



Universidade Federal do Espírito Santo

Auditoria Interna

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 2021006

Chefe da Auditoria Interna

Crisley do Carmo Dalto

Auditores Internos Governamentais

Bruno Henrique Picon de Carvalho

Ramon Palaoro Checon

Revisão de Texto

Monick Barbosa Ribeiro Fae



**UNIDADE AUDITADA: PROAD – DIRETORIA DE CONTRATAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS
- COORDENAÇÃO DE LICITAÇÃO. (Processo digital - 23068.062399/2021-76)**

TIPO DE AUDITORIA: Auditoria de acompanhamento

AÇÃO DO PAINT: 4

ORDEM DE SERVIÇO: 6/2021

MISSÃO

Assessorar e fortalecer a gestão no desempenho das suas funções e responsabilidades, avaliando e aprimorando a governança pública (controles internos e gestão de riscos).

RESUMO

Em conformidade com a ação nº 4 do PAINT e à Ordem de Serviço nº 6/2021, a Audin realizou a auditoria de avaliação da gestão na Coordenação de Licitação/DCOS/Proad, cuja finalidade foi avaliar a regularidade das licitações, com base na legislação regulamentadora, assim como a maturidade dos processos licitatórios, a governança, os riscos organizacionais e a adoção dos controles internos para que o objetivo das licitações seja alcançado. Foram analisadas as dispensas de licitações por motivo de emergência ou calamidade pública e, por meio de amostragem, selecionados dois pregões por registro de preço, além de terem sido realizados questionamentos sobre os processos internos de trabalho a fim de analisar como o setor gerencia as atividades relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança. Os resultados encontrados destacam que o gestor deve atuar em conjunto com os setores demandantes, para providenciar melhorias no processo de pesquisa de preços. As recomendações emitidas buscam agregar valor à gestão pública na medida em que propõem o tratamento adequado às inconsistências e às não conformidades expostas nas constatações.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CL/DCOS/Proad – Coordenação de Licitação da Divisão de Contratação de Obras e Serviços da Pró-Reitoria de Administração

CL/DMP/Proad – Coordenação de Licitação da Divisão de Materiais e Patrimônio da Pró-Reitoria de Administração

DL – Dispensa de Licitação

IN – Instrução Normativa

OS – Ordem de Serviço

PAINT – Plano Anual de Atividade de Auditoria Interna

PESRP – Pregão Eletrônico por Sistema de Registro de Preços

SG/SEDGG/ME – Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia

Sinapi – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

Ufes – Universidade Federal do Espírito Santo

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. RESULTADOS DOS EXAMES.....	5
2.1 CONSTATAÇÃO: AUSÊNCIA DE APURAÇÃO SOBRE SE A SITUAÇÃO EMERGENCIAL QUE ORIGINOU A CONTRATAÇÃO DIRETA.....	5
2.2 CONSTATAÇÃO: PESQUISA DE PREÇOS PRECÁRIA.....	7
2.3 CONSTATAÇÃO: OFERTANTES COM SÓCIOS EM COMUM.....	11
2.4 CONSTATAÇÃO: APONTAMENTOS DA FERRAMENTA ALICE.....	12
3. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS E GESTÃO DE RISCOS DA UNIDADE.....	14
4. CONCLUSÃO.....	16
ANEXOS.....	17
ANEXO 1 - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA.....	18
ANEXO 2- RESPONSABILIDADE DAS PARTES.....	22
ANEXO 3- CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS.....	23

1. INTRODUÇÃO

A Auditoria Interna (Audin) da Universidade Federal do Espírito Santo, cumprindo as atribuições estabelecidas no Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, alterado pelo Decreto nº 4.304, de 16 de julho de 2002, e em observância ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) para o exercício de 2021, aprovado em 23 de dezembro de 2020 pelo Conselho Universitário, por meio da Resolução nº 42/2020, e em atendimento à Ordem de Serviço nº 6/2021, realizou o presente trabalho com o objetivo de avaliar a regularidade das licitações, com base na legislação regulamentadora. Visou-se garantir o alinhamento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei de Orçamentos Anuais (LOA) 2021, assim como avaliar a maturidade dos processos licitatórios, a governança, os riscos organizacionais e a adoção dos controles internos para que o objetivo das licitações seja alcançado.

Esta ação de auditoria está alinhada com os objetivos e metas constantes no PDI 2021-2030 da Ufes. Contribui especialmente com os Objetivos Estratégicos da Gestão (OEG) de fortalecer mecanismos de governança (OEG1) e de assegurar uma gestão ética, democrática, transparente, participativa e efetiva (OEG2). Também colabora para atingir os Objetivos Estratégicos Transversais da Gestão (OTG) de prover infraestrutura adequada às atividades da Universidade (OTG2).

Os trabalhos foram realizados no período de 2 de junho a 05 de outubro de 2021, em *home office*, por meio das técnicas de indagação escrita e exame documental, sendo ainda realizada reunião preliminar em plataforma on-line, formalizada em ata, com a área auditada, cuja finalidade foi apresentar a equipe de auditoria e entender os macroprocessos.

As ações tiveram como escopo as dispensas de licitação por emergência ou calamidade pública (inciso IV do art. 24º da Lei nº 8.666/1993) efetuadas de janeiro a dezembro de 2020, assim como os pregões PESRP nº 71/2020 e PESRP nº 72/2020 (processos digitais nº 23068.031315/2020-71 e nº 23068.029300/2020-43, respectivamente), selecionados por materialidade e criticidade, todos realizados pela Coordenação de Licitação da DCOS/Proad. Ademais, de maneira complementar, foi analisado o atendimento das notas de auditoria emitidas no ano de 2020 em decorrência de apontamentos do sistema Alice, abarcando também a Coordenação de Licitação da DMP/Proad.

Realizadas as análises, foram expedidas solicitações de auditoria para a unidade auditada, a fim de que a esta tomasse ciência dos pontos verificados e apresentasse as justificativas.

Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Foram selecionados processos de execução/contratação que se referem ao escopo. O Quadro 1 traz a amostra de auditoria, compreendendo os processos analisados e respectivos números do instrumento licitatório, objeto resumido e valor homologado. A amostra selecionada representa 31% do universo de licitações (bens e serviços) realizadas pela Ufes no ano 2020.

Quadro 1. Amostra de auditoria

Nº processo	Nº do instrumento licitatório	Objeto resumido	Valor Homologado (R\$)
23068.084174/20 19-56	DL 08/2020	Contratação de empresa para prestar os serviços de perfuração de poços, sendo um artesiano e um semiartesiano, nos setores de Horticultura e Produção Vegetal.	42.250,00
23068.005539/20 20-28	DL 11/2020	Contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços continuados de vigilância armada nas dependências do Centro Universitário Norte do Espírito Santo – Universidade Federal do Espírito Santo.	407.054,76
23068.017853/20 20-53	DL 19/2020	Contratação emergencial de empresa especializada em prestação dos serviços continuados com fornecimento de mão de obra, insumos, veículos, equipamentos e ferramentas para manutenção e conservação de áreas verdes no campus do Ceunes/Ufes	181.897,03
23068.047528/20 20-15	DL 106/2020	Contratação emergencial de empresa para realização de projeto estrutural e execução de obra de muro de arrimo para contenção de encosta de aproximadamente 60 metros, próximo ao almoxarifado da unidade de Alegre da Universidade Federal do Espírito Santo	357.600,00
23068.031315/20 20-71	PESRP 71/2020	Calçadas acessíveis	4.691.636,83
23068.029300/20 20-43	PESRP 72/2020	Instalação de elevadores	4.631.959,69

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1 CONSTATAÇÃO 1: AUSÊNCIA DE APURAÇÃO SOBRE A SITUAÇÃO EMERGENCIAL QUE ORIGINOU A CONTRATAÇÃO DIRETA

Causa: descumprimento da legislação reguladora

Análise da Auditoria:

Foram observadas irregularidades nas dispensas de licitação por emergência ou calamidade pública (com base no inciso IV do art. 24º da Lei nº 8.666/1993) realizadas pela CL/DCOS/PROAD no ano de 2020, em face da ausência de apuração para verificar se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão.

Os achados foram observados nas dispensas de licitação nº 08/2020 – processo nº 23068.084174/2019-56; nº 11/2020 – processo nº 23068.005539/2020-28; nº 19/2020 – processo nº 23068.017853/2020-53; e nº 106/2020 – processo nº 23068.047528/2020-15.

As dispensas de licitação pelos motivos de emergência ou calamidade pública possuem como base legal o inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, que versa:

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 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Entretanto, é obrigatório, nesses casos, apurar se a situação emergencial teve origem por falta de planejamento, desídia ou má gestão, conforme Orientação Normativa nº 11/2009 da Advocacia-Geral da União (AGU):

A contratação direta com fundamento no inc. IV do Art. 24 da lei Nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei. (grifo nosso).

Essa necessidade foi informada à Administração nos pareceres jurídicos PROC UFES/PGF/AGU nº 116/2020, sobre a DL nº 11/2020; nº 174/2020, sobre a DL nº 19/2020; nº 514/2020, sobre a DL nº 106/2020; e nº 22/2020, sobre a DL nº 08/2020.

Por fim, cabe destacar que, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), a não realização de licitação de serviços de natureza continuada antes do fim da vigência do contrato atual não se caracteriza como emergência, mas sim como falta de planejamento e celeridade do órgão:

Como vemos, o Responsável admite que 'o processo emergencial foi elaborado devido ao atraso na conclusão do processo licitatório nº 1.957/2002'. Dessa forma, percebemos que a ausência de exame prévio da Consultoria Jurídica insere-se no contexto da falta de planejamento e celeridade do Órgão na instauração e conclusão do devido processo licitatório. Por isso, entendemos que as razões de justificativa do Responsável devem ser rejeitadas. [...]

No nosso entendimento, as argumentações do Responsável não são suficientes para descaracterizar a falta de planejamento e celeridade do Órgão na instauração e conclusão da Concorrência nº 002/2003 (Processo nº 25410.1957/2002-42). Vale lembrar que a vigência do contrato firmado em 26.04.99 entre o INCA e a empresa CNS – Nacional de Serviços Ltda. havia sido prorrogada, pelo 5º Termo Aditivo, até 31.12.02. O INCA tinha conhecimento desse prazo e não tomou as devidas providências para que o novo processo licitatório fosse concluído antes dessa data. Assim, as razões de justificativa do Responsável devem ser rejeitadas (Acórdão 3.076/2010 - Plenário).

Nesse sentido, emitimos as seguintes recomendações:

PROAD:

2.1.1 Recomendação: apurar se a situação emergencial que deu origem às dispensas de licitação nº 08/2020 – processo nº 23068.084174/2019-56; nº 11/2020 – processo nº 23068.005539/2020-28; nº 19/2020 – processo nº 23068.017853/2020-53; e nº 106/2020 – processo nº 34 23068.047528/2020-15, foram geradas por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese em que quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.

CL/DCOS/PROAD:

2.1.2 Recomendação: inserir, nos fluxos de trabalho interno, a apuração sobre se a situação emergencial que originou a necessidade da dispensa de licitação foi causada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, conforme Orientação Normativa nº 11/2009 da AGU.

2.2 CONSTATAÇÃO 2: PRECARIIDADES NA PESQUISA DE PREÇOS

Causa: insuficiência no processo de pesquisa de preços

Na análise dos processos, constatou-se que as pesquisas de preços das dispensas de licitação nº 08/2020 – processo nº 23068.084174/2019-56; nº 11/2020 – processo nº 23068.005539/2020-28; nº 19/2020 – processo nº 23068.017853/2020-53; e nº 106/2020 – processo nº 34 23068.047528/2020-15, foram realizadas com apenas três potenciais fornecedores.

