIONAIS E EXCEDENTES**

Em análise ao contrato nº 46/2016 - processo nº 23068.000397/2016-26, verificou-se em várias Faturas/boletos de cobrança, onde consta a descrição geral dos serviços realizados, pagamentos de “ligações adicionais, serviços adicionais e excedentes”, em valores elevados, num total apurado de R\$ 29.038,06, sem qualquer motivação ou justificativa, nos autos do processo, assim como a ausência de qualquer registro de comunicado enviado ao usuário do celular corporativo, por exceder limite mensal previsto para utilização de serviço de voz, dados ou SMS, conforme disciplinado na Portaria nº 2730/2015 da UFES, normatização interna que regulamenta o uso das linhas de telefonia móvel no âmbito da Universidade, a qual define tanto os servidores aptos a utilizar quanto o limite de utilização mensal por usuário.

O quadro 02, abaixo, traz as incidências de “ligações adicionais, serviços adicionais e excedentes, constante nas Faturas/boletos de cobrança ao longo de toda a execução contratual, destacando-se que a apuração se deu com base nas Faturas que apresentaram o detalhamento geral dos serviços, entretanto, havia outras Faturas nos autos do processo sem o referido detalhamento, de modo que estas também poderiam eventualmente ter a cobrança do item em questão.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**AUDITORIA INTERNA**

Quadro 02 – Registros de pagamentos por ligações e serviços adicionais e excedentes

<b>Faturas/boletos de cobrança</b>	<b>Período de uso</b>	<b>Serviço/Incidência</b>	<b>Valor pago (R\$)</b>
062016B	22.05 a 21.06.2016	Ligações adicionais, serviços adicionais e excedentes	3.201,36
082016	22.07 a 21.08.2016	Ligações adicionais, serviços adicionais e excedentes	2.933,08
112016B	22.10 a 21.11.2016	Ligações adicionais, serviços adicionais e excedentes	2.776,85
122016B	22.11 a 21.12.2016	Ligações adicionais, serviços adicionais e excedentes	7.478,76
10112017B	22.10 a 21.11.2017	Ligações adicionais, serviços adicionais e excedentes	4.371,84
01022018B	22.01 a 21.02.2018	Ligações adicionais, serviços adicionais e excedentes	2.632,83
02102018B	22.08 a 21.09.2018	Ligações adicionais, serviços adicionais e excedentes	2.249,66
1118A042019B	22.03 a 21.04.2019	Ligações adicionais, serviços adicionais e excedentes	1.774,24
102019B	22.08 a 21.09.2019	Ligações adicionais, serviços adicionais e excedentes	1.619,44
<b>Total apurado</b>			<b>29.038,06</b>

**CAUSA**

Fragilidades na fiscalização e gestão contratual e inobservância da legislação regulamentadora.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 54/2020, Notificação de Auditoria nº 23068.030810/2020-63, ao ser questionado a explicar sobre o item “ligações adicionais, serviços adicionais e excedentes”, a que se refere e como foi cobrado, constantes em várias faturas/boletos de cobrança, o fiscal do contrato assim se manifestou:

“Encaminhei email para empresa para melhores esclarecimentos, a mesma pediu até 20 dias para resposta”.





## UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Observa-se que não houve outra resposta até a data final da elaboração deste relatório de auditoria, ainda, registra-se a fragilidade nos controles internos na fiscalização dos serviços de telefonia contratados, visto que esta informação deveria ser fornecida pela própria Ufes.

### ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

Constata-se ausência de esclarecimento, por parte da fiscalização contratual, sobre a incidência de itens relativos a “ligações adicionais, serviços adicionais e excedentes” nas Faturas/boletos de cobrança, anexadas ao processo nº 23068.000397/2016-26, contrato nº46/2016, ao longo de sua execução contratual.

De acordo o art. 2º, § 2º da Portaria nº 2730/2015 da UFES, que estabelece, no âmbito da Universidade, medidas de racionalização do gasto público, na contratação e utilização de telefones celulares corporativos e outros dispositivos que utilizam pacotes de dados para uso de internet móvel custeados pela UFES, em cumprimento ao Decreto nº 8.540/2015, os limites de valores mensais para uso dos serviços de voz, dados e SMS são os seguintes, conforme quadro 3, a seguir:

Quadro 03 – Limites para uso de serviços de comunicação de voz e dados– telefonia móvel

Usuário	Limite de valores mensais (R\$)
Reitor, Vice-reitor e ocupantes de cargo de direção nível CD-02	300,00
Ocupantes de cargo de direção nível CD-03	200,00
Demais usuários autorizados	150,00

Fonte: Portaria nº 2730/2015 da UFES

Embora não tenha havido resposta explicativa da unidade/fiscal e gestor com relação ao ponto questionado, entende-se que o item “ligações adicionais, serviços adicionais e excedentes” possua relação com serviços de telefonia móvel utilizados além do limite mensal estabelecido.

Nesse sentido, a Portaria nº 2730/2015 prevê que os usuários que excederem os limites fixados devem realizar o recolhimento, aos cofres da União, mediante Guia de Recolhimento da União (GRU) dos valores utilizados a maior, no prazo máximo de cinco dias úteis, contados do recebimento de comunicado pelo fiscal do contrato. Estando dispensados desse recolhimento somente em casos excepcionais, devidamente justificados e autorizados pelo chefe de gabinete da Reitoria.

Ocorre que no processo não há nenhum registro de solicitação e/ou justificativa, assim como autorização para utilização de serviços de telefonia móvel corporativa além dos limites pré-estabelecidos. Também, não há qualquer comprovação de recolhimento de GRU por usuário que porventura tenha ultrapassado o limite de uso de serviços de voz, dados ou SMS.



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA**

Ressalta-se que foi solicitado ao fiscal do contrato, por meio da Solicitação de Auditoria nº 52/2020 - Notificação de auditoria nº 23068.029839/2020-01, que disponibilizasse os demonstrativos de utilização dos serviços por linha telefônica/usuário, das seguintes faturas: 02102018B, 02102018A, 1118A042019A 1118A042019B, 102019B, 102019A, tendo em vista que tais demonstrativos não constavam do processo, diante da qual assim se manifestou:

“Todos os demonstrativos foram encaminhados ao NTI a pedido da Chefia de Gabinete”.

Diante disso, foi solicitado à Superintendência de Tecnologia da Informação (STI), antigo NTI, os referidos demonstrativos, por meio da Solicitação de Auditoria nº 55/2020 - Notificação de auditoria nº 23068.031004/2020-11. A unidade assim se manifestou:

“Trata a consulta sobre o questionamento do recebimento pela STI dos demonstrativos de telefonia móvel. É praxe da STI anexar aos seus contratos todos os demonstrativos e medições. Entendendo essa importância, setivéssemos recebido cópia desses documentos, não estaríamos respondendo essa demanda. Também em consulta ao Diretor à época, este, relatou que não recebeu tais documentos.”

Ainda, observa-se que em auditoria anterior realizada por esta Auditoria Interna, em análise ao contrato de prestação de serviços de telefonia móvel nº 123/09, com resultados no RA nº 06/2014, foi verificada situação semelhante de consumo excedente ao valor fixado por usuário, e exarada recomendação de estabelecer rotinas de monitoramento de gastos com uso de telefonia móvel, por servidor.

