

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

Exercício: 2012

Processo: 23205000835201391

Município: Chapecó - SC

Relatório nº: 201305977

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/SC,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201305977, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo (a) UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 08 a 12/04/2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pela DN-TCU-124/2012.



Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-124/2012, c/c o disposto em Ata do Tribunal de Contas da União que define a customização do escopo de atuação da CGU em relação às prestações de contas ordinárias das universidades federais e dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se as seguintes questões de auditoria: (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência? (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares. Foi analisado o processo nº 23205.000835/2013-91 e constatado que, apesar de algumas impropriedades verificadas no conteúdo do Relatório de Gestão, a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2012.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Em que pese a não apresentação das informações referentes ao cumprimento das metas previstas na LOA em seu Relatório de Gestão, os Gestores apresentaram os quadros (modelo A.4.4 e A.4.6 – item 4.1 do Anexo único da Portaria TCU nº 150/2012) após solicitação desta equipe de auditoria.

Os números em geral apontam um elevado nível de cumprimento das metas físicas, nem sempre acompanhado pela execução financeira prevista.

Por exemplo, a Ação 125C - IMPLANTAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL -UFFS, apresenta para meta física uma realização de 42,2% frente ao percentual previsto de 40%, muito embora apresente apenas 16 % de despesa liquidada (R\$ 7.492.487,66, sendo que R\$ 39.099.529,19 foram inscritos em restos a pagar não processados) em relação ao total empenhado no exercício (R\$ 46.592.016,85). Os números aparentemente são destoantes, o que não é explicado na análise crítica da ação, que apenas destaca o resultado alcançado devido ao bom andamento das obras de engenharia de grande porte (construção dos campi da UFFS em Chapecó/SC, Laranjeiras do Sul/PR, Realeza/PR e Erechim/RS).

Outras ações também apresentam números destoantes entre a execução física e a financeira, como a ação 20GK – Fomento às ações de ensino, pesquisa e extensão, que teve apenas 49,2% do financeiro executado, muito embora aponte um cumprimento de meta física de 297% e a Ação 20RJ – Apoio à capacitação e Formação inicial de Professores, funcionários e Gestores para a Educação Básica, que teve apenas 2,5% do financeiro executado, com um cumprimento de meta física de 3.476%. Para estes casos, os gestores se limitaram a justificar a ampliação da meta alcançada, mas não comentaram os baixos índices de execução financeira, aparentemente incompatíveis.

A análise realizada aponta a necessidade de melhorias por parte dos Gestores, tanto na apresentação das informações (incluindo os quadros definitivamente no Relatório de



Gestão), quanto na análise crítica dos dados informados, dirimindo qualquer dúvida sobre a aparente discordância dos números apontados.

Paralelamente às metas previstas na LOA, os Gestores apresentam no Relatório de Gestão (item 3. Planejamento Estratégico, Plano de Metas e Ações), uma série de 361 ações subdivididas em iniciativas e objetivos, na consecução de 07 Macro desafios de Gestão estabelecidos no PPA da UJ. Consta do relatório também um relato sucinto do monitoramento efetuado em cada uma das ações, com os resultados obtidos no exercício. As informações são interessantes e dão uma boa ideia de tudo que se desenvolveu administrativamente em todos os Campi, Pró-Reitorias e Secretarias da UFFS, no entanto, como não há quantificação de metas para estas 361 ações, pode-se dizer que a informação disponibilizada carrega um certo nível de subjetividade.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Pessoal Instituídos pela UJ

Os indicadores de desempenho demonstrados pela UJ em seu Relatório de Gestão são os estabelecidos nos termos da Decisão TCU nº 408/2002. Concordamos parcialmente com o posicionamento dos Gestores de que os indicadores ainda não permitem uma análise e/ou avaliação dos seus resultados para uma Instituição que está em fase de implantação. No entanto, chamaram atenção alguns indicadores com forte alteração negativa, como foi o caso do Custo Corrente por aluno, que se elevou significativamente de R\$ 18.052,92 em 2011 para R\$ 29.115,01 em 2012, o quantitativo de alunos tempo integral por professor equivalente, que baixou de 8,39 em 2011 para 4,97 em 2012, bem como o quantitativo de alunos tempo integral por funcionário equivalente, que baixou de 5,82 em 2011 para 2,91 em 2012. Questionados sobre essa variação negativa, os Gestores justificaram que houve um equívoco no fluxo de informações entre a Pró-Reitoria de Graduação e a Pró-Reitoria de Planejamento, sendo utilizado o número de alunos efetivamente matriculados na fórmula do indicador onde deveria ser utilizado apenas o número de ingressantes. Desta forma, o custo corrente por aluno apresentou-se superestimado, bem como os demais indicadores citados, sendo informado que os números corretos seriam, respectivamente R\$ 23.795,01 para Custo Corrente por aluno, 6,25 o quantitativo de alunos tempo integral por professor equivalente e 3,66 o quantitativo de alunos tempo integral por funcionário equivalente. Independentemente de uma análise dos gestores sobre os novos números apresentados, ainda negativos em relação ao exercício anterior, o fato caracteriza falta de confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo dos indicadores, sendo que o assunto deve merecer uma atenção maior da PROPLAN (Pró-reitoria de Planejamento, responsável pelos cálculos e preenchimento dos indicadores no Relatório de Gestão) quando da elaboração do Relatório no próximo exercício.

Especificamente sobre a Gestão de Recursos Humanos, consta na página 116 do Relatório de Gestão, o item 6.1.8 – Indicadores Gerenciais sobre Recursos Humanos, sendo citados indicadores que não vêm sendo calculados ou cuja informação não foi analisada pelos Gestores, senão vejamos:

- Absenteísmo, acidentes de trabalho e doenças ocupacionais: Ainda não monitorados, devendo passar a sê-lo após pleno funcionamento do subsistema SIASS, implantado na UJ em fevereiro/2013;
- Indicador de Rotatividade: UJ se limitou a demonstrar o cálculo e informar o valor de 19,33% para o índice, sem estabelecer qualquer análise sobre a adequação do mesmo a um parâmetro esperado.

Conclui-se, portanto, que apesar de estarem seguindo o manual de orientações para o



cálculo dos indicadores elaborado pelo TCU na UFFS, os Gestores precisam dar uma atenção maior aos números apresentados, tanto no aspecto da confiabilidade dos mesmos, como na inclusão de uma análise crítica sobre o que eles representam.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se várias questões de auditoria envolvendo a gestão de pessoas. A metodologia da equipe foi diferenciada conforme o item. Quanto à força de trabalho foi realizada a confirmação das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade com a subsequente análise. Quanto à remuneração de pessoal estatutário (ativos, inativos e pensionistas) foi realizada uma análise censitária no SIAPE a partir de ocorrências pré-estabelecidas (cruzamento entre os registros no SIAPE e a legislação de pessoal das unidades); essas ocorrências foram verificadas junto ao gestor durante a gestão de 2012. Quanto aos registros no sistema corporativo, foi realizada uma análise censitária de todos os registros de admissão, aposentadoria e pensão no SISAC. Para avaliar os controles internos administrativos da gestão de Pessoas foram aplicados testes de observância e substantivos, bem como utilizamos as seguintes técnicas de auditoria: indagação escrita, entrevista, análise de registros e documentos e observação das atividades e condições. Esta avaliação buscou contemplar a observação à legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como, a concessão de aposentadorias e pensões, considerando os elementos do sistema de controles internos administrativos da unidade de recursos humanos.

Força de Trabalho

Quanto à força de trabalho disponível na UFFS, pode-se concluir que se apresenta adequada frente as suas atribuições.

A Unidade apresentava em 31/12/2012 uma lotação efetiva de 960 servidores frente a um quantitativo autorizado de 1.087 servidores, o que corresponde a 88,3 % da lotação possível. Apesar de não ser a lotação ideal, consideramos adequada, pois a Instituição encontra-se ainda em implantação, dispersa em vários prédios, ainda sem a condição plena de funcionamento e até mesmo sem condições adequadas de comportar todos os seus servidores. Pôde-se constatar também no exercício uma relação positiva entre o número de servidores que ingressaram na Instituição (317) e os que saíram (58), característica própria de uma Unidade em implementação, ainda mais considerando que vários demissionários acabaram ingressando em novos cargos da própria UFFS.

Não foi constatada situação impactante na redução da força de trabalho efetiva da Unidade ocasionada por ausência momentânea (cessões, licenças, afastamentos, etc), sendo que a mesma apresenta apenas dois servidores cedidos.

Em relação à faixa etária dos servidores, pode-se afirmar que a força de trabalho é bastante jovem, decorrência de ingressos por concursos recentes, sendo que 34% dos servidores têm até 30 anos, 43% estão na faixa etária compreendida entre 31 e 40 anos e outros 17% possuem entre 41 e 50 anos, restando apenas 6% dos servidores com idade superior a 51 anos de idade.

Sobre a escolaridade, também pode-se fazer uma avaliação positiva do quadro de pessoal da UFFS. 90% dos servidores possuem nível superior, sendo que, destes, 28% possuem mestrado e 26% doutorado ou titulação mais elevada.



Em relação à elevação do custo de pessoal, da casa de 28,44 milhões em 2011 para 61,7 milhões em 2012, pode-se considerar normal, pois como citamos anteriormente, a Universidade encontra-se em implantação e o número de ingressos no exercício (incluindo-se aí professores com dedicação exclusiva e técnicos) foi muito superior às saídas.

Remuneração de pessoal à luz da legislação e Sistema Contábil (SIAPE/SIAFI)

Para verificação da conformidade dos pagamentos e da concessão de aposentadoria e pensão, foi efetuada análise preliminar informatizada sobre toda a folha de pagamentos da Unidade, baseada em ocorrências preestabelecidas, decorrentes de trabalhos anteriores da CGU em todos os Ministérios em que atua, que apontaram 8 ocorrências na folha da UFFS passíveis de averiguação (correspondentes a aproximadamente 1% da força de trabalho, apenas). Durante os trabalhos de campo, as ocorrências foram levadas a conhecimento dos Gestores de pessoal da Universidade, que prestaram os devidos esclarecimentos, sendo que 7 situações efetivamente não se confirmaram e uma única impropriedade foi resolvida a contento, resultando na inexistência de irregularidades ou pendências:

| Descrição da ocorrência | Quantidade de servidores identificados | Quantidade de ocorrências esclarecidas / resolvidas totalmente pelo gestor |
|---|--|--|
| Servidores com registro de falta ao serviço no Cadastro, sem o respectivo desconto na Folha | 01 | 01 |
| Servidores com devolução do Adiantamento de Férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido. | 01 | 01 |
| Rubricas com valor informado (sequências 1 a 5) no mês de novembro, incidindo para o cálculo da Gratificação Natalina e do 13º Salário. | 02 | 02 |
| Rubricas com valor informado, no mês de novembro, NÃO incidindo para o cálculo da Gratificação Natalina e do 13º Salário. | 04 | 04 |

Fonte: SiapeDW

Sistema Corporativo (SISAC)

Quanto à atuação na gestão de pessoal, observou-se que a Unidade cumpriu o prazo previsto para cadastramento no Sisac de todos os atos de admissão de pessoal emitidos em 2012, restando atendido o art. 7º da Instrução Normativa nº 55/2007 do TCU. Informamos que a Unidade não efetuou, em 2012, atos de concessão de aposentadoria e pensão. Eis quadro onde se demonstram os quantitativos:



| | |
|---|--|
| Quantidade de atos de admissão, concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2012 | Quantidade de atos cujo prazo do art. 7º da IN/TCU nº 55/2005 foi atendido |
| 306 | 306 |

Fonte: Extrações dos sistemas SIAPE e SISAC

Controles Internos Administrativos

A partir da avaliação da gestão de pessoas da UJ, pode-se inferir que existe um razoável grau de atendimento a princípios de controle interno administrativo, sendo que se encontram bem estabelecidas as práticas de realização de auditorias internas sistemáticas, acompanhamento sistemático de decisões judiciais, acompanhamento sistemático da legislação de pessoal e monitoramento do sistema de controle interno. Merecem evolução questões como o controle efetivo do cumprimento da jornada de trabalho, o estabelecimento de segregação de funções para todas as competências existentes na área de pessoal e a verificação periódica de possível acumulação de cargos. Os controles internos instituídos refletem no resultado dos exames de auditoria de pessoal aplicados sobre a folha de pagamento e dados do sistema SISAC, onde praticamente nenhuma ocorrência relevante foi observada para a UJ.

Sobre as questões de auditoria, objeto de análise desse item, a alta administração de recursos humanos apresentou o seguinte posicionamento:

| Questões de auditoria | Iniciativa ainda não adotada | Nível de adoção da iniciativa | |
|--|------------------------------|--|---|
| | | Adoção Parcial | Adoção Integral |
| Ambiente de Controle | | | |
| Existe independência de instâncias (segregação de funções) entre aquele que reconhece direito a ser pago e o que promove o pagamento efetivo de despesas relacionadas à área de pessoal? | | Já é adotado em grande parte dos processos. O nº reduzido de servidores limita a segregação em alguns casos. | |
| Existe processo para a identificação das necessidades e promoção de treinamento da equipe de RH na legislação de pessoal atualizada (normas e orientações de órgãos centrais) e decisões do STF, STJ e TCU na área de pessoal? | | | Os servidores da SEGEP acompanham semanalmente a resenha de gestão de pessoal com todas atualizações da semana. |
| Atividades de controle e avaliação de risco | | | |
| O processo de reconhecimento de determinado direito na área de pessoal busca e menciona o devido embasamento legal, normativo ou judicial que fundamentaram a concessão do direito? | | | Sim |
| O processo de reconhecimento de determinado direito na área de pessoal é acompanhado pela alta administração e se submete ao prévio pronunciamento da área jurídica da instituição? | | | Quando necessário |
| Existe processo para verificação periódica de possível acumulação indevida de cargos, empregos e funções públicas dos servidores estatutários da instituição? | | Somente sob denúncias até o momento. | |



| | | | |
|--|--|---|-------------------|
| No caso de servidores que devem cumprir jornada de trabalho na instituição, existe processo de controle efetivo de cumprimento da jornada de trabalho exigida? | | | Sim (folha ponto) |
| São realizadas auditorias internas sistemáticas para verificação de conformidade no pagamento de direitos na área de pessoal? | | | Sim |
| Informação e Comunicação | | | |
| Existe processo para acompanhamento sistemático de decisões judiciais concessivas de direito na área de pessoal? | | | Sim |
| Existe processo para acompanhamento sistemático da legislação de pessoal atualizada, bem como de orientações normativas de órgãos centrais? | | | Sim |
| Monitoramento | | | |
| Existe processo interno sistemático para identificação e correção de irregularidades detectadas na concessão de direitos na área de pessoal? | | São feitas análises para fins de correção, entretanto não ocorrem de forma sistemática. | |

Diante do exposto, concluímos que a gestão de pessoas da UFFS está razoavelmente estabelecida, no entanto carecendo de aperfeiçoamento, mesmo que pontual, em praticamente todos os quesitos de controle interno verificados.