Também foi constatado no PESRP nº 72/2020 – processo 23068.029300/2020-43, a existência de valores unitários pesquisados diretamente no mercado, não constando nos autos do processo a descrição das fontes da pesquisa, assim como a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do responsável. Após questionamento da Auditoria, as cotações foram enviadas em resposta à Solicitação de Auditoria (SA) nº 47/2020 – documento avulso nº 23068.046377/2021-69, e, em análise daquelas, verificou-se a utilização de apenas três preços para os itens.

A unidade justificou o uso de apenas três propostas para as dispensas de licitações com base no manual interno do TCU: “Adota-se, no TCU, o mínimo de 3 (três) propostas para que a estimativa seja considerada válida”; e o art. 6º da Instrução Normativa SG/SEDGG/ME nº 73/2020:

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados (grifo nosso).

As referências citadas pelo setor deixam claro que três preços é apenas a quantidade mínima aceitável, não abarcando a amplitude de preços praticados no mercado e excluindo contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, como observado no Acórdão nº 94/2018, TCU-Plenário:

1.9. Dar ciência à ANTT das seguintes impropriedades, ocorridas no Pregão Eletrônico 14/2017, com vistas a evitar a ocorrência de outras semelhantes: [...]

1.9.3. estimativa de preços obtida com base, unicamente, em valores informados em cotações obtidas junto a três potenciais fornecedores, contrariando o disposto no art. 15, inciso V, e § 1º da Lei 8.666/1993, no art. 7º, caput, do Decreto 7.892/2013, no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014 e na sólida jurisprudência do TCU, indicando que a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo, ainda, serem utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referência de custos (dentre outros, Acórdãos

1604/2017, 247/2017, 1678/2015, 965/2015, 895/2015, 70/2015, 2816/2014, 299/2011 e 819/2009, todos do Plenário) (grifo nosso).

Ademais, a citada Instrução Normativa SG/SEDGG/ME nº 73/2020 estabelece sobre a pesquisa de preços:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II (grifo nosso).

Assim, fica claro que a pesquisa de preços deverá priorizar o Painel de Preços e as aquisições e contratações similares de outros órgãos públicos e, na ausência desses, a pesquisa diretamente aos fornecedores deverá ser a mais ampla possível, como podemos absorver dos acórdãos do TCU elencados a seguir.

Acórdão nº 3.452/2011 - TCU-2ª Câmara:

Recomendar [...], que realize, previamente às suas licitações, consulta prévia aos preços praticados no site de compras do Governo, no sistema Siafi (Conab, etc.), bem como nas Atas de Registros de Preços [...], de modo a obter o menor preço ofertado pelos fornecedores nas licitações realizadas em todo o Brasil, para a obtenção de preços reais e melhores que aqueles fornecidos quando da pesquisa de mercado para aquisição de bens/produtos (grifo nosso).

Acórdão nº 299/2011 - TCU-Plenário:

9.2. alertar o Instituto Nacional do Seguro Social quanto:

9.2.1. à necessidade de adoção de medidas com vistas a obter uma avaliação real e fidedigna do valor de mercado dos bens e serviços de TI a serem licitados, realizando estimativas que considerem, além de pesquisa de preços junto a fornecedores, outras fontes, como, por exemplo, contratações em outros órgãos e entidades da Administração Pública, conforme previsto no art. 15, inciso V, § 1º, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993[...] (grifo nosso).

Acórdão nº 157/2008 - TCU-Plenário:

Proceda, em pesquisas de preços para subsidiar procedimentos licitatórios, à cotação abrangente das opções de mercado, inclusive considerando preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, conforme o disposto no art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/1993 (grifo nosso).

Em relação ao PESRP nº 72/2020 – processo 23068.029300/2020-43, o objeto licitado é um serviço de engenharia, sobre o qual o Decreto nº 7.983/2013 estabelece que:

Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

Os itens presentes no Quadro 2 constam na planilha de preços do PESRP nº 72/2020 – processo 23068.029300/2020-43, como obtidos diretamente no mercado:

Quadro 2. Itens do PESRP nº 72/2020 cuja pesquisa de preços foi realizada no mercado:

Fornecimento e instalação de elevador, capacidade para 8 pessoas, em edificações com mais de 2 pavimentos, conforme dimensões previstas em projeto
Plataforma elevatória, conforme indicação de projeto
Mobilização e desmobilização de equipe e equipamentos para a realização de sondagem SPT
Sondagem a percussão tipo SPT
Mobilização e desmobilização de equipamentos para a cravação de estacas pré-moldadas
Fornecimento e instalação de plataforma elevatória do tipo enclausurada em estrutura metálica, conforme indicação de projeto

O art. 6º do Decreto nº 7.983/2013 possibilita a pesquisa de mercado na impossibilidade de definição dos custos através do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi). Entretanto, não consta no processo justificativa para a não utilização do Sinapi nesses itens. O detalhamento da pesquisa no mercado foi enviado à Audin em resposta à SA nº 47/2021, no documento avulso nº 23068.046377/2021-69, onde se constatou a utilização de apenas três fornecedores, não sendo ampla e não abarcando todo o mercado, conforme citada jurisprudência do TCU.

Por fim, não consta no processo nº 23068.029300/2020-43 - PESRP nº 72/2020 a ART do responsável pela planilha orçamentária, em descumprimento ao art. 10 do Decreto nº 7.983/2013:

Art. 10. A anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias deverá constar do projeto que integrar o edital de licitação, inclusive de suas eventuais alterações.

Nesse sentido, emitimos as seguintes recomendações:

CL/DCOS/PROAD:

2.2.1 Recomendação: ampliar a pesquisa de preços para licitações, utilizando, preferencialmente, os parâmetros constantes nos incisos I e II do art. 5º da IN nº SG/SEDGG/ME nº 73/2020.

CPO/SI:

2.2.2 Recomendação: anexar as tabelas contendo a pesquisa de mercado do PESRP nº 72/2020 aos autos do processo nº 23068.029300/2020-43.