### **RECOMENDAÇÕES**

#### **À Superintendência de Infraestrutura – Divisão de Manutenção de Centrais Telefônicas:**

- 1) Realizar levantamento dos valores utilizados acima do limite mensal previsto na Portaria nº 2730/2015 da UFES, por usuário, com base nos demonstrativos de utilização dos serviços por linha telefônica/usuário, durante toda a execução contratual, e apresentá-lo à Auditoria Interna.
- 2) Apresentar documentação comprobatória da devolução de valores, por meio de GRU, nos casos em que tenha ocorrido utilização acima dos limites fixados, sem autorização, nos termos do art. 2º, § 3º da Portaria nº 2730/2015 da UFES.

#### **À Superintendência de Infraestrutura/DMCT e à PROAD/Diretoria de Contratações de Obras e Serviços:**

- 3) Cumprir a fiscalização técnica, com suporte do gestor, na atual contratação de telefonia móvel (contrato nº 18/2020), o disposto na Portaria nº 2730/2015 da UFES, artigos 2º e 3º,



## UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

quanto ao controle das contas telefônicas e do consumo mensal, observando o limite de utilização de serviços por usuário.

### 4.3. CONSTATAÇÃO 03: ATESTE EM DATA POSTERIOR À DATA DE VENCIMENTO DA FATURA, PAGAMENTOS DE FATURAS COM JUROS E MULTA, E ACÚMULO DE DÉBITOS ANTERIORES

Em análise ao contrato nº46/2016 - processo nº 23068.000397/2016-26, verificou-se, ao longo de toda a execução contratual, atestes em Faturas de Pagamento em data posterior à sua data de vencimento, a exemplo do ocorrido nas Faturas nº 062016A, nº 062016B, nº 092016A, nº 092016B, nº 032017A, nº 032017B, nº 122017A, nº 022018A, nº1118A042019A, nº1118A042019B.

Também foram verificados pagamentos em atraso, em descumprimento ao disposto no art. 40, XIV, "a" da Lei 8.666/1993 e no item 4, "b", anexo XI da IN nº 05/2017. Havendo ocorrências de acúmulos de débitos referentes a meses anteriores de prestação de serviço, assim como de pagamentos após a data de vencimento da fatura, com cobrança de juros e multa.

Na amostra analisada, exercícios financeiros de 2018 e 2019, foi identificado um total de pagamentos de juros e multas no valor de R\$ 4.545,97 e de débitos anteriores no valor de R\$ 195.424,22. O quadro 04, abaixo, evidencia a constatação apontada:

Quadro 04 – Pagamento de juros e multas e débitos anteriores - exercícios de 2018 e 2019

Fatura/Boleto cobrança	Período de prestação do serviço	Venc.	Incidência	Valor pago (R\$)	Data Pagamento (emissão OB)
02102018B	22.08 a 21.09/2018	15.10.18	Juros e multas	2.248,41	09.11.18
			Débitos anteriores referentes a 05/06/07/08/09/2018	50.289,91	
02102018A	22.08 a 21.09/2018	15.10.18	Juros e multas	526,23	09.11.18
			Débitos anteriores referentes a 08/09/10/12/2016; 10/11/12/2017; 02/04/05/06/07/08/09/2018	9.725,68	
1118A042019A	22.03 a 21.04/2019	15.05.19	Juros e multas	63,89	14.08.19
			Débitos anteriores referentes a 11/12/2018; 01/02/03/04/2019	5.041,92	



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**AUDITORIA INTERNA**

1118A042019B	22.03 a 21.04/2019	15.05.19	Juros e multas	946,28	14.08.19
			Débitos anteriores referentes a 11 e 12/2018; 01/02/03/04/2019	74.445,67	
102019B	22.08 a 21.09/2019	15.10.19	Juros e multas	713,58	03.12.19
			Débitos anteriores referentes a 06/07/08/09/2019	52.416,36	
102019A	22.08 a 21.09/2019	15.10.19	Juros e multas	47,58	03.12.19
			Débitos anteriores referentes a 06/07/08/09/2019	3.504,68	
<b>Total apurado de pagamento com juros e multas (R\$)</b>					<b>4.545,97</b>
<b>Total apurado de pagamento de acúmulos de débitos anteriores (R\$)</b>					<b>195.424,22</b>

**CAUSA**

Fragilidades na fiscalização e gestão contratual.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 52/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.029839/2020-01, com referência aos atestes em data posterior ao vencimento da fatura, o fiscal do contrato assim se manifestou:

“Atraso em decorrência da demora na tramitação do pagamento anterior”.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 52/2020, Notificação de Auditoria nº 23068.029839/2020-01, o fiscal do contrato assim se manifestou:

“Quanto a cobrança de juros/multa é devido tempo de tramitação. Acúmulos de débitos constantes, devido a fatura nova incluir valores do mês anterior que por causa da demora na tramitação foi lançado no mês seguinte e que para não ocorresse pagamento em duplicidade.”

**ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA**



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA**

O ateste de recebimento do serviço em data posterior à data de vencimento da Fatura foi uma prática recorrente ao longo de toda a execução contratual, demonstrando inconsistências nas rotinas adotadas nos processos de fiscalização e pagamento.

Quanto ao pagamento da obrigação contratual, deve ser realizado no prazo previsto em contrato, estando limitado a 30 dias contados do recebimento da Nota Fiscal ou Fatura, conforme disciplinado no item 4, “b”, anexo XI da IN nº 05/2017, assim como o art. 40, XIV, “a” da Lei 8.666/1993.

Destaca-se que, uma vez que o documento contratual contido no processo estava incompleto e a equipe de auditoria não obteve acesso ao referido contrato na íntegra (conforme constatação 06), a análise baseou-se apenas na legislação regulamentadora, acerca dos prazos para pagamento.

A partir da resposta à Solicitação de Auditoria nº 52/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.029839/2020-01, e também com base em entrevista realizada com o fiscal do contrato durante a execução dos trabalhos, além da própria análise documental, observou-se que um mesmo período de prestação de serviço consta em várias faturas, havendo incerteza quanto à quitação ou não dos valores cobrados, gerando inconsistências e imprecisões no processo de pagamento. Este fato, aliado à ausência do documento contratual na íntegra, nos autos do processo, impossibilitou a verificação quanto à correção dos valores cobrados a título de juros e multas.

O tempo de tramitação do processo também foi citado como fator que compromete o adimplemento da obrigação dentro do prazo de vencimento da fatura. A sistemática de pagamento deve funcionar de modo que não comprometa a realização dos pagamentos dentro do prazo legal. Nesse sentido, a IN nº 05/2017 alterou a referida sistemática, deixando claro que a emissão da nota fiscal deve ocorrer somente após o recebimento definitivo do serviço, o que mostra-se mais adequado à dinâmica administrativa, inclusive para a apuração de possíveis erros e/ou adequações de acordo com a efetiva prestação do serviço, utilização de Instrumento de Medição do Resultado e comunicação à empresa do valor exato dimensionado pela fiscalização, com base no IMR. Portanto, a emissão da Nota apenas após todas as verificações e acertos do valor devido facilita o pagamento dentro do prazo máximo de 30 dias.