2.5 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Não foi encontrado nenhum valor registrado nas contas contábeis pertinentes. Do mesmo modo, são consideradas consistentes as informações apresentadas no Relatório de Gestão do exercício 2012 da UFFS, de que não houve reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos durante o exercício sob exame.

2.6 Avaliação da Estrutura e da Atuação da Auditoria Interna

Durante os trabalhos de auditoria anual de contas foram realizados exames a fim de avaliar aspectos relacionados à Auditoria Interna da UFFS.

A posição da Auditoria Interna dentro do organograma da UJ, conforme previsto no texto aprovado da minuta do Regimento Geral da UFFS, vincula-se ao Conselho Universitário e ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, portanto em sintonia com as diretrizes estabelecidas na legislação aplicável e as orientações dos órgãos de controle. Consideramos corretos os argumentos apresentados no Mem. 073/2013-PROPLAN relacionados à estrutura orgânica em caráter provisório apresentada na Portaria nº 201/GR/UFFS/2013, ao descrever a visão matricial focando no âmbito de atuação da unidade de Auditoria Interna. Quanto à consecução de suas atividades, percebemos que está evidenciada a preocupação em garantir a independência



necessária na atuação da Auditoria Interna, conforme previsto no decreto nº 3.591/2000 e no Acórdão TCU nº 577/2010 - Plenário.

A UFFS ainda não possui Regimento Geral, no entanto encontra-se em discussão junto ao Conselho Universitário – CONSUNI a minuta do referido normativo, conforme Processo 23.205.000593/2011-74. Foram encaminhados ao texto proposto através do Mem. 21/AUDIN/UFFS/2012 solicitação de alterações no capítulo pertinente à Auditoria Interna, que foram aprovadas conforme Ata da 6ª Sessão Extraordinária de 2012. Quanto ao Regimento Interno da Auditoria Interna, o mesmo está em elaboração, no aguardo da aprovação do Regimento Geral da UFFS para ser submetido à apreciação do CONSUNI.

A definição da missão e das atribuições regimentais da Auditoria Interna, em conformidade com os termos do Acórdão TCU nº 277/2010 - Plenário, faz parte do Estatuto da UFFS, aprovado e divulgado no sítio eletrônico da Unidade, embora sua organização e competências ainda não estejam regulamentadas até que o seu Regimento Interno seja aprovado pelo CONSUNI.

Conforme texto aprovado no art. 66 da minuta do Regimento Geral da UFFS apresentada pela Auditoria Interna, consta a previsão de autorização para acesso irrestrito a registro, pessoal, informações, sistemas e propriedades físicas relevantes à execução de suas auditorias, além da disponibilização oportuna e tempestiva das informações solicitadas pela Auditoria Interna. Também está prevista a requisição de especialistas habilitados para subsidiar tecnicamente os trabalhos de dentro ou fora da instituição. Além disso, consta referência expressa à vedação da participação de auditores internos em atividades que possam caracterizar participação na gestão, de forma a preservar a independência dos trabalhos de auditoria.

Com relação à composição da unidade de Auditoria Interna, foi feito um questionamento crítico quanto à estrutura reduzida existente, mediante Solicitação de Auditoria, e em resposta pelo Ofício nº 4/AUDIN/UFFS/2013, a entidade afirmou que o quadro reduzido se deve ao período inicial de implantação da UFFS, e que na minuta do Regimento Interno em elaboração está prevista a ampliação da equipe com a contratação de técnicos administrativos por concurso público. A equipe mínima será composta pela Auditora-chefe e por duas coordenações, compostas por técnicos administrativos, sendo um da área administrativa e um da área técnica. O PAINT 2013 foi elaborado considerando a equipe de Auditoria Interna formada pela Auditora-chefe e uma Assistente da Auditoria Interna, porém está prevista para o final do exercício de 2013 ou início de 2014 a nomeação de mais um técnico administrativo da área técnica, preferencialmente contador.

Avaliamos que o planejamento dos recursos humanos para a área da Auditoria Interna está condizente com sua importância estratégica e atuação na condução de suas atribuições regimentais. Não foi abordado no momento o ambiente físico e instalações, em razão do estágio inicial de implantação da UFFS.

Com base em trabalhos de acompanhamento efetuados no decorrer do ano de 2012, foi verificado o cumprimento das recomendações referentes à avaliação do PAINT 2012 e sua adequação aos normativos. Quanto ao PAINT 2013, destacamos o comentário na Análise Crítica do Relatório de Gestão 2012 de que as instruções da CGU facilitaram os ajustes necessários ao mesmo, embora a ausência de cursos de capacitação específicos na área de auditoria dificulte a elaboração do Plano Anual de Atividades de Auditoria



Interna. Avaliamos que as alterações sugeridas foram implementadas, abordando inclusive a avaliação dos riscos como no caso do relato da fragilidade na área de capacitação mencionada pela Auditoria Interna. Com relação ao RAINIT 2012, observamos que os prazos foram atendidos, e as atividades realizadas no decorrer do exercício apresentaram o conteúdo aderente às atividades previstas no PAINIT 2012, à exceção da ação de auditoria em obras e serviços de engenharia, que não foi executada em razão desta ação integrar o escopo de um trabalho de acompanhamento de gestão da CGU junto à UFFS, realizado em julho de 2012. Por meio de exame aos relatórios amostrados, constatamos que a Auditoria Interna vem prestando assessoria à alta administração da instituição, inclusive no que tange às ações de fortalecimento dos controles internos, de forma a subsidiar as decisões da administração e fortalecer a gestão da entidade. Não foram identificadas situações em que a Auditoria Interna estivesse extrapolando suas funções, com violação do princípio de segregação de funções.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Verificou-se que não foram emitidas recomendações ou determinações do TCU para a Unidade no exercício de 2012. Assim não há como avaliar a menção à atuação da CGU no cumprimento das mesmas.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Sobre a avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU, os exames empreendidos durante os trabalhos de auditoria demonstraram o seguinte acerca da rotina da UJ e do efetivo cumprimento das recomendações:

- O acompanhamento das recomendações emitidas pela CGU vem sendo realizado pela UFFS conforme descrito no quadro de atividades do PAINIT 2012 e do PAINIT 2013, conforme estabelece o artigo 34 do Estatuto da UFFS. A metodologia adotada contemplando a possibilidade de ajustes apresenta-se adequada.
- Conforme descrito na Análise Crítica da Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ integrante do Relatório de Gestão 2012, a qualidade do funcionamento dos controles internos da UFFS apresenta deficiências na atuação em áreas como comunicação interna e avaliação de riscos e monitoramento dos controles internos administrativos existentes. Ainda que a unidade se encontre em fase de implantação de suas atividades, faz-se necessário um esforço para suprir estas carências e aprimorar a atuação da Auditoria Interna.
- As recomendações da CGU dirigidas à UJ até o momento se resumem a auditorias de acompanhamento e fiscalizações, e a partir deste primeiro relatório de auditoria anual de contas devem passar a integrar o Plano de Providências Permanente para fins de monitoramento. No quadro pertinente ao cumprimento das recomendações do Órgão de Controle Interno que fiscaliza a UJ apresentado no Relatório de gestão 2012, foi contemplada apenas uma Nota de Auditoria expedida para efetuar ajustes ao PAINIT 2013, que foi devidamente atendida.



2.9 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

A partir dos exames aplicados concluiu-se que a UFFS, que presta serviços ao cidadão conforme manifestação da unidade, ainda não possui implementada a carta de serviços, e permanece sem atender aos requisitos do Decreto nº 6932/2009, conforme apontamento feito neste relatório.

2.10 Avaliação do CGU/PAD

A partir dos exames aplicados concluiu-se que a Universidade Federal da Fronteira Sul não incluiu o Relatório de Correição a partir do CGU-PAD, e que os Processos Administrativos Disciplinares instaurados não foram registrados no sistema CGU-PAD. Embora não conste no Relatório de Gestão informação quanto à designação de um coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD, já foi solicitado o cadastramento do mesmo ao Ministério da Educação. Observou-se também que a estrutura de pessoal e tecnológica ainda não é suficiente para gerenciar os PAD instaurados e o devido uso do sistema CGU-PAD, conforme manifestação da unidade.

2.11 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

Da análise do parecer de auditoria interna sobre a prestação de contas da UFFS referente ao exercício 2012, constatamos que o mesmo contém todos os elementos previstos no DN TCU nº 124/2012. As informações foram apresentadas de forma clara e fidedigna, conforme verificado ao confrontar seu conteúdo com as análises efetuadas pela equipe de auditoria no tocante aos aspectos de estruturação da unidade, regulamentação de sua atuação e operacionalização das atividades realizadas no decorrer do exercício de 2012. Embora o regimento interno próprio ainda não esteja aprovado, em razão da ausência de aprovação do Regimento Geral desta IFES, percebemos que a unidade de auditoria interna vem realizando seus trabalhos pertinentes aos controles internos administrativos da UFFS com uma atuação tempestiva e efetiva, contando com o aval da direção da entidade, representado pelo Conselho Universitário - CONSUNI e em especial o Reitor na presidência do mesmo.

2.12 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do Relatório de Gestão constante do Processo de Contas 23205.000835/2013-91, quanto ao conteúdo solicitado na DN TCU 119/2012 para a natureza jurídica da UJ.

Especificamente para as IFES, a DN TCU 119/2012, em seu Anexo II, parte B, estabeleceu como conteúdo a ser apresentado:

- a) Indicadores de desempenho específicos nos termos da Decisão TCU 408/2002;
- b) Análise dos resultados dos indicadores, apresentando motivos para eventuais desvios dos valores planejados;
- c) Relação dos projetos desenvolvidos pelas fundações sob a égide da Lei 8958/1994.



Pudemos constatar a inclusão dos referidos itens no Relatório de Gestão, no entanto em relação ao conteúdo geral do mesmo, verificamos a não apresentação de algumas informações requisitadas e de outras informações em formato e/ou profundidade inadequados.

O item 2.1.1.1 deste relatório apresenta uma análise mais detalhada acerca das impropriedades cometidas na elaboração do Relatório de Gestão.

2. 13 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Florianópolis/SC, 17 de Junho de 2013.

Relatório supervisionado e aprovado por:

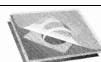
Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Santa Catarina



Achados da Auditoria - nº 201305977**1 GESTÃO OPERACIONAL****1.1 PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS****1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO****1.1.1.1 INFORMAÇÃO****Informação básica das principais ações sob responsabilidade da UJ.****Fato**

Trata-se das informações básicas das principais ações orçamentárias executadas pela Universidade Federal da Fronteira Sul avaliadas neste Relatório. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 67,20 % do total das despesas executadas pela UJ, conforme discriminado abaixo:

| Programa - Descrição | Ação (projeto/atividade /Op.Especiais) - descrição | Finalidade | Forma de implementação/ detalhamento | Representa- tividade |
|--|---|--|---|-------------------------|
| 2109 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação | 20TP - PAGAMENTO DE PESSOAL ATIVO DA UNIÃO | Garantir o pagamento de espécies remuneratórias devido aos servidores e empregados ativos civis da União. | Direta. Pagamento, via sistemas informatizados, de espécies remuneratórias aos servidores e empregados ativos civis da União. | 36,27 % |
| 2032 - Educação Superior Graduação, Pós-Graduação, | 125C - IMPLANTAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL | Viabilizar a implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS a qual terá por objetivo ministrar educação superior, desenvolver | Direta. A implementação será realizada por intermédio da Universidade Tutora, | 30,93 % |



| | | | |
|-----------------------------|-------|---|---|
| Ensino, Pesquisa e Extensão | -UFFS | pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional mediante atuação multicampi na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul e seu entorno, abrangendo, predominantemente, o norte do Rio Grande do Sul, com campi nos municípios de Cerro Largo e Erexim, o Oeste de Santa Catarina, com campus no município de Chapecó, e o Sudoeste do Paraná, com campi nos municípios de Laranjeira do Sul e Realeza. | que é a Universidade Federal de Santa Catarina, a qual se responsabilizará por todas as atividades pertinentes à consolidação desta ação, na forma do item descrição. |
|-----------------------------|-------|---|---|

A Ação 20TP – Pagamento de Pessoal Ativo da União, tem por finalidade Garantir o pagamento de espécies remuneratórias devidas aos servidores e empregados ativos civis da União.

Esta Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2109, o qual tem por objetivo prover os órgãos da União dos meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas temáticos.

A implementação da Ação se dá de forma direta pela UG, mediante Pagamento, via sistemas informatizados, de espécies remuneratórias aos servidores e empregados ativos civis da União.