2.2.3 Recomendação: anexar aos autos do processo nº 23068.029300/2020-43 a ART do responsável pela pesquisa de mercado do PESRP nº 72/2020.

2.3 CONSTATAÇÃO 3: OFERTANTES COM SÓCIOS EM COMUM

Causa: precariedade nos controles das dispensas de licitação

Em análise das dispensas de licitação nº 08/2020 – processo nº 23068.084174/2019-56, e nº 19/2020 – processo nº 23068.017853/2020-53, constatou-se que, em ambos os casos, duas das três ofertantes possuíam sócios em comum.

Em consulta ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica da Receita Federal, verificou-se que, das três empresas que apresentaram orçamento para a dispensa de licitação nº 08/2020 – processo nº 23068.084174/2019-56, duas (Cristal Serviços de Perfurações LTDA – CNPJ 23.064.295/0001-65 e Terraplenagem e Locação de Máquinas Nazarão LTDA – CNPJ 07.788.988/0001-44) possuem F*R*O como sócio em comum. Ademais, as duas empresas possuem o mesmo telefone e endereço, diferenciando apenas pela sala ocupada. A dispensa de licitação foi assinada com a Cristal Serviços de Perfurações LTDA.

Sobre a dispensa de licitação nº 19/2020 – processo nº 23068.017853/2020-53, consta, no contrato social da contratada, Inove Service LTDA ME - CNPJ: 10.847.289/0001-32, presente nos autos do processo, o sócio H*de S*, mesmo nome do proprietário da H de Souza Eireli – CNPJ 03.793.153/0001-21, uma das três empresas que apresentaram o orçamento.

Na data de emissão deste relatório, H*de S* não consta, no sítio da Receita Federal, como sócio da empresa Inove, mas a presença de seu nome no contrato social

presente nos autos do processo à época da assinatura do contrato indica a proximidade entre as empresas naquele momento.

Cabe destacar que, em ambos os casos, a identificação dos sócios se deu pelo nome, dada à não divulgação do CPF dos sócios no sítio do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da Receita Federal por motivo de sigilo fiscal.

A presença de sócios em comum na dispensa de licitação pode macular a seleção da melhor proposta, ao prejudicar a independência do certame, e é considerada irregular pela jurisprudência do TCU:

3.5. Do exposto, temos que a legislação que regula a realização de procedimentos licitatórios não veda explicitamente a participação de empresas com sócios em comum. Todavia, este Tribunal já considerou irregular a participação de empresas com sócios comuns em licitações nos seguintes casos:
quando da realização de convites;
quando da contratação por dispensa de licitação;
quando existe relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo;
quando uma empresa é contratada para fiscalizar o serviço prestado por outra, cujos sócios sejam os mesmos (ACÓRDÃO 297/2009 TCU - PLENÁRIO, grifo nosso)

Esse entendimento exposto no Acórdão TCU nº 297/2009 - Plenário é enfatizado no Acórdão nº 2.341/2011 TCU - Plenário e no Acórdão nº 526/2013 - Plenário.

Nesse sentido, emitimos as seguintes recomendações:

PROAD:

2.3.1 Recomendação: apurar se a presença de sócios em comum entre as licitantes na dispensa de licitação nº 08/2020 – processo nº 23068.084174/2019-56 gerou sobrepreço e prejuízo à Administração, hipótese em que deverá ser apurada a responsabilidade de quem lhe deu causa.

2.3.2 Recomendação: apurar se a presença de sócios em comum entre as licitantes na dispensa de licitação nº 19/2020 – processo nº 23068.017853/2020-53 gerou sobrepreço e prejuízo à Administração, hipótese em que deverá ser apurada a responsabilidade de quem lhe deu causa.

CL/DCOS/PROAD:

2.3.3 Recomendação: implantar controles internos quanto à pesquisa sobre os quadros societários das concorrentes no processo licitatório e, especialmente, em dispensas de licitação, a exemplo do ocorrido na DL nº 08/2020 e na DL nº 19/2020 – processos nº 23068.084174/2019-56 e 23068.017853/2020-53, respectivamente, a fim de evitar a participação de empresas com sócios em comum.

2.4 CONSTATAÇÃO 4: APONTAMENTOS DA FERRAMENTA ALICE

A ferramenta Alice, acrônimo de Analisador de Licitações, Contratos e Editais, foi implementada pela Controladoria-Geral da União (CGU) para auxiliar os auditores na busca, categorização e análise automatizada de artefatos textuais (não estruturado), tais como editais, termos de referência e demais artefatos publicados no site Comprasnet.

Dentre os parâmetros estabelecidos no sistema, destaca-se a análise textual dos editais, buscando potenciais situações de direcionamentos, sobrepreço, restrição de competitividade, erros nos editais que possam causar anulações do certame etc.

Nesse contexto, caso o sistema identifique, segundo seus parâmetros, situações de risco nos editais, é disparado um e-mail para o órgão, de modo a verificar com mais detalhes as marcações realizadas pelo sistema. De janeiro a dezembro de 2020, houve diversos apontamentos do sistema Alice em 32 editais da Ufes, dos quais, após análise da Audin, foram constatadas possíveis restrições ao caráter competitivo pela exigência de catálogos em quatro editais e foram enviadas solicitações de auditoria. Após análise da manifestação da unidade às solicitações de auditorias enviadas, foram emitidas as seguintes notas de auditoria à CL/DMP/Proad para correção, conforme Quadro 3:

Quadro 3. Apontamentos do Sistema Alice

PREGÃO	ASSUNTO	NOTA DE AUDITORIA	PROCESSO	Apontamentos
Pregão nº 14/2020	Aquisição de mobiliário	NA 0022020-DMP/PROAD	23068.040704/2020-98	Possível restrição ao caráter competitivo da licitação.
Pregão nº 19/2020	Material esportivo e educativo	NA 0042020-DMP/PROAD	23068.043171/2020-04	Possível restrição ao caráter competitivo da licitação.
Pregão nº 20/2020	Equipamentos para aferição de grandezas, registro de informações e suporte para ergonomia	NA 0042020-DMP/PROAD	23068.043171/2020-04	Possível restrição ao caráter competitivo da licitação.
Pregão nº 32/2020	Materiais Químicos Controlados - Exército	NA 0062020-DMP/PROAD	23068.049218/2020-35	Possível restrição ao caráter competitivo da licitação.

