

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 019.523/2017-3 Fiscalização n. 270/2017

Relator: Walton Alencar Rodrigues

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 1.262/2017 - Plenário

Objeto da fiscalização: Processos de aquisição das universidades/institutos federais

Ato de designação: Portaria de alteração - Secex-SE 971/2017, de 20/09/2017 (peça 5)
Portaria de designação-planejamento - Secex-SE 608/2017, de 10/07/2017 (peça 1)

Período abrangido pela fiscalização: De 21/08/2017 a 06/09/2017

Composição da equipe: José Ernesto da Silva Andrade - matr. 8161-2 (Coordenador)
Adriano de Souza Cesar - matr. 2797-9

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Fundação Universidade Federal de Sergipe

Vinculação (ministério):

Vinculação TCU (unidade técnica): Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Angelo Roberto Antonioli

cargo:

período:

Outros responsáveis: vide peça: "Rol de responsáveis"



Resumo

A presente auditoria de conformidade foi realizada na Universidade Federal de Sergipe sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de verificar se a instituição possui mecanismos de gestão de riscos que contribuam para a boa governança e a gestão das aquisições públicas, a fim de evitar desperdício de recursos públicos e mitigar as hipóteses de fraude e corrupção. Auditorias semelhantes foram também realizadas nos estados do AC, AL, AM, BA, CE, GO, MA, MG, PB, PE, PR e SC.

No planejamento da fiscalização, foram formuladas dez questões de auditoria. As questões de 1 a 4 abordaram o ambiente interno da entidade e tiveram o objetivo de verificar os arranjos institucionais necessários à criação de uma cultura de combate à fraude e à corrupção, abrangendo a gestão da ética, a gestão de riscos, a gestão da transparência e a auditoria interna.

As questões de 5 a 10 foram elaboradas para verificação dos mecanismos que visam mitigar riscos no processo de aquisição pública, tendo por base o documento Riscos e Controles nas Aquisições (RCA), aprovado pelo Acórdão TCU 1.321/2014-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, documento esse que procurou mapear os principais riscos inerentes ao metaprocessos de aquisições: oficialização da demanda – planejamento da contratação – seleção do fornecedor – gestão do contrato.

Essas quatro questões se referiram a: planejamento anual das contratações, documento de oficialização da demanda, estudos técnicos preliminares, edital/projeto básico/termo de referência e minuta de contrato, controles internos compensatórios e gestão dos contratos.

O volume de recursos fiscalizados foi em torno de R\$ 30 milhões de reais.

Vislumbram-se benefícios potenciais a partir dessa fiscalização no sentido de:

a) corrigir concessão irregular de subsídio no preço de refeição servida no Restaurante Universitário do campus de São Cristóvão a algumas categorias de usuários, com uma economia estimada de R\$ 72.000,00 anuais;

b) demandar tratativas para redução do preço do contrato de fornecimento de refeições ou instauração de novo processo licitatório, com uma economia estimada de R\$ 378.000,00 anuais;

c) contribuir para uma melhoria na gestão da ética, na gestão de riscos, na gestão da transparência, nas atividades da auditoria interna, na instituição de controles internos nos processos de aquisições, concorrendo assim para a criação de uma cultura de combate à fraude e à corrupção na Universidade Federal de Sergipe.

Ao final da fiscalização, e em resposta às questões de auditoria, foram registrados os seguintes achados, com as respectivas propostas de encaminhamento:

Achado 1: A Comissão de Ética da Universidade Federal de Sergipe não está minimamente estruturada para o exercício de suas competências, considerando os aspectos analisados.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Universidade Federal de Sergipe que apresente plano de ação que contemple prazo e responsáveis pela implementação dos seguintes aspectos referente à gestão de ética:

a) dotar a Comissão de Ética de estrutura adequada para o seu pleno funcionamento, a exemplo de sala própria, equipamentos e mobiliários adequados, bem como secretaria executiva e pessoal de apoio administrativo, consoante previsto no art. 6º, inciso I, e 8º, inciso III, do Decreto 6.029/2007;

b) aprovar plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética, em atenção ao art. 4º da Resolução - CEP 10/2008 e ao art. 7º, §1º, do Decreto 6.029/2007, de forma a contemplar, além das



principais ações a serem desenvolvidas, as metas, indicadores e os recursos necessários para execução das atividades, indicando também os responsáveis e os prazos previstos para cada uma das ações;

c) designar representantes locais da Comissão de Ética para atuação nos diversos *campi* da Universidade Federal de Sergipe, em atenção aos comandos do inciso XXV do art. 2º da Resolução-CEP 10/2008;

d) promover ações de disseminação, capacitação ou treinamento para as normas de ética;

Recomendar à Universidade Federal de Sergipe que:

a) inclua, nos programas de capacitação e treinamento na área de aquisições públicas, as normas de ética e disciplina, conforme Resolução CEP 10/2008, art. 2º, inciso II, letra “c”;

b) atribua formalmente a responsabilidade por zelar pelo cumprimento das normas de conduta ética a uma ou mais áreas da organização;

Dar ciência à Universidade Federal de Sergipe de que não foi respondido o 19º questionário de avaliação da Comissão de Ética Pública, o que afronta o Decreto 6.029/2007 em seus arts. 6º, II, e 8º, IV, que estabelece que se deva atender com prioridade às solicitações da Comissão de Ética Pública.

Achado 2: A UFS implantou, parcialmente, os arranjos institucionais previstos na IN MP CGU 1/2016 para a gestão de riscos, mas ainda não possui gerenciamento nem monitoramento de riscos, inclusive nas aquisições públicas.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Universidade Federal de Sergipe que apresente plano de ação que contemple prazo e responsáveis pela implantação dos arranjos institucionais da IN MP CGU 1/2016 referentes:

a) ao efetivo funcionamento de comitê de governança, riscos e controles;

b) à elaboração do mapeamento de riscos da Instituição, em especial na área de aquisições; indicando, para cada risco mapeado, o agente formalmente responsável por atuar como gestor do risco;

c) ao plano de capacitação dos gestores em gestão de risco, incluindo a área de aquisições.

Achado 3: Ausência de efetiva transparência na divulgação das licitações e contratos na Internet.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à UFS, em atendimento aos arts. 6º, 7º, VI e 8º LAI c/c o art. 7º, §3º, V, do Decreto 7.724/2012, que adote medidas com vistas a padronizar e a divulgar, na sua página de transparência as informações relativas aos procedimentos licitatórios e às contratações realizadas pela entidade, com observância às orientações do Guia da Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal, em especial o seu item 7.

Achado 4: As atividades e a estrutura da auditoria interna da UFS (Audint) não estão adequadas à IN CGU 3/2017 nem às recomendações efetuadas pelo Tribunal por meio do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à UFS, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que apresente plano de ação para a implantação dos arranjos institucionais referentes ao mencionado normativo e a adoção das medidas necessárias ao cumprimento das recomendações efetuadas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas.

Achado 5: Deficiências no processo de planejamento anual das aquisições na UFS.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Universidade Federal de Sergipe que inclua nos seus controles internos a elaboração do plano anual de aquisições, contemplando, pelo menos:

a) a participação de representantes dos diversos setores da organização, e elaboração de documento que materialize o plano de aquisições, contendo, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;

b) aprovação do plano de aquisições pela mais alta autoridade da organização ou pelo Comitê Gestor de Aquisições, quando este possuir função deliberativa;

c) divulgação do plano de aquisições na Internet;

d) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios.

Achado 6: Os procedimentos de aquisições se iniciam com documento que não atende às exigências do art. 21 da IN MP/Seges 5/2017.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Universidade Federal de Sergipe que elabore plano de ação para implementação, nos processos de aquisição, de documento de oficialização de demanda padronizado, nos moldes previstos no art. 21 da IN MP/Seges 5/2017, Anexo II.

Achado 7: Não foram encontrados estudos técnicos preliminares nos Processos Administrativos 23113.001093/2015-11 e 23113.022664/2013-81.

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Universidade Federal de Sergipe que apresente plano de ação, que contemple procedimentos para elaboração de estudos técnicos preliminares, com intuito de realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, pesquisa de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX). Ademais, esses estudos devem conter, segundo o art. 24, da IN MP/Seges 5/2017, no mínimo:

a) necessidade da contratação;

b) estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

c) estimativa de preços ou preços referenciais;

d) justificativa para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;

e) declaração da viabilidade ou não da contratação.

Achado 8: Deficiências na estimativa dos postos de trabalho em contrato de vigilância (tipos e quantidades).

Proposta de encaminhamento:

Determinar à Universidade Federal de Sergipe que elabore plano de ação para incluir, nos seus controles internos, na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, a definição e

documentação do método utilizado para a estimativa de quantidades e tipos de serviços, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

Achado 9: A UFS não utiliza listas de verificação para atuação da assessoria jurídica na fase de planejamento da licitação.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Universidade Federal de Sergipe que oriente sua consultoria jurídica a utilizar, nos processos de compras, listas de verificação padronizadas pela AGU, antes da emissão de pareceres, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações.

Achado 10: Ausência de segregação de funções para os recebimentos provisório e definitivo.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar à Universidade Federal de Sergipe que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:

a) o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, 'a');

b) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, que deve se basear na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato, que não seja a mera execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, 'b');

c) os termos de recebimento provisório e definitivo constem dos processos de pagamentos.

Achado 11: Ausência de definição quanto ao critério de reajuste dos preços.

Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Universidade Federal de Sergipe sobre a ausência de definição precisa quanto ao critério de reajuste dos preços, identificada nos Contratos 151/2014 e 80/2015, o que afronta os arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, conjugados com os arts. 37 e 38 da IN/SLTI 2/2008, com vistas à adoção de providências internas que previnam esse tipo de ocorrência.

Achado 12: Utilização diversificada de variação de índices gerais de preços como critério de reajuste do valor contratual de serviços de natureza contínua.

Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Universidade Federal de Sergipe sobre a utilização irregular de índices gerais diversos e não previstos em edital e nem no próprio termo de contrato dele derivado, identificada nos reajustes concedidos no preço do Contrato 151/2014 por meio do primeiro e quarto termos aditivos, o que afronta o disposto no art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993, conjugado com os arts. 4º, inciso I, e 5º do Decreto 2.271/1997, com vistas à adoção de providências internas que previnam esse tipo de ocorrência.

Achado 13: Ausência de designação formal de preposto por parte da empresa contratada.

Proposta de encaminhamento:

Dar ciência à Universidade Federal de Sergipe acerca da ausência no processo administrativo



de contratação da designação formal do preposto responsável por representar a empresa contratada durante a execução contratual;

Achado 14: Fornecimento de refeição com preço subsidiado a servidores da UFS, inclusive professores, e a empregados terceirizados, de forma acumulada com o pagamento de auxílio/vale alimentação.

Proposta de encaminhamento:

Ouvir em audiência, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, Ângelo Roberto Antonioli (CPF 973.238.618-53), reitor da UFS, para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa para a concessão aos servidores públicos, inclusive professores da instituição, e aos funcionários terceirizados, conforme tabela de preços divulgado no sítio da instituição na Internet, de subsídio no preço cobrado por refeições servidas no restaurante do campus de São Cristóvão, considerando, no primeiro caso, a vedação legal prevista no art. 22, §5º, da Lei 8.460/1992, que proíbe a concessão de benefício dessa natureza de forma cumulada com a concessão de auxílio-alimentação, e, no segundo caso, por caracterizar duplicidade de pagamento de custo de vale alimentação previsto nas planilhas de composição e formação de preço dos serviços terceirizados.

Determinar à Universidade Federal de Sergipe, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 251 do Regimento Interno/TCU, que comprove ao Tribunal, no prazo de quinze dias a contar da ciência da notificação, a adoção das medidas corretivas necessárias e suficientes que impeçam a concessão aos servidores públicos, inclusive professores da instituição, e aos funcionários terceirizados de subsídio no preço cobrado por refeições servidas nos restaurantes instalados em seus *campi*, considerando, no primeiro caso, a vedação legal prevista no art. 22, §5º, da Lei 8.460/1992, que proíbe a concessão de benefício dessa natureza de forma cumulada com a concessão de auxílio-alimentação, e, no segundo caso, por caracterizar duplicidade de pagamento de custo de vale alimentação previsto nas planilhas de composição e formação de preço dos serviços terceirizados.

Encaminhar à Secex-BA, unidade consolidadora da FOC, cópia das evidências relativas ao achado 14 (*concessão aos servidores públicos e aos funcionários terceirizados de subsídio irregular no preço cobrado por refeições servidas no restaurante universitário*), para que analise a possibilidade de, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, propor recomendação ao Ministério da Educação para avaliar a conveniência e a oportunidade de orientar as instituições federais de ensino superior sobre a vedação de concessão aos servidores públicos, inclusive professores, e aos funcionários terceirizados de subsídio no preço cobrado por refeições servidas nos restaurantes instalados em seus respectivos *campi*, considerando, no primeiro caso, a vedação legal prevista no art. 22, §5º, da Lei 8.460/1992, que proíbe a concessão de benefício dessa natureza de forma cumulada com a concessão de auxílio-alimentação, e, no segundo caso, por caracterizar duplicidade de pagamento de custo de vale alimentação previsto nas planilhas de composição e formação de preço dos serviços terceirizados

Achado 15: Prorrogação de contrato sem demonstração adequada da vantajosidade do preço praticado.