Deve portanto, o gestor juntamente com o fiscal, rever a sistemática adotada, com a empresa contrata, a fim de facilitar os controles internos, readequando as rotinas de pagamento de forma a sanar as questões apresentadas, quanto aos atrasos e às dificuldades na conferência dos valores devidos, assim também quanto aos atestes em data posterior à data de vencimento da Fatura/boleto de cobrança.

### **RECOMENDAÇÕES**



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA**

**À PROAD/Diretoria de Contratações de Obras e Serviços e à Superintendência de Infraestrutura/DMCT:**

1) Rever a sistemática de pagamento adotada, na execução do novo contrato de prestação de serviços de telefonia móvel, nº 18/2020, processo nº 23068.016336/2020-67, a fim de facilitar a conferência de valores devidos, suprimindo a rotina de pagamento após a data de vencimento da Fatura/Boleto de cobrança, pagamentos de débitos anteriores, e o consequente pagamento de juros e multas, assim como a realização de atestes em data posterior à data de vencimento da Fatura/boleto de cobrança.

**À Superintendência de Infraestrutura/DMCT::**

2) Realizar levantamento dos valores pagos a título de juros e multa durante a execução do contrato nº 46/2016 – processo nº 23068.000397/2016-26, a fim de verificar a correção dos valores cobrados, considerando como base os índices estipulados pelas IN nº 02/2008 e IN nº 05/2017, conforme o período de vigência contratual. Caso seja apurado valor pago a maior, realizar glosa dos valores na execução no contrato nº 18/2020.

### **4.4. CONSTATAÇÃO 04: AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE RECARGA DE CRÉDITO, ASSIM COMO DE LIGAÇÕES INTERURBANAS E NO EXTERIOR**

Em análise ao contrato nº46/2016 - processo nº 23068.000397/2016-26, constatou-se a ausência de utilização de procedimento formalizado para a realização de recarga de créditos extras para usuários que tenham atingido o limite mensal estipulado, em descumprimento ao estabelecido no art. 2º, §5º, §6º e §7º da Portaria nº 2730/2015 da UFES, que exigem solicitação justificada por parte do usuário e autorização pelo chefe de gabinete. Assim também com relação às ligações interurbanas e no exterior, verificou-se que não havia no processo formalização desses pedidos, os quais eram cobrados fora do pacote de franquia contratado.

### **CAUSA**

Inobservância da legislação regulamentadora.

### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 54/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.030810/2020-63, ao ser solicitado a informar sobre o bloqueio de ligações, dados – acesso à internet e envio de sms, e sobre como funciona a liberação para ligações excedentes, após atingimento do limite mensal por usuário, o fiscal do contrato assim se manifestou, explicando sobre o bloqueio, mas nada dizendo acerca de procedimento para liberação para ligações extras:



## UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

“Sim, o usuário recebia mensagens quando seu consumo de voz atingia 25%, 50% e 75% e bloqueio em seguida, dados fica lento quando chegava ao final do pacote contratado.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 52/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.029839/2020-01, ao ser questionado a explicar sobre o funcionamento das ligações interurbanas e no exterior, tendo em vista que não foram explicitadas nos itens de serviço descritos dos documentos utilizados como referência (fls. 17/19, fls.34),o fiscal do contrato assim se manifestou:

“A pedido da Chefia de Gabinete, o fiscal contratava pacotes de dados/voz com valores de acordo com a localidade”.

### ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

A possibilidade de recarga de créditos extras para usuários que atingirem o limite mensal da franquia previamente definido foi mencionada na Portaria nº 2730/2015 da UFES, em seu art. 2º, § 3º, porém, destacando que a mesma deveria ser usada de modo eventual, e devidamente documentada, sendo feita a partir de uma solicitação motivada por parte do usuário e autorizada pelo chefe de gabinete, o qual enviaria e-mail ao interessado e ao fiscal do contrato comunicando sua decisão. Assim, conforme abaixo transcrito:

Art. 2º Os serviços de comunicação de voz por meio de telefonia móvel e de dados por meio dos dispositivos do tipo celular, tablete e modem, custeados pela UFES, destinam-se às necessidades de serviço.

[...]

§3º Os valores que excederem os limites estabelecidos no § 2º, **ressalvados casos excepcionais devidamente justificados**, deverão ser recolhidos pelos usuários aos cofres da União mediante Guia de Recolhimento da União (GRU), no prazo máximo de cinco dias úteis, contado da data de recebimento do comunicado enviado pelo fiscal do contrato de serviços de telefonia móvel e dados (grifo nosso).

[...]

§6º Fica delegado ao Chefe de Gabinete da Reitoria a análise das solicitações e justificativas, bem como a autorização prevista no §5º deste artigo.

Art. 3º [...]

§2º A justificativa prevista no §3º do art. 2º deverá ser enviada ao Chefe de Gabinete da Reitoria, que no prazo de cinco dias úteis procederá à análise, comunicando sua decisão ao portador interessado e ao fiscal do contrato.



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**

### **AUDITORIA INTERNA**

Ocorre que no processo não consta nenhum registro de solicitação, assim como de autorização, para utilização de créditos extras, e o fiscal não se reporta, em sua resposta a Solicitação de Auditoria nº 54 - Notificação de Auditoria nº 23068.030810/2020-63 à adoção de procedimento formalizado para realização das recargas. Em entrevista realizada via contato telefônico, o mesmo informou que as recargas que ocorreram no período contratual foram solicitadas por telefone, sendo portanto, de modo informal. Assim também para ligações interurbanas e no exterior, que eram contratadas a partir de solicitação da chefia de gabinete, sem procedimento formalizado, conforme resposta à Solicitação de Auditoria nº 52.

Ainda, observa-se que em auditoria anterior realizada por esta Auditoria Interna, em análise ao contrato de prestação de serviços de telefonia móvel nº 123/09, com resultados no RA nº 06/2014, foi verificada situação semelhante, de realização de recarga de créditos sem parâmetro definido e de modo habitual, tendo sido recomendado que fossem fixados critérios para a realização de solicitações e autorizações de recarga de créditos e a restrição na quantidade e valor das recargas, a serem realizadas somente em situações excepcionais.

#### **RECOMENDAÇÃO**

##### **À Superintendência de Infraestrutura/DMCT:**

1) Implementar controles internos, por meio de rotinas formais e documentadas, para a realização de recargas de créditos extras, observando o disposto nos artigos 2º e 3º da Portaria nº 2730/2015 da UFES, na execução do contrato de prestação de serviços de telefonia móvel nº 18/2020, processo nº 23068.016336/2020-67.

#### **4.5. CONSTATAÇÃO 05:AUSÊNCIA DE USO DE INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO E AUSÊNCIA DE REGISTROS SOBRE O USO REGULAR NO CONSUMO DE VOZ, DADOS E SMS**

Em análise ao contrato nº 46/2016 - processo nº 23068.000397/2016-26, e ao contrato nº 18/2020 - processo nº 23068.016336/2020-67, verificou-se a ausência de utilização de instrumentos de fiscalização, como planilha de controle de franquia e de relatórios mensais de avaliação, assim como constatou-se a ausência de registros da fiscalização sobre o consumo por linha/usuário, com base nos parâmetros estabelecidos pela Portaria nº 2730/2016 da UFES, em desacordo com essa norma interna, assim como em descumprimento à Lei nº 8.666/1993 e à Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017.