As quatro notas de auditorias citadas no Quadro 3 possuíam como recomendação a inclusão das justificativas técnicas nos editais de licitação quando da exigência de catálogos, conforme entendimento do Acórdão nº 1.567/2014 TCU – Plenário:

31. No caso do catálogo, registre-se inicialmente que a deliberação citada pelo Sebrae-PE (Acórdão 130/1999 Plenário) trata de caso diferente dos autos, no qual a comissão de licitação foi multada por desclassificar empresa

por não acreditar que a mesma pudesse fornecer o produto devido à sua ausência do catálogo. Assim, ela não se aplica ao caso em relevo. O entendimento deste Tribunal é sempre no sentido de que devem ser evitadas exigências que restringem desnecessariamente o número de competidores. Na situação dos autos, a qualidade que o catálogo visa assegurar pode ser comprovada de outras formas, tais como: panfletos, folders etc., portanto, a exigência é desarrazoada. No entanto, como já foi dito antes, ela não é suficiente para provocar a anulação do certame e nem é decorrente da má-fé dos gestores, podendo ser corrigida para os certames futuros, por meio de ciência ao Sebrae-PE.

Nesse sentido, emitimos a seguinte recomendação:

CL/DMP/PROAD:

2.4.1 Recomendação: incluir as justificativas técnicas nos editais de licitação quando da exigência de catálogos, laudos e certificado de conformidade.

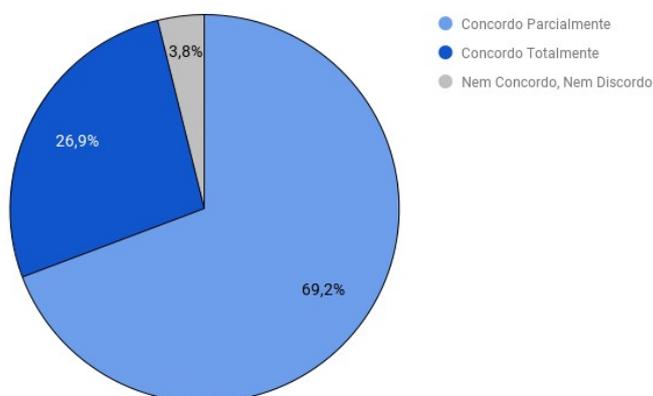
3. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS E GESTÃO DE RISCOS DA UNIDADE

Em consonância com a ação de auditoria nº 4 do PAINT, os trabalhos realizados também versaram sobre a estrutura de controles internos e gestão de riscos da unidade, visando, com isso, buscar entender a situação em que se encontram os controles do setor.

Em análise da resposta apresentada pela Coordenação de Licitação/Diretoria de Contratações de Obras e Serviços/Proad, conforme consta no Anexo 3, temos o seguinte a observar:

O questionário QACI refere-se a perguntas fechadas por meio das quais a Audin procura entender e analisar como se encontram os controles internos da unidade. O Gráfico 1 demonstra a distribuição de frequência das respostas ao questionário de controles internos.

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

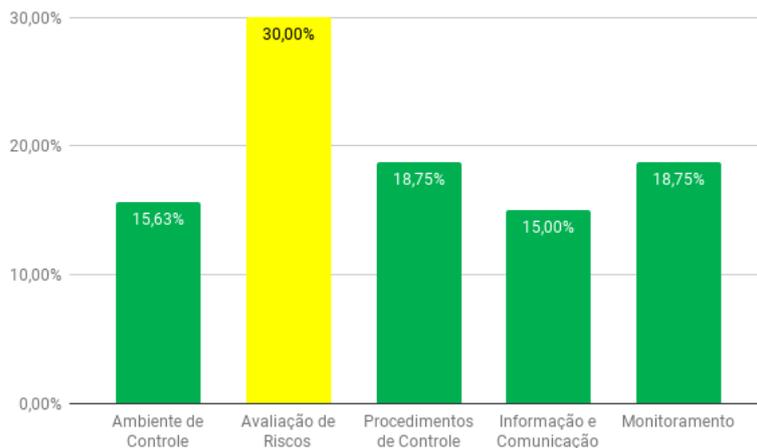


Fonte: elaboração própria

Conforme pode ser observado, o nível de avaliação mais reportado foi concordo parcialmente (69,2%), seguido por concordo totalmente (26,9%). As duas avaliações representam 96,1% das respostas.

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

Gráfico 2. Grau de risco dos componentes COSO



Fonte: elaboração própria.

Os componentes COSO com maiores riscos foram: avaliação de riscos, reportando uma avaliação de risco médio de 30,00%, seguido de procedimentos de controle e monitoramento, ambos com 18,75%.

Assim, a partir da análise das respostas enviadas pelo setor à Audin, combinada com as constatações presentes neste relatório, fica evidente a necessidade de implementações de melhorias em todos os componentes, especial e prioritariamente a questão dos procedimentos e ambiente de controle.

Diante das análises, sugerimos ao Núcleo de Desenvolvimento Institucional da Pró-Reitoria de Planejamento (Proplan), conforme Portaria nº 1.072-Reitor, de 11 de maio de 2017:

- a) Aprimorar a gestão de riscos e controles da gestão, explicitando os principais itens de risco e suas respectivas respostas, em caso de ocorrência; e
- b) Adotar medidas que melhorem o nível de implementação dos componentes de avaliação do COSO, a fim de aprimorar os procedimentos de controle, tornando-os mais eficazes.