Proposta de encaminhamento:

Ouvir em audiência, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, Bárbara Rafaela Santos da Rocha (CPF 052.281.594-44), fiscal do contrato 151/2014 e coordenadora de produção do restaurante universitário (Resun) da UFS, para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa para a realização e o encaminhamento à Coordenação de Programas, Convênios e Contratos (Copec) de pesquisa negligente de preços de serviço de preparo, fornecimento e distribuição de refeições, com manifestação pela existência de vantagem econômica no preço do Contrato 151/2014, objetivando a sua segunda prorrogação, porquanto baseada a pesquisa apenas em consulta a fornecedores, entre eles a própria contratada, de que resultou preço



médio de R\$ 16,96/refeição, sem considerar, em inobservância ao prescrito no art. 2º, inciso I e III, da IN SLTI 5/2014, os preços de serviços similares praticados em outras instituições federais de ensino superior registrados no portal de compras governamentais, que revelaram preço médio na região Nordeste de R\$ 7,83/refeição (desvio padrão de R\$1,11), com destaque para o preço de R\$ 8,11/refeição registrado pela própria UFS no Pregão Eletrônico 65/2016, para o Resun do Campus de Lagarto/SE.

Ouvir em audiência, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, José Airto Batista (CPF 103.349.125-04), diretor do restaurante universitário da UFS (Resun), para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa para o encaminhamento à Coordenação de Programas, Convênios e Contratos (Copec) de pesquisa negligente de preços de serviço de preparo, fornecimento e distribuição de refeições, com manifestação pela existência de vantagem econômica no preço do Contrato 151/2014, objetivando a sua segunda prorrogação, porquanto baseada a pesquisa apenas em consulta a fornecedores, entre eles a própria contratada, de que resultou preço médio de R\$ 16,96/refeição, sem considerar, em inobservância ao prescrito no art. 2º, inciso I e III, da IN SLTI 5/2014, os preços de serviços similares praticados em outras instituições federais de ensino superior registrados no portal de compras governamentais, que revelaram preço médio na região Nordeste de R\$ 7,83/refeição (desvio padrão de R\$1,11), com destaque para o preço de R\$ 8,11/refeição registrado pela própria UFS no Pregão Eletrônico 65/2016, para o Resun do Campus de Lagarto/SE.

Determinar à Universidade Federal de Sergipe, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 251 do Regimento Interno/TCU, que comprove ao Tribunal, no prazo de quinze dias a contar da ciência da notificação, o resultado de tratativas com a empresa contratada no âmbito do Contrato 151/2014 com vistas à repactuação de seu preço em busca de um valor compatível com o praticado em diversas instituições federais de ensino na Região Nordeste, notadamente com o preço praticado no âmbito do Contrato UFS 49/2016, ou, em caso de insucesso, comprove, no prazo de noventa dias, também a contar da ciência da notificação, a publicação de aviso de novo procedimento licitatório destinado à contratação de serviço de preparo, fornecimento e distribuição de almoço e jantar no restaurante universitário do campus de São Cristóvão.

Dar ciência à UFS sobre a ausência de juntada, em processo administrativo, dos orçamentos utilizados para obtenção de preço de referência, identificada na justificativa da vantajosidade econômica do preço praticado no Contrato 151/2014 por ocasião de sua segunda prorrogação, o que afronta a IN SLTI 5/2014 por inviabilizar a verificação de cumprimento dos procedimentos nela previstos.



Sumário

Resumo	p. 2
1. Introdução.....	p. 10
2. Achados de Auditoria	p. 13
2.1.1. A Comissão de Ética da Universidade Federal de Sergipe não está minimamente estruturada para o exercício de suas competências, considerando os aspectos analisados	p. 13
2.1.2. A UFS implantou, parcialmente, os arranjos institucionais previstos na IN MP CGU 1/2016 para a gestão de riscos, mas ainda não possui gerenciamento nem monitoramento de riscos, inclusive nas aquisições públicas	p. 17
2.1.3. Ausência de efetiva transparência na divulgação das licitações e contratos na Internet.....	p.20
2.1.4. As atividades e a estrutura da auditoria interna da UFS (Audint) não estão adequadas à IN CGU 3/2017 nem às recomendações efetuadas pelo Tribunal por meio do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário.....	p. 22
2.1.5. Deficiências no processo de planejamento anual das aquisições na UFS.....	p. 26
2.1.6. Os procedimentos de aquisições se iniciam com documento que não atende às exigências do art. 21 da IN MP/Seges 5/2017.....	p. 28
2.1.7. Não foram encontrados estudos técnicos preliminares nos Processos Administrativos 23113.001093/2015-11 e 23113.022664/2013-81.....	p. 31
2.1.8. Deficiências na estimativa dos postos de trabalho (tipos e quantidades).....	p. 32
2.1.9. A UFS não utiliza listas de verificação para atuação da assessoria jurídica na fase de planejamento da licitação.....	p. 34
2.1.10. Ausência de segregação de funções para os recebimentos provisório e definitivo.....	p. 36
2.1.11. Ausência de definição quanto ao critério de reajuste dos preços.....	p. 38
2.1.12. Utilização diversificada de variação de índices gerais de preços como critério de reajuste do valor contratual de serviços de natureza contínua.....	p. 40
2.1.13. Ausência de designação formal de preposto por parte da empresa contratada.....	p. 43
3. Achados não decorrentes da investigação de questões de auditoria	p. 44
3.1. Fornecimento de refeição com preço subsidiado a servidores da UFS, inclusive professores, e a empregados terceirizados, de forma acumulada com o pagamento de auxílio/vale alimentação.....	p. 44
3.2 Prorrogação de contrato sem demonstração adequada da vantajosidade do preço praticado.....	p. 47
4. Conclusão	p. 52
5. Proposta de Encaminhamento	p. 54
6. Anexos do Relatório	p. 59



Apresentação

A relação público-privado traz consigo grandes possibilidades para a ocorrência de desvios éticos. É exatamente nos processos de aquisições governamentais que essa relação se intensifica, sendo campo propício ao cometimento de diversas fraudes.

Fraude é um “ato intencional praticado por um ou mais indivíduos entre gestores, responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, envolvendo o uso de falsidade para obter uma vantagem injusta ou ilegal”. De acordo com a Norma Brasileira de Contabilidade (NBC 11), a fraude é o “ato intencional de omissões ou manipulações de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis”. (Brasil. TCU. Referencial de combate a fraude e a corrupção, 2017, p.14).

Na fraude, há a existência do ato intencional, o que a diferencia do erro, que é “ato não intencional resultante de omissão, desatenção ou má interpretação de fatos na elaboração de registros e demonstrações contábeis”. (NBC 11)

Donald R. Cressey fala em triângulo da fraude, apontando três elementos que são essenciais para a sua ocorrência: pressão, racionalização e oportunidade. A pressão pode ter várias origens, mas, em geral, reporta-se a um problema financeiro. A racionalização refere-se a uma formulação mental de algo que seria moralmente aceitável, como “se todo mundo faz, não vejo problema”, “recebo menos do que mereço pelo meu trabalho”. A oportunidade refere-se “à fraqueza do sistema, na qual o servidor tem o poder e habilidade para explorar uma situação que faz a fraude possível. (...) A oportunidade é criada por controles ineficazes e falhas na governança e, quanto maior for a percepção de oportunidade, maior a probabilidade de a fraude ocorrer”. (Brasil. TCU. Referencial de combate a fraude e a corrupção, 2017, p. 14).

É justamente no que tange à oportunidade que as organizações podem atuar de forma mais eficaz a fim de combater a fraude e a corrupção. Compete a organização mapear e gerenciar os riscos a que está submetida e criar um ambiente organizacional em que a oportunidade para o cometimento de fraudes seja reduzida.

As organizações possuem ao menos três linhas de defesa que lidam com a gestão de risco, cada uma delas com atribuições específicas. Na primeira linha de defesa, temos os controles operacionais e internos que devem ser instituídos pela alta gerência; na segunda linha de defesa, temos a unidade de gestão de risco, que tem a atribuição de monitorar e contribuir para a implementação de práticas de gestão de risco pelos gestores; e, na terceira linha, temos a auditoria interna da organização, a quem cabe fornecer à alta administração avaliação objetiva e independente quanto à eficácia dos controles internos, da gestão de risco e da governança (Brasil. TCU. Referencial de combate a fraude e a corrupção, 2017, p. 16-17).

Para implementação dessas linhas de defesa, é necessária a instituição de uma gestão de risco de fraude e corrupção, que seja capaz de identificar, analisar e tratar incidentes com potenciais lesivos à organização.

O combate à fraude e à corrupção pode se dar por mecanismos de prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento. No âmbito das atividades de prevenção – “a mais eficiente e proativa atitude para preservar os recursos públicos e prevenir que sejam desviados dos seus propósitos” – estão a gestão da ética, os controles preventivos e a transparência e accountability. Dentre as atividades de detecção, podemos destacar as atividades da Auditoria Interna (Brasil. TCU. Referencial de combate a fraude e a corrupção, 2017, p. 16-17).

Verifica-se, portanto, a necessidade de um arranjo institucional mínimo para que a instituição possa criar uma cultura de combate à fraude e a corrupção. Nosso ordenamento positivo já apresenta regramento cogente que visa a criação desses arranjos. Neste trabalho, voltado para a área de aquisições na Universidade Federal de Sergipe, foram analisados, tendo por base sempre o critério



normativo, arranjos institucionais necessários à criação de uma cultura de combate à fraude, bem como a instituição de mecanismos que visam mitigar riscos no processo de compra pública.

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Universidade Federal de Sergipe, sob a modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de verificar se as universidades e os institutos federais possuem mecanismos de gestão de riscos que contribuam para a boa governança e a gestão das aquisições públicas, a fim de evitar desperdício de recursos públicos e mitigar as hipóteses de fraude e corrupção. O trabalho foi autorizado pelo Acórdão 1.262/2017- TCU-Plenário, da relatoria de ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.1 A presente auditoria constitui uma das quatorze auditorias autorizadas mediante o referido acórdão, tendo a Secretaria de Controle Externo do Estado da Bahia (Secex-BA) como unidade orientadora dos trabalhos e responsável pelo planejamento centralizado e pela consolidação dos resultados (TC 016.994/2017-5), enquanto a execução ficou a cargo das secretarias de controle externo nos seguintes estados: AC, AL, AM, BA, CE, GO, MA, MG, PB, PE, PR, SE, SC. A auditoria ainda contou com o apoio, na fase de planejamento, da Secretaria de Controles Externo de Aquisições e Logística (Selog), da Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação) e do Instituto Serzedello Corrêa (ISC).

1.1 Visão geral do objeto

2. Nesse trabalho, voltado para a área de aquisições na Universidade Federal de Sergipe, as análises puderam ser divididas em dois grandes blocos: (a) arranjos institucionais necessários à criação de uma cultura de combate à fraude e à corrupção e (b) mecanismos que visam a mitigar riscos no processo de aquisições.

2.1 O exame dos arranjos institucionais abrangeu a gestão da ética, a gestão de riscos, a gestão da transparência e a Auditoria Interna. A efetiva estruturação e funcionamento desses arranjos são essenciais para criar uma cultura de combate à fraude e à corrupção.

2.2 A verificação dos mecanismos que visam mitigar riscos no processo de aquisição pública teve por base o documento Riscos e Controles nas Aquisições (RCA), aprovado pelo Acórdão TCU 1.321/2014-Plenário, de relatoria da ministra Ana Arraes, documento esse que procurou mapear os principais riscos inerentes ao metaprocessos de aquisições: oficialização da demanda – planejamento da contratação – seleção do fornecedor – gestão do contrato.

1.2 Objetivos e questões de auditoria

3. O objetivo geral desta fiscalização é verificar se a Universidade Federal de Sergipe possui mecanismos de gestão de riscos que contribuam para a boa governança e a gestão das aquisições públicas, a fim de evitar desperdício de recursos públicos e mitigar as hipóteses de fraude e corrupção.

3.1 Como objetivos específicos pretendeu-se analisar: (a) as práticas de gestão da ética; (b) os arranjos institucionais para a gestão de risco; (c) a transparência nas informações referente a aquisições públicas; (d) as atividades da auditoria interna; (e) a elaboração de plano anual de aquisições; (f) o documento de oficialização da demanda; (g) a existência estudos técnicos preliminares para a realização das compras; (h) a existência de controles internos compensatórios; (i) elementos do edital, termo de referência e projeto básico; (j) a gestão dos contratos.

3.2 Para atingir os objetivos geral e específicos da fiscalização, foram formuladas dez questões de auditoria:

Q1. As práticas de gestão da ética, nos exercícios de 2016 e 2017, estão sendo implementadas conforme critérios da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP)?



Q2. O arranjo institucional para a gestão de risco, em 2017, atende aos critérios estabelecidos na IN MP CGU 1/2016?

Q3. As informações das aquisições publicadas na internet, no ano de 2017, seguem os critérios estabelecidos na Lei 12.527/2011, no Decreto 7.724/2012 e no Guia da transparência ativa para órgãos e entidades do poder executivo federal?

Q4. As atividades da auditoria interna, em 2017, estão sendo praticadas em conformidade com os critérios estabelecido na IN CGU 3/2017?

Q5. A entidade elabora plano anual de aquisições?

Q6. A aquisição realizada, referente aos contratos selecionados, foi iniciada por um documento formal de oficialização da demanda que contenha os requisitos da IN MP Seges 5/2017?

Q7. O processo de aquisição da entidade possui Estudos Técnicos Preliminares?

Q8. A entidade utiliza listas de verificação para atuação da Consultoria Jurídica, do Pregoeiro e da Comissão de Licitação nas fases de planejamento das aquisições, seleção do fornecedor e ajustes contratuais?

Q9. Os Editais, os Termos de Referência/Projetos básicos e as minutas dos contratos selecionados na Universidade Federal de Sergipe contêm elementos que contribuem para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?

Q10. A gestão dos contratos selecionados é realizada de forma a contribuir para obtenção da solução contratada?