Para avaliação da Ação 20TP foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e criticidade. Os exames realizados foram voltados para a aplicação de trilhas via sistema SIAFI / SIAPE / SISAC, bem como análise de processos de admissão, desligamento, aposentadoria e pensões eventualmente formalizados no exercício.

A Ação 125C - Implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul, que tem por finalidade Viabilizar a implantação da UFFS a qual terá por objetivo ministrar educação superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional mediante atuação multicampi na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul e seu entorno, abrangendo, predominantemente, o norte do Rio Grande do Sul, com campi nos municípios de Cerro Largo e Erexim, o Oeste de Santa Catarina, com campus no município de Chapecó, e o Sudoeste do Paraná, com campi nos municípios de Laranjeira do Sul e Realeza.

Esta Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2032, e consiste em Apoio financeiro da União para criação de entidade integrante do sistema federal de ensino superior, na construção da infra-estrutura e das edificações, projetos de arquitetura e engenharia, licitações para contratação de obras, compras de equipamentos e mobiliários, bem como, para o desenvolvimento das demais ações pertinentes e necessária à efetiva implantação da referida universidade.

A implementação da Ação se dá de forma direta pela UG, por intermédio da Universidade Tutora, que é a Universidade Federal de Santa Catarina, a qual se



responsabilizará por todas as atividades pertinentes à consolidação desta ação, na forma do item descrição.

Para avaliação da Ação 125C foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e criticidade. Os exames realizados por auditorias de acompanhamento permanente durante o exercício se focaram nas principais obras de construção dos campi e aquisição de equipamentos/mobiliário, sendo produzidos 5 relatórios de auditoria cujas recomendações serão acompanhadas via Plano de Providências Permanente.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES EXTERNOS

2.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação pertinente à atuação do TCU/SECEX quanto ao acompanhamento da UFFS no exercício.

Fato

Com base em informações extraídas do Relatório de Gestão 2012 da UFFS e do Ofício nº 6/AUDIN/UFFS/2013 emitido em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305977/009, foi declarado que não foram emitidas recomendações ou determinações do TCU para a Unidade no exercício de 2012. Verificamos, porém, que no item 6.1.5 do Relatório de Gestão foi feita referência a uma auditoria *in loco* realizada na UFFS em 2012, acerca de possíveis acúmulos de cargos, sobre a qual não havia sido fornecido retorno até o momento da conclusão do supracitado Relatório. Este trabalho originou o Acórdão TCU nº 2.900/2012 – Plenário, que faz menção no item 2.4 a 22 servidores da UFSC pertencentes ao quadro da UFFS.

2.2 CONTROLES INTERNOS

2.2.1 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Documentação Regimental e Estrutura Organizacional da UFFS referente à alocação de sua Unidade de Auditoria Interna.

Fato

Na avaliação da estrutura organizacional da Universidade Federal da Fronteira Sul, observamos que, pelo fato da instituição encontrar-se em formação com a realização simultânea de uma série de processos de formalização para adequar-se aos normativos vigentes para as IFES, existem procedimentos relevantes nesta área que ainda não foram realizados. É o caso da aprovação do Regimento Geral da entidade. Avaliando o grau de participação da unidade de Auditoria Interna da UFFS neste processo, esta regional da CGU efetuou questionamentos pertinentes em Solicitações de Auditoria.



Com base na resposta apresentada à Solicitação de Auditoria nº 201305977/01, mediante o Ofício nº 3/AUDIN/UFGS/2013, avaliamos positivamente as alterações propostas pela Auditoria Interna no Mem. 21/AUDIN/UFGS/2012, e aceitas pelo Conselho Universitário na minuta em elaboração do Regimento Geral da UFGS, conforme menção na Ata da 6ª Sessão de 2012 do Conselho Universitário. Em especial acatamos os novos parágrafos sugeridos pertinentes às atribuições da Auditoria Interna, que coadunam com a estrutura de governança prevista no item 3.1 do Relatório de Gestão 2012 da UFGS.

No entanto, passamos a questionar o caráter provisório em que se encontra a estrutura orgânica da entidade, conforme mencionado expressamente no art. 1º da Portaria nº 201/GR/UFGS/2013, que enseja uma situação de insegurança jurídica passível de questionamentos por parte dos órgãos/unidades de controle interno e externo responsáveis pelo acompanhamento da gestão da UFGS. Ocorre que o Organograma Funcional apresentado de forma ilustrativa no item 1.3 do Relatório de Gestão 2012 da Unidade, e no item 2.4 do PAINT 2013 elaborado pela Auditoria Interna, segundo nosso entendimento, não corresponde à estrutura hierárquica apresentada na Portaria supramencionada. No quadro ilustrado apresentado no PAINT, observamos o posicionamento da área de Auditoria em um patamar inferior ao Gabinete, por sua vez vinculado à Reitoria. No entanto, a Portaria nº 201 relaciona a Auditoria Interna no mesmo nível de hierarquia da Chefia de Gabinete, ambas ligadas ao Reitor da Unidade. Destacamos que o art. 15, § 4º do Decreto nº 3.591/2000 determina que a unidade de auditoria interna deva vincular-se ao conselho de administração ou a órgão equivalente, e na sua ausência diretamente ao dirigente máximo da entidade, sendo vedada a delegação a outra autoridade. Solicitada a se manifestar durante os trabalhos de campo, através da Solicitação de Auditoria nº 201305977/006, a entidade encaminhou anexo ao Ofício nº 4/AUDIN/UFGS/2013 o Memorando 073/2013-PROPLAN contemplando o seu posicionamento sobre este assunto. A Pró-Reitoria de Planejamento informou que foi emitida recentemente a Portaria nº 201/GR/UFGS/2013 contemplando a estrutura orgânica da UFGS ainda que em caráter provisório, onde a estrutura hierárquica corresponde à forma ilustrativa apresentada no item 1.3 do Relatório de Gestão 2012 e no item 2.4 do PAINT 2013. A estrutura institucional concebida comporta, complementa a PROPLAN, uma visão matricial orientada à construção de macroprocessos e processos, onde o “nível 3” a que se refere o desenho ilustrativo no organograma, corresponde à natureza dos processos da Auditoria Interna, notadamente focados no âmbito de atuação “tático” na UFGS, vale dizer nos processos de controle, supervisão e fiscalização das políticas e ações formuladas em nível estratégico (níveis 1 e 2). Nesse raciocínio, finaliza a Pró-Reitoria, como demonstram a leitura do organograma ilustrativo e Portaria que institui o organograma provisório, a Auditoria Interna não está em patamar inferior ao Gabinete, mas sim diretamente vinculada ao dirigente máximo da instituição.

Avaliamos que as respostas apresentadas esclarecem a questão do posicionamento da unidade de Auditoria Interna no organograma da entidade, como ficou evidenciado ainda pela análise do teor das propostas encaminhadas pelo Mem. 21/AUDIN/UFGS/2012 e aprovadas pelo Conselho Universitário – CONSUNI, conforme texto da Ata da 6ª Sessão Extraordinária de 2012 do Conselho realizada em 07/12/2012. Considerando que o Reitor, dirigente máximo desta IFES, preside o



CONSUNI, ao qual a Auditoria Interna mantém-se vinculada, observamos a conformidade na aderência ao Decreto nº 3.591/2000. No tocante aos normativos que estabelecem os princípios basilares da instituição, observamos que o Estatuto da entidade está regulamentado e em plena vigência, inclusive publicado no sítio eletrônico da UFFS. Ainda que a Universidade Federal da Fronteira Sul esteja no momento em um estágio inicial de implantação, destacamos que a iminente aprovação do seu Regimento Geral poderá viabilizar a regulamentação de outros normativos, como é caso do Regimento Interno da Auditoria Interna.

2.2.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Falhas na elaboração do Relatório de Gestão da UJ.

Fato

Efetuamos análise para verificar se a unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência, bem como se as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012.

Sobre o Relatório de Gestão, constatamos ausência da informação estabelecida no subitem 4.2 da Parte A do Anexo II da DN TCU nº 119/2012, sobre as ações da Lei Orçamentária Anual em desenvolvimento na UJ. Acrescentamos que a UJ não possui metas relacionadas a Programas do PPA, ficando liberada de apresentar as informações previstas no item 4.1 do Anexo II da DN TCU nº 119/2012, no entanto a UJ possui sim metas relacionadas a Ações de governo executadas no âmbito da UFFS (19 Ações), informação que deveria estar no Relatório de Gestão na forma dos quadros A.4.4 e/ou A.4.6 constantes do item 4.1 do Anexo Único da Portaria TCU nº150/2012.

Referente à área de TI, verificamos que o Relatório de Gestão não traz alguns elementos exigidos no item 8 da parte A do Anexo II da DN TCU 119/2012, quais sejam: Perfil dos recursos humanos de TI e Segurança da informação. Em que pese parte destas informações constarem do PDTI publicado no site da UJ (pode-se encontrar informações sobre recursos humanos e sobre a implementação, ainda incipiente de um sistema de gestão de riscos quanto à segurança da informação), a referida DN estabelece que tais informações se encontrem no Relatório de Gestão.

Em relação às declarações de bens e rendas das autoridades, servidores e empregados públicos estabelecida pela Lei 8.730/93, consta informação de que todos os 84 servidores em função comissionada obrigados a apresentar a declaração no exercício entregaram a devida autorização de acesso à declaração. No entanto, verifica-se que a UJ possui 220 cargos de comissão, sendo que 84 foram os que tomaram posse em 2012. Neste caso, a informação do Relatório de Gestão deve mencionar que todos os 220 comissionados possuem autorização de acesso às informações da declaração do IR válidas no exercício.

Causa



A ausência de algumas informações no Relatório de Gestão da Entidade pode ser atribuída a pouca experiência da UJ na elaboração desse documento.

A atribuição para elaboração do Relatório de Gestão não está diretamente estabelecida em Regimento, no entanto, considerando que é o Pró-Reitor de Planejamento quem assina o documento, entende-se que este é o responsável pelas informações contidas no citado Relatório.

O Pró-Reitor de Planejamento é o signatário do Relatório de Gestão da UJ e deve zelar pelo pleno atendimento às determinações do TCU quanto ao conteúdo do Relatório.

Apesar da inconsistência apontada no achado, não houve má fé do gestor. A UJ encontra-se em formação, não tendo apresentado as citadas informações no Relatório de Gestão por uma simples questão de entendimento, visto que os dados foram passados à equipe de auditoria da CGU-R/SC quando solicitados. Este é o primeiro exercício em que a UJ tem suas Contas auditadas pela CGU, podendo-se considerar normal algumas falhas no preenchimento de determinados campos do Relatório de Gestão solicitados pelo TCU.

Manifestação da Unidade Examinada

Solicitada a se manifestar durante os trabalhos de campo, através das solicitações de auditoria 02 e 05, a UJ informou que não havia apresentado as informações referentes às ações de governo por ela executadas por entender que o orçamento da Instituição está pactuado com o MEC até o exercício 2015, cabendo àquele Ministério prestar tais informações. Não obstante, a UJ apresentou à equipe da CGU-R/SC os quadros referentes às informações requeridas no item 4.1 do Anexo Único da Portaria TCU nº150/2012, com as informações financeiras sobre as ações da LOA por ela executadas, bem como uma análise crítica do atendimento ou não dos mesmos.

Acerca das declarações de bens e rendas dos comissionados, a UJ disponibilizou à equipe de auditoria as autorizações de acesso às declarações, assinadas quando da posse dos respectivos cargos.

Não foi obtida manifestação dos gestores sobre o conteúdo do Relatório de Gestão no que tange à área de TI.

Análise do Controle Interno

Avaliamos que a UJ encontra-se em formação, não tendo apresentado as citadas informações no Relatório de Gestão por uma simples questão de entendimento, visto que os dados foram passados à equipe de auditoria da CGU-R/SC quando solicitados. Este é o primeiro exercício em que a UJ recebe Auditoria de Avaliação de Gestão por parte da CGU, podendo-se considerar normal algumas falhas no preenchimento de determinados campos do Relatório de Gestão solicitados pelo TCU.

Recomendações:

Recomendação 1: Atentar, quando da elaboração do Relatório de Gestão da UJ, para que todas as peças contemplem os formatos e conteúdos obrigatórios estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União em legislação específica.

2.2.2.2 INFORMAÇÃO

Informações complementadas às apresentadas originalmente no Relatório de Gestão.



Fato

No processo de contas do exercício de 2012, a UFFS, vinculada ao Ministério da Educação, apresentou a informação a seguir relacionada em complementação às apresentadas originalmente e em atendimento à Solicitação de Auditoria 201305977/02, as quais foram anexadas ao processo de contas nas páginas 241 a 256:

| INFORMAÇÃO COMPLEMENTADA | PEÇA | ITEM/NORMATIVO |
|--|---------------------|--|
| Quadros informativos A.4.4 estabelecidos no Anexo Único da Portaria TCU nº 150/2012 com as Ações da LOA executadas pela UJ | Relatório de Gestão | Subitem 4.2 da Parte A do Anexo II da DN TCU nº 119/2012 |

2.2.2.3 CONSTATAÇÃO

Processos administrativos instaurados na UFFS não registrados no sistema CGU-PAD.

Fato

Ao confrontar a lista de processos do relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD com a relação de processos administrativos informada pela UFFS, constatamos que havia Processos Administrativos Disciplinares instaurados sem registro no sistema CGU-PAD, fora do prazo de cadastro previsto em normativo específico.

Foi informado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305977/01 que foram instaurados ao todo 7 (sete) PADs, sendo 5 (cinco) em 2011, já encerrados, e 2 (dois) em 2012, em curso. Todos eles encontram-se sem registro no sistema CGU-PAD, já fora do prazo previsto no artigo 4º da Portaria CGU 1.043/2007, que torna obrigatório, para todos os órgãos e unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal o registro no sistema CGU-PAD de informações sobre os procedimentos instaurados.