4. CONCLUSÃO

Este relatório contém os registros decorrentes dos exames realizados na Coordenação de Licitação da DCOS e na Coordenação de Licitação da DMP, pertencentes à Pró-Reitora de Administração. Diante das falhas e impropriedades citadas, recomendamos encaminhá-lo à Proad 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 na avaliação da gestão pela Controladoria-Geral da União e no julgamento das contas da Universidade pelo Tribunal de Contas da União.

Vitória/ES, 05 de outubro de 2021.

Bruno Henrique Picon de Carvalho
AUDITOR INTERNO GOVERNAMENTAL

Ramon Palaoro Checon
AUDITOR INTERNO GOVERNAMENTAL

CRÍSLEY DO CARMO DALTO
AUDITORA INTERNA GOVERNAMENTAL
CHEFE DA AUDITORIA INTERNA

ANEXOS

ANEXO 1 – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Constatação 1

Manifestação da unidade em resposta à SA nº 45/2021, no documento avulso nº 23068.046363/2021-45:

A priori, registramos que, em reunião realizada com a Seção de Procedimentos Disciplinares (SPD/GR), a Procuradoria Federal e a Reitoria, verificou-se que a responsabilidade pela designação de comissões de sindicância para apuração de responsabilidade pelas contratações emergenciais cabe à Reitoria, tendo em vista a necessidade de providências como emissão de portaria de designação de servidores e afins.

Não obstante a isso, diante da relevância da questão e uma vez que os processos de contratação, via de regra, passam por esta Pró-reitoria de Administração, informamos que foi autuado o Documento avulso nº 23068.048652/2021-89, sugerindo ao Gabinete da Reitoria que seja apurada a responsabilidade pelas contratações emergenciais dos seguintes processos, sobre os quais encaminhamos, ainda, à seq. 8, planilha com maiores informações:

1. 23068.084174/2019-56
2. 23068.005539/2020-28
3. 23068.017853/2020-53
4. 23068.047528/2020-15
5. 23068.058216/2020-37

Para mais, informamos que, conforme o Documento avulso nº 23068.048596/2021-82, foi veiculado o Ofício-circular nº 005/2021 – PROAD/UFES, com a determinação à cada uma das unidades da PROAD de que, quando responsáveis por contratações emergenciais com fundamento no art. 24, IV, da Lei 8.666/93 ou legislação equivalente, providencie, para fins de controle:

1. Autuação de processo com o assunto “Apuração de Responsabilidade”, instruído com:
 - a. Solicitação da contratação;
 - b. Justificativa da contratação emergencial;
 - c. A análise da contratação pela Procuradoria Federal;
 - d. A anuência da contratação pela PROAD;
 - e. O ato de dispensa e sua publicação.

2. Encaminhamento do referido processo de responsabilização à Reitoria, para que se proceda com a devida apuração de responsabilidade;
3. Registro no setor que formalizou a contratação emergencial do número do processo de apuração de responsabilidade junto ao processo da contratação.

Constatação 2

Manifestação da unidade em resposta à SA nº 41/2021, no documento avulso nº 23068.042196/2021-63, sobre a pesquisa de preços das dispensas de licitação realizadas em 2020:

Conforme Acórdão 1.565/2015 - Plenário (TCU), a Corte diz que a justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (Informativo TCU 188/2014).

Ressaltamos, ainda, que o checklist da AGU para contratações diretas exige justificativa “No caso de pesquisa com menos de 3 preços/fornecedores (...)” e o Manual interno do TCU para compra direta diz que “Adota-se, no TCU, o mínimo de 3 (três) propostas para que a estimativa seja considerada válida. Dessas, admite-se a utilização de propostas de preços obtidas em lojas virtuais na Internet, bem como propostas obtidas por consulta pessoal à loja física ou por telefone.”

No mesmo sentido, a Instrução Normativa nº 73, DE 5 DE AGOSTO DE 2020, que dispõe sobre a realização de pesquisa de preços, traz em seu art. 6º:

“Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.”

Portanto, foram apresentadas 3 propostas para os processos auditados, entendemos que não há motivo para justificar a utilização de 3 pesquisas de preço. A justificativa deve ocorrer quando o número de pesquisa de preços for inferior a três.

Manifestação da unidade em resposta à SA nº 47/2021, no documento avulso nº 23068.046377/2021-69, sobre a pesquisa de preços do PESRP nº 72/2020:

1) A pesquisa de preços de mercado ocorreu com levantamento direto dos serviços pretendidos com empresas especializadas. O método adotado é o de levantamento de,

preferencialmente, três orçamentos, procedendo-se da seguinte maneira para obtenção do custo de referência:

Verifica-se a média e o desvio padrão dos orçamentos obtidos, calculando-se o índice de variação (desvio padrão dividido pela média). Caso o índice de variação seja inferior a 25% (0,25), adota-se a média. Caso contrário, adota-se a mediana dos valores. Após, aplica-se o índice de BDI, conforme o tipo de serviço.

2) Durante o processo de planejamento da contratação, o relatório de cotações de mercado foi elaborado, porém devido à necessidade de celeridade na contratação, considerando o exercício se findando, ocorreu do documento não ser devidamente anexado aos autos do processo. Segue anexo, para fins de esclarecimento.

Constatação 3

Manifestação da DIS/SI em resposta à SA nº 46/2021, no documento avulso nº 23068.046371/2021-91, sobre a dispensa de licitação 08/2020 – processo 23068.084174/2019-56:

Em outubro de 2019, um incidente com o poço artesiano localizado na unidade da UFES em Rive – única fonte de água para abastecer todos os setores da Área Experimental – prejudicou a realização das atividades ali desenvolvidas. O rompimento do cabo de sustentação da bomba e o desprendimento da tubulação que sustentava a parede do poço causou, mesmo depois dos possíveis reparos, a drástica redução do volume de água disponível, com isso, as demandas dos setores não eram suficientemente supridas, notadamente a do Hospital Veterinário com seus atendimentos ao público e a irrigação de importantes experimentos desenvolvidos nas casas de vegetação. Dessa forma, em virtude do possível colapso da estrutura do poço, que ocasionaria a total suspensão do abastecimento e, conseqüentemente, a suspensão das atividades acadêmicas e administrativas dos setores e, assim, prejuízos à instituição, foi necessário autuar um processo emergencial para contratação de perfuração de novos poços.