#### **CAUSA**

Fragilidades na fiscalização e gestão contratual e inobservância da legislação regulamentadora.





## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA**

### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 54/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.030810/2020-63, ao ser solicitado a informar se fazia uso de planilha de controle de franquias e relatórios mensais de fiscalização, e informar acerca de instrumentos de controle e rotinas adotados da fiscalização no decurso da execução contratual, o fiscal assim se manifestou:

“Não”.

Também foi questionado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 43/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.027016/2020-32, sobre o uso de planilha de controle de franquias e de relatórios mensais de avaliação, conforme previsto no Termo de Referência, item 19.2, relativamente ao contrato nº 18/2020 - processo nº 23068.016336/2020-67, e o fiscal assim se manifestou:

“Informo que até a presente data, a fiscalização técnica do contrato não possui planilha de controle”.

### **ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA**

O controle das contas e do consumo mensal, nos termos do art. 3º da Portaria nº 2730/2016, deve ser realizado pelo fiscal do contrato de serviços e telefonia móvel e dados, com suporte do gestor, enviando comunicado, por e-mail, em até cinco dias úteis após recebimento da fatura emitida pela operadora, ao portador de telefone corporativo que exceder ao limite estabelecido na mesma Portaria.

É função da fiscalização contratual atuar no sentido de registrar as ocorrências acerca da execução contratual durante toda a vigência da prestação dos serviços, e adotar, conjuntamente com o gestor, observadas as atribuições próprias de cada um, as providências necessárias ao fiel cumprimento do contrato. Nesse sentido, está disciplinado no art. 67 da Lei 8.666/1993, assim como no art. 46 da Instrução Normativa SEGES/MPnº 05/2017, transcrito abaixo:

Art. 46. As ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços, cabendo ao gestor e fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º O registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à execução do objeto poderão ser organizados em processo de fiscalização, instruído com os documentos de que trata o § 4º do art. 42.



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA**

§ 2º As situações que exigirem decisões e providências que ultrapassem a competência do fiscal deverão ser registradas e encaminhadas ao gestor do contrato que as enviará ao superior em tempo hábil para a adoção de medidas saneadoras.

Os instrumentos de controle da fiscalização são fundamentais para a realização de uma fiscalização efetiva, tendo sido preconizados pelo art. 47 da IN nº 05/2017 vários aspectos a serem observados por meio da utilização desses instrumentos, dentre os quais destacamos: os resultados alcançados em relação ao contratado, com verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada, a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida, o cumprimento das obrigações decorrentes do contrato.

Ainda, o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) ou instrumento substituto, previsto IN nº 05/2017, é um mecanismo que também deve ser usado pela fiscalização para definir os níveis esperados de qualidade da prestação de serviço, e as respectivas adequações de pagamento.

Destaca-se que o novo contrato de telefonia, nº 18/2020 – processo 23068.016336/2020-67, previu tanto o uso dos instrumentos de controle - planilha de controle de franquia e de relatórios mensais de avaliação, como do IMR (itens 19.1 e 19.2 do Termo de Referência), cabendo à fiscalização sua efetiva implementação durante a execução contratual.

### **RECOMENDAÇÃO**

#### **À Superintendência de Infraestrutura/DMCT:**

1) Utilizar, na execução do contrato de prestação de serviços de telefonia móvel, nº 18/2020, processo nº 23068.016336/2020-67, os mecanismos de fiscalização adequados (planilhas de controle de franquia, relatórios mensais de avaliação, Relatório demonstrativo do cumprimento do IMR) preconizados no Termo de Referência e na legislação regulamentadora (Lei nº 8.666/1993 e IN nº 05/2017), com vistas a realizar uma fiscalização efetiva, com destaque para o controle e uso regular no consumo de voz, dados e SMS, nos termos da Portaria nº 2730/2016.

#### **4.6 CONSTATAÇÃO 06: AUSÊNCIA DE CONTRATO VÁLIDO FORMALIZADO NO PROCESSO E 2º ADITIVO CONTRATUAL INCOMPLETO**

Em análise ao contrato nº 46/2016 - processo nº 23068.000397/2016-26, foi verificada a ausência de documento contratual válido nos autos do processo. Consta dos autos apenas parte do contrato, com início na cláusula 10ª, com cláusulas repetidas, sem a maioria das cláusulas obrigatórias, não tendo sido possível ter acesso ao documento contratual que norteou a contratação. Também o 2º termo aditivo estava incompleto, sem a segunda



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA**

página, onde deveriam constar as assinaturas das partes, em infringência ao art. 62 § 4º da Lei 8.666/1993 e art. 15 do Decreto 7.892/2013.

### **CAUSA**

Fragilidades de formalização dos documentos no processo.

### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 52/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.029839/2020-01, o fiscal do contrato assim se manifestou:

“A cargo do DCOS, apenas fiscalizei”.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 54/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.030810/2020-63, sobre o mesmo ponto, ao ser solicitada a disponibilização do contrato, o fiscal do contrato assim se manifestou:

“Foi feito pelo antigo DCC, não tenho acesso ao eletrônico.”

A mesma Solicitação de Auditoria nº 54/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.030810/2020-63, também foi encaminhada para o DCOS, que assumiu a demanda do antigo DCC quanto à contratação de serviços, e não houve manifestação sobre o ponto em questão.

### **ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA**

De acordo com o art. 62, § 4º da Lei nº 8.666/93, a contratação deve ser obrigatoriamente formalizada por meio de termo de contrato sempre que envolver obrigações futuras decorrentes de fornecimento de bens e serviços, independente da modalidade de licitação.

O Decreto 7.892/2013, que regulamenta o sistema de registro de preços, em seu art. 15, também diz sobre a necessidade de formalizar a contratação com os fornecedores registrados em Ata por intermédio de instrumento contratual, nos termos do art. 62 da Lei nº 8.666/93, conforme abaixo:

Art. 15. A contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993.

Destaca-se que nos autos do processo consta despacho do gerente de licitações e contratos opinando pelo não cabimento de instrumento contratual, por tratar-se de sistema



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA**

de registro de preços, contudo, posteriormente, foi juntado parte do contrato, porém, sem as principais cláusulas obrigatórias, como descrito nessa constatação.

### **RECOMENDAÇÕES**

#### **À PROAD/Diretoria de Contratações de Obras e Serviços:**

1)Anexar o documento contratual nº 46/2016 e o segundo termo aditivo, em sua integralidade, aos autos do processo nº 23068.000397/2016-26.

2) Na execução do novo contrato de prestação de serviços de telefonia móvel, nº 18/2020 - processo nº 23068.016336/2020-67, atentar para a anexação aos autos todos os documentos necessários para a correta formalização do processual, como o contrato e seus aditivos.

#### **4.7. CONSTATAÇÃO 07: AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DOS SERVIÇOS REALIZADOS ACOMPANHANDO AS FATURAS DE PAGAMENTO**

Em análise ao contrato nº 46/2016 - processo nº 23068.000397/2016-26, verificou-se a ausência de descrição geral dos serviços executados, em várias Faturas de Pagamento as quais foram, apesar disso, atestadas e pagas, a exemplo do ocorrido nas seguintes Faturas: nº 092016A, nº 092016B, nº 032017A, nº 032017B, nº 062017A, nº 062017B, nº 072017A, nº 072017B, nº 082017A, nº 082017B.