Na resposta à SA nº 01 encaminhada pela entidade, a mesma afirmou que não dispõe de uma unidade de correição, tampouco de uma comissão permanente de sindicância e processo administrativo disciplinar instituída. No entanto, a UFFS solicitou recentemente, ao final de março de 2013, cadastro de coordenador e consequente acesso ao Sistema CGUPAD, nos termos do Ofício nº 68/GR/UFFS/2013, encaminhado ao Corregedor Setorial do Ministério da Educação. Foi informado ainda que a UFFS conta com uma equipe designada pelo Ministério da Educação para atuar nos processos disciplinares instaurados pela mesma, e periodicamente são prestadas informações sobre ações correcionais gerais à Corregedoria Setorial do Ministério da Educação.

Causa

O fato apontado decorre da fase de implantação pela qual se encontra a Universidade Federal da Fronteira Sul. Efetivamente houve demora do Gestor em implementar ação determinada no artigo 4º da Portaria CGU 1.043/2007, que torna obrigatório, para todos os órgãos e unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, o registro no sistema CGU-PAD de informações sobre os procedimentos instaurados.



A responsabilização do Reitor quanto a este fato decorre do item IV do art. 29 da minuta do Regimento Geral da instituição : “*Exercer o poder disciplinar na jurisdição de toda a UFFS*” , ainda que em caráter preliminar em razão da não aprovação do texto final deste normativo.

No entanto, em março de 2013 a UFFS solicitou cadastro de coordenador e consequente acesso ao Sistema CGUPAD, nos termos do Ofício nº 68/GR/UFFS/2013, encaminhado ao Corregedor Setorial do Ministério da Educação.

Apesar da inconsistência apontada no achado, não houve má fé do Gestor, que embora tenha atuado com atraso, está tomando as devidas providências no sentido de atender à determinação legal.

Manifestação da Unidade Examinada

Solicitada a se manifestar durante os trabalhos de campo, através da Solicitação de Auditoria nº 201305977/006, a entidade encaminhou anexo ao Ofício nº 4/AUDIN/UFFS/2013 a seguinte manifestação:

“Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201305977/007, Procedimento 010410-0012 Avaliação – CGUPAD, informamos que estamos cientes do não cumprimento do estabelecido na Portaria CGU 1.043/2007, que torna obrigatório, para todos os órgãos e unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal o registro no sistema CGU-PAD de informações sobre os procedimentos instaurados. Porém, ressaltamos que já foi solicitado o cadastramento do Administrador Principal do Sistema CGU/PAD, para atuar junto à Universidade Federal da Fronteira Sul ao Corregedor Setorial do Ministério da Educação. Ademais, a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, por ser uma Universidade nova, criada em 2009, em grande medida, está em estruturação. A grande maioria dos profissionais de seu quadro funcional encontra-se em período de estágio probatório e muitos setores ainda estão sendo organizados e implantados. Alia-se a isso, a pouca experiência dos profissionais para tratar dessas questões”.

Análise do Controle Interno

Conforme manifestação da UFFS, que também é abordada nos itens 3.3 e 3.4 do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2012, ficou evidenciado que a impropriedade existe e a entidade tem ciência desta situação, ainda que estejam sendo tomadas providências, como no caso da designação de um servidor para atuar na administração do sistema CGU/PAD. Desta forma, fica mantida a ressalva até que seja completamente sanado o problema.

Recomendações:

Recomendação 1: Que seja providenciada tempestivamente, assim que for confirmada a designação do coordenador responsável pelo sistema CGU/PAD na instituição, a regularização do cadastramento no sistema dos PADs instaurados na UFFS.

2.2.2.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de implementação da Carta de Serviços ao Cidadão.



Fato

A UFFS presta serviços ao cidadão, de acordo com manifestação em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305977/01 na qual apresenta levantamento dos serviços prestados pela Universidade aos cidadãos. No entanto, até o momento, ainda não foi implementada no âmbito da UFFS a Carta de Serviços ao Cidadão, de forma a atender ao Decreto 6.932/2009.

Causa

O fato apontado decorre da fase de implantação pela qual se encontra a Universidade Federal da Fronteira Sul. Efetivamente houve demora do Gestor em implementar ação determinada pelo Decreto nº 6.932/2009 relativa à elaboração e divulgação da “Carta de Serviços ao Cidadão”.

A responsabilização do Reitor quanto a este fato decorre do fato de que ele se constitui no dirigente máximo da instituição, responsável por representar a UFFS perante a comunidade universitária e a sociedade como um todo, como previsto no item I do art. 25 do Estatuto desta IFES.

No entanto, no início do mês de março de 2013 o atendimento ao Decreto começou com a delegação à Pró-Reitoria de Planejamento da responsabilização pela produção da “Carta de Serviços ao Cidadão” no âmbito da UFFS.

Apesar da inconsistência apontada no achado, não houve má fé do Gestor, que embora tenha atuado com atraso, está tomando as devidas providências no sentido de atender à determinação legal.

Manifestação da Unidade Examinada

Solicitada a se manifestar durante os trabalhos de campo, através da Solicitação de Auditoria nº 201305977/001, a entidade encaminhou em resposta o documento s/n com a seguinte manifestação: *“Em respeito ao Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, a Universidade Federal da Fronteira Sul, tomando conhecimento da necessidade de instituir a “Carta de Serviços ao Cidadão”, no início do mês de março de 2013, começou as tratativas para a confecção do documento. Assim, foi delegada à Pró-Reitoria de Planejamento esta tarefa, que designou dois servidores para conduzir o processo. Este iniciou-se com a análise do Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 e do documento “Gestão do Atendimento – Carta de Serviços ao Cidadão” publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Após foi feito o levantamento dos serviços prestados pela Universidade Federal da Fronteira Sul aos cidadãos e os setores que os oferecem, pois, estes serão consultados visando o fornecimento de informações detalhadas para comporem a Carta de Serviços. Estão sendo previstas atividades de divulgação, tanto na distribuição física do documento, quanto na disponibilização online para toda a comunidade interna e externa à Universidade, medidas de acompanhamento de satisfação do serviço prestado e indicadores, que serão concebidos a partir do momento que se tenha uma versão preliminar de todo o documento”.* Complementarmente, a UFFS apresentou, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305977/007, uma tabela com a relação de pedidos efetivados no ano de 2012 pertinentes ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação, totalizando 44 solicitações encaminhadas a 11 diferentes setores da instituição.

Análise do Controle Interno

Embora a entidade tenha informado as providências que vem sendo adotadas para atender a este apontamento, percebemos que a regulamentação do Decreto nº



6.932/2009 ainda está em fase embrionária, e considerando que a normatização é datada de 2009, ano que coincide com o ano de implantação da UFFS, este item já poderia ter alcançado um estágio mais avançado de execução.

Percebemos que seria prudente relacionar de forma detalhada e precisa o levantamento dos serviços efetivamente prestados ao cidadão, e esta informação poderia constar no Relatório de Gestão da Unidade do próximo exercício, no item que trata dos macroprocessos finalísticos da UFFS na parte das “Informações Gerais sobre a Gestão”, conforme previsão expressa no normativo do TCU relativo à apresentação das contas das Unidades Jurisdicionadas.

Assim mantemos esta ressalva de forma a monitorar a efetiva implementação da Carta de Serviços ao Cidadão nesta IFES.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar um cronograma com a implementação plena da Carta de Serviços ao Cidadão na UFFS, com etapas precisas e mensuráveis e prazos factíveis.

Recomendação 2: Para o próximo Relatório de Gestão a ser elaborado pela Unidade, acrescentar ao item 1.4, que trata dos macroprocessos finalísticos, a informação de que a UFFS presta serviços ao cidadão, relacionando os tipos de serviços prestados, em conformidade com o texto do Anexo II, parte A, item 1.4 da DN TCU 119/2012.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

3.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Contratação de empresa para desenvolvimento de sistemas informatizados, sem fundamentação da efetiva necessidade dos vários itens contratados e do preço pago pelos mesmos, gerando uma expectativa de sobrepreço razoável em comparação a contrato análogo desenvolvido pela mesma empresa junto a outra IFES no Estado de Santa Catarina.

Fato

Durante o exercício de 2012, a CGU-R/SC efetuou trabalhos de verificação dos processos licitatórios e contratos responsáveis pelas despesas mais relevantes da UJ no exercício. Embutido neste escopo se encontrava o Pregão nº 25/2010, para contratação de “informatização de processos administrativos”. A verificação se deu por auditoria de acompanhamento de Gestão, sendo gerado o Relatório nº 201203801. Tal Relatório foi homologado pela CGU no início de 2013, tendo sido apresentado aos Gestores da UFFS em abril de 2013, no início dos trabalhos de auditoria anual de contas. O relatório incluía constatações referentes à impropriedade da modalidade licitatória empregada, bem como a existência de itens editalícios limitadores da competitividade do certame, questões que demandaram recomendações cuja implementação se aplicará a novos processos análogos e que serão acompanhadas pela CGU-R/SC através do Plano de Providências Permanente da UJ. Optamos por incluir neste Relatório de Auditoria de Gestão da UFFS apenas os dois principais apontamentos do Relatório 201203801, quais sejam:



- Inexistência de estudo técnico permitindo constatar a origem da estimativa de horas técnicas empregadas;
- Comparativos entre contratos celebrados com mesma empresa indicando a existência de sobrepreço.

Em relação à primeira questão, constatamos que não há uma definição precisa do objeto a ser contratado, havendo uma mistura entre o produto final esperado (desenvolvimento/licenciamento de 5 softwares administrativos), com outros serviços que obrigatoriamente devem constar do processo de aquisição dos softwares (instalação, customização, implantação dos softwares adquiridos e treinamento de usuários) e outros sub-objetos cotados em hora técnica para garantir que o que foi desenvolvido funcione efetivamente: projetos-piloto (acompanhamento in-loco de técnicos da contratada como atividade integrante do processo de implantação dos módulos) e mais horas técnicas para realização de implementações e adequações contínuas, treinamentos adicionais, modelagem de processos, integração com sistemas da UFFS, etc.). A tabela a seguir apresenta o quadro resumo do projeto licitado, com os respectivos valores contratados.

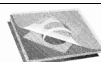
| Item | Discriminação | Discriminação Adicional | Unidade | Quant | Valor Unitário (R\$) | Valor Total (R\$) |
|---|--|--|----------|-------|----------------------|-------------------|
| 1.Licenciamento | Os Sistemas que integram o objeto deste edital devem ser licenciados sem qualquer tipo de restrição de acesso, serviço, número de usuários ou tempo de uso para a UFFS | Licenciamento para os cinco sistemas implantados na UFFS: <ul style="list-style-type: none"> – Sistema de Compras e Licitações – Sistema de Gestão de Materiais e Almoxarifado – Sistema de Gestão Financeira (Gerenciamento de Contratos) – Sistema de Gestão de Processos e Documentos * Módulo de e-Arq Brasil conforme Resolução nº 25 de 27 de abril de 2007 do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) – Sistema de Informações Patrimoniais | Licenças | 1 | 706.205,00 | 706.205,00 |
| 2. Serviços de Instalação, Customização, Configurações e Implantação de Softwares | Serviços de Instalação, Customizações e Implantação dos Softwares fornecidos | Esse serviço incorpora todas as atividades de estudo de requisitos específicos da Instituição realizado em conjunto entre contratada e contratante. A adequação dos módulos dos sistemas, conforme requisitos definidos, atividades que demandam horas de codificação com propósitos de adequação, está tendo volume expressivo na UFFS devido ao fato de que processos, fluxos e procedimentos estão sendo definidos e estruturados junto com a implantação da Universidade. Esta característica, juntamente com a contratação de dois módulos a mais em comparação com o contrato da UFSC, requereu um quantitativo um pouco | Serviço | 1 | 818.450,00 | 818.450,00 |



| | | | | | | |
|----------------------------|--|---|---------|---|-----------|-----------|
| | | maior conforme verificado no Relatório da CGU. Esta diferença de quantitativo busca atender as adequações do SGF (gerenciamento de contratos) e do módulo que implementa os requisitos do e-Arq Brasil, módulo este que foi integrado ao SGPD. | | | | |
| 3. Serviços de Treinamento | Treinamento de software de processos administrativos (protocolo) – carga horária 40 horas. * Módulo e-Arq integrado ao SGPD | - Preparação do curso: considerada 25% da carga horária do curso; - Realização do curso em Chapecó e nos Campi. - Módulo do e-Arq teve treinamento específico quando colocado em produção. | Turma | 2 | 8.000,00 | 16.000,00 |
| | Treinamento do software de materiais e almoxarifado – carga horária 40 horas | - Preparação do curso: considerada 25% da carga horária do curso; - Realização do curso em Chapecó. | Turma | 1 | 8.000,00 | 8.000,00 |
| | Treinamento do software de patrimônio – carga horária 40 horas | - Preparação do curso: considerada 25% da carga horária do curso; - Realização do curso em Chapecó. | Turma | 1 | 8.000,00 | 8.000,00 |
| | Treinamento do software de compras e licitações – carga horária 40 horas | - Preparação do curso: considerada 25% da carga horária do curso; - Realização do curso em Chapecó. | Turma | 1 | 8.000,00 | 8.000,00 |
| | Treinamento do software de gerenciamento de contratos – carga horária 40 horas | - Preparação do curso: considerada 25% da carga horária do curso; - Realização do curso em Chapecó. | Turma | 1 | 8.000,00 | 8.000,00 |
| 4. Projeto Piloto | Projeto piloto para apoio na implantação do software de processos administrativos (protocolo) – carga horária 200 horas | - Reformulação para adequação ao e-Arq; - Trata-se de acompanhamento in loco, pela equipe da contratada, durante 40 horas por Campus como atividade integrante do processo de implantação dos módulos. | Serviço | 1 | 30.000,00 | 30.000,00 |
| | Projeto piloto para apoio na implantação do software de materiais e almoxarifado – carga horária 200 horas | - Trata-se de acompanhamento <i>in loco</i> , pela equipe da contratada, durante 40 horas por Campus como atividade integrante do processo de implantação do módulo. | Serviço | 1 | 30.000,00 | 30.000,00 |
| | Projeto piloto | - Trata-se de acompanhamento in loco, | | | | |