Diante da urgência deflagrada, a Diretoria de Infraestrutura dividiu as tarefas da fase interna da contratação emergencial, a fim de dar maior agilidade ao processo: enquanto um servidor adiantava a elaboração do Termo de Referência, outro buscava os orçamentos. Não há muitas empresas devidamente constituídas que atuam, nas localidades circunvizinhas ao Campus, na perfuração de poços, dessa forma, se buscou empresas de cidades mais distantes. Da pesquisa pela internet foram encontradas algumas opções e o servidor responsável fez contato e conseguiu o mínimo de orçamentos necessários para a autuação do processo.

Os orçamentos foram ordenados pelo valor e as empresas identificadas pelo Nome, CNPJ e endereço, que eram distintos, inclusive as empresas eram de cidades diferentes:

- Empresa Cristal Serviços de Perfuração LTDA – São João do Manhuaçu-MG;
- Empresa Terraplanagem e Locação de Máquinas Nazarão LTDA ME – Orizânia-MG;
- Empresa Geomarca Poços Artesianos e Manutenção LTDA – Três Rios-RJ.

Como não é praxe nessa fase preliminar da contratação, não houve consulta aos contratos sociais de todas as empresas concorrentes, a não ser da que apresentou melhor proposta. Equivocadamente, sem dúvidas em função do ritmo célere que se imprimiu à instrução processual, não se observou que na nota de rodapé da proposta da Empresa Nazarão constava, além do endereço oficial, uma referência que coincidia com o endereço / telefone da empresa Cristal.

Registro que o aceite das propostas se deu – só e tão somente – por conta da não observação inicial da coincidência dos endereços, cuja constatação levaria à consulta mais detalhada e a identificação de que as empresas possuíam um sócio-administrador comum e, por conseguinte, a exclusão do orçamento de uma das ofertantes. Tampouco o Setor de Licitação, que é muito criterioso na análise de toda e qualquer documentação a ele enviado, não observou a coincidência e, por isso, não fez a consulta dos contratos sociais.

Atesto, por fim, que não houve, de maneira nenhuma, a intenção de beneficiar nenhum dos agentes externos; não houve dolo ou manobra para ocultar as coincidências entre as empresas.

Embora não tenha sido esse o questionamento feito por essa equipe de auditoria, informo, adicionalmente, que o serviço, de fato, tinha caráter emergencial e foi, a preço praticado no mercado, prestado devidamente. De forma imediata, será determinado às equipes desta diretoria que estejam atentos a essa questão quando da necessidade de fazer cotações, a fim de que não se repita a ocorrência em tela.

Manifestação da DIN/SI em resposta à SA nº 49/2021, no documento avulso nº 23068.047931/2021-25, sobre a dispensa de licitação 19/2020 – Processo nº 23068.017853/2020-53:

Considerando que assumi a diretoria em 01 de fevereiro de 2021, não atuando no processo em tela. Considerando que a atual direção desconsiderou o mesmo por entender que seria mais vantajoso para o campus São Mateus/UFES elaborar um processo licitatório (23068.019297/2020-50), envolvendo o Jardim Botânico Palmarum visando preservação da mata nativa e produção de espécies da região. Afirmando que não tive ciência da situação de sociedade entre as empresas que compuseram a pesquisa de preço. Ressalto que a partir desta presente data, os servidores do setor terão mais diligência ao solicitar os orçamentos às empresas, consultando o <http://paineldecompras.economia.gov.br/fornecedores/login>.

Constatação 4

Providências e procedimentos internos adotados pela Seção de Elaboração de Compras:

Atualização dos Termos de Referência e dos Editais de acordo com os modelos apresentados pela AGU com as especificidades da UFES;

Constantes reuniões da Seção de Elaboração de Compras com a Coordenação de Licitação evitando-se erros de citação de itens no Edital ou itens repetidos/pendentes no Termo de Referência e no Edital;

Pesquisas constantes de especificações e de certificações a serem cobradas para que haja atendimento à legislação vigente, para os tipos específicos de materiais, para garantir a competitividade e a isonomia entre os participantes do certame licitatório.

A título de complementação ao colocado pela SEC/DMP/PROAD, informa-se que os Editais utilizados pela CL/DMP/PROAD – especificamente dos pregões 14/2020, 19/2020, 20/2020 e 32/2020 – foram elaborados de acordo com os modelos apresentados pela AGU (atualização de dezembro de 2019) e adequados às especificidades da UFES (versão de março de 2020).

Os referidos Editais são de consulta pública no sistema de busca do site do Comprasnet, a partir do nº do pregão e UASG da UFES (153046). Ademais, sempre foi dada a devida publicidade aos processos, para acesso a todos os possíveis participantes, de acordo com as exigências legais, sendo disponibilizados os Editais no sítio do Comprasnet após publicação no DOU e também no portal de compras da UFES.

Quanto à auditoria citada na notificação, conforme já esclarecido nos termos da resposta enviada na sequencial 6 do processo 23068.043730/2020-78, foram adotadas providências para correção do problema, quais sejam a disponibilização de Edital retificado e a inclusão de mensagem no quadro de avisos.

Vale ressaltar que a CL/DMP/PROAD segue as especificações, exigências e termos estabelecidos no Termo de Referência formulado pela SEC/DMP/PROAD, esta por sua vez baseada na demanda do(s) setor(es) requisitante(s), não podendo aquela alterar quaisquer partes da redação do documento que tenha sido aprovado pela autoridade competente (Direção/DMP/PROAD).