Constatou-se, também, a ausência dos demonstrativos de utilização dos serviços de cada linha telefônica no período de prestação de serviço considerado, em todas as Faturas.

### **CAUSA**

Fragilidades na fiscalização e gestão contratual.

### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 52/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.029839/2020-01, ao ser questionado sobre a ausência de detalhamento dos serviços juntamente com as Faturas, o fiscal do contrato assim se manifestou:

“Faturas pedidas para a empresa após verificação de alguns pagamentos já ocorridos em faturas anteriores”.

### **ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA**



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA**

Os demonstrativos dos serviços realizados, seja a descrição geral ou os demonstrativos individualizados de utilização de cada linha telefônica no período considerado, são documentos essenciais a serem verificados mensalmente pela fiscalização, a fim de possibilitar a liquidação da despesa a partir da análise dos serviços efetivamente prestados, e somente após, encaminhar para o pagamento.

Observa-se que essa fragilidade foi constatada em auditoria anterior realizada pela Auditoria Interna, em análise ao contrato de prestação de serviços de telefonia móvel nº 123/09, com resultados no RA nº 06/2014, e exarada recomendação de anexar ao processo as contas telefônicas completas dos meses referenciados, com o detalhamento das ligações realizadas, acompanhando a respectiva nota fiscal.

### **RECOMENDAÇÃO**

#### **À Superintendência de Infraestrutura/DMCT:**

1) Na execução do novo contrato de prestação de serviços de telefonia móvel, nº 18/2020 - processo nº 23068.016336/2020-67, que a fiscalização técnica realize a juntada aos autos de todos demonstrativos de utilização dos serviços realizados, tanto a descrição geral quanto o detalhamento de cada linha telefônica no período de prestação de serviço considerado, ou os mantenha em arquivo apartado, disponível para consulta.

#### **4.8. CONSTATAÇÃO 08: INCLUSÃO DE ITENS DE SERVIÇOS NÃO CONSTANTES DO TERMO DE REFERÊNCIA UTILIZADO PARA A CONTRATAÇÃO**

Em análise ao contrato nº 46/2016 - processo nº 23068.000397/2016-26, verificou-se a inclusão, em faturas/boletos de cobrança, de itens referentes a “serviços de dados - acesso à internet” diversos do “serviço de dados – acesso à internet” contratado, conforme consta no documento utilizado como referência para a contratação, em desacordo com o art. 7º, § 4º da Lei 8.666/93.

### **CAUSA**

Inobservância de legislação regulamentadora.

### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 54/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.030810/2020-63, o fiscal do contrato assim se manifestou:

“Trata-se de pacotes promocionais com valores abaixo do contratado”.



## UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

### ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

O item de serviços de dados – acesso à internet constante no Termo de Referência (documento utilizado como referência para a contratação), às fls. 17/19 e fls. 34 do processo, apresenta a seguinte especificação: “serviço de dados /acesso à internet banda larga com alcance nacional e franquia mínima 5 GB para smartphones e modems”. Entretanto, em várias Faturas/boletos de cobrança, a exemplo dos especificados no quadro 5, abaixo, constatou-se a inclusão de item de serviço de dados – acesso à internet com franquia mínima a maior, isto é, pacotes de internet ilimitado com 10 GB e 20 GB e pacote de internet turbo com 20 GB.

Quadro 05 – Itens de serviço de dados – acesso à internet com franquia diversa da contratada

Faturas/Boletos de cobrança	Serviço descrito	Valor pago (R\$)
02102018B	Pacote de internet ilimitado 10 GB	116,92
	Pacote de internet ilimitado 20 GB	77,94
	Pacote internet turbo 20 GB	389,70
1118A042019B	Pacote de internet ilimitado 10 GB	58,46
	Pacote de internet ilimitado 20 GB	233,82
102019B	Pacote de internet ilimitado 10 GB	58,46

Embora o fiscal, em sua manifestação, tenha informado que os pacotes com franquia a maior eram pacotes promocionais, com valores abaixo dos contratados, a legislação regulamentadora veda a inclusão, no objeto da licitação, de serviços sem previsão no projeto básico/termo de referência. Assim, qualquer alteração no objeto contratado, para que tenha respaldo legal, deve ser precedida de alteração contratual.

Ademais, o valor do item em questão, na planilha referencial (fls. 34) é R\$ 89,96, abaixo dos valores pagos nas faturas 02102018B e 1118A042019B, relativamente ao Pacote de internet ilimitado 10 GB, Pacote internet turbo 20 GB e Pacote de internet ilimitado 20 GB: R\$ 116,92, R\$ 389,70 e R\$ 233,82, respectivamente.

### RECOMENDAÇÃO

À Superintendência de Infraestrutura/DMCT:

1) Abster-se de incluir, na atual contratação de telefonia móvel (contrato nº 18/2020), itens de serviço diversos dos previstos no termo de referência, sem prévia alteração contratual.

### 5. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS E GESTÃO DE RISCOS DA UNIDADE

Em consonância com a ação de auditoria nº 1, os trabalhos realizados também versaram sobre a estrutura de controles internos e gestão de riscos das unidades, visando com isso bus-



## UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

car entender a situação em que se encontram os controles dos setores. Considerando a relevância do tema, recentemente foi recomendado pela Controladoria Geral da União (CGU), como boa prática aos trabalhos de auditoria, na Portaria nº 1.944, de 19 de junho de 2019, considerar e propor recomendações acerca do tema, com embasamento nas respostas do gestor e achados de auditoria.

É importante frisar que no âmbito do Poder Executivo Federal, o marco regulatório que orienta os órgãos e as entidades públicas à estruturação de mecanismos de controles internos, gestão de riscos e governança é a Instrução Normativa MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016. Nesse sentido, todos os órgãos governamentais deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar na consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público.

Tal normativo dispõe, ainda, sobre princípios, objetivos e estrutura dos controles internos da gestão. O Decreto nº 9.203, de 22.11.2017, por sua vez, dispõe acerca das diretrizes que devem ser adotadas na política de governança da Administração Pública Federal, destacando-se o art. 17 que confere atribuições à alta administração do Poder Executivo Federal sobre a gestão de riscos:

Art. 17 A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios: I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público; II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais; III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Com vistas a dar cumprimento à IN MP/CGU nº 01/2016, e utilizando como parâmetros os frameworks (princípios e conceitos para a gestão de riscos corporativos), o modelo de avaliação de risco recomendado na Administração Pública fundamenta-se no guia *Internal Control – Integrated Framework – pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO- Enterprise Risk Management - Integrated Framework – COSO-ERM*.



## UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

### AUDITORIA INTERNA

Essa metodologia destaca-se por apresentar a avaliação da sistematização dos controles internos nas entidades, por meio de cinco componentes de gerenciamento dos controles internos: Ambiente de controle; Avaliação de Riscos; Atividades de Controle; Informações e Comunicações e Monitoramento. Além disso, a estrutura prevê ainda dezessete princípios, os quais representam os conceitos fundamentais associados a cada componente, de forma que, ao aplicá-los, uma organização poderá ter um controle interno eficaz, além de convergir para os objetivos operacionais, de divulgação e de conformidade. Os princípios estão apresentados no quadro 6:

Quadro 06 – Princípios relacionados aos componentes do controle interno

Componente	Princípios	
<b>Ambiente de Controle</b>	1	A organização demonstra ter comprometimento com a integridade e os valores éticos.
	2	A estrutura de governança demonstra independência em relação aos seus executivos e supervisiona o desenvolvimento e o desempenho do controle interno.
	3	A administração estabelece, com a suspensão da estrutura de governança, as estruturas, os níveis de subordinação e as autoridades e responsabilidades adequadas na busca dos objetivos.
	4	A organização demonstra comprometimento para atrair, desenvolver e reter talentos competentes, em linha com seus objetivos.
	5	A organização faz com que as pessoas assumam responsabilidade por suas funções de controle interno na busca pelos objetivos.
<b>Avaliação de Riscos</b>	6	A organização especifica os objetivos com clareza suficiente, a fim de permitir a identificação e a avaliação dos riscos associados aos objetivos.
	7	A organização identifica os riscos à realização de seus objetivos por toda a entidade e analisa os riscos como uma base para determinar a forma como devem ser gerenciados.
	8	A organização considera o potencial para fraude na avaliação dos riscos à realização dos objetivos.
	9	A organização identifica e avalia as mudanças que poderiam afetar, de forma significativa, o sistema de controle interno.
<b>Procedimentos de Controle</b>	10	A organização seleciona e desenvolve atividades de controle que contribuem para a redução, a níveis aceitáveis, dos riscos à realização dos objetivos.
	11	A organização seleciona e desenvolve atividades gerais de controle sobre a tecnologia para apoiar a realização dos objetivos.
	12	A organização estabelece atividades de controle por meio de políticas que estabelecem o que é esperado e os procedimentos que colocam em prática essas políticas.
<b>Informação e Comunicação</b>	13	A organização obtém ou gera e utiliza informações significativas e de qualidade para apoiar o funcionamento do controle interno.
	14	A organização transmite internamente as informações necessárias para apoiar o funcionamento do controle interno, inclusive os objetivos e responsabilidades pelo controle.
	15	A organização comunica-se com os públicos externos sobre assuntos que afetam o funcionamento do controle interno.
<b>Atividades de</b>	16	A organização seleciona, desenvolve e realiza avaliações contínuas e/ou indepen-





## UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

<b>Monitoramento</b>		dentes para se certificar da presença e do funcionamento dos componentes do controle interno.
	17	A organização avalia e comunica deficiências no controle interno em tempo hábil aos responsáveis por tomar ações corretivas, inclusive a estrutura de governança e alta administração, conforme aplicável.

Fonte: COSO<sup>1</sup>

E a metodologia do COSO constitui-se em um questionário que aborda 26 perguntas que, por sua vez, são respondidas com base em uma escala de valores que definem o nível de avaliação para cada questão. Foi acrescentada uma quinta opção para resposta, "nem concordo, nem discordo", com valor atribuído 2. As avaliações ficaram demonstradas conforme quadro 7:

Quadro 07 – Escala de valores atribuídos aos componentes do controle interno

	<b>Avaliação</b>	<b>Descrição</b>
0	Concordo Totalmente	Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente aplicado no contexto da Unidade.
1	Concordo Parcialmente	Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da Unidade, porém, em sua maioria.
2	Nem Concordo, Nem Discordo	Significa que o fundamento descrito na afirmativa é inconclusivo.
3	Discordo Parcialmente	Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da Unidade, porém, em sua minoria.
4	Discordo Totalmente	Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da Unidade.

Os resultados por Componente do COSO são classificados em uma matriz que definirá o grau do risco em termos percentuais para cada componente, conforme a fórmula 1:

$$\text{Risco} = (\sum x_i) / (4n) \quad (1)$$

Onde  $x_i$  consiste na nota atribuída a  $i$ -ésima questão do componente analisado e  $n$  o total de perguntas que compõe o componente. Isto é, para se obter o nível de risco de cada componente, soma-se os valores atribuído a cada resposta deste componente e divide-se o resultado pela nota máxima possível, ou seja, 4 vezes o número de questões do componente. Por fim, multiplica-se o valor encontrado por 100 e classifica-se o risco conforme o quadro 08:



## UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Quadro 08 – Matriz de Riscos

Classificação	Grau do risco
75% - 100%	Risco Crítico
50% - 75%	Risco Alto
25% - 50%	Risco Médio
0% - 25%	Risco Baixo

Em atendimento ao Questionário de Avaliação dos Controles Internos (QACI), a Superintendência de Infraestrutura – SI (Divisão de Manutenção de Centrais Telefônicas), responsável atual pela gestão estratégica no que tange à fiscalização técnica contratual, assim se manifestou, conforme quadro 09:

Quadro 09 – Respostas ao Questionário QACI

Questões	Avaliações		
	SI	DCOS	STI
<b>Ambiente de Controle</b>			
O setor adota mecanismos de controles internos.	2	3	1
Os mecanismos gerais de controle instituídos pelo setor são percebidos por todos os servidores.	2	3	1
Os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados planejados pelo setor.	2	3	1
A comunicação dentro do setor é adequada e eficiente.	2	2	1
Os procedimentos e rotinas pertinentes à execução da atividade do setor estão adequadamente formalizados.	2	3	1
Os documentos (formulários, check-list, planilhas, etc.) padronizados no setor para as atividades desenvolvidas no setor são revisados.	2	4	2
Os servidores do setor possuem o necessário conhecimento e treinamento para cumprir suas obrigações/atribuições.	1	2	1
O setor identifica seus pontos fortes nas atividades desenvolvidas.	2	2	2
<b>Avaliação de Riscos</b>			
O setor possui objetivos e metas, e estes estão formalizados.	2	1	1
Existem mecanismos para prever, para identificar e para reagir a eventos que possam afetar o alcance dos objetivos.	3	1	1
Existem indicadores de desempenho para o alcance dos objetivos do setor.	3	1	1
Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão.	3	1	1
A avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no	3	1	1



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**AUDITORIA INTERNA**

perfil de risco do setor ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo.			
<b>Procedimentos de Controle</b>			
Para cada um dos riscos identificados, o setor implementou mecanismos de controle que minimizem a probabilidade de os objetivos da atividade não serem alcançados.	3	2	1
As atividades de controle são implementadas de maneira ponderada, consciente e consistente, considerando, entre outras questões, a relação custo/benefício do controle.	3	3	1
Há normatização interna organizando a divisão de tarefas e responsabilidades de cada servidor.	3	4	2
O setor dispõe de instrumentos/rotinas de conformidade e de conferência que permitam se certificar de que os mecanismos de controle são adequadas	3	2	1
<b>Informação e Comunicação</b>			
O setor fornece as informações que lhe são solicitadas de forma prática e tempestiva.	2	3	1
O setor controla os documentos recebidos e produzidos por ele.	1	3	1
O setor divulga internamente as informações relativas à execução das responsabilidades de forma eficaz.	1	3	0
Os arquivos (banco de dados) são periodicamente revisados, atualizados e validados, no sentido de garantir a produção de informações adequadas e confiáveis.	2	1	0
O setor consegue obter as informações importantes para avaliação dos riscos internos e externos, em tempo hábil.	1	2	2
<b>Monitoramento</b>			
O sistema de controle interno do setor é constantemente monitorado para avaliar sua eficácia e qualidade ao longo do tempo.	2	2	1
O sistema de controle interno do setor tem contribuído para a melhoria do desempenho de suas atividades.	3	1	1
O sistema de controle interno do setor tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações realizadas pelo próprio setor.	3	2	1
As deficiências de controle interno identificadas são reportadas tempestivamente ao nível gerencial apropriado ou à alta administração e adequadamente tratadas.	1	2	1