1.3 Estratégia metodológica

4. Para realização deste trabalho de auditoria de conformidade, foram utilizados os “padrões de auditoria de conformidade”, aprovados pela Portaria-TCU-Segecex 26/2009, e as “orientações para fiscalização de orientação centralizada”, aprovadas pela Portaria-TCU-Adplan 2/2010. A auditoria ainda contou com o apoio, na fase de planejamento, da Secretaria de Controles Externo de Aquisições e Logística (Selog) e da Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação). Contou ainda com a participação do Instituto Sezerdello Corrêa (ISC), na formulação de atividade a distância, plataforma EAD, para nivelamento das equipes sobre a sistemática do RCA.

4.1 As Questões de 1 a 4, conquanto guardem correlação direta com a área de aquisições públicas, foram elaboradas tendo em vista o ambiente organizacional como um todo e têm por objetivo verificar se os arranjos institucionais da entidade auditada atendem a requisitos normativos em vigor, essenciais para a criação de uma cultura de combate à fraude e à corrupção:

a) gestão da ética: a Comissão de Ética Pública da Presidência da República, criada pelo Decreto 26/1999, tomando por base o Decreto 1.171/1994, que institui o código de ética profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal e o Decreto 6.029/2007, que institui o sistema de gestão da ética no Poder Executivo Federal, afere, periodicamente, mediante aplicação de questionários, o ambiente de gestão da ética dos órgãos e entidades federais. A análise da gestão ética, nesta auditoria, toma por base esse questionário.

b) gestão de riscos: foi verificado se a entidade já se adequou aos requisitos da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, que trata de controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal;

c) gestão da transparência: tomando como critério a Lei 12.527/2011, que trata do acesso à informação, o seu Decreto regulamentar 7.724/2012 e o “guia de transparência ativa para órgãos e entidades do poder executivo federal”, verificou-se a adequação da disponibilidade, na internet, de informações sobre aquisições públicas;



d) auditoria interna: tomando como base a Instrução Normativa CGU 3/2017, que aprova o referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal, verificou-se em que medida a auditoria interna da entidade auditada se adequa a esta normativa e, em caso de negativa, quais providências estão sendo tomadas para sua adequação.

4.2 As Questões de 6 a 10 foram formuladas tendo por objetivo a análise dos mecanismos que visam mitigar riscos no processo de compra pública tendo por base o documento “Riscos e Controles nas Aquisições” (RCA), aprovado pelo Acórdão TCU 1.321/2014 – Plenário, de relatoria da ministra Ana Arraes. Nos casos de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, levou-se em conta ainda a novel Instrução Normativa MP/Seges 5/2017.

4.3 Para aplicação das Questões 6 a 10 foram, previamente, selecionados dois contratos:

a) Contrato 80/2015:

a.1 contratada: Multseg Sistemas de Segurança Ltda.;

a.2 objeto: prestação de serviços de vigilância armada nas dependências dos *campi* de São Cristóvão, Itabaiana, Lagarto, no Museu Arqueológico de Xingó e no Campus Rural;

a.3 vigência: 10/12/2015 a 10/12/2016, sendo aditivado até 10/12/2017;

a.4 valor do contrato: R\$ 3.704.997,60, no 1º ano; e R\$ 4.609.965,84, referente ao primeiro aditivo para aumento de quantitativos de postos de trabalho; e R\$ 4.609.997,04, referente à prorrogação por doze meses – 2º termo aditivo; e R\$ 5.090.023,20, terceiro termo aditivo, em virtude de convenção coletiva de trabalho.

a.5 valor pago até agosto/2017: R\$ 8.586.983,15;

b) Contrato 151/2014:

b.1) contratada: Coelfer Ltda. ME;

b.2 objeto: prestação de serviços de preparo, fornecimento e distribuição de refeições (almoço e jantar) para atender ao restaurante da Universidade Federal de Sergipe;

b.3 vigência: 17/10/2014 até atualmente

b.4 valor do contrato: R\$ 7.840.000,00, no primeiro ano; R\$ 8.336.000,00, primeiro termo aditivo – reajuste; R\$ 9.176.000,00, quarto termo aditivo – reajuste;

b.5 valor pago até agosto/2017: R\$ 21.825.786,25.

4.4 Durante a execução da auditoria, foram aplicados procedimentos de análise documental, entrevistas, questionários, e foram solicitadas informações adicionais por meio de ofícios de requisição de auditoria.

4.5 Ao final dos exames, foi elaborado Relatório Preliminar, que foi submetido ao gestor da Universidade Federal de Sergipe, para manifestação, cujas considerações foram avaliadas e incorporadas ao referido relatório. Essa etapa serviu como nova oportunidade para que o gestor apresentasse informações, esclarecimentos e/ou justificativas adicionais, caso entendesse necessário, garantindo, assim, ampla possibilidade de esclarecimento dos assuntos relacionados ao objeto da fiscalização e contribuindo para a consistência das conclusões apresentadas.

4.6 As considerações do gestor acerca das constatações do Relatório Preliminar não foram suficientes para alteração dos encaminhamentos propostos pela equipe de fiscalização.

1.4 Limitações

5. Houve atraso no fornecimento de informações por parte da UFS relativamente à parte do Ofício de Requisição 270-1/2017-Secex-SE, itens 1 a 6, referente ao tema gestão da ética. Mesmo com



a reiteração do ofício, o item 1 ficou sem resposta. Nesse sentido, não foi possível revisar as respostas dadas pela UFS à Comissão de Ética Pública (CEP), referente ao 19º Questionário de Avaliação de Gestão da Ética da CEP, que é encaminhado anualmente aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal para avaliação. No entanto, pelo exame dos itens 2 a 6, foi possível perceber que a entidade não adota as práticas de gestão da ética conforme os critérios da Comissão de Ética Pública da Presidência da República.

1.5 Volume de recursos fiscalizados

6. O volume de recursos fiscalizados alcançou cerca de R\$ 30 milhões de reais.

1.6 Benefícios estimados da fiscalização

7. Vislumbram-se benefícios potenciais a partir dessa fiscalização no sentido de contribuir para uma melhoria na gestão da ética, na gestão de riscos, na gestão da transparência, nas atividades da auditoria interna, na instituição de controles internos nos processos de aquisições e concorrer, portanto, para a criação de uma cultura de combate à fraude e à corrupção na Universidade Federal de Sergipe.

1.7 Processos conexos

8. TC 016.994/2017-5, que trata da consolidação da fiscalização de orientação centralizada. As deliberações propostas neste relatório não impactarão as contas da entidade fiscalizada.

2. ACHADOS DE AUDITORIA

9. Nessa seção, os achados de auditoria serão apresentados a partir dos exames das questões de auditoria, que formarão dois grupos.

GRUPO I – QUESTÕES de 1 a 4

10. Essas questões abordaram a entidade como um todo, o seu ambiente interno, e tiveram como objetivo verificar os arranjos institucionais necessários à criação de uma cultura de combate à fraude e à corrupção, abrangendo a gestão da ética, a gestão de risco, a gestão da transparência e a auditoria interna.

GRUPO II - QUESTÕES de 5 a 10

11. Referem-se a questões para verificação dos mecanismos que visam mitigar riscos no processo de aquisição pública tendo por base o documento ‘Riscos e Controles nas Aquisições’ (RCA), abrangendo o planejamento anual das contratações, o documento de oficialização da demanda, estudos técnicos preliminares, edital/projeto básico/termo de referência e minuta de contrato, controles internos compensatórios e gestão dos contratos.

Questão 1. As práticas de gestão da ética, na Universidade Federal de Sergipe, nos exercícios de 2016 e 2017, estão sendo implementadas conforme critérios da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP)?

Achado 1: A Comissão de Ética da Universidade Federal de Sergipe não está minimamente estruturada para o exercício de suas competências, considerando os aspectos analisados.

Situação encontrada:

12. Em resposta ao Ofício de Requisição 270-3/2017-TCU/Secex-SE (peça 32), em reiteração ao 270-1/2017-TCU/Secex-SE (peça 8, p. 1), que solicitou informações acerca da gestão da ética, a UFS, por meio do Ofício 018/Audint-2017 (peça 9, p. 1), encaminhou os seus esclarecimentos para os itens 1 a 6 do referido ofício de requisição.

12.1 Em relação ao item 1 dessa requisição - encaminhar o 19º Questionário de Avaliação da Gestão de Ética), que é aplicado anualmente pela Comissão de Ética Pública, relativo ao período de



maio/2016 a abril/2017, para acompanhamento da implantação da Gestão da Ética no Poder Executivo Federal; a instituição informou que, em virtude do término do mandato dos membros da Comissão de Ética e iminente designação de novos membros para compor o citado colegiado, não foi preenchido de forma adequada o referido questionário (peça 9, p. 2).

12.2 Como havia procedimento da matriz de planejamento no sentido de revisar as respostas dadas pela UFS a esse questionário, e o mesmo não foi encaminhado a este Tribunal, restou prejudicado esse exame. Ademais, a justificativa da Universidade não é razoável porque o mandato de um dos membros da comissão não terminou em 2017, conforme se vê na Portaria 1.295/2015. Ademais, havia dois suplentes. Ainda, o § 4º do art. 4º da Resolução CEP 10/2008 diz que outros servidores poderão ser requisitados, em caráter provisório, para realização de atividades administrativas. Assim, esse ponto restou pendente, uma vez que a UFS não encaminhou a cópia do que foi solicitado, mesmo após reiteração do ofício de requisição.

12.3 Acerca da criação da comissão de ética e da nomeação dos seus membros, a UFS anexou as Portarias 2.928/2013, 1.295/2015 e 1.422/2017 (peça 10), que nomearam os membros da Comissão de Ética da UFS, para um determinado período. O secretário executivo dessa comissão foi nomeado pela Portaria 2.928/2013.

12.4 Quanto às reuniões da comissão de ética realizadas nos exercícios de 2016 e 2017, informo u-se que, nesse período, não foram instaurados processos no âmbito da comissão de ética nem ocorreram reuniões (peça 9, p. 2). Essa situação contraria o que prevê o art. 6º da Resolução CEP 10/2008, que informa que a Comissão de Ética deve se reunir ordinariamente pelo menos uma vez por mês.

12.5 No tocante ao plano de trabalho da Comissão de Ética, a UFS informou que, apesar dos esforços empreendidos pela Comissão e pela Administração da Instituição, não foi possível a instalação plena da referida Comissão em virtude dos seguintes fatores (peça 9, p. 2-3):

a) limitações de espaço - não foi possível a designação de espaço reservado adequado para o funcionamento da comissão;

b) falta de demanda - os interessados, ao serem esclarecidos acerca das atribuições da Comissão de Ética, não tinham a percepção de efetividade da “punição” em proporção similar à potencial punição advinda da Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar;

c) precariedade nas diretrizes/orientações do órgão gestor da Presidência da República (Secretaria Executiva da Comissão de Ética Pública da Presidência da República) quanto à forma de operacionalizar as ações das Comissões de Ética instauradas nos órgãos do Poder Executivo federal.

12.6 Ainda nesse item, continua a UFS esclarecendo que, nas duas primeiras composições da Comissão de Ética (Portarias 2.298/2013 e 1.295/2015), os membros eram majoritariamente servidores ocupantes do cargo de docente; e, tendo em vista as atribuições diversificadas (atividades de ensino, pesquisa, extensão e o exercício de cargos na administração), as ações dessa comissão estavam voltadas prioritariamente à apreciação dos processos protocolados, havendo ações pontuais de sensibilização entre os servidores docentes (peça 9, p. 3).

12.7 Com a nova composição (instituída com a Portaria 1.422/2017), pretende-se que a Comissão de Ética possa avançar em sua estruturação normativa, bem como possa assumir um caráter mais ativo na comunidade acadêmica, promovendo os princípios e valores éticos institucionais (peça 9, p. 3).

12.8 Pelo que foi relatado, percebe-se que a Comissão só existe no papel, mas não de fato. Isso contraria o art. 2º da Resolução CEP 10/2008, que define as competências e atribuições da Comissão de Ética.

12.9 Ademais, não há plano de trabalho para atuação da Comissão de Ética na UFS, o que impede o exercício pleno das competências da referida Comissão, conforme prevê o § 1º do art. 7º do Decreto 6.029/2007, que dispõe que a Comissão de Ética deve aprovar plano de trabalho e prover o apoio técnico



e material necessário ao cumprimento das suas atribuições. Ainda, segundo o art. 7º, inciso II, alínea ‘d’, do referido decreto, compete à Comissão de Ética recomendar, acompanhar e avaliar, no âmbito do órgão ou entidade a que estiver vinculada, o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina.

12.10 Em relação ao documento que atribui formalmente responsabilidade pelo zelo e pelo cumprimento das normas de condutas na UFS, informou-se que a Instituição não possui código de ética ou documento equivalente próprio, sendo observado o Decreto 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal) para nortear as ações desenvolvidas pela Comissão de Ética bem como os demais setores da Universidade (peça 9, p. 3).

12.11 Informou a UFS (peça 9, p. 3) ainda que no organograma da Instituição (peça 11, p. 19-27), vinculado ao Gabinete do Reitor, se encontra a Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar, que tem por atribuição acolher e executar processos de Inquérito Administrativo Disciplinar designados pelo Reitor e dar orientação jurídica relativa a tais processos, encaminhando-os ao Reitor para julgamento (disponível em <http://reitoria.ufs.br/pagina/6365>).

12.12 Dessa informação, percebe-se que a Comissão de Ética não está vinculada à alta administração nem apura os desvios de conduta, o que é feito por outra comissão. O Decreto 6.029/2007, art. 7º, § 1º, informa que a Comissão de Ética contará com uma Secretaria-Executiva vinculada administrativamente à instância máxima da entidade ou órgão; e a essa comissão compete apurar, mediante denúncia ou de ofício, conduta com infração ética (art. 7º, inciso II, alínea ‘c’, do Decreto 6.029/2007).

Objetos nos quais o achado foi constatado:

- Resposta ao ofício de requisição;
- Planejamento Estratégico da UFS;
- Organograma Funcional;
- Portal da UFS na internet;

CrITÉRIOS de auditoria:

- Decreto 6.029/2007;
- Decreto 1171/1994;
- Resolução CEP 10/2008.