Nesse sentido, a presença de erro formal (“[...] subitem XXX [...]”) citada na Nota de Auditoria 0032020-DMP/PROAD – notificação de auditoria nº 23068.043730/2020-78 ocorreu por se tratar de um erro transcrito na íntegra do Termo de Referência para o Edital – o qual, ressalta-se, foi devidamente corrigido a tempo.

Além disso, reitera-se que a realização de reuniões periódicas entre a CL/DMP/PROAD (que elabora o Edital) e a SEC/DMP/PROAD (que elabora o Termo de Referência no qual o Edital se baseia), tem sido uma prática constantemente adotada pelo departamento, a fim de se corrigir pendências, evitar novos erros e otimizar o trabalho das equipes envolvidas, para que, dentro da legislação vigente, as aquisições públicas da Universidade tenham sucesso.

ANEXO 2 – 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 legais de suas atribuições, faz incluir os seguintes parágrafos ao presente Relatório de Auditoria RA2021006.

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 pelos controles internos que ela determinou como necessários para o controle e a gestão dos recursos financeiros.

Prevenção e detecção de fraudes

Cabe ainda aos responsáveis pela governança a responsabilidade de prevenir e detectar fraudes ou erros pela implantação e 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 (ES), 05 de outubro de 2021

CRÍSLEY DO CARMO DALTO
AUDITORA INTERNA GOVERNAMENTAL
CHEFE DA AUDITORIA INTERNA

ANEXO 3 – CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

Considerando a relevância do tema, recentemente foi recomendado pela Controladoria-Geral da União, na Portaria nº 1.944, de 19 de junho de 2019, como boa prática aos trabalhos de auditoria, 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 1, 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 de novembro de 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 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 1/2016, 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*.

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 17 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, conforme exposto no Quadro 4:

Quadro 4. Princípios relacionados aos componentes do controle interno

Componente	Princípios	
Ambiente de controle	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.
Avaliação de riscos	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.
Procedimentos de controle	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.
Informação e comunicação	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.
Atividades de monitoramento	16	A organização seleciona, desenvolve e realiza avaliações contínuas e/ou independentes 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: COSO1.

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 5:

Quadro 5. Escala de valores atribuídos aos componentes do controle interno

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 fórmula 1:

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

Onde x_i consiste na nota atribuída à i -ésima questão do componente analisado e n no total de perguntas que compõe o componente. Isso é, para se obter o nível de risco de cada componente, soma-se os valores atribuídos 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 Quadro 6:

Quadro 6. Matriz de riscos

Classificação	Grau do risco
75% - 100%	Risco crítico
50% - 75%	Risco alto
25% - 50%	Risco médio
0% - 25%	Risco baixo

A Coordenação de Licitação da DCOS/Proad assim respondeu:

Quadro 7. Respostas ao Questionário QACI

Questões	Respostas	
Ambiente de controle		
O setor adota mecanismos de controles internos	1	Concordo parcialmente
Os mecanismos gerais de controle instituídos pelo setor são percebidos por todos os servidores.	1	Concordo parcialmente
Os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados planejados pelo setor.	0	Concordo totalmente
A comunicação dentro do setor é adequada e eficiente	0	Concordo totalmente
Os procedimentos e rotinas pertinentes à execução da atividade do setor estão adequadamente formalizados.	1	Concordo parcialmente
Os documentos (formulários, check-list, planilhas, etc.) padronizados no setor para as atividades desenvolvidas no setor são revisados.	1	Concordo parcialmente
Os servidores do setor possuem o necessário conhecimento e treinamento para cumprir suas obrigações/atribuições.	0	Concordo totalmente
O setor identifica seus pontos fortes nas atividades desenvolvidas	1	Concordo parcialmente
Avaliação de riscos		
O setor possui objetivos e metas, e estes estão formalizados.	2	Nem concordo, nem discordo
Existem mecanismos para prever, para identificar e para reagir a eventos que possam afetar o alcance dos objetivos	1	Concordo parcialmente
Existem indicadores de desempenho para o alcance dos objetivos do setor.	1	Concordo parcialmente
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.	1	Concordo parcialmente
A avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco do setor ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo	1	Concordo parcialmente
Procedimentos de controle		
Para cada um dos riscos identificados, o setor implementou mecanismos de controle que minimizem a probabilidade de os objetivos da atividade não serem alcançados	1	Concordo parcialmente
As atividades de controle são implementadas de maneira ponderada, consciente e consistente, considerando, entre outras questões, a relação custo/benefício do controle	1	Concordo parcialmente
Há normatização interna organizando a divisão de tarefas e responsabilidades de cada servidor.	1	Concordo parcialmente
O setor dispõe de instrumentos/rotinas de conformidade e de conferência que permitam se certificar de que os mecanismos de controle são adequados	0	Concordo totalmente
Informação e comunicação		
O setor fornece as informações que lhe são solicitadas de forma prática e tempestiva	1	Concordo parcialmente
O setor controla os documentos recebidos e produzidos por ele	0	Concordo totalmente
O setor divulga internamente as informações relativas à execução das responsabilidades de forma eficaz.	0	Concordo totalmente
Os arquivos (banco de dados) são periodicamente revisados, atualizados e validados, no sentido de garantir a produção de informações adequadas e confiáveis.	1	Concordo parcialmente

O setor consegue obter as informações importantes para avaliação dos riscos internos e externos, em tempo hábil.	1	Concordo parcialmente
Monitoramento		
O sistema de controle interno do setor é constantemente monitorado para avaliar sua eficácia e qualidade ao longo do tempo.	1	Concordo parcialmente
O sistema de controle interno do setor tem contribuído para a melhoria do desempenho de suas atividades.	1	Concordo parcialmente
O sistema de controle interno do setor tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações realizadas pelo próprio setor.	1	Concordo parcialmente
As deficiências de controle interno identificadas são reportadas tempestivamente ao nível gerencial apropriado ou à alta administração e adequadamente tratadas	0	Concordo totalmente

Fonte: elaboração própria.