| | | | | | | |
|---|--|--|---------|------|-----------|------------|
| | para apoio na implantação do software de patrimônio – carga horária 200 horas | pela equipe da contratada, durante 40 horas por Campus como atividade integrante do processo de implantação do módulo. | Serviço | 1 | 30.000,00 | 30.000,00 |
| | Projeto piloto para apoio implantação do software de compras e licitações – carga horária 200 horas | - Trata-se de acompanhamento in loco, pela equipe da contratada, durante 40 horas por Campus como atividade integrante do processo de implantação do módulo. | Serviço | 1 | 30.000,00 | 30.000,00 |
| | Projeto piloto para apoio na implantação do software de gerenciamento de contratos – carga horária 200 horas | - Trata-se de acompanhamento in loco, pela equipe da contratada, durante 40 horas por Campus como atividade integrante do processo de implantação do módulo. | Serviço | 1 | 30.000,00 | 30.000,00 |
| 5. Serviços de Garantia de Atualização Tecnológica e Suporte Técnico Remoto | Garantia de atualização tecnológica e suporte técnico dos softwares contratados | - Mudança de legislação; - Mudança de versão para correção de erros para ajuste à legislação; - Atualização tecnológica; - Suporte aos usuários e aos analistas para estabilidade do sistema. | Mês | 12 | 24.400,00 | 292.800,00 |
| 6. Horas Técnicas | Horas técnicas previstas para realização de implementações e adequações contínuas após a customização inicial, treinamento adicionais, acompanhamento na implantação de unidades não contempladas no projeto piloto, serviços de modelagem de processos, integração com sistemas legados da UFFS, carga de dados de sistemas atualmente em uso e implantação de módulos de sistemas em construção nos departamentos da UFFS. | - Constam nos anexos todos os orçamentos de adequações realizadas que utilizaram as horas-técnicas, as solicitações de atendimento (salts) e respectivos orçamentos para adequações (Será encaminhado em CD, pelo tamanho do arquivo). Obs: os orçamentos podem apresentar quantitativo de horas acima da quantidade executada, pois, a cada orçamento a equipe técnica da UFFS questiona quantitativo de horas visando economicidade. | Hora | 8500 | 100,00 | 850.000,00 |
| 7 Treinamento | Fornecer sob demanda, treinamento especializado | Este treinamento tem como objetivo final capacitar os analistas da UFFS para realizar operações de adequações, atualizações tecnológicas e | | | | |



| | | | | | | |
|--|---|--|------|----|--------|----------|
| | para analistas e programadores da UFFS garantindo autonomia da UFFS para desenvolver e integrar novas funcionalidades todos os sistemas identificados neste edital e um treinamento inicial (para desenvolvedores). | manutenção dos módulos do sistema com o objetivo de alcançar autonomia sob o gerenciamento do sistema. | Hora | 30 | 150,00 | 4.500,00 |
|--|---|--|------|----|--------|----------|

O modelo verificado é contrário à jurisprudência encontrada em diversos acórdãos do TCU (2.471/2008-P, 1.558/2003-P, 786/2006-P, 1330/2008-P, 1094/2004), que estabelecem como irregularidades a ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e o pagamento de horas técnicas em detrimento da contratação de serviços específicos.

Uma análise simples do objeto contratado aponta o pagamento de elevado valor (R\$ 706.205,00) pelo licenciamento de 5 softwares administrativos, seguida do pagamento de mais R\$ 818.450,00 para instalação, customização e implantação dos mesmos softwares, mais R\$ 48.000,00 para realização de 5 cursos de 40 hs cada para treinamento do pessoal da UFFS no uso dos softwares, mais R\$ 150.000,00 para Projetos Piloto (acompanhamento da contratada por 40 horas dos 5 softwares adquiridos, como parte do processo de implantação dos módulos), mais R\$ 292.800,00 como garantia de atualização tecnológica e suporte técnico remoto para os 5 softwares por 12 meses, mais R\$ 850.000,00 em horas técnicas (8500 horas de R\$ 100,00 a hora) para realização de implementações e adequações contínuas, treinamento adicional e outros e mais R\$ 4.500,00 para um treinamento específico de 30hs para o pessoal especializado em TI na UFFS, garantindo a autonomia dos mesmos no uso dos softwares.

Percebe-se que não há especificação de qual o valor de cada um dos sistemas a serem implantados no valor global do item 1- Licenciamento, sendo os 5 softwares tratados como um único objeto: Licenças. Também não há parâmetros para justificar o valor de R\$ 818.450,00 para os serviços correspondentes ao item 2, ou para o estabelecimento de 8.500 horas no item 6 e assim por diante.

O processo licitatório não traz qualquer justificativa aos preços contratados, sendo apresentados apenas três orçamentos bastante simplificados para balizar o valor a ser licitado, conforme o seguinte exemplo:

| Descrição | Unidade | Quantidade | Valor (R\$) | |
|---|---------|------------|--------------|--------------|
| | | | Unitário | Total |
| a) Licenciamento para usuários ilimitados e por tempo indeterminado e Parametrização dos Sistemas | Licença | 1 | 1.310.633,00 | 1.310.633,00 |
| b) Serviços de Treinamento | Turma | 6 | 10.288,00 | 61.728,00 |
| c) Serviços de implantação com utilização do sistema (Projeto Piloto) | Serviço | 1 | 178.050,00 | 178.050,00 |



| | | | | |
|---|------|-------|-----------|--------------|
| d) Serviços de garantia de atualização tecnológica e suporte técnico remoto | Mês | 12 | 28.134,00 | 337.608,00 |
| e) Horas técnicas | Hora | 8.500 | 117,80 | 1.001.300,00 |
| Total | | | | 2.889.319,00 |

- Orçamento prévio apresentado pela empresa que acabou contratada.

Nestes três orçamentos consta o número de horas técnicas totais estimadas em 8.500 para instalação dos sistemas de processos administrativos, materiais e almoxarifado, patrimônio, compras e licitações e gerenciamento orçamentário e contratos (item e da tabela acima).

No entanto, não existe no processo planilha de custos ou outro documento capaz de explicar como foram estimadas essas horas, contrariando o art. 7º, § 2º da Lei 8.666/93, o qual informa que os serviços só podem ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

A partir desta imprecisão do que se estava contratando e também do valor correto de mercado a ser pago pelo objeto, procuramos encontrar referências que fundamentassem uma opinião sobre os custos envolvidos. Neste sentido, foi localizado contrato análogo celebrado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), tutora da UFFS, com a mesma empresa contratada pela UFFS, ou seja, a SOFTPLAN. Também neste caso, a contratação tinha por objeto a instalação de sistemas informatizados de processos administrativos.

Merece destacar que o presente trabalho não avaliou o valor final contratado pela UFSC, tendo por fim certificar-se que este estava de acordo com o valor praticado pelo mercado, mas tão somente realizou uma comparação entre o valor praticado pela UFSC com o valor praticado pela UFFS.

Importa salientar ainda que o contrato nº 423/2009 foi firmado entre a SOFPLAN e a UFSC em 22/12/2009 e o contrato nº 34/2010 foi celebrado entre a SOFPLAN e a UFFS em 27/01/2011, ou seja, existe um lapso de tempo de um ano entre o primeiro contrato e o segundo.

Com o intuito de facilitar o entendimento, foram realizadas comparações parciais, como segue:

1) OBJETO

Os objetos dos dois editais foram assim definidos:

UFFS - Contratação de empresa especializada objetivando o licenciamento de solução corporativa para informatização de processos administrativos (protocolo), materiais e almoxarifado, patrimônio, compras e licitações, integração com o SIAFI e sistemas desenvolvidos pela UFFS, contemplando o fornecimento de licença de uso para a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), bem como a prestação de serviços de Instalação, Customização, Implantação, Configuração, Suporte Técnico Remoto, Manutenção, Atualização Tecnológica, Treinamento e suporte aos analistas e programadores das Diretorias de Sistemas e Infraestrutura da UFFS para o desenvolvimento e a integração de novas funcionalidades às soluções corporativas informatizadas.

UFSC - Contratação de empresa especializada objetivando o licenciamento de solução corporativa para informatização de processos administrativos (protocolo), materiais e almoxarifado, patrimônio, compras e licitações, integração com o SIAFI, contemplando o fornecimento de licença de uso para a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), bem como a prestação de serviços de Instalação, Customização, Implantação,



Configuração, Suporte Técnico Remoto, Manutenção, Atualização Tecnológica, Treinamento.

Em uma rápida leitura dos objetos contidos nos dois editais verifica-se grande semelhança em ambos, havendo apenas um acréscimo no edital da UFFS relacionado com suporte aos analistas e programadores da Universidade.

2) VALORES DE REFERÊNCIA

Foram realizadas pesquisas de preço para balizar o valor a ser contratado. O da UFSC foi elaborado em outubro de 2009 e o da UFFS em novembro de 2010. Nos dois processos licitatórios foram solicitados previamente orçamentos a três empresas, sendo que em dois casos as empresas cotaram para as duas Universidades, como segue:

| EMPRESA | Valor de Referência p/UFSC | Valor de Referência p/UFFS |
|------------|----------------------------|----------------------------|
| SOFTPLAN | R\$ 1.983.504,00 | R\$ 2.889.319,00 |
| TEKIS | R\$ 1.785.153,60 | ----- |
| GENNERA | R\$ 2.148.796,00 | R\$ 3.102.963,00 |
| DB Consult | ----- | R\$ 2.716.452,00 |

Observa-se que embora os objetos a serem licitados sejam semelhantes, as mesmas empresas apresentaram cotações em valores bem desiguais.

3) VALOR GLOBAL DA CONTRATAÇÃO

| UNIDADE | VALOR ESTIMADO | VALOR CONTRATADO | VALOR DO ADITIVO | VALOR FINAL (Cont. + Adit.) |
|---------|------------------|------------------|------------------|-----------------------------|
| UFFS | R\$ 2.902.911,33 | R\$ 2.870.000,00 | R\$ 0,00 | R\$ 2.870.000,00 |
| UFSC | R\$ 1.972.484,53 | R\$ 1.505.000,00 | R\$ 306.805,00 | R\$ 1.811.850,00 |

Os valores globais revelam-se díspares; mesmo quando consideramos o valor aditado no contrato da UFSC, a diferença é de R\$ 1.058.150,00, ou 63,13%.

4) PRAZO PREVISTO DA CONTRATAÇÃO

A vigência dos dois contratos é de 12 meses e existe a mesma observação de que os mesmos poderão ser prorrogados, “por períodos subsequentes, até o limite legal, a vista de manifestação prévia e favorável da Administração, caso entender necessário para conclusão dos serviços.”

5) QUADRO RESUMO DO PROJETO LICITADO

Em relação ao Quadro resumo do projeto licitado, constata-se grande semelhança entre o quadro da UFSC e o já apresentado quadro da UFFS. A diferença se resume às horas técnicas empregadas (item 6) e o fato de que na UFFS foram licitados os seguintes objetos não licitados na UFSC:

- Treinamento especializado para analistas e programadores garantindo autonomia da UFFS (item 7);
 - Software de gerenciamento de contratos incluindo licença, instalação, treinamento, garantia, etc. (um dos 5 softwares que englobam o item 1 do quadro resumo da UFFS).
- Inicialmente, no que diz respeito a diferença de horas técnicas empregadas nas duas licitações, verifica-se que na UFFS foram estabelecidas 8.500 horas e na UFSC foram empregadas 7.550 horas (já considerando as horas adicionais pleiteadas pela SOFTPLAN e contratadas por termo aditivo).



Portanto, existe uma diferença a maior de 950 horas em favor do contrato firmado pela UFFS. Considerando que o valor unitário da hora contida na proposta vencedora da licitação da UFFS ficou cotado em R\$ 100,00, conclui-se que a diferença de 950 horas representa um custo adicional de R\$ 95.000,00 da UFFS, quando utilizado como parâmetro o contrato firmado com a UFSC.

No tocante ao grupo licitado pela UFFS denominado treinamento especializado (item 7) cabe informar que a proposta vencedora da empresa SOFTPLAN cotou em R\$ 4.500,00 este item. Como não existe este item na licitação realizada na UFSC, conclui-se que houve um custo maior no valor de R\$ 4.500,00 na licitação realizada pela UFFS.

Por fim, resta analisar a aquisição, instalação, treinamento, garantia, etc. do software de gerenciamento de contratos.

Tendo por intuito estimar um valor razoável atribuído a estes itens, o cálculo a seguir foi baseado na proposta de preço vencedora apresentada pela SOFTPLAN para a UFFS. Os custos relacionados com o software de gerenciamento de contratos encontram-se embutidos em todos os grandes itens, quais sejam:

- 1) Licenciamento
- 2) Serviços de Instalação, Customização, Configurações e Implantação de Softwares
- 3) Serviços de Treinamento
- 4) Projeto Piloto
- 5) Serviços de Garantia
- 6) Horas Técnicas
- 7) Treinamento

Quando analisada a proposta vencedora da SOFTPLAN, verificamos que nos grupos de serviço de treinamento e projeto piloto (itens 3 e 4) os custos relacionados com os softwares de gerenciamento de contratos encontram-se discriminados em subitens.

Para serviços de Treinamento do software de gerenciamento de contrato foi cotado o valor de R\$ 8.000,00. Já para o Projeto Piloto para apoio na implantação do software de gerenciamento de contratos o valor cotado foi de R\$ 30.000,00.

Nos demais grupos o valor cotado não vem discriminado por subitens. Desta forma, não é possível coletar diretamente a cotação atribuída ao software de gerenciamento de contrato.