Evidências:

- Ofício 018/Audint-2017 (peça 9);
- Organograma da UFS (peça 11, p. 19-27).

Causas:

Morosidade da alta administração da Universidade Federal de Sergipe e dos próprios membros da Comissão de Ética designados, desde a criação do Colegiado, para adotar medidas administrativas imprescindíveis à efetividade da Gestão de Ética a que se referem o Decreto 6.029/2007 e a Resolução CEP 10/2008;

- Pouca cultura e expertise da Instituição com respeito ao tema da gestão da ética;

Não instalação plena da Comissão de Ética nem elaboração do código de ética nem capacitação do pessoal da UFS sobre gestão da ética.

**Efeitos reais e potenciais:**

Não existência, de fato, da Comissão de Ética na UFS (efeito real);

Ocorrência de condutas inadequadas nos processos de aquisições (efeito potencial);

A apuração de desvios de conduta não é realizada pela Comissão de Ética (efeito real).

Não detecção de desvios de conduta nos processos em geral, inclusive na área de aquisições (efeito potencial).

Comentários dos gestores:

12.13 Em relação a esse ponto, o gestor apresentou considerações no sentido de que (peça 12, p. 3):

a) a Comissão de Ética (CE) da Universidade Federal de Sergipe encontra-se em processo de reestruturação, com uma nova composição (Portaria 1.422/2017);

b) o saneamento das anormalidades encontradas e a adequação à legislação vigente encontram-se na esfera de deliberação tanto da Alta Administração da UFS quanto da própria Comissão de Ética;

c) os princípios éticos na Administração Pública são difundidos na Comunidade Universitária;

d) para os servidores, a UFS utiliza-se o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil;

e) a UFS vem capacitando seus servidores na questão da ética no serviço público. Nos anos de 2016 e 2017, ofertou no ambiente virtual os cursos “Ética no Serviço Público” e “Princípios Éticos e Valores Morais no Serviço Público”;

f) foram instaurados alguns processos no âmbito da Comissão de Ética. Todavia, ainda que outros pudessem ter sido instaurados, todas as demandas passíveis de repreensão ética ou mesmo punição disciplinar foram apurados pela Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar da UFS, o que demonstra não ter havido impunidade dos infratores ou responsabilização de inocentes;

g) com os novos trabalhos da CE/UFS, espera-se que a comunidade possa demandar a Comissão de Ética para o cumprimento do seu mister.

Análise dos comentários do gestor:

12.14 Mantém-se o achado, uma vez que o gestor apenas confirmou que a Comissão de Ética não está minimamente estruturada para cumprir as suas atribuições. Apesar dos esforços citados pelo gestor, fato é que a Comissão não se reúne ordinariamente, não há plano de trabalho para sua atuação, faltam recursos financeiros e materiais para o desenvolvimento dos trabalhos, não está vinculada formalmente à alta administração e nem apura os desvios de condutas.

Conclusão da equipe de auditoria:

12.15 Na UFS, existe uma Comissão de Ética, nos moldes previstos pelo Decreto 1.171/1994 e pela Resolução CEP 10/2008. No entanto, essa Comissão, de fato, não existe. Não está minimamente estruturada para cumprir com as suas competências, em virtude das seguintes constatações:

a) a Comissão de Ética não se reúne ordinariamente pelo menos uma vez por mês, conforme prevê o art. 6º da Resolução CEP 10/2008;

b) não há plano de trabalho para atuação da Comissão;

c) a UFS não possui código de ética ou documento equivalente próprio;



- d) não há recursos suficientes, financeiros e materiais, para que a comissão de ética desenvolva seus trabalhos;
- e) não há definição de quem será responsável por zelar pelo cumprimento das normas de conduta;
- f) não há programas para promover ações de disseminação, capacitação ou treinamento das normas de conduta, que integram o código de ética adotado;
- g) a Comissão de Ética não está vinculada à alta administração;
- h) os desvios de condutas não são apurados pela Comissão de Ética.

12.16 A manifestação do gestor não alterou o que foi relatado quanto a esse ponto.

12.17 Dessa forma, sugere-se fazer determinação à UFS para apresentar plano de ação para implementação dos arranjos institucionais previstos nos Decretos 1.171/1994 e 6.209/2007 e na Resolução CEP 102008, referentes à gestão da ética.

Proposta de encaminhamento:

12.18 Determinar à Universidade Federal de Sergipe que apresente plano de ação que contemple prazo e responsáveis pela implementação dos seguintes aspectos referente à gestão de ética:

- a) dotar a Comissão de Ética de estrutura adequada para o seu pleno funcionamento, a exemplo de sala própria, equipamentos e mobiliários adequados, bem como secretaria executiva e pessoal de apoio administrativo, consoante previsto no art. 6º, inciso I, e 8º, inciso III, do Decreto 6.029/2007;
- b) aprovar plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética, em atenção ao art. 4º da Resolução CEP 10/2008 e ao art. 7º, §1º, do Decreto 6.029/2007, de forma a contemplar, além das principais ações a serem desenvolvidas, as metas, indicadores e os recursos necessários para execução das atividades, indicando também os responsáveis e os prazos previstos para cada uma das ações;
- c) designar representantes locais da Comissão de Ética para atuação nos diversos *campi* da Universidade Federal de Sergipe, em atenção aos comandos do inciso XXV do art. 2º da Resolução-CEP 10/2008;
- d) promover ações de disseminação, capacitação ou treinamento para as normas de ética;

12.19 Recomendar à Universidade Federal de Sergipe que:

- a) inclua, nos programas de capacitação e treinamento na área de aquisições públicas, as normas de ética e disciplina, conforme Resolução CEP 10/2008, art. 2º, inciso II, letra “c”;
- b) atribua formalmente a responsabilidade por zelar pelo cumprimento das normas de conduta ética a uma ou mais áreas da organização.

12.20 Dar ciência à Universidade Federal de Sergipe de que não foi respondido o 19º questionário de avaliação da Comissão de Ética Pública, o que afronta o Decreto 6.029/2007 em seus arts. 6º, II, e 8º, IV, que estabelece que se deva atender com prioridade às solicitações da Comissão de Ética Pública.

Questão 2. O arranjo institucional para a gestão de risco, na Universidade Federal de Sergipe, em 2017, atende aos critérios estabelecidos na IN MP CGU 1/2016?

Achado 2: A UFS implantou, parcialmente, os arranjos institucionais previstos na IN MP CGU 1/2016 para a gestão de riscos, mas ainda não possui gerenciamento nem monitoramento de riscos, inclusive nas aquisições públicas.

Situação encontrada:

13. O art. 17 da Instrução Normativa Conjunta 1 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Antiga Controladoria-Geral da União, de 10 de maio de 2016 (IN MP CGU 1/2016), dispõe



que a política de gestão de riscos deve ser instituída pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal em até doze meses a contar da sua publicação.

13.1 Em resposta à requisição de documentos deste Tribunal, por meio do Ofício 270-1/2017-TCU/Secex-SE (peça 8), que solicitou informações acerca da política de gestão de risco da UFS, a Instituição encaminhou a Portaria 772, de 8 de maio de 2017 (peça 13), que fixou os princípios e as diretrizes relativas à política de gestão de riscos e instituiu o comitê de governança, riscos e controle da entidade.

13.2 O anexo a essa portaria (peça 13, p. 2-10) trata da Política de Gestão de Riscos, Controles Internos e Governança da UFS. Esse documento, entre outras informações, menciona que:

a) foi criado grupo de trabalho para definir as ações em atendimento ao Acórdão TCU 3.454/2014-Plenário (da relatoria do ministro Bruno Dantas), relativo à governança e gestão de risco (peça 13, p. 2);

b) a política de gestão de riscos, na revisão do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), passará a ser relevante do ponto de vista do planejamento estratégico (peça 13, p. 2).

Esse anexo define ainda os membros do comitê de governança, riscos e controles; as diretrizes para a gestão de risco na instituição e os responsáveis por essa política (peça 13, p. 6-10).

13.3 Em complemento às informações prestadas, a UFS informou, mediante o Ofício 015/AUDINT-2017 (peça 14, 1), que o documento de mapeamento de riscos da entidade, incluindo a área de aquisições, está em processo de elaboração; e que se encontra agendada para o dia 25/8/2017 reunião do Comitê de Governança, Riscos e Controles, que discutirá, entre outros pontos, a criação da Central Operacional de Gestão de Riscos (Ceoger), vinculada à Pró Reitoria de Planejamento (Proplan). Dentre as propostas de atribuições da Ceoger estariam (peça 14, 4):

i) propor mecanismos de mapeamento de riscos de processos, tendo por prioridade os processos com maior probabilidade de riscos;

ii) contribuir na identificação de riscos na área de contratação de serviços contínuos e propor medidas mitigadoras;

iii) integrar o Comitê de Planejamento de Contratações e Aquisições;

iv) apresentar métodos de análise, avaliação e tratamento de riscos que possam comprometer o alcance dos objetivos e metas do Plano de Desenvolvimento Institucional;

v) auxiliar o Comitê de Governança de Riscos e Controles na execução das diretrizes estabelecidas na Política de Gestão de Riscos da Universidade Federal de Sergipe.

13.4 Ainda em complemento às informações prestadas, foi dito que a UFS não possui plano de capacitação de gestores em gestão e risco, incluindo a área de aquisições; que esse plano encontra-se em processo de estruturação, inclusive quanto à criação de setores, designação de atribuições operacionais, revisão de normativos internos para adaptá-los às instruções normativas ministeriais; que se encontra em levantamento as necessidades específicas referentes à capacitação dos gestores em gestão de riscos (peça 14, p. 6).

13.5 Conforme mencionado pela Instituição, o comitê de governança, riscos e controles, recentemente criado, fez a sua primeira reunião para tratativas iniciais sobre a gestão de riscos na instituição, cuja ata se encontra à peça 15.

13.6 Cabe registrar que no item 9.1.9 do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas, há recomendação à UFS para envidar esforços para desenvolver e formalizar, com base em metodologia adequada, política de gestão de riscos, ainda que por etapas sucessivas, até



alcançar a cobertura de seus principais processos. Como informado pela UFS, ainda não foi cumprido esse item do referido acórdão, sendo criado grupo de trabalho para esse fim.

13.7 Diante do que foi informado, percebe-se que a UFS ainda não implementou, integralmente, os arranjos institucionais previstos na IN MP CGU 1/2016 para a gestão de riscos, carecendo da elaboração do mapeamento de riscos da instituição, em especial na área de aquisições; indicando, para cada risco mapeado, o agente formalmente responsável por atuar como gestor do risco; e do plano de capacitação dos gestores em gestão de risco, incluindo a área de aquisições.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Resposta ao ofício de requisição;
Planejamento Estratégico da UFS;
Organograma Funcional;
Portaria 772, de 8 de maio de 2017.

Critérios de auditoria:

IN MP CGU 1/2016: arts. 14, IV; 17, I e II “a”, 18 e 20.

Evidências:

Ofício 015/AUDINT-2017 (peça 14, 1);
Portaria 772, de 8 de maio de 2017 (peça 13);
Ata da Reunião do Comitê de Governança, Riscos e Controles (peça 15);

Causas:

Não adoção integral dos arranjos institucionais da IN MP CGU 1/2016 para implantação da política de gestão de risco da instituição;

Pouca cultura e expertise da Instituição com respeito ao tema da gestão de riscos;
Ausência de mapeamento e gerenciamento de riscos nos processos de aquisições da UFS;
Falta de capacitação dos gestores sobre a gestão de riscos, incluindo as aquisições.

Efeitos reais e potenciais:

Não conhecimento dos riscos associados aos processos, incluindo os de aquisições (efeito real);

Fragilidades nos processos de aquisições pela falta do mapeamento de riscos (efeito potencial).

Comentários dos gestores:

Em relação a esse ponto, não houve manifestação do gestor.

Conclusão da equipe de auditoria:

13.8 A partir do exame das informações prestadas e dos documentos consultados, viu-se que o comitê de governança, riscos e controles existe, mas ainda não está em pleno funcionamento. A UFS ainda não contempla em seus normativos todos os arranjos institucionais delineados pela IN MP 5/2016, relativos à gestão de riscos. Ainda não foi realizado o mapeamento de riscos da Instituição nem há plano para capacitação dos gestores em gestão de risco.

13.9 Dessa forma, sugere-se fazer determinação à UFS para apresentar plano de ação para



implementação total dos arranjos institucionais da IN MP CGU 1/2016, referentes à gestão de risco.

13.10 Quanto ao item 9.1.9 do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas, em que houve determinação deste Tribunal para elaborar plano de ação, apesar de vencidos os prazos de atendimento, não houve até o momento a implementação do referido item.

Proposta de encaminhamento:

13.11 Determinar à Universidade Federal de Sergipe que apresente plano de ação que contemple prazo e responsáveis pela implantação dos arranjos institucionais da IN MP CGU 1/2016 referentes:

- a) ao efetivo funcionamento de comitê de governança, riscos e controles;
- b) à elaboração do mapeamento de riscos da Instituição, em especial na área de aquisições; indicando, para cada risco mapeado, o agente formalmente responsável por atuar como gestor do risco;
- c) ao plano de capacitação dos gestores em gestão de risco, incluindo a área de aquisições.

Questão 3: As informações das aquisições publicadas na internet pela Universidade Federal de Sergipe, no ano de 2017, seguem os critérios estabelecidos na Lei 12.527/2011, no Decreto 7.724/2012 e no Guia da Transparência Ativa para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal?

Achado 3: Ausência de efetiva transparência na divulgação das licitações e contratos na Internet.