**ANÁLISE DA AUDITORIA**

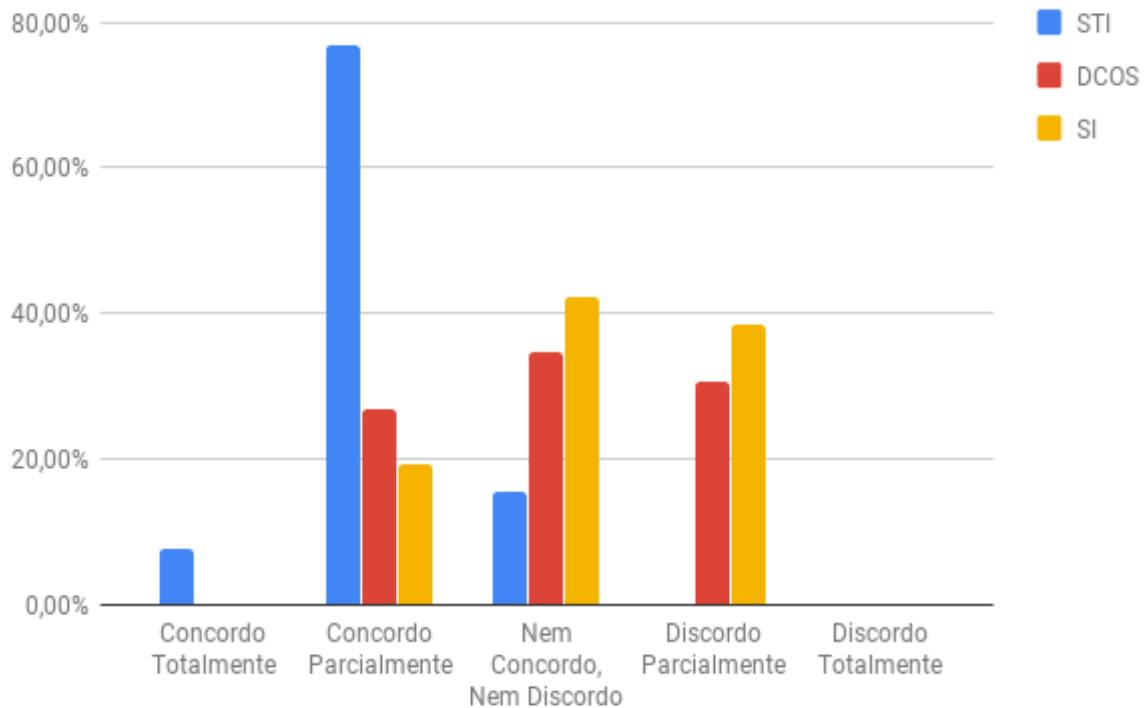
Em análise à resposta apresentada pela Unidade, temos a observar o seguinte:

O questionário QACI refere-se a perguntas fechadas através das quais a Auditoria procura entender e analisar como encontram-se os controles internos da unidade sob a perspectiva do Gestor. O gráfico 01 demonstra a distribuição de frequência das respostas enviadas referentes ao questionário QACI de controles internos.



## UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Gráfico 1 - Distribuição de frequência das respostas ao questionário de controles internos



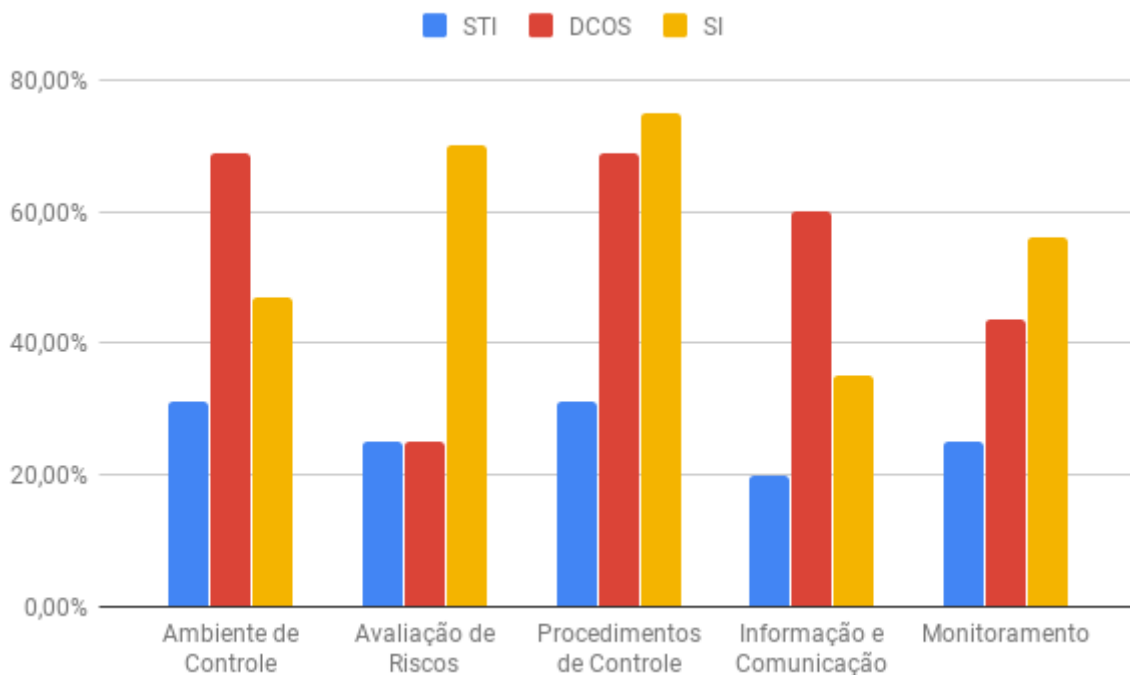
Conforme pode ser observado, o nível de avaliação mais reportado foi Concordo Parcialmente, sendo o STI com 76,92%, a DCOS com 26,92% e SI com 19,23%. Após, nem concordo, nem discordo teve 15,38% de avaliação no STI, 34,62% na DCOS; e 42,31% no SI. Por fim, foi verificada discordância parcial em 30,77% dos componentes da DCOS e 38,46% no SI. Neste sentido há existência de riscos que necessitam ser mitigados.

Para melhor análise é calculado ainda, com base nas respostas apresentadas, o grau de risco para cada um dos cinco componentes COSO, conforme demonstrado no Gráfico 2.



## UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Gráfico 2 - Grau de risco mensurado para cada componente



Em avaliação ao grau de risco para cada um dos componentes do COSO na SI, os que apresentaram os maiores riscos foram Procedimentos de Controle, Avaliação de Riscos e Monitoramento, reportando uma avaliação de risco alto, de 75%, 70% e 56,25%, respectivamente. Os componentes Ambiente de Controle e Informação e Comunicação foram avaliados com risco médio, de 46,88% e 35%, respectivamente.

Situação próxima é encontrada na avaliação do grau de risco para cada um dos componentes do COSO na DCOS, que apresentaram os maiores riscos foram Ambiente de Controle e Procedimentos de Controle, ambos com 68,75%, e Informação e Comunicação, com 60%, todos reportando uma avaliação de risco alto. O componente Monitoramento foi avaliado como risco médio, de 43,75%. E o componente Avaliação de Riscos foi avaliado como de risco baixo, de 25%.

Assim, a partir da análise das respostas da SI e da DCOS à Auditoria, combinado com as constatações identificadas neste relatório, fica evidente a necessidade de implementação de procedimentos de controle de risco na atuação da SI - Divisão de Manutenção de Centrais Telefônicas e da DCOS - Diretoria de Contratações de Obras e Serviços.

Diante das análises, sugerimos às unidades avaliadas:



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA**

- a) Aprimorar as políticas de gestão de integridade de riscos e controles da gestão, explicitando os principais itens de risco e suas respectivas respostas.
- b) Aprimorar os procedimentos de controle por meio de indicadores de desempenho, para avaliar o alcance dos objetivos do setor.

Considerando que a fiscalização dos contratos de telefonia está em fase de transição para a Superintendência de Tecnologia da Informação – STI, o gestor da Unidade também recebeu o questionário, com vistas a considerar suas respostas como expectativas quanto às diretrizes e controles internos para os serviços de telefonia para esse momento subsequente. Nesse sentido, as respostas do gestor do STI também estão apresentadas no presente relatório de auditoria, conforme segue:

Em avaliação ao grau de risco para cada um dos componentes do COSO, os que apresentaram os maiores riscos foram o Ambiente de Controle e Procedimentos de Controle, reportando uma avaliação de risco médio de 31,25% para ambos os itens. Os componentes Avaliação de Riscos, Informação e Comunicação e Monitoramento foram avaliados como risco baixo, de 25%, 20% e 25%, respectivamente.

### **6. ALINHAMENTO ESTRATÉGICO DA AÇÃO DE AUDITORIA**

A Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO), conforme descrito no Parágrafo 2º do Art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, trata-se de lei de iniciativa do Poder Executivo, a qual compreenderá, entre vários tópicos, as metas e prioridades da administração pública federal, além de exercer a função de orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

A Lei Orçamentaria Anual (LOA), por sua vez, estabelece o orçamento anual da União por meio da fixação da despesa e estimativa das receitas, ou seja, é o orçamento propriamente dito. Nesse sentido, na LOA está disposta a destinação das ações governamentais, uma vez que as mesmas demandam recursos para serem executadas.

A Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), insere-se nesse contexto como uma instituição autárquica vinculada ao Ministério da Educação (MEC), com autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Logo, a Ufes possui seu próprio orçamento de receitas e despesas, o qual está inserido no orçamento global que é a Lei Orçamentaria Anual da União.

Em consulta ao orçamento de despesas da Ufes para o ano de 2020 no Portal da Transparência do Governo Federal, os créditos orçamentários destinado ao Elemento de Despesa nº 40 – Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – Pessoa Jurídica totaliza R\$ 1.138.645,25.



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**

### **AUDITORIA INTERNA**

A Ação de Auditoria nº 1 possui seus trabalhos conectados aos valores orçamentários destinados a esse elemento de despesa, uma vez que possui como objetivo e escopo verificar a regularidade da gestão e fiscalização dos contratos de serviços de telefonia.

Portanto, as recomendações emitidas por este Relatório de Auditoria, visam garantir a qualidade do gasto público empregado nesta ação governamental.

#### **7. CONCLUSÃO**

Este Relatório contém os registros decorrentes dos exames realizados na Superintendência de Infraestrutura (SI) – Divisão de Manutenção de Centrais Telefônicas, Pró-Reitoria de Administração (PROAD) - Diretoria de Contratações de Obras e Serviços (DCOS) e Superintendência de Tecnologia da Informação (STI). Diante das falhas e impropriedades citadas, recomendamos encaminhá-lo ao Superintendente de Infraestrutura, à Pró-Reitora de Administração e ao Superintendente de Tecnologia da Informação, para conhecimento dos fatos relatados e adoção de medidas eficazes, visando ao pleno atendimento das recomendações efetuadas por esta Auditoria Interna.

Salientamos que o trabalho em conjunto com a unidade de Auditoria é indispensável à melhoria dos processos e do controle interno administrativo, possibilitando a aderência à legislação e às condições indispensáveis para alcançar a regularidade no julgamento das contas da Universidade pela Controladoria-Geral da União e, posteriormente, pelo Tribunal de Contas da União.

Vitória, 16 de setembro de 2020

**JULIANA CRUZ ALVES LOPES**  
Auditor Interno Governamental  
Siape – 1836292

**BRUNO HENRIQUE PICON CARVALHO**  
Auditor Interno Governamental  
Siape – 1016307

Aprovo o presente Relatório elaborado pela área técnica desta Auditoria Interna.

Vitória, 16 de setembro de 2020

**CRÍSLEY DO CARMO DALTO**  
Chefe da Auditoria Interna/Ufes  
Siape 2440473



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA**

### **ANEXO 1 - RESPONSABILIDADE DAS PARTES**

Fundamentada nas Normas Internacionais de Auditoria Interna do IIA – The Institute of Internal Auditors e com base na NBC TA 700, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade em 17 de junho de 2016, a Chefe da Auditoria Interna da Ufes, no uso legal de suas atribuições, faz-se incluir os seguintes parágrafos ao presente Relatório de Auditoria RA nº 2020006:

Responsabilidade da administração e da governança

#### **Controles internos**

Os responsáveis pela governança da entidade são os órgãos estatutários com responsabilidade pela elaboração, supervisão e aprovação dos controles internos que ela determinou como necessários ao controle e à gestão dos recursos financeiros.

#### **Prevenção e detecção de fraudes**

Cabe ainda aos responsáveis pela governança a responsabilidade de prevenir e detectar fraudes ou erros por meio da implantação e da operação contínua de sistemas contábeis e de controle interno adequados.

#### **Responsabilidade e riscos de auditoria do auditor**

Conforme a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TI 01, a atividade da auditoria interna está estruturada em procedimentos, com enfoque técnico, objetivo, sistemático e disciplinado, e tem por finalidade agregar valor ao resultado da organização, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos por meio da recomendação de soluções para as não conformidades apontadas nos relatórios. Eventuais riscos de auditoria podem ocorrer, quer pelo volume ou pela complexidade das transações e operações. Tais riscos estão relacionados à possibilidade de que erros importantes, individualmente ou em conjunto, não sejam detectados pelas provas substantivas, em virtude da extensão do teste de auditoria ou da seleção de itens testados por meio de técnicas de amostragem.

Vitória, 16 de setembro de 2020

**CRÍSLEY DO CARMO DALTO**  
Chefe da Auditoria Interna/Ufes  
Siape 2440473