No entanto, quando analisados os itens que se encontram subdivididos em subitens (serviços de treinamento e projeto piloto), verifica-se que foi cotado o mesmo valor nos subitens para todos os serviços. Por exemplo, no caso do projeto piloto foi cotado em R\$ 30.000,00 o valor para apoio na implantação do software de cada uma das 5 áreas instaladas.

Sendo assim, pode-se supor que nos demais itens não divididos em subitens o custo de cada um dos cinco serviços é o mesmo.

Partindo desta premissa, considerando que foram adquiridas licenças de softwares para 5 sistemas (protocolo, almoxarifado, patrimônio, compras e gerenciamento de contratos), pelo valor total de R\$ 706.250,00, pode-se presumir, por exemplo, que o valor da licença do software de gerenciamento de contrato foi de R\$ 141.250,00 (R\$ 706.250,00 divididos por 5).

Fazendo o mesmo para os outros itens, pode-se admitir que o valor dos demais serviços são de: R\$ 162.890,00 (Serviços de Instalação), R\$ 58.560,00 (Serviços de Garantia), R\$ 170.000,00 (Horas Técnicas). Como forma de melhor visualizar elaboramos a seguinte tabela:

| ITEM | VALOR TOTAL CONTRATADO | Valor proporcional para o sistema de gerenciamento de contratos * |
|---------------|------------------------|---|
| Licenciamento | R\$ 706.250,00 | R\$ 141.250,00 |



| | | |
|--|----------------|----------------|
| Serviços de Instalação, Customização, Configurações e Implantação de Softwares | R\$ 814.450,00 | R\$ 162.890,00 |
| Serviços de Garantia de Atualização Tecnológica e Suporte Técnico Remoto | R\$ 292.800,00 | R\$ 58.560,00 |
| Horas Técnicas | R\$ 850.000,00 | R\$ 170.000,00 |

(*) O valor proporcional é o valor total dividido por cinco.

Logo, quando expurgados todos esses itens constantes da licitação da UFFS que não foram cotados na licitação da UFSC, chegamos ao seguinte valor:

| ITEM | VALOR |
|--|-----------------------|
| Diferença de horas técnicas empregadas | R\$ 95.000,00 |
| Treinamento Especializado | R\$ 4.500,00 |
| Treinamento do software de gerenciamento de contrato | R\$ 8.000,00 |
| Projeto Piloto para apoio na implantação do software de gerenciamento de contratos | R\$ 30.000,00 |
| Licenciamento | R\$ 141.250,00 |
| Serviços de Instalação, Customização, Configurações e Implantação de Softwares | R\$ 162.890,00 |
| Serviços de Garantia de Atualização Tecnológica e Suporte Técnico Remoto | R\$ 58.560,00 |
| Horas Técnicas | R\$ 170.000,00 |
| TOTAL | R\$ 500.200,00 |

O valor contratado pela UFFS foi de R\$ 2.870.000,00. Se expurgarmos os valores levantados que não foram licitados pela UFSC chegamos ao valor final de R\$ 2.369.800,00 (R\$ 2.870.000,00 – R\$ 500.200,00). Como o contrato celebrado pela UFSC (já aditado) foi de R\$ 1.811.850,00, pode-se concluir que o valor final contratado pela UFFS foi superior em R\$ 557.950,00 (R\$ 2.369.800,00 – R\$ 1.811.850), ou 30,79% quando comparado com o valor final contratado pela UFSC.

Mesmo quando descontada a inflação referente ao lapso temporal existente entre os contratos celebrados, que segundo o IPCA foi de 5,91% em 2010, permanece um sobrepreço de R\$ 450.869,67 (R\$ 2.369.800,00 – (R\$1.811.850 x R\$ 1.0591)), ou 24,88%.

Em suma, mesmo sem entrar no mérito a respeito do valor contratado pela UFSC, ou seja, se o valor estava ou não de acordo com o praticado pelo mercado, conclui-se que o valor contratado pela UFFS para o mesmo objeto foi no mínimo R\$ 450.869,67 (ou 24,88%) superior ao praticado pela UFSC.

Cabe acrescentar que não consideramos nesta análise o evidente ganho em escala obtido pela empresa contratada ao disponibilizar à UFFS 4 (dos 5 contratados) softwares já previamente desenvolvidos na UFSC, o que deveria, ao contrário do que se observou, reduzir consideravelmente os preços cotados, pelo menos para o item “Licenciamento”.

Causa



O então Pró-Reitor de Administração e Infra-Estrutura (responsável pela justificativa de contratação do serviço) rebateu recomendações da assessoria jurídica (principalmente para ampliação da pesquisa de preços) e adjudicou o objeto sem observância de regras previstas na Lei nº 8.666/93, especialmente pela falta de demonstração de todos os custos unitários e da verificação da adequação dos preços praticados aos de mercado. Além disso, o mesmo Gestor assinou o contrato com a empresa vencedora na condição de Ordenador de Despesas.

Manifestação da Unidade Examinada

Quando questionados, ainda durante os trabalhos de acompanhamento em 2012, sobre a especificação do objeto contratado, os Gestores prestaram os seguintes esclarecimentos mediante memorando nº 077/SETI/UFFS/2012:

“1. Em retorno a Solicitação de Auditoria número 201203795/11, a Secretaria Especial de Tecnologia e Informação encaminha informações sobre pregão 25/2010 com dados sobre a composição dos custos unitários, conforme serviços descritos em itens.

2. Considerando o recente início de funcionamento da UFFS, a necessidade de implantação de sistemas de gestão administrativa, a necessidade expressiva de adequações durante o processo de implantação do sistema diante do momento de estruturação e definição de processos e procedimentos da UFFS, foram estimadas horas técnicas cuja caracterização é descrita nos itens a seguir:

3. Implementações e adequações contínuas após a customização inicial: 4000 horas (A partir de estudos fundamentados nos conceitos de modelagem de software sobre os requisitos definidos no termo de referência, foram estimadas 4000 horas para realização de adequações nos módulos do sistema. A recente implantação da UFFS sugere que grande parte dos processos seriam definidos durante o trabalho de estruturação administrativa da UFFS, principal fator gerador de adequações no sistema em tempo de implantação e principal justificativa para a estimativa de horas para esta finalidade).

4. Acompanhamento na implantação de unidades não contempladas no projeto piloto: 500 horas (Necessidade de acompanhamento das adequações em durante a implantação do sistema e realização de ajustes de menor granularidade, ou seja, ajustes finos para garantia de estabilidade dos sistemas).

5. Serviços de modelagem de processos: 1000 horas (Item necessário para estabelecer e formalizar fluxos. Dependente de estruturação administrativa nos setores).

6. Integração com sistemas legados na UFFS: 500 horas (O funcionamento integrado com sistemas desenvolvidos pela UFFS visando serviços, tais como autenticação única, são necessários).

7. Carga de dados nos sistemas atualmente em uso: 300 horas (atividade técnica específica de tratamento da base de dados para importar dados de outras bases origem, como por exemplo, SIAFI para gestão de contratos).

8. Implementação de módulos nos sistemas em construção da UFFS: 700 horas

9. Treinamentos adicionais: 1500 horas (Tem como objetivo treinar analistas da UFFS com o objetivo de capacitá-los para atuar na realização de adequações, manutenção e inclusão de novas funcionalidades no sistema contratado, atribuindo autonomia e controle sobre o sistema pela equipe de TI da UFFS).”

Sobre o valor contratado em comparação ao Contrato análogo da UFSC, os esclarecimentos do Gestor, se deram mediante o Memorando nº 113/SETI/UFFS/2012:

“ A constatação 005 apresenta comparativos parciais para facilitar o entendimento entre contratos firmados entre Softplan e UFSC e entre Softplan e UFFS, sobre os quais encaminho apreciação:



1-OBJETO: a comparação do objeto permite identificar o acréscimo de suporte aos analistas e programadores da UFFS. Este suporte significa dar autonomia para as equipes de TI da UFFS para executar atualização tecnológica e manutenção sobre os ambientes contratados tendo como meta a independência de serviços terceirizados para atualização tecnológica e manutenção. Esta meta onera, inicialmente, contudo, a autonomia de manutenção do sistema significa economicidade em escala crescente quando da não mais necessidade de contratação externa de atualização tecnológica e manutenção.

2- VALORES DE REFERÊNCIA: Em comparação com o termo de referência da UFSC, a qualificação de serviços solicitada pela UFFS inclui, em adição a qualificação da UFSC, o módulo E-ARQ Brasil que é integrado ao módulo CPAV (agora denominado SGPD) e o módulo de Contratos (SGF). São dois módulos de proporções de complexidade e volume similares aos demais 4 módulos também existentes na contratação da UFSC. Sobre o montante dos valores incide a transferência completa de tecnologia e treinamento das equipes de TI da UFFS para autonomia sobre atualização tecnológica e manutenção, não qualificada no termo da UFSC, e a necessidade expressiva de adequações em tempo de implantação haja vista que os processos da UFFS estão em construção em paralelo com o processo de implantação da instituição. A implantação de um ambiente computacional de gestão em instituições cujos fluxos e processos já estejam consolidados exigem menores níveis de adequações às funcionalidades do sistema computacional.

3- VALOR GLOBAL DA CONTRATAÇÃO: As mesmas manifestações relacionadas no item 2 são argumentos para o valor global da contratação.

4- PRAZO PREVISTO PARA CONTRATAÇÃO: Ambas as instituições utilizaram aditivo de prazo, no caso da UFFS de prazo sem aditivo de valor, para manutenção do processo de implantação.

5- QUADRO RESUMO DO PROJETO LICITADO: Considerações sobre variação dos valores contratados, a partir do exposto nos itens anteriores, em comparação com a UFSC: a UFFS contratou adicionalmente treinamento para equipe técnica de TI com o objetivo de autonomia sobre atualização tecnológica e manutenção do sistema, contratou o módulo de gestão de arquivos conforme E-ARQ Brasil (que não é citado como novo módulo pois foi integrado ao módulo CPAV), contratou módulo adicional de gestão de contratos (SGF), por ser instituição em implantação requer maior esforço geral de adequações aos fluxos em construção e esforço de desenvolvimento de funcionalidades internas dos módulos pela contratada para alcançar afinidade com os processos da administração da instituição, o mercado de software apresentou variação diferenciada da inflação no período entre as contratações.”

Complementarmente, após solicitação de novos esclarecimentos quando da auditoria anual de contas, o Secretário Especial de TI da UFFS apresentou os seguintes apontamentos:

“O valor empenhado já executado, nas atividades previstas no contrato, representam aproximadamente 80% do contrato. A equipe de fiscalização e acompanhamento, buscando economicidade e eficácia, acompanha a discriminação das adequações, autorizando ou negando, conforme pertinência e essencialidade de cada adequação perante procedimentos administrativos da UFFS.

Muito embora os editais da UFSC e da UFFS sejam semelhantes, até pelo fato da primeira ter feito a tutela inicial da UFFS por aproximadamente um ano e meio, porém alguns pontos fazem com que o que efetivamente foi entregue pela empresa contratada, Softplan, foram serviços diferenciados aos da UFSC. Ressaltamos os pontos que

visualizamos como os principais fatores diferenciadores dos serviços entregues a UFFS pela SOFTPLAN:

- *Treinamento especializado para repasse de tecnologia e suporte para analistas e programadores, para garantir autonomia da UFFS na manutenção dos sistemas, almejando a não necessidade de contratar manutenção dos sistemas implantados. Estes cursos vem ocorrendo desde Outubro/2012 e tem previsão de término para Abril/2013, as listas de presença dos cursos estão anexo 1 (Será encaminhado em CD, pelo tamanho do arquivo);*
- *Software de gerenciamento de contratos, que incluía licença, instalação, adaptações treinamento e garantia: como já observado no Relatório da Controladoria;*
- *Integração com os sistemas desenvolvidos pela UFFS: foi solicitado para que todos os sistemas desenvolvidos internamente para a UFFS fossem integrados com os sistemas que estavam em fase de implantação, isso requereu trabalho desenvolvimento por parte da SOFTPLAN;*
- *Adequação do sistema de processos administrativos – protocolo - ao e-Arq: a UFFS optou, desde o início de seus trabalhos, cumprir a Resolução nº 25 de 27 de abril de 2007 do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) que criou o Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos – e-Arq Brasil que é uma especificação de requisitos a serem cumpridos pela organização produtora/recebedora de documentos, pelo sistema de gestão arquivística e pelos próprios documentos, a fim de garantir a sua confiabilidade e autenticidade, assim como sua acessibilidade. Além disso, o e-ARQ Brasil pode ser usado para orientar a identificação de documentos arquivísticos digitais. Assim, a empresa contratada teve que construir e integrar ao SGPD as exigências contidas no e-Arq Brasil, o que requereu esforços para análise, projeto e programação do sistema;*
- *A UFFS por ser multi campi na sua criação e ter especificidades não encontradas em outras instituições, nas mais diferentes áreas e serviços, requereu que os sistemas fossem adaptados para atender esses diferenciais, isso ocorreu com todos os sistemas e implicou em um conjunto específico de adequações pioneiras.*

Esses últimos três fatores justificam o fato de a UFFS ter solicitado mais horas técnicas para cumprir com todo o processo de implantação e manutenção dos sistemas.

No entanto, em retorno a essa solicitação, conforme Recomendação: 001 para proceder reajuste nas planilhas orçamentárias de forma a readequar estas aos valores praticados no mercado, visando com isso reaver o sobrepreço apontado, apresentamos tabela discriminativa de valores pagos e valores previstos até o final da vigência do contrato, conforme Termo Aditivo 003/2013, de 27 de fevereiro de 2013.

O anexo 2 (Segue em meio físico e digital juntamente com este documento) apresenta os valores discriminados pela SOFTPLAN relativos aos pagamentos realizados conforme a execução dos itens do contrato e o anexo 3 (Segue em meio físico e digital juntamente com este documento) apresenta os valores pagos efetivamente pela UFFS de acordo com o controle mantido pelo setor de contratos da Instituição. Observa-se a conformidade dos valores registrados em ambas as tabelas. O único diferencial é que a tabela da SOFTPLAN discrimina os serviços executados.