Situação encontrada:

14. As informações publicadas pela UFS em seu sítio da Internet (www.ufs.br) não têm atendido, na data da consulta efetuada pela equipe de auditoria (22/8/2017), aos critérios estabelecidos na Lei 12.527/2011, no Decreto 7.724/2012 e no Guia da transparência ativa para órgãos e entidades do poder executivo federal.

14.1 As informações sobre licitações e contratos não estão disponíveis em um mesmo link ou endereço no sítio da UFS. O acesso inicial se dá, na página inicial, por meio do link ‘Acesso à informação’, seguido do link ‘Licitações e Contratos’. Surgem então três links que supostamente dariam acesso a “Licitações por meio de consulta ao Portal de Transparência do Governo Federal”, a “Licitações por meio de consulta à Página do Portal da UFS” e a “Contratos e notas de empenho por meio de consulta ao Portal de Transparência do Governo Federal”, mas esses três links não funcionam (Telas 1 a 4 do anexo I).

14.2 Na mesma tela “Licitações e Contratos” (Tela 1 do anexo I) há um outro link à direita intitulado “Licitações”, que conduz a informações sobre o “Departamento de Recursos Materiais - UFS” e traz à esquerda da tela outro link para a “Comissão de Licitação CPCFJL - Editais” (Tela 5 do anexo I), o qual, finalmente, conduz a links para as diversas modalidades de licitação, além de dispensa e inexigibilidade (Tela 6 do anexo I).

14.3 Para a análise da completude das informações publicadas sobre as licitações ou contratações diretas, tomou-se uma amostra não estatística de quatro licitações, uma dispensa e uma inexigibilidade e de seus contratos decorrentes, para submetê-la a um *check list* dos itens que deveriam constar da publicação na Internet de acordo com o guia da transparência ativa. O resultado consta do primeiro quadro do anexo II, onde se pode perceber que, em relação às licitações realizadas, foi encontrada a maioria das informações exigidas, ao passo que não foi encontrada qualquer informação para a dispensa e a inexigibilidade selecionadas (Tela 7 do anexo I).

14.4 Quanto aos contratos, não há uma referência direta no site que conduza corretamente à obtenção de informações. Algumas poucas informações somente foram obtidas por meio do link “SIPAC – Administrativo” (à direita da Tela 1 do anexo I), que direciona ao Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contrato, em cujo acesso público são disponibilizadas poucas informações sobre os



contratos em vigor, conforme consta do segundo quadro do anexo II, além de conter falhas na pesquisa por nome ou CNPJ do contratado (Telas 8 a 10 do anexo I).

14.5 Ademais, não há informações no sítio da UFS acerca das notas de empenho emitidas, conforme exige o art. 7º, § 3º, inciso V, do Decreto 7.724/2012.

Objetos nos quais foi constatado:

Portal da UFS na Internet - www.ufs.br.

Crítérios de auditoria:

Arts. 6º, 7º, VI, e 8º da Lei 12.527/2011;

Art. 7º, §3º, V, do Decreto 7.724/2012;

Item 7 do Guia da Transparência Ativa.

Evidências:

Anexos I e II deste Relatório de Fiscalização.

Causas:

Falta de acompanhamento constante das informações publicadas no sítio da UFS.

Alteração do portal da UFS na Internet sem a realização de testes adequados quanto verificação da publicação das informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação.

Efeitos reais e potenciais:

Fragilização do controle social (efeito real).

Comentários dos gestores:

Quanto ao achado 03, em maio de 2016, foi disponibilizado à comunidade acadêmica o novo Portal (site) da UFS. A nova plataforma possibilitou um acesso mais fácil e funcional que o antigo site, além de ser um Portal “mais leve” no carregamento para os usuários. O novo Portal foi desenvolvido pela própria Universidade, sem prejuízo dos demais atendimentos realizados pelo Núcleo de Tecnologia da Informação/NTI e pela Assessoria de Comunicação/ASCOM. Com as mudanças decorrentes da utilização de uma nova plataforma, ocorreram problemas na migração de alguns dados, fato comum quando se opera a migração de website. Parte dessas inconsistências já foram detectadas internamente, havendo um esforço da Instituição, em especial do NTI, para correção dessas impropriedades. Tendo em vista os apontamentos apresentados pela equipe de Auditoria do TCU, foi designado um grupo de trabalho formado por integrantes da Pró-Reitoria de Planejamento, Núcleo de Tecnologia da Informação e Assessoria de Comunicação, assessorados pela Auditoria Interna, visando acelerar as adequações do novo sítio às diretrizes da Lei de Acesso à Informação e à Transparência Ativa (peça 12, p. 3, item 6).

Análise dos comentários do gestor:

14.6 A atualização do portal da UFS não atende às exigências da Lei de Acesso à Informação e de normas infralegais. Portanto, mantém-se o achado.

Conclusão da equipe de auditoria:

14.7 As informações publicadas pela UFS em seu sítio na Internet acerca de licitações e contratos não atendem ao grau de transparência exigido pela Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI). Foi encontrada a maioria das informações exigidas para as licitações, ao passo que não foi encontrada qualquer informação para a dispensa e a inexigibilidade selecionadas. Além disso, foram disponibilizadas poucas informações sobre os contratos, mesmo assim restritas aos que estão em vigor e com acesso difícil de localizar. Eventual atualização do portal da UFS não pode violar a Lei de Acesso à Informação e normas infralegais.



Proposta de encaminhamento

14.8 Determinar à UFS, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que adote, no prazo de trinta dias, em atendimento aos arts. 6º, 7º, VI e 8º da LAI c/c o art. 7º, §3º, V, do Decreto 7.724/2012, medidas com vistas a padronizar e manter atualização periódica das informações divulgadas em sua página de transparência relativas aos procedimentos licitatórios e às contratações realizadas pela entidade, com observância às orientações do Guia da Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal, em especial o seu item 7.

Questão 4: As atividades da auditoria interna da Universidade Federal de Sergipe, em 2017, estão sendo praticadas em conformidade com os critérios estabelecido na IN CGU 3/2017?

Achado 4: As atividades e a estrutura da auditoria interna da UFS (Audint) não estão adequadas à IN CGU 3/2017 nem às recomendações efetuadas pelo Tribunal por meio do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas.

Situação encontrada:

15. Embora a IN CGU 3/2017, publicada no DOU de 12/6/2017, somente passe a vigorar 180 dias após aquela data, mais precisamente em 9/12/2017, buscou-se nesta fiscalização observar se as atividades e a estrutura da Auditoria Interna da UFS estão sendo orientadas para o cumprimento dos princípios, das diretrizes e dos requisitos fundamentais estabelecidas naquele normativo, assim como para o cumprimento das recomendações efetuadas pelo Tribunal por meio do Acórdão 3.454/2014 – TCU – Plenário (TC 018.188/2014-1), da relatoria do ministro Bruno Dantas, decorrente de auditoria destinada a avaliar a estrutura e a atuação da unidade de auditoria interna da Universidade Federal de Sergipe, e que traz muitas daquelas diretrizes, *in verbis*:

9.1. recomendar à Universidade Federal de Sergipe que:

9.1.1. corrija o erro material constante do art. 4º do Regimento Interno da Auditoria Interna, substituindo a expressão ‘Coordenação de Auditoria Interna’ para ‘Auditoria Interna’;

9.1.2. formalize em seu Estatuto e Regimento Geral a criação de sua auditoria interna, incluindo em sua estrutura organizacional a Auditoria Interna;

9.1.3. inclua entre as competências do Conselho Universitário, previstas em seu Estatuto e Regimento Geral, bem como no Regimento do Conselho Universitário, as de aprovar a criação, a estruturação, a alteração e a regulamentação da unidade de auditoria interna da UFS;

9.1.4. altere seu Estatuto, Regimento Geral e o Regimento Interno de sua Auditoria Interna para incluir dispositivo assegurando aos auditores da Audin/UFS, no exercício de suas atribuições, acesso irrestrito a todas as funções, documentos, registros, bens, informações, sistemas e servidores da organização; bem como, estabelecendo de regras objetivas de confidencialidade a ser exigida dos auditores internos no desempenho de suas funções;

9.1.5. inclua, no Regimento Interno de sua unidade de auditoria interna, previsões expressas sobre:

9.1.5.1. a missão da Audin/UFS, atentando, especialmente, para o disposto no art. 14 do Decreto 3.591/2000, no item ‘3’ do Capítulo X da IN-SFC 1/2006, e nas orientações emanadas do Institute of Internal Auditors (IIA);

9.1.5.2. as competências e as responsabilidades do titular da unidade de auditoria interna, perante o Conselho Universitário e a administração superior, observando-se as orientações constantes do Decreto 3.591/2000 e no Capítulo X da IN-SFC 1/2006, bem como as recomendações do IIA, detalhadas nos itens 30 e 31 do relatório que acompanha este acórdão;

9.1.5.3. as atividades dos auditores e a natureza e a abrangência de eventuais trabalhos de consultoria e assessoramento, observando-se, o princípio da segregação de funções, de modo a impedir que o titular da unidade de auditoria interna e os demais auditores desempenhem quaisquer atribuições operacionais/administrativas e de gestão para a universidade;



9.1.6. realize estudos, tomando por base sua estrutura administrativa e seus objetivos institucionais e operacionais e os riscos a eles inerentes, com vistas a estabelecer a lotação ideal e a real necessidade de recursos humanos de sua unidade de auditoria interna, para que desempenhe de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva suas atribuições, e adote as providências para provimento dos cargos que se fizerem necessários;

9.1.7. realize melhorias nas instalações físicas ocupadas por sua Auditoria Interna, proporcionando um ambiente adequado à realização de suas atividades, assim como um espaço suficiente para alocação dos servidores, manuseio de documentos, arquivamento de papéis de trabalho, realização de reuniões etc.;

9.1.8. inclua no Programa Anual de Capacitação da UFS ações de capacitação específicas para os auditores internos, detalhadas por sua Auditoria Interna, de modo a assegurar a disponibilidade de recursos orçamentários para sua realização;

9.1.9. envie esforços para desenvolver e formalizar, com base em metodologia adequada, política de gestão de riscos, ainda que por etapas sucessivas, até alcançar a cobertura de seus principais processos;

9.2. recomendar à Auditoria Interna da Universidade Federal de Sergipe que:

9.2.1. em cumprimento ao disposto no art. 6º da IN-CGU 7/2006 e nos incisos XIII e XIV do art. 7º de seu Regimento Interno, submeta eventuais alterações do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (Paint) ao Conselho Universitário, para revisão e aprovação;

9.2.2. realize o levantamento do perfil de sua equipe e das competências e conhecimentos necessários para o cumprimento da missão institucional, buscando identificar as demandas para elaboração de um plano de capacitação específico, observando o disposto na Resolução 2/2008/Consu, referentemente ao Programa Anual de Capacitação da UFS;

9.3. determinar à Universidade Federal de Sergipe, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que encaminhe a este Tribunal, no prazo de noventa dias, plano de ação especificando as medidas a serem adotadas em relação às recomendações enumeradas nos itens 9.1 e 9.2, os respectivos prazos e responsáveis, bem como justificativa a respeito das deliberações que decidiu não adotar.

15.1 Para a implementação dessas recomendações, o Tribunal havia determinado à UFS que, no prazo de noventa dias, encaminhasse plano de ação com especificação das medidas a serem adotadas em relação às recomendações enumeradas nos itens 9.1 e 9.2, os respectivos prazos e responsáveis” (item 9.3 do aresto), e tal determinação foi atendida por meio do Ofício 135/GR-15, de 30/4/2015”, juntado originalmente ao processo TC 007.994/2015-0, onde ocorre o monitoramento da determinação e das recomendações (peça 16).

15.2 Embora já vencidos os prazos de atendimento das medidas constantes do referido plano de ação, o que se constatou, no entanto, foi que não houve até o momento a implementação de nenhuma das recomendações constantes dos itens 9.1 e 9.2 acima reproduzidos.

15.3 Essa constatação foi realizada a partir da análise do Estatuto/Edição 2014, do Regimento Geral e do organograma da UFS (peças 17, 18 e 19), além do Regimento de sua Auditoria Interna e do Regimento do Conselho Universitário (peças 20 e 21), todos publicados na Internet. No caso do organograma, convém ressaltar que o Plano Desenvolvimento Institucional da UFS para o período 2016-2020 traz, em seu item 1.2 (peça 11, p.23), um organograma contendo a vinculação da Audint ao Conselho Superior (Consu), mas tal organograma não foi utilizado na publicação da informação no sítio da instituição na Internet (página atualizada em 13/3/2017 e consultada em 22/8/2017, peça 19);

15.4 Com relação às diretrizes previstas na IN CGU 3/2017, convém assinalar que não foram encontrados trabalhos da Auditoria Interna acerca de avaliação de governança, de gestão de riscos e de controles internos da função aquisições. Foram apresentados à equipe de fiscalização sete relatórios de auditoria interna (peças 22 a 28), três de 2017 (Subáreas: Bens Móveis, Diárias e Transporte) e quatro



de 2016 (Subáreas: Convênios, Dispensa e Inexigibilidade, Carga horária e Processos licitatórios), e em nenhum deles consta avaliação de governança, de gestão de riscos e de controles internos da função aquisições, o que desatende às orientações prescritas nos itens 71, 74 e 79 do anexo à IN MTCGU 3/2017. Vale ressaltar que nos Planos de Atividades de Auditoria Interna/PAINT para os exercícios de 2016 e 2017 há menção expressa à necessidade de capacitação específica dos integrantes da Audint em “auditoria de obras públicas e governança de riscos” (peças 29, p. 9, e 30, p.7), o que constitui indicativo de que a equipe da Audint não teria ainda conhecimentos suficientes para realizar trabalhos nessas áreas. Além disso, a coordenadora da Audint informou que “em razão de cortes orçamentários-financeiros, as ações de capacitação previstas para os anos de 2015 e 2016 não puderam ser realizadas e, no exercício de 2017, apenas um servidor foi autorizado a participar do FONAITEC” (peça 31, p.2-3, parte final da alínea “a”).