Os anexos 4 e 5 (Será encaminhado em CD, pelo tamanho do arquivo) relacionam todas as solicitações de adequações e respectivos orçamentos realizados e a realizar. Lembrando que o quantitativo dos orçamentos, antes de aprovados, foram submetidos pela equipe técnica da UFFS e por isso tiveram os quantitativo de horas reduzidos em grande parte cuja a comparação dos registros de pagamento são comprobatórios.



Observando a Recomendação 001 da Constatação 005, apresentamos na tabela a seguir o cronograma financeiro previsto até o final da vigência do contrato.

| <i>Descrição</i> | <i>Valor R\$</i> | <i>Data prevista de execução</i> | <i>Saldo R\$</i> |
|---|-------------------|---------------------------------------|-------------------|
| <i>Saldo em 03/04/2013</i> | <i>575.456,97</i> | <i>-</i> | <i>575.456,97</i> |
| <i>Segunda parte licenciamento SGF</i> | <i>81.250,00</i> | <i>Setembro/2013</i> | <i>494.206,97</i> |
| <i>Atualização tecnológica e suporte do SGF (6 meses)</i> | <i>30.000,00</i> | <i>Setembro/2013 a Fevereiro/2014</i> | <i>464.206,97</i> |
| <i>Atualização tecnológica do SGPD + e-Arq, SCL, ALX e SIP (10 meses)</i> | <i>184.000,00</i> | <i>Maio/2013 a Fevereiro/2014</i> | <i>280.206,97</i> |
| <i>Todas as salts em aberto (anexo 6) podendo ser ajustadas sob demanda</i> | <i>185.206,97</i> | <i>Maio/2013 a Fevereiro/2014</i> | <i>95.000,00</i> |
| <i>Atendimento a Recomendação 001 da Constatação 005 visando reaver o sobrepreço apontado</i> | <i>95.000,00</i> | <i>Fevereiro/2014</i> | <i>0,00</i> |

Em complemento ao exposto, informamos que a UFFS no ano de 2012, realizou a prorrogação do prazo para a conclusão dos trabalhos com a Softplan sem aumento nos valores a serem pagos inicialmente pela Contratante para a Contratada, afim de concluir os serviços contratados no Contrato 34/2010, Termo Aditivo 003/2013. Já a UFSC assinou o Contrato 530/2012, em 20 de novembro de 2012, com a SOFTPLAN para a realização de serviços de “[...] suporte técnico local e remoto, manutenção e atualização tecnológica para os sistemas de processos administrativos (SPA), materiais e almoxarifado (ALX), Patrimônio (SIP), Compras e Licitações (SCL, fornecimento de profissional especializado, serviços sob demanda e treinamento especializado que fazem entre si a Universidade Federal de Santa Catarina e a empresa Softplan – Planejamento de Sistemas Ltda”]; este contrato prevê um valor de R\$ 782.538,06 para a execução dos serviços.

Assim, se contabilizarmos o valor do contrato da UFFS menos o valor do módulo não adquirido pela UFSC, temos:

UFFS – R\$ 2.870.000,00 – R\$ 500.200,00 (módulo não licitado pela UFFS): R\$ 2.369.800,00

UFSC – R\$ 1.811.850,00 (valor inicial mais valor adicionado) + R\$ 782.538,06 (novo contrato) = R\$ 2.594.008,06

Assim, somando o contrato inicial da UFSC e o valor do novo contrato com objeto complementar, os valores contratados pela UFSC ficam R\$ 224.208,06 maiores que o da UFFS. Ressalta-se que não foram realizadas as atualizações monetárias.

Outro ponto que destacamos é com relação ao preço de mercado, referenciado no Relatório Nº 201203801, o valor de mercado para desenvolvimento na plataforma Oracle, é maior pois requer mais capacidade técnica dos analistas e desenvolvedores. Foi possível verificar no Edital do Pregão Eletrônico Nº 44/2011, do Tribunal de Contas da União, do dia 12 de agosto de 2011, que tem como objeto “[...] prestação de serviços de suporte técnico on-site aos produtos da plataforma Oracle do TCU, em regime de empreitada por preço unitário, conforme especificações dos Anexos I e II do edital do Pregão Eletrônico nº 44/2011”, que o valor da hora é bem superior ao contratado com a SOFTPLAN. O contrato do TCU contempla 600h (seiscentas horas por ano), com valor estimado por hora de R\$ 239,10 (duzentos e trinta e nove reais e



dez centavos), perfazendo um valor estimado de R\$ 143.460,00 por ano, podendo o contrato ser prorrogado, até o limite de 60 (sessenta) meses.”

Por último, após conhecimento da minuta desta constatação, os Gestores apresentaram nova argumentação no Memorando nº 24/SETI/UFFS/2013, como segue:

“e-Arq Brasil: No Relatório foi apontado que o módulo do SGPD é apenas um dos requisitos, dentre 70 itens descritos no Termo de Referência. Cabe esclarecimento de que a norma do e-ARQ Brasil possui mais de 300 requisitos que abrangem uma série de funcionalidades indispensáveis para o desenvolvimento da gestão de processos e documentos arquivísticos em meio físico, híbrido e /ou digital. Um SIGAD (Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos) deve apresentar, de acordo com o que dispõe o e-ARQ Brasil, conjuntos de requisitos para atendimento das seguintes funcionalidades: Organização dos documentos arquivísticos: plano de classificação e manutenção dos documentos - 65 requisitos; Tramitação e fluxo de trabalho – 26 requisitos; Captura – 37 requisitos; Avaliação e destinação – 47 requisitos; Pesquisa, localização e apresentação dos documentos – 41 requisitos; Segurança – 98 requisitos; Armazenamento – 20 requisitos; Preservação – 18 requisitos; Funções Administrativas - 3 requisitos; Conformidade com a legislação e regulamentações – 3 requisitos; Usabilidade – 25 requisitos; Interoperabilidade – 3 requisitos; Disponibilidade – 1 requisito; Desempenho e escalabilidade – 5 requisitos. Dessa forma, o conjunto de requisitos contemplados no e-ARQ Brasil reflete as diversas atividades relacionadas à gestão documental de um sistema informatizado para documentos. Devido a sua complexidade, requer estudo minucioso sobre o atendimento a cada um dos requisitos para sua implementação. Por esse motivo e para garantir fidelidade, o Termo de Referência cita a norma ao invés de transcrevê-la. A Contratada informou que este módulo exigiu o trabalho de 18 desenvolvedores, por 12 meses, levando a um custo de hora técnica atualizado de aproximadamente de R\$ 1.380.000,00, o que pode ser verificado no contrato Nº 033/2012, de 13 de junho de 2012, da Softplan/Poligraph com a UFMG – Módulo de Gestão de Controle de Processos Administrativos Digitais – SGPD (Anexo 4), fixado em R\$ 1.259.547,00;

Implementação de módulos internos em construção nos departamentos da UFFS - item 7: foi desenvolvido pela Contratada, conforme teor do item 7, um Módulo de Gestão de Calendário Acadêmico e Horários que foi integrado ao Sistema de Gestão Acadêmica - SGA que está sendo desenvolvido internamente – R\$ 70.000,00. Esta informação foi apresentada no Memorando 077/SETI/UFFS/2012 - item 8, porém sem nominar módulo desenvolvido;

Contrato 530/2012 da UFSC com a Softplan, de 20 de novembro de 2012: Enviamos em anexo 1 o Contrato 530/2012 da UFSC considerada a pertinência do objeto desse contrato no contexto da manutenção e da atualização tecnológica do sistema e respectivos valores.

Serviços de Instalação, Customização, Configurações e Implantação dos Softwares - item 2 da proposta de preços do Contrato: este item corresponde às alterações que foram necessárias para adaptar os sistemas às demandas da UFFS, para tanto elaboramos a seguinte tabela:



| Avaliação de Requisitos | | | | Total Req. | Alterações | %Alteração | % em R\$ |
|-------------------------|----|----|---|------------|------------|------------|----------------|
| T | P | N | | | | | |
| SCL | 51 | 0 | 5 | 56 | 7 | 12,50% | R\$ 20.361,25 |
| SGF | 11 | 10 | 6 | 27 | 16 | 59,26% | R\$ 96.528,61 |
| SIP | 56 | 7 | 1 | 64 | 8 | 12,50% | R\$ 20.361,25 |
| ALX | 65 | 11 | 3 | 79 | 14 | 17,72% | R\$ 28.864,11 |
| SGPD | 83 | 2 | 2 | 87 | 19 | 21,84% | R\$ 35.575,18 |
| TOTAL | | | | | | | R\$ 201.690,40 |

Antes da instalação dos sistemas, contratante e contratada analisaram todos os requisitos para verificar o atendimento ou não atendimento das especificidades de estrutura orgânica, procedimentos, processos e fluxos da UFFS. Esta etapa, orçada no item 2 (Serviços de Instalação, Customização, Configuração e implantação de softwares), tem como um dos objetivos atender requisitos específicos da contratante através da adequação de funcionalidades e/ou desenvolvimento de novas funcionalidades. A segunda coluna (T) corresponde aos requisitos que atendem especificidades da UFFS, a terceira (P) à quantidade de requisitos que atendem parcialmente as especificidades da UFFS, a quarta (N) quantidade de requisitos que não atendem as especificidades da UFFS; a coluna cinco apresenta o total de requisitos de cada módulo de acordo com o Termo de Referência; a sexta coluna trás o número de alterações, modificações ou inclusões realizadas em cada módulo contratado para atender as demandas específicas da UFFS, sétima coluna representa o percentual do impacto no valor original contratado de cada módulo e a última coluna o correspondente em valor perante o valor de R\$162.890,00 orçado para cada módulo. Observa-se que, para o SGPD, foram alterados 4 requisitos e desenvolvidos 15 novos requisitos. Assim, ressaltamos que os sistemas implantados na UFFS apresentam um montante geral em R\$, observados os percentuais de requisitos alterados, de R\$201.690,00 em alterações e inclusões para atender as demandas específicas da Instituição. Ressaltamos que os sistemas em referência foram contratados para atendimento das necessidades operacionais da UFFS, portanto, não se configuram programas em série, destinados a venda impessoal no varejo. Os programas de computação, feitos por empresas em larga escala e de maneira uniforme são mercadorias estáticas. Já os programas elaborados especialmente para usuário específico, mesmo que a partir de plataforma básica já existente, exprimem verdadeira prestação de serviço. No primeiro caso, o número de horas destinadas a instalações piloto; treinamento e capacitação são, em muito, mais reduzidos que no segundo caso. Portanto, qualquer comparação com outras aplicações realizadas em Instituições universitárias equivaleriam apenas para ligeiro balizamento. Este entendimento é baseado no Relatório do Eminent Ministro ARI PARGENDLER no AgRg no Agravo em Recurso Especial Nº 172.116 – PR (2012/0088898-0) que diz que “[...] é personalizado o licenciamento do software no caso dos autos, consistente em um banco de dados necessário para o atendimento de suas necessidades operacionais. Assim, conclui-se que não se trata de 'programa de computador de prateleira', produzidos em série, com comercialização impessoal no varejo, tendo em vista sua específica finalidade” (e-STJ fl. 247).

A customização e implantação dos softwares é realizada à luz das características organizacionais da UFFS, as quais são, de forma cristalina distintas das adotadas pela UFSC. Por exemplo, à época das contratações, a UFSC dispunha de uma Pró-reitoria exclusiva para tratar de assuntos relativos aos servidores técnicos-administrativos e



docentes. Na UFFS, à época, esta atribuição estava sob a tutela de uma unidade administrativa subordinada ao Gabinete do Reitor, características que reformatam fluxos e procedimentos implementados pelo software e que exigem adequação baseada em desenvolvimento.

Ganho de escala no Licenciamento: a página 12 do Relatório aponta ganho de escala da Contratada no Licenciamento a partir da perspectiva de que os softwares teriam sido desenvolvidos para a UFSC; informamos, após consulta à contratada, que o Sistema Solar existe a mais de 14 anos e, nesse período, foi submetido a atualizações tecnológicas e customizações para melhorias tecnológicas e adequação a legislação.

Incluímos, para agregar referenciais de comparativo com contratos de outras IFES, os Contratos firmados entre a Poligraph (empresa do mesmo grupo da Softplan e que comercializa o ambiente Solar – mesmo ambiente contratado pela UFFS) com a Universidade Federal de Minas Gerais que contemplam os mesmos módulos do Contrato 034/2010 da UFFS:

- Nº 062/2011, de 28 de dezembro de 2011 – Módulo de Gestão de Compras e Licitações – SCL (Anexo 2), R\$ 669.256,00
- Nº 032/2012, de 13 de junho de 2012 – Módulo de Gestão de Materiais e Almoarifado – ALX (Anexo 3), R\$ 503.008,00;
- Nº 033/2012, de 13 de junho de 2012 – Módulo de Gestão de Controle de Processos Administrativos Digitais – SGPD (Anexo 4), R\$ 1.259.547,00;
- Nº 034/2012, de 13 de junho de 2012 – Módulo de Gestão de Patrimônio - SIP (Anexo 5), R\$ 586.056,00;
- Nº 035/2012, de 13 de junho de 2012 – Módulo de Gestão Financeira e Orçamento – SGF (Anexo 6), R\$ 813.345,00.