15.5 Por sua vez, as atividades de monitoramento das recomendações efetuadas pela Audint não estão previstas no Plano de Auditoria Interna e não há um sistema de monitoramento dessas recomendações. Segundo a coordenadora da unidade, “o monitoramento das recomendações da Auditoria Interna ocorre, precipuamente, quando realizamos auditorias nos anos subseqüentes” (peça 31, p. 3, alínea “b”). Contudo, apesar de os relatórios de auditoria conterem eventuais referências a algumas recomendações anteriores, a Audint não adota um registro sistemático que permita saber, de pronto, se determinada recomendação efetivamente monitorável, ou seja, que tenha explicitado providências específicas a serem adotadas pelo gestor para solucionar o problema apontado e fixado prazo para adoção das medidas, fora efetivamente atendida. Portanto, a Audint não adota ainda uma “sistemática de quantificação e registro dos resultados e benefícios da sua atuação”, conforme prescrito nos itens 177 a 181 do anexo à IN MTCGU 3/2017.

Objetos nos quais foi constatado:

- Estatuto da UFS, Edição 2014;
- Regimento Geral da UFS;
- Organograma da UFS publicado na Internet;
- Regimento da Auditoria Interna da UFS;
- Regimento do Conselho Universitário;
- Relatório da Auditoria Interna de 070201/2017;
- Relatório da Auditoria Interna de 050101/2017;
- Relatório da Auditoria Interna de 030401/2017;
- Relatório da Auditoria Interna de 030207/2016;
- Relatório da Auditoria Interna de 040301/2016;
- Relatório da Auditoria Interna de 020203/2016;
- Relatório da Auditoria Interna de 030110/2016;
- Plano de Atividades de Auditoria Interna/PAINT-2016;
- Plano de Atividades de Auditoria Interna/PAINT-2017

Crítérios de auditoria:

- Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário (ministro relator – Bruno Dantas);
- Itens 71, 74, 79 e 177 a 181 do anexo da IN MTCGU 3/2017.

**Evidências:**

Ofício 135/GR-15 (peça 16);
Estatuto da UFS, Edição 2014 (peça 17);
Regimento Geral da UFS (peça 18);
Organograma da UFS publicado na Internet (peça 19);
Regimento da Auditoria Interna da UFS (peça 20);
Regimento do Conselho Universitário (peça 21);
Item 1.2 do Plano Desenvolvimento Institucional da UFS - período 2016-2020 (peça 11, p.23);
Relatório da Auditoria Interna de 070201/2017 (peça 22);
Relatório da Auditoria Interna de 050101/2017 (peça 23);
Relatório da Auditoria Interna de 030401/2017 (peça 26);
Relatório da Auditoria Interna de 030207/2016 (peça 27);
Relatório da Auditoria Interna de 040301/2016 (peça 24);
Relatório da Auditoria Interna de 020203/2016 (peça 25);
Relatório da Auditoria Interna de 030110/2016 (peça 28);
Plano de Atividades de Auditoria Interna/PAINT-2016 (peça 29, p.9));
Plano de Atividades de Auditoria Interna/PAINT-2017 (peça 30, p.7);
Ofício nº 016/AUDINT – 2017 (peça 31, alíneas “a” e “b”).

Causas:

Não priorização na adoção das recomendações efetuadas pelo Tribunal, em decorrência da *vacatio legis* da IN CGU 03/2017, que somente entrará em vigor em 9/12/2017 e que também exigirá alterações nos normativos da UFS.

Efeitos reais e potenciais:

Não desempenho, pela auditoria interna, de seu papel de avaliação de controles internos e de mapeamento de riscos (efeito real).

Pequena capacidade de auditoria da unidade de auditoria interna diante do universo de controle que a cerca.

Dificuldade para apuração do grau de atendimento às recomendações efetuadas pela Auditoria Interna (efeito real).

Comentários dos gestores:

Em relação ao Achado 04, com a prolação do Acórdão 3.454/2014-TCU/Plenário, foram recomendadas algumas alterações na normatização interna da UFS, especialmente no Regimento Interno da AUDINT/UFS e no Estatuto da UFS, as quais devem ser submetidas ao Conselho Universitário da instituição. Paralelamente, desde a prolação do Acórdão 3.454/2014-TCU/Plenário, a Controladoria-Geral da União editou Instruções Normativas que alteraram a dinâmica de funcionamento das unidades integrantes do Sistema Federal de Controle Interno do Poder Executivo Federal (IN CGU 24/2015 e IN Conjunta MP-CGU 01/2016), sendo que a principal modificação decorrente da IN CGU 03/2017 (publicada no D.O.U. de 12/06/2017), que “aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal”. De acordo



com o Decreto nº 3591/2000, art. 8º, inc. I, a Controladoria-Geral da União é o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, competindo-lhe a orientação normativa e a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema. Estando as auditorias internas das entidades vinculadas ao MEC inseridas no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, por força do que dispõe o art. 15 do Decreto nº 3591/2000, as alterações regimentais necessárias para atualização do Regimento Interno da AUDINT/UFS devem observar não apenas as recomendações emitidas pelo TCU, como também as mais recentes Instruções Normativas oriundas pela CGU. Com a vacatio legis estabelecida pela IN CGU 3/2017, de 9/6/2017, que entrará em vigor em 9/12/2017, a Universidade Federal de Sergipe, especialmente a AUDINT, tem trabalhado com esse novo marco temporal para proceder a atualização dos normativos institucionais referentes a sua unidade de Auditoria Interna (peça 12, p. 4, item 7).

Análise dos comentários do gestor:

15.6. Embora tenha sido alegado que a IN CGU 3/2017, de 9/6/2017, somente entrará em vigor em 9/12/2017, circunstância que também foi ressaltada pela equipe de auditoria na parte inicial da descrição do achado, este deve ser mantido, pois muitas das diretrizes estipuladas nessa nova norma já haviam sido objeto de itens de recomendação por parte do Tribunal no Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário (ministro relator – Bruno Dantas), e nenhum desses itens foi implementado até o momento.

Conclusão da equipe de auditoria:

15.7 A UFS e sua unidade de Auditoria Interna ainda não atenderam às recomendações efetuadas pelo Tribunal por meio do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário (ministro relator Bruno Dantas), e as atividades da Auditoria Interna em 2017 não estão sendo praticadas, até o momento, em conformidade com os critérios estabelecido na IN CGU 3/2017, de 9/6/2017, que entrará em vigor em 9/12/2017.

Proposta de encaminhamento.

15.8 Determine à UFS, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que apresente plano de ação, no prazo de noventa dias (a contar, no mínimo, após o início da vigência da IN CGU 3/2017), para a implantação dos arranjos institucionais referentes ao mencionado normativo e a adoção das medidas necessárias ao cumprimento das recomendações efetuadas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas.

GRUPO II – Questões 5 a 10

16. As questões 5 a 10 referem-se à conformidade do planejamento das contratações e a gestão de contratos no âmbito da Universidade Federal de Sergipe, abrangendo o planejamento anual das contratações, o documento de oficialização da demanda, estudos técnicos preliminares, edital/projeto básico/termo de referência e minuta de contrato, controles internos compensatórios e gestão dos contratos.

Questão 5 – A Universidade Federal de Sergipe elabora plano anual de aquisições?

Achado 5: Deficiências no processo de planejamento anual das aquisições na UFS.

Situação encontrada:

17. O processo de planejamento das aquisições deve conter o conjunto de compras que a instituição pretende realizar ao longo do ano, instrumento este que deve ser utilizado como insumo para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o acompanhamento da execução orçamentária.

17.1 Esse planejamento traz diversos benefícios às organizações públicas. Dentre eles: facilitação das compras conjuntas, uso mais eficiente e eficaz dos recursos orçamentários, redução do risco de que as contratações não atendam aos objetivos estratégicos estabelecidos.



17.2 Nos últimos anos, este Tribunal realizou diversas fiscalizações em órgãos e entidades da Administração Pública Federal sobre o tema da governança e gestão das aquisições públicas, que resultaram, por exemplo, nos Acórdãos 2.622/2015-TCU-Plenário, item 9.2.1.12; 1.545/2016-TCU-Plenário, item 9.2.14; e 2.350/2016-TCU-Plenário, item 9.1.12, das relatorias dos ministros Augusto Nardes, Augusto Sherman e Raimundo Carreiro, respectivamente). Uma das determinações surgidas em decorrência desses trabalhos foi no sentido de se executar processo de planejamento das aquisições, com participação de representantes dos diversos setores da organização, e de elaborar documento que materialize o plano de aquisições, contendo, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição.

17.3 Mais recentemente, o parágrafo único do art. 27 da IN MP/Seges 5/2017 define que a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Seges) poderá estabelecer regras e procedimentos para elaboração do Plano Anual de Contratações do órgão ou entidade, que será registrado em sistema informatizado.

17.4 Em resposta ao Ofício 270-3/2017-TCU/Secex-SE (peça 32), em reiteração ao Ofício 270-1/2017-TCU/Secex-SE (peça 13), que solicitou informações acerca do plano anual de aquisições (elaboração, divulgação e acompanhamento), o Pró-Reitor de Planejamento da UFS, por meio do Ofício 75/2017/PROPLAN (peça 33), prestou esclarecimentos acerca do planejamento anual das contratações.

17.5 Informou que no portal da UFS encontra-se cartilha de compras do Departamento de Recursos Materiais (peça 34), contendo as orientações para uso das unidades requisitantes, a partir do módulo do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (Sipac).

17.6 Acrescentou que, apesar de não haver um plano de aquisições, a UFS adota diretrizes para as suas compras. Nesse sentido, detalhou todos os procedimentos realizados para as aquisições, desde a recepção e identificação da demanda enviada pelas unidades por meio de memorando eletrônico, a análise e priorização das aquisições, o exame dos preços pela Divisão de Gestão de Custos (Digesc) até a autorização do Pró-Reitor de Planejamento (peça 33, p. 2).

17.7 Embora se tenha observado que há procedimentos formais na UFS para a realização das aquisições, eles não caracterizam um plano anual de aquisições, que contemple os objetivos estratégicos da entidade; que contemple o planejamento anual de aquisições da Instituição. Essa situação revela deficiências no processo de planejamento. A falta de planejamento nas contratações contraria a jurisprudência mais recente deste Tribunal e vai de encontro à recente IN MP/Seges 5/2017.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Resposta ao Ofício de Requisição 270-3/2017-TCU/Secex-SE;

Portal da UFS na internet.

Critérios:

IN MP/Seges 5/2017 - parágrafo único do art. 27;

Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, item 9.2.1.12 (Relator Augusto Nardes);

Acórdão 1.545/2016-TCU-Plenário, item 9.2.14 (Relator Augusto Sherman);

Acórdão 2.350/2016-TCU-Plenário, item 9.1.12 (Relator Raimundo Carreiro).

Evidências:

Ofício 75/2017/PROPLAN (peça 33);

Cartilha de compras (peça 34).

**Causas do achado:**

Ausência de planejamento anual de aquisições para uso mais eficiente dos recursos.

Efeitos reais e potenciais do achado:

Realização de aquisições sem vinculação ao Plano Estratégico Institucional (efeito potencial);

Imprevisibilidade da demanda de aquisições pelas unidades requisitantes (efeito real);

Realização de aquisições sem o prazo adequado para planejamento (efeito potencial);

Realização de contratações emergenciais sem amparo legal (efeito potencial);

Realização de aquisições que não atendam as demandas da organização como um todo (efeito potencial).

Comentários dos gestores:

17.8 Não houve manifestação do gestor para esse ponto.

Conclusão da equipe:

17.9 A UFS não pratica processo de planejamento das aquisições com a participação dos diversos setores da instituição, por meio de discussão e aprovação prévias das propostas para o ano seguinte, que contenha o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano, nos moldes delineados na IN MP/Seges 5/2017 e na jurisprudência deste Tribunal, no sentido de otimizar o uso dos recursos.

17.10 Para corrigir essa falha, sugere-se que a UFS apresente plano de ação, que contemple documento para o planejamento das aquisições.

Proposta de encaminhamento:

17.11 Recomendar à Universidade Federal de Sergipe que inclua nos seus controles internos a elaboração do plano anual de aquisições, contemplando, pelo menos:

a) a participação de representantes dos diversos setores da organização, e elaboração de documento que materialize o plano de aquisições, contendo, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;

b) aprovação do plano de aquisições pela mais alta autoridade da organização ou pelo Comitê Gestor de Aquisições, quando este possuir função deliberativa;

c) divulgação do plano de aquisições na Internet;

d) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios.

Questão 6 - As aquisições realizadas pela Universidade Federal de Sergipe, referentes aos Contratos 80/2015 e 151/2014, selecionados por esta equipe de fiscalização, foram iniciadas por um documento formal de oficialização da demanda que contém os requisitos da IN MP/Seges 5/2017?

Achado 6: Os procedimentos de aquisições se iniciam com documento que não atende às exigências do art. 21 da IN MP/Seges 5/2017.

Situação encontrada:

18. Em regra, qualquer contratação requer um planejamento prévio, que se destina a estabelecer, dentre outros elementos, a justificativa da necessidade da obra ou do serviço. Nessa linha, um dos atos preparatórios das contratações públicas que ganha especial relevância é a solicitação do setor requisitante



com indicação de sua necessidade. É certo que o objeto a ser contratado deve estar diretamente relacionado a uma necessidade da Administração, devidamente justificada.

18.1 O Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997, no seu art. 2º, define que a contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterá, no mínimo:

I - justificativa da necessidade dos serviços;

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

18.2 Nesse mesmo sentido, foi editada recentemente a IN MP/Seges 5/2017, que exige que seja elaborado documento padronizado para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II dessa norma.

18.3 Em resposta à requisição de documentos deste Tribunal, por meio do Ofício 270-1/2017-TCU/Secex-SE (peça 8), que solicitou o modelo de documento padronizado, que inicia os processos de aquisições públicas; a UFS, por e-mail, em 11/8/2017 (peça 35), informou que as aquisições de bens ou serviços são iniciadas por memorando eletrônico, que é encaminhado pelo solicitante ao Departamento de Recursos Materiais, e depois esse documento é registrado no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (Sipac). Esses modelos de solicitações (peças 36 e 37) contêm:

a) solicitação do item a ser adquirido;

b) quantidade;

c) especificação do item;

d) justificativa.

18.4 Esse procedimento da Instituição, apesar de ser formalizado e via sistema (Sipac), atende apenas parcialmente o que prevê o art. 21 da IN MP/Seges 5/2017, pois o memorando não é elaborado conforme o modelo do Anexo II desse normativo. Ademais, não há a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Técnicos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22 da mesma norma.

18.5 Em consulta ao Processo Administrativo 23113.001093/2015-11, referente ao Contrato 80/2015, notou-se que a demanda foi feita pelo Memorando Eletrônico 3/2015-DSG (peça 38, p. 3), que não atende aos elementos mínimos exigidos pelo art. 21 da IN MP/Seges 5/2017 nem ao art. 2º do Decreto 2271/1997. No caso do Processo Administrativo 23113.022664/2013-81, relativo ao Contrato 151/2014, o pedido a ser atendido foi iniciado pelo Ofício 025/2013/Proest (peça 39, p. 3), que apresentou uma justificativa muito simplória para a contratação, e não contém outros elementos previstos nos normativos antes mencionados.

18.6 Ou seja, esses documentos não materializam o plano de aquisições nem são padronizados. A UFS ainda não possui um plano anual de aquisições, o que revela deficiência no processo de planejamento das compras da Instituição.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Resposta ao ofício de requisição;

Processo Administrativo 23113.001093/2015-11;

Processo Administrativo 23113.022664/2013-81.

Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (Sipac).



Crítérios de auditoria:

IN MP/Seges 5/2017, art. 21, inciso I;
Decreto 2271/1997, art. 2º.

Evidências:

Modelo de solicitação de compras (peça 36);
Memorando Eletrônico 3/2015 – DSG – Processo Administrativo 23113.001093/2015-11 (peça 38, p. 3);
Modelo de Requisição de materiais via Sipac (peça 37);
Ofício 025/2013/Proest – Processo Administrativo 23113.022664/2013-81 (peça 39, p. 3)

Causas:

Deficiência no processo de planejamento das contratações pela ausência de documento oficial de demanda.

Efeitos reais e potenciais:

Ausência de padronização para as demandas de aquisições da UFS (efeito real);

Comentários dos gestores:

18.7 Para esse ponto, ponderou o gestor, por meio do Ofício 274-GR-17 (peça 40, p. 2), que a IN MP/Seges 5/2017 só entrou em vigor na última semana, e que, por isso, fatos pretéritos não poderiam ser mencionados.

Análise dos comentários do gestor:

18.8 Embora, de fato, o normativo só tenha entrado em vigor recentemente, o procedimento de se iniciar uma aquisição com documento formal que contenha a justificativa da necessidade dos serviços já é disciplinado pelo Decreto 2.271/1997. Apesar de a Instituição atender em parte ao que dispõe o novo normativo, precisa padronizar o procedimento, utilizando o documento para formalização da demanda, inserto no Anexo II da IN MP/Seges 5/2017.

18.9 Nesse sentido, mantém-se o achado.

Conclusão da equipe de auditoria:

18.10 Ainda que o processo administrativo eletrônico da UFS obrigue a inserção de documento que inicia a demanda, não há um modelo padrão para a oficialização da aquisição nem normativo interno que estabeleça que as aquisições sejam solicitadas por meio de documento padrão, conforme exigência do art. 21 da IN MP/Seges 5/2017, Anexo II.

18.11 A UFS ainda não tem um plano anual de aquisições, o que dificulta a elaboração de um documento que oficializa a demanda, que contenha todos os elementos exigidos pela referida norma.

18.12 A manifestação do gestor não alterou o que foi constatado pela equipe de fiscalização.

Proposta de encaminhamento.

18.13 Determinar à Universidade Federal de Sergipe que elabore plano de ação para implementação nos processos de aquisição de documento de oficialização de demanda padronizado, nos moldes previstos no art. 21 da IN MP/Seges 5/2017, Anexo II.



Questão 7 – Os processos de aquisição selecionados na Universidade Federal de Sergipe possuem Estudos Técnicos Preliminares?

Achado 7: Não foram encontrados estudos técnicos preliminares nos Processos Administrativos 23113.001093/2015-11 e 23113.022664/2013-81.

Situação encontrada:

19. De acordo com o art. 6º, inciso XI, da Lei 8.666/1993, o projeto básico da licitação deve ser elaborado com base em indicações de estudos técnicos preliminares. Nesse mesmo sentido, o art. 15, inciso I, 'h', da IN SLTI 2/2008 dispõe que o projeto básico ou o termo de referência deve conter referências a estudos preliminares.

19.1 Em consulta realizada aos processos Administrativos 23113.001093/2015-11 (peças 45 e 74) e 23113.022664/2013-81 (peça 46), referentes aos Contratos 80/2015 e 151/2014, não foram encontrados estudos técnicos preliminares exigidos na Lei Geral de Licitações e pela IN SLTI 2/2008, informação essa confirmada pela Pro Reitoria de Administração, em entrevista.

19.2 O que se observou nesses processos é que há estimativa de preços e de quantidades, bem como justificativa da contratação, mas essas estimativas não estão materializadas em cálculos objetivos nem existe um método documentado para justificar os preços e as quantidades demandadas. As justificativas encontradas são simplórias, sem embasamento em estudos formalizados.

19.3 De acordo com o art. 24, incisos I, IV, VI, VIII e XII, da IN MP/Seges 5/2017, os processos de aquisição devem conter estudos técnicos preliminares, que abordem, no mínimo:

- a) necessidade da contratação;
- b) estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;
- c) estimativas de preços ou preços referenciais;
- d) justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;
- e) declaração da viabilidade ou não da contratação.

19.4 Ou seja, a UFS não prevê procedimentos para a elaboração dos estudos técnicos preliminares para as aquisições em geral. As informações presentes nos processos examinados não se configuram como processo de planejamento; em descumprimento, assim, ao art. 24 da IN MP/Seges 5/2017.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processo Administrativo 23113.001093/2015-11;

Processo Administrativo 23113.022664/2013-81.

CrITÉRIOS de auditoria:

Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX;

IN SLTI 02/2008, art. 15, inciso I, alínea 'h';

IN MP/Seges 5/2017, art. 24.

Evidências:

Documentação inicial do Processo Administrativo 23113.001093/2015-11, que antecedeu a



elaboração do Termo de Referência (peças 45 e 74);

Documentação inicial do Processo Administrativo 23113.022664/2013-81, que antecedeu a elaboração do Termo de Referência (peça 46).

Causas:

Ausência de procedimentos para a elaboração dos estudos técnicos preliminares para orientar as aquisições em geral da UFS, como parte do processo de planejamento das contratações.

Efeitos reais e potenciais:

Prejuízo à transparência nos processos de contratação da Instituição (efeito real);

Não atendimento pleno da necessidade que originou a contratação pela ausência dos estudos técnicos preliminares (efeito potencial);

Realização de aquisições que não atendam as demandas da organização como um todo ou sem vinculação ao Plano Estratégico Institucional (efeito potencial);

Comentários dos gestores:

19.5 Não houve manifestação do gestor quanto a esse achado.

Conclusão da equipe de auditoria:

19.6 A UFS, nos seus processos de aquisições, não prevê e nem realiza estudos técnicos preliminares para nortear o processo de contratação, orientando os setores no sentido da necessidade da elaboração de documento de oficialização da demanda, e que esse pedido esteja embasado em estudos ou elementos preliminares.

Proposta de encaminhamento

19.7 Determinar à Universidade Federal de Sergipe que apresente plano de ação que contemple procedimentos para elaboração de estudos técnicos preliminares nas próximas contratações, com intuito de realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, pesquisa de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originarem as contratações (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX). Ademais, esses estudos devem conter, segundo o art. 24, da IN MP/Seges 5/2017, no mínimo:

- a) necessidade da contratação;
- b) estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;
- c) estimativa de preços ou preços referenciais;
- d) justificativa para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;
- e) declaração da viabilidade ou não da contratação.

Achado 8: Deficiências na estimativa dos postos de trabalho em contrato de vigilância (tipos e quantidades).

Situação encontrada:

20. De acordo com o art. 15, inciso XIV, alínea 'b', da IN SLTI 2/2008, o projeto básico ou termo de referência deve conter a quantidade e qualificação da mão de obra estimada para execução dos serviços. Ainda nessa esteira, o art. 24, §1º, inciso IV, c/c o item 3.4 do Anexo III, da IN MP/Seges 5/2017, define que os estudos técnicos preliminares devem conter estimativa das quantidades,



acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.

20.1 Nesse sentido ainda, o art. 51-A da IN SLTI 2/2008 prevê que os órgãos/entidades da Administração Pública Federal deverão realizar estudos visando otimizar os postos de vigilância, de forma a extinguir aqueles que não forem essenciais, substituir por recepcionistas aqueles que tenham como efetiva atribuição o atendimento ao público e definir diferentes turnos, de acordo com as necessidades do órgão ou entidade, para postos de escala 44h semanais, visando eliminar postos de 12 x 36h que ficam ociosos nos finais de semana.

20.2 No Processo Administrativo 23113.001093/2015-11 (peça 75, p. 1-12), relativo à contratação do serviço de vigilância armada, há definição dos quantitativos de postos de trabalho, mas os estudos que embasaram esses números não constam do referido processo. Ou seja, não há documento que justifique a estimativa das quantidades que foi definida nem estudo para justificar a localização, quantidade e tipo (turno, escala) de postos de trabalho de vigilância.

20.3 Ou seja, para essa contratação não foram localizados os estudos para estimativa dos postos de trabalho, em conformidade com a legislação mencionada, demonstrando deficiência no planejamento do processo de contratação.

20.4 Em entrevista com o Pró Reitor de Administração, foi dito que há esses estudos, mas feitos informalmente.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processo Administrativo 23113.001093/2015-11;

Crítérios de auditoria:

IN SLTI 2/2008, art. 15, inciso XIV, alínea 'b';

IN MP/Seges 5/2017, art. 24, §1º, inciso IV, c/c o item 3.4 do Anexo III; e art. 51-A.

Evidências:

Documentação inicial do Processo Administrativo 23113.001093/2015-11, para estimativa dos postos de trabalho (peça 75, p. 1-12).

Causas:

Ausência de formalização dos estudos para elaboração da estimativa das quantidades de postos de trabalho.

Efeitos reais e potenciais:

Prejuízo à transparência nos processos de contratação da instituição (efeito real);

Fragilidades no processo de planejamento da instituição (efeito potencial);

Ausência de registro dos estudos para a estimativa dos postos de trabalho, para uso posterior em contratações da mesma natureza (efeito real).

Comentários dos gestores:

20.5 Não houve manifestação do gestor para esse ponto.

Conclusão da equipe de auditoria:

20.6 A UFS não documenta os estudos realizados para estimativa das quantidades de serviços a serem prestados, no planejamento da contratação. Não foi encontrado método objetivo no processo para justificar as estimativas das quantidades e tipos de postos de trabalho.



Proposta de encaminhamento

20.7 Determinar à Universidade Federal de Sergipe que elabore plano de ação para incluir, nos seus controles internos, na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, a definição e documentação do método utilizado para a estimativa de quantidades e tipos de serviços, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

Questão 8 – A Universidade Federal de Sergipe utiliza listas de verificação para atuação da Consultoria Jurídica e da Comissão de Licitação nas fases de planejamento das aquisições, seleção do fornecedor e ajustes contratuais?

Achado 9: A UFS não utiliza listas de verificação para atuação da assessoria jurídica na fase de planejamento da licitação.

Situação encontrada:

21. Um controle compensatório é aquele implantado pelos gestores para compensar deficiências em outros controles internos. Um desses controles são as listas de verificação, que têm por finalidade orientar a organização do processo, devendo ser adotadas pelo pregoeiro e equipe de apoio e pelos órgãos de assessoria, para viabilizar de forma racional e eficiente não só as licitações, como as futuras contratações.

21.1 Segundo a Orientação Normativa Seges 2, de 6 de junho de 2016, os pregoeiros e as equipes de apoio deverão adotar, nos processos de aquisição de materiais e serviços, as listas de verificação constantes dos Anexos I e II dessa orientação. Essa exigência é reforçada no art. 36 da recente IN MP/Seges 5/2017.

21.2 Em resposta à requisição de documentos deste Tribunal, por meio do Ofício 270-1/2017-TCU/Secex-SE (peça 8), que solicitou cópia da lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica, pregoeiro e comissão de licitação, nas contratações; a UFS encaminhou dois modelos dessas listas, que são utilizadas nos processos licitatórios, e que recebem a denominação de “Atos administrativos e documentos a serem verificados” (peças 41 e 42). Uma dessas listas se refere à verificação de atos iniciais do processo licitatório (planejamento). A outra lista se refere a atos do pregoeiro e equipe de apoio, para seleção do fornecedor. Não foi encaminhado modelo de lista de verificação para atuação da assessoria jurídica.

21.3 Em consulta aos Processos Administrativos 23113.001093/2015-11 e 23113.022664/2013-81, referentes aos Contratos 80/2015 e 151/2014, escolhidos por esta equipe para fiscalização, não foram encontradas listas de verificação, informação confirmada em entrevista com o Pró Reitor de Administração da UFS. Foi esclarecido que essas listas passaram a fazer parte dos processos mais recentemente.