Estes contratos totalizam R\$ 3.831.212,00, valor R\$ 961.212,00 superior ao contratado pela UFFS e R\$ 1.239.869,00 superior ao contratado pela UFSC (considerando dois módulos a menos, o SGF e o e-ARQ), dados apresentados no quadro a seguir:

| UNIDADE | VALOR CONTRATADO | VALOR DO ADITIVO | NOVO CONTRATO | VALOR FINAL (Cont. + Adit. + Novo Contrato) |
|---------|------------------|------------------|------------------------------|---|
| UFFS | R\$ 2.870.000,00 | - | - | R\$ 2.870.000,00 |
| UFSC | R\$ 1.505.000,00 | R\$ 306.805,00 | R\$ 782.538,06 (Nº 530/2012) | R\$ 2.591.343,06 |
| UFMG | R\$ 3.831.212,00 | - | - | R\$ 3.831.212,00 |

A UFFS e seus administradores tem tratado com zelo e prudência requeridos a execução deste contrato. Em seu benefício, alega e pode, se necessário, demonstrar o expressivo número de solicitações e adequações que vem promovendo no presente caso, reflexo de uma instituição em implantação.

Além dos pontos acima relatados, o presente caso, não pode e não permite uma análise simples do objeto contratado. Ao contrário, é altamente relevante, em profundidade, entender o que se está executando.

Em outra auditoria foi notificada, a existência de uma diferença a maior de 950 horas em favor do contrato firmado pela UFFS. Considerando que o valor unitário da hora contida na proposta vencedora da licitação da UFFS ficou cotado em R\$ 100,00, a UFFS atendeu a Recomendação 001 contida na constatação 005 do Relatório 201203801, no que tange a diferença entre quantitativo de horas técnicas entre os contratos da UFSC e da UFFS.



Ainda, a presente auditoria afirma que:

- Em suma, mesmo sem entrar no mérito a respeito do valor contratado pela UFSC, ou seja, se o valor estava ou não de acordo com o praticado pelo mercado, conclui-se que o valor contratado pela UFFS para o mesmo objeto foi no mínimo R\$ 450.869,67 (ou 24,88%) superior ao praticado pela UFSC.

Com a devida vênia, estes valores referem-se aos valores pagos pelas especificidades dos serviços contratados para atendimento da demanda da UFFS e da inclusão do SGF e do e-ARQ.

Pelo exposto, a UFFS não considera a existência de sobrepreço e solicita, respeitosamente, reconsideração da Recomendação apresentada no item 4.3 do Relatório. Todavia, se mantida a recomendação, esta será acatada. Ainda assim, é de responsabilidade da UFFS informar que tal medida poderá incorrer na descontinuidade das atividades de implantação, atualização tecnológica e manutenção, essenciais no momento atual para manutenção da operação dos módulos implantados e para instalação definitiva da versão de produção do SGF e do SCL.

Para demonstrar consideração e zelo às recomendações recebidas, a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Contrato nº 034/2010, decidiu realizar a suspensão temporária dos pagamentos, mantendo o saldo contratual de R\$ 575.456,97 (quatrocentos e setenta e cinco mil quatrocentos e cinquenta e seis reais e noventa e sete centavos) até que sejam recebidas recomendações posteriores.”

Análise do Controle Interno

Sobre a especificação do objeto licitado, os argumentos trazidos não são capazes de rechaçar a apontada inexistência de estudo técnico elaborado através de planilhas de cálculo, ou outro instrumento equivalente, visando estimar o total de horas técnicas envolvidas.

Da forma genérica como foi elaborada a estimativa de horas técnicas, pode-se afirmar que a resposta apresentada serve para fundamentar qualquer outra estimativa (7.000, 8.000 ou 9.000 horas técnicas).

Essa impropriedade foi uma das causas identificadas que permitiram a ocorrência de sobrepreço na licitação.

Num primeiro momento, em relação ao sobrepreço, a justificativa do Gestor se limitou a esclarecer as diferenças existentes entre os dois processos licitatórios realizados – UFSC e UFFS, bem como o motivo pelo qual houve essas diferenças. No entanto, tais diferenças já haviam sido levadas em conta quando da apuração do sobrepreço apontado no Relatório 201203801, sendo expurgadas do valor UFFS comparado à UFSC.

O que se esperava era que o Gestor pudesse trazer informações/dados capazes de quantificar monetariamente os itens que foram licitados pela UFFS e que não foram licitados pela UFSC e, com isso, demonstrar a inexistência de sobrepreço, o que não foi feito. O único fato relevante apontado como diferencial para acrescer o preço dos serviços executados na UFFS, não considerado em nosso cálculo de sobrepreço, seria o atendimento às exigências do e-arq Brasil para a gestão documental, importando salientar que este era apenas um dos 70 requisitos estabelecidos no Termo de Referência para o desenvolvimento do sistema de Processos Administrativos (Protocolo), não sendo factível que um eventual acréscimo de custo decorrente da observação desta norma sequer se aproximasse do sobrepreço apontado.

Num segundo momento, em atendimento à recomendação 001 contida na constatação 005 do Relatório 201203801, para proceder reajuste nas planilhas contratadas de forma a adequar estas aos valores praticados no mercado (entenda-se, contrato UFSC



423/2009), os Gestores apresentaram planilha com o cronograma físico-financeiro em andamento, em que supostamente seria reduzido o valor pago no contrato 34/2010 em R\$ 95.000,00, devido à redução de horas efetivamente necessárias nas solicitações de adequações aos sistemas já efetuadas e em andamento. Entendemos que este valor, exatamente correspondente à diferença de horas técnicas contidas nos contratos UFSC e UFFS, além de representar apenas 21% do sobrepreço total apontado é, por enquanto, estimativo, dado que o pagamento destas horas técnicas é efetuado conforme a demanda, podendo o quadro mudar até o final da execução contratual. Nesta linha de raciocínio, cabe comentar o conteúdo da Ata 04/2012 da Comissão de Fiscalização do Contrato, de 06/06/12, um ano e meio após a assinatura contratual, que atestava a necessidade de continuidade do trabalho (aditamento do contrato para aumento do prazo), em função de dois módulos dos cinco previstos ainda necessitarem de “esforço de implantação”, e que o aditivo não traria custo adicional pois ainda havia saldo empenhado, “sem, contudo, descartar como alternativa o realinhamento do cronograma financeiro se observados princípios de economicidade e razoabilidade.” Uma análise rápida deste aditivo “sem custo adicional” aponta o remanejamento de serviços superestimados, como horas técnicas para adequação dos sistemas, para outros serviços que também não deveriam ser necessários, como a ampliação de garantias de atualização tecnológica e suporte para sistemas já implementados, até porque uma das justificativas apresentadas pelos Gestores como diferencial deste contrato em relação ao da UFSC é de que a UFFS teria autonomia para manter os sistemas operando após sua implementação.

Os Gestores também procuraram desqualificar a comparação dos contratos apontada, informando a assinatura de novo Contrato pela UFSC, supostamente para a complementação de serviços já contidos no contrato da UFFS, o que caracterizaria um sobrepreço inverso, ou seja, o somatório dos contratos pagos pela UFSC para os mesmos serviços contratados pela UFFS estariam mais caros. Não entramos neste mérito, pois não avaliamos a orçamentação e pertinência deste segundo contrato da UFSC e tampouco temos garantia de que a UFFS não irá aditar o seu contrato ou contratar novos serviços complementares no futuro.

Por último, a terceira manifestação dos Gestores, quando do conhecimento da minuta desta constatação, respondida no Ofício nº 07/AUDIN/UFFS/2013, traz novos argumentos, em nosso entender contraditórios e que demonstram mais uma vez a ausência de especificação adequada do objeto contratado, procurando comparar o valor pago com contratos de outras IFES ou mesmo justificar o valor pago.

Sobre os requisitos do e-arq Brasil, com base em informações da contratada, os Gestores informam que o preço adequado apenas para execução do módulo SGPD atualizado seria de R\$ 1.380.000,00. É citado como exemplo o Contrato 33/2012 da mesma Empresa Softplan/Poligraph com a UFMG no valor de R\$ 1.259.547,00 apenas para execução do módulo SGPD naquela Instituição. No contrato em questão (34/2010), dada ausência de orçamentação unitária, o valor contratado do módulo SGPD só pode ser estimado em 1/5 do valor total contratual (foram contratados 5 sistemas), o que corresponde a R\$ 574.000,00. Ora, percebe-se que alguma coisa não fecha. Ou o Contrato UFFS foi subcontratado, ou o Contrato UFMG contém sobrepreço, hipótese que nos parece mais provável, já que, como colocamos antes, existe a questão do ganho de escala, ou seja, a alegada necessidade de 18 desenvolvedores por 12 meses para desenvolvimento do sistema já teria ocorrido no contrato UFFS, estando o produto pronto (ou boa parte dele) para ser implementado na UFMG, não cabendo a cobrança de um valor tão alto para aquela Instituição.

Sobre o item 2 do quadro resumo do projeto, os Gestores apresentaram tabela baseada em percentual de alterações efetuadas a partir dos requisitos iniciais, chegando a um



valor de R\$ 201.690,40 para o mesmo. A quantificação apresentada em nosso entendimento caracteriza ainda mais a ocorrência de sobrepreço no contrato, dado que o valor contratado para o item foi de R\$ 818.450,00.

Concluindo, permanecemos com a convicção de que não houve uma correta especificação e quantificação dos produtos/serviços contratados no âmbito do Contrato 34/2010, havendo fortes indícios da ocorrência de sobrepreço. Um levantamento mais preciso do valor correto dos produtos/serviços desenvolvidos careceria de perícia específica por técnicos especializados na área de TI, o que não foi possível realizar até o fechamento deste Relatório.

Recomendações:

Recomendação 1: Considerando o posicionamento de prudência informado pelos Gestores, de que teriam suspenso os pagamentos deste Contrato (saldo de R\$ 575.456,97) até o recebimento de novas recomendações, sugerimos que a UFFS forme uma comissão de técnicos em TI para avaliar a fundo os produtos/serviços desenvolvidos pela Softplan e estabeleça uma nova planilha com especificações e preços unitários detalhados para os itens executados e ainda pendentes, procedendo a devida correção dos valores contratuais por termo aditivo, sem que haja prejuízo do objeto contratado.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201305977

Unidade Auditada: Universidade Federal da Fronteira Sul

Exercício: 2012

Processo: 23205.000835/2013-91

Município/UF: Chapecó/SC

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de **01 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2012**.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201315359, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes das folhas 226 a 240 do processo, seja pela regularidade.

Florianópolis, 17 de junho de 2013.

Carlos Alberto Rambo

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Santa Catarina

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório: 201305977

Exercício: 2012

Processo: 23205.000835/2013-91

Unidade Auditada: UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA DO SUL

Município/UF: Chapecó/SC

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2012 da Unidade acima referenciada, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.
2. No que diz respeito ao cumprimento das Ações Governamentais sob a responsabilidade da Unidade, destacam-se os resultados obtidos na realização do Programa 2032 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, na Ação 125C – Implantação da Universidade Federal Fronteira Sul – UFFS, visto que a meta física foi de 42,2% superando a previsão de 40%. Já a Ação 20GK – Fomento às ações de Ensino, Pesquisa e Extensão apresentou um cumprimento de meta física de 297%. Para estas ações, as análises realizadas apontam a necessidade de melhorias por parte dos Gestores, tanto na apresentação das informações relativas ao cumprimento de metas do Relatório de Gestão, quanto na análise crítica dos dados informados, a fim de dirimir qualquer dúvida sobre a aparente discordância entre os percentuais de execução física e financeira.
3. As principais constatações, oriundas dos trabalhos de Auditoria de Avaliação da Gestão do exercício de 2012 da Universidade Federal da Fronteira do Sul, referem-se a falhas na elaboração do Relatório de Gestão da UJ; à ausência de registro no sistema CGU-PAD de processos administrativos instaurados pela Unidade; à ausência de implementação da Carta de Serviços ao Cidadão; e à contratação de empresa para desenvolvimento de sistemas informatizados sem fundamentação da efetiva necessidade dos itens contratados e do preço pago por estes, gerando expectativa de sobrepreço em comparação a contrato análogo desenvolvido pela mesma empresa junto a outra IFES no Estado de Santa Catarina.
4. Dentre as causas relacionadas às constatações, pode-se citar a pouca experiência da UJ na elaboração do Relatório de Gestão; a fase de implementação na qual se encontra a Universidade; e o não atendimento das recomendações da assessoria jurídica no momento da contratação de empresa pela Universidade, assim como o descumprimento de normas previstas pela Lei n.º 8666/93 e do princípio da segregação de função.
5. Recomendou-se ao gestor que adote providências no sentido de atender todas as especificações exigidas pelo Tribunal de Contas da União para a elaboração do Relatório de Gestão; que regularize o cadastramento no sistema CGU-PAD dos processos administrativos disciplinares instaurados; que elabore um cronograma de implementação da Carta de Serviços ao Cidadão, com a previsão de etapas precisas e mensuráveis e prazos factíveis; que forme uma comissão de técnicos em TI para avaliar os produtos/serviços desenvolvidos pela empresa contratada e estabeleça uma nova planilha com especificações e preços unitários detalhados para os itens executados e ainda pendentes, procedendo à devida correção dos valores contratuais por termo aditivo, sem que haja prejuízo para o objeto contratado.

6. Em relação às recomendações formuladas pela Controladoria-Geral da União, verificou-se a existência de apenas uma nota de auditoria expedida para efetuar ajustes no PAINTE 2013, a qual foi devidamente atendida. Tendo sido esta a primeira avaliação de gestão pela qual passa a Universidade, a partir deste relatório de auditoria as recomendações devem integrar o Plano de Providências Permanente para fins de monitoramento.

7. Quanto aos controles internos administrativos, podem ser mencionadas como ações positivas a realização sistemática de auditorias internas, o acompanhamento permanente de decisões judiciais e da atualização da legislação de pessoal e o monitoramento do sistema de controle interno. Foram identificadas fragilidades quanto ao controle efetivo do cumprimento da jornada de trabalho, à segregação de função na área de pessoal e à verificação periódica de eventual acumulação de cargos.

8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria pela regularidade das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN/TCU n.º 63/2010.

9. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, de de 2013.

JOSÉ GUSTAVO LOPES RORIZ
Diretor de Auditoria da Área Social