21.4 Nesse sentido, solicitamos dois processos mais recentes para confirmar essa informação. Nos Processos Administrativos 23113.010950/2016-46 e 23113.011815/2016-18, encontramos duas listas de verificação utilizadas pelo pregoeiro e comissão de apoio na fase de planejamento e de seleção do fornecedor (peça 43, p. 41-42 e peça 44, p. 41-42). Não havia listas de verificação para atuação da assessoria jurídica. Há pareceres da assessoria, que examinam todos os itens do edital (peça 43, p. 6-8 e peça 44, p. 2-4). Mas antes desses pareceres, não há nos autos uma lista de verificação.

21.5 A jurisprudência mais recente deste Tribunal aponta para a necessidade de que seja utilizada uma lista de verificação pela assessoria jurídica, antes da emissão de seu parecer nos processos de aquisição, a exemplo do que prevê os Acórdãos 2.350 e 2.353/2016 e 2.328/2015 do Plenário deste Tribunal, das relatorias dos ministros Raimundo Carreiro, Raimundo Carreiro e Augusto Sherman, respectivamente.

**Objetos nos quais o achado foi constatado:**

Processo Administrativo 23113.001093/2015-11;

Processo Administrativo 23113.022664/2013-81.

CrITÉRIOS de auditoria:

IN MP/Seges 5/2017, art. 36;

Orientação Normativa Seges 2/2016;

Acórdãos 2.350 e 2.353/2016 e 2.328/2015 do Plenário deste Tribunal, sendo os dois primeiros da relatorias do ministro Raimundo Carreiro, e o terceiro da relatoria do ministro Augusto Sherman.

Evidências:

Modelos de listas de verificação (peça 41 e 42);

Listas de verificação das fases interna e externa da licitação (peça 43, p. 41-42 e peça 44, p. 41-42);

Parecer jurídico (peça 43, p. 6-8);

Parecer jurídico (peça 44, p. 2-4);

Causas:

Ausência de sistematização de itens a serem verificados pela assessoria jurídica na fase interna das licitações.

Efeitos reais e potenciais:

Não verificação acerca da legalidade de algum item essencial (efeito potencial);

Repetição de erros já detectados em outros certames e não examinados posteriormente (efeito potencial);

Prejuízo à transparência do processo de avaliação realizado pela assessoria jurídica para emissão dos pareceres nos processos de contratação (efeito real).

Comentários dos gestores:

21.6 Não houve manifestação do gestor para esse ponto.

Conclusão da equipe de auditoria:

21.7 Constatou-se que os controles internos compensatórios da UFS são parciais, na medida em que adota listas de verificação para atuação do pregoeiro e comissão de apoio, mas inexistem listas de verificação para atuação da assessoria jurídica na fase interna da licitação, bem como por ocasião das repactuações dos contratos. Ou seja, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação executada pela assessoria jurídica, conduzindo a uma avaliação de itens com baixo risco e de não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

Proposta de encaminhamento:

21.8 Recomendar à Universidade Federal de Sergipe que oriente sua consultoria jurídica a utilizar, nos processos de compras, listas de verificação padronizadas pela AGU, antes da emissão de pareceres, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações.



Questão 9 – O Edital, o Termo de Referência/Projeto Básico e a minuta dos contratos selecionados na Universidade Federal de Sergipe contêm elementos que contribuem para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?

Achado 10: Ausência de segregação de funções para os recebimentos provisório e definitivo.

Situação encontrada:

22. De acordo com a Lei Geral de Licitações e Contratos, o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseia-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, 'a'); e o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve se basear na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato, que não seja a mera execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, 'b').

22.1 Nesse mesmo sentido, a IN MP CGU 5/2016, art. 40, § 2º, define que o recebimento provisório dos serviços ficará a cargo do fiscal técnico, administrativo ou setorial, quando houver, e o recebimento definitivo, a cargo do gestor do contrato.

22.2 Para reforçar essa norma, a recente IN MP/Seges 5/2017, item 2.6, alíneas 'f' e 'g', do Anexo V, dispõe que deverá ser definido o método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues com relação às especificações técnicas e com a proposta da contratada, com vistas aos recebimentos provisório e definitivo.

22.3 Em consulta aos Processos Administrativos 23113.001093/2015-11 e 23113.022664/2013-81, relativos aos Contratos 80/2015 e 151/2014, incluindo uma amostra de processos de pagamentos desses dois processos, selecionados por esta equipe de fiscalização, observou-se que não houve previsão nos respectivos instrumentos contratuais para a segregação de funções para os recebimentos provisório e definitivo (peça 45, p. 19-36 e peça 46, p. 33-41).

22.4 Apesar de a Portaria 040, de 23/2/2017, da UFS/Proplan, ter designado o gestor do Contrato 80/2015, bem como o fiscal administrativo e três fiscais técnicos; não foi encontrada, no instrumento contratual, a previsão da segregação das funções para os recebimentos provisório e definitivo.

22.5 A Cláusula Segunda do Contrato 80/2015 (Das Obrigações), item 2.1.7, reza que a contratante deverá exercer a fiscalização dos serviços prestados, por servidores designados para esse fim, e atestar as notas fiscais/faturas correspondentes (peça 45, p. 20). Já a Cláusula Quarta (Do Pagamento), item 4.3, dispõe que o fiscal do contrato da UFS se manifestará pelo pagamento após constatar que o serviço foi executado de acordo com o previsto no edital (peça 45, p. 24). Ou seja, o termo contratual não faz previsão das etapas de recebimentos provisório e definitivo.

22.6 Nos Processos de Pagamentos 23113.016679/2017-24, 23113.009819/2017-7, 23113.017385/2016-48, 23113.023097/2016-52, relativos ao Contrato 80/2015, há relatórios de fiscalização, que atestam a realização dos serviços (peça 47 a 50), emitidos por fiscais técnicos do contrato; bem como fichas de acompanhamento e atestado da execução do contrato, emitidas pelo fiscal do contrato, que atestam que as cláusulas contratuais foram cumpridas. Nota-se, então, que houve a separação das atividades de fiscalização por atores diferentes, mas isso não foi materializado como recebimento provisório e definitivo. Ou seja, não foram formalizados os termos de recebimento provisório e definitivo para os serviços prestados.

22.7 No Contrato 151/2014, de igual forma, a Cláusula Sétima (Da fiscalização), diz que a fiscalização será exercida por servidores designados pelo Pró-Reitor de Planejamento (peça 46, p. 39). Não prevê o instrumento contratual os recebimentos provisório e definitivo.

22.8 No Processo de Pagamento 23113.016930/2017-60, relativo ao Contrato 151/2014, constam apenas fichas de acompanhamento e atestado da execução do contrato, que são elaboradas pela fiscal do



contrato (peça 51). Também, não foram localizados os termos de recebimento provisório e definitivos dos serviços prestados.

22.9 Ou seja, nos contratos selecionados, não houve a previsão para a segregação das funções de recebimento provisório e definitivo nem foram encontrados nos processos de pagamentos os termos de recebimentos provisório e definitivo.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processo Administrativo 23113.001093/2015-11;

Processo Administrativo 23113.022664/2013-81.

Critérios de auditoria:

Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, alíneas 'a' e 'b'.

IN MP/Seges 5/2017, item 2.6, alíneas 'f' e 'g', do Anexo V.

Evidências:

Contrato 80/2015 (peça 45, p. 19-36);

Contrato 151/2014 (peça 46, p. 33-41);

Processos de pagamentos 23113.016679/2017-24, 23113.009819/2017-7, 23113.017385/2016-48, 23113.023097/2016-52, e 23113.016930/2017-60 (peças 47 a 51).

Causas:

Deficiência na definição do modelo de gestão dos contratos.

Efeitos reais e potenciais:

Prejuízo à transparência nos processos de contratação da instituição (efeito real);

Recebimento dos serviços em desconformidade com as especificações técnicas (efeito potencial).

Comentários dos gestores:

22.10 No tocante a esse ponto, o gestor informou, mediante o Ofício 274-GR-17 (peça 40, p. 2), que a segregação de funções entre fiscais técnicos, fiscais administrativos e gestor de contrato está prevista na Portaria GR 1.288, de 14 de agosto de 2015 (peça 52).

Análise dos comentários do gestor:

22.11 De fato, há previsão em normativo da UFS da designação dos atores da fiscalização dos contratos de prestação de serviços. O que ocorre, que foi detectado como anormalidade, é que não há previsão nos termos contratuais de quais atores serão responsáveis pelos recebimentos provisório e definitivo. Nesse mesmo sentido, não foi encontrado nos processos de aquisição selecionados os termos de recebimentos provisório e definitivo. Mantém-se assim o achado.

Conclusão da equipe de auditoria:

22.12 Nos Contratos 80/2015 e 151/2014, não há previsão nos instrumentos contratuais das etapas de recebimento provisório e definitivo dos serviços prestados. Não há, por conseguinte, a previsão de dupla instância de recebimento. Ademais, nos processos de pagamentos, relativos a essas contratações, não constam os termos de recebimento provisório e definitivo dos serviços prestados, cabendo recomendação à Instituição.

22.13 A manifestação do gestor não alterou o entendimento sobre a questão.

**Proposta de encaminhamento:**

22.14 Recomendar à Universidade Federal de Sergipe que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:

a) o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, 'a');

b) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, que deve se basear na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato, que não seja a mera execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, 'b');

c) os termos de recebimento provisório e definitivo constem dos processos de pagamentos.

Achado 11: Ausência de definição quanto ao critério de reajuste dos preços.**Situação encontrada:**

23. O Contrato 151/2014-UFS, que tem por objeto “a contratação de empresa especializada em alimentação e nutrição, para prestação de serviços de preparo, fornecimento e distribuição de refeições (almoço e jantar), objetivando atender o Restaurante Universitário (RESUN)” foi celebrado em 17/10/2014 com a empresa Coelfer Ltda. ME (CNPJ 73.922.361/0001-69, apostilado para 73.922.361/0002-40), com base em dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993, ou seja, para contratação de remanescente de serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão do contrato celebrado pelo licitante vencedor do pregão eletrônico 152/2013.

23.1 Tal contrato contempla, como regra para reajuste, apenas o item 9.7 da cláusula nona (peça 46, p. 40), segundo o qual “não se admitirá qualquer reajuste de preços nos primeiros 12 (doze) meses de contrato, o que não impede a análise e o atendimento de pedido da contratada expresso, justificado e por escrito que diga respeito a reequilíbrio econômico-financeiro”.

23.2 Já o Contrato 80/2015, derivado do pregão eletrônico 95/2015 e celebrado com a empresa Multseg Sistemas de Segurança Ltda. (CNPJ 04.966.422/0001-77), cujo objeto se refere à prestação de serviços de vigilância armada nas dependências da UFS, estipula apenas, como cláusula de reajuste (cláusula sétima), que após doze meses poderá o contrato “ser renovado e reajustado, mediante acordo entre as partes, cujo índice percentual de reajuste será o estabelecido oficialmente pelo Governo para contratos dessa natureza” (peça 45, p. 27).

23.3 Vê-se, portanto, que em ambos os casos não foram estipuladas nos contratos cláusulas que contivessem informações mínimas necessárias e suficientes ao reajustamento de seus valores, como a data-base, a periodicidade, e a forma correta de reajustamento, que seria sob a modalidade de repactuação prevista nos arts. 37 e 38 da IN SLTI 2/2008, fato que viola os art. 40, inciso XI, c/c o art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993.

23.4 Além disso, os arts. 53 e 54 da recente IN MP 5/2017, que entrou em vigor no dia 23/9/2017, estabelecem que o ato convocatório e o contrato de serviço continuado deverão indicar o critério de reajustamento de preços, que deverá ser sob a forma de reajuste em sentido estrito, com a previsão de índices específicos ou setoriais, ou por repactuação, pela demonstração analítica da variação dos componentes dos custos, esta última para o caso de contratações de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

23.5 Cabe destacar, ainda, que, no caso do Contrato 80/2015, apesar de conter cláusula com menção genérica a índice de reajustamento, na prática foi realizada apenas, até o final da auditoria, uma



repactuação de preços com base na variação efetiva dos custos de mão de obra e com obediência ao intervalo mínimo de doze meses para a primeira repactuação a contar da data-base da convenção coletiva da categoria dos vigilantes, em conformidade, portanto, com os arts. 37 e 38 da IN/SLTI 2/2008.

23.6 Com relação ao reajuste dos valores do Contrato 151/2014, está sendo utilizada para tanto a variação de índices gerais de preços e tal impropriedade será abordada em achado específico adiante.

Objetos nos quais foi constatado:

Contrato 80/2015;

Contrato 151/2014.

Critério de auditoria:

Arts. 40, XI, e 55, III, da Lei 8.666/1993;

Arts. 37 e 38 da IN SLTI 2/2008;

Arts. 53 e 54 da recente IN MP 5/2017.

Evidências:

Cláusula nona do Contrato 151/2014 (peça 46, p. 39-40);

Cláusula sétima do Contrato 80/2015 (peça 45, p. 27).

Causas:

Deficiência na definição do modelo de gestão dos contratos.

Efeitos reais e potenciais do achado:

Prejuízo à transparência nos processos de contratação da instituição;

Insegurança jurídica e dificuldade na apreciação de pedidos de reajuste/repactuação de preços (efeitos reais);

Prejuízo aos cofres públicos (efeito potencial).

Comentários dos gestores:

23.7 Não houve comentários.

Conclusão da equipe de auditoria:

23.8 A UFS não tem adotado, nas minutas de contrato que acompanham os editais de licitação, cláusulas de reajustamento com todas as informações exigidas na Lei 8.666/1993 e nas normas infralegais. Tal falha traz insegurança jurídica e dificuldade na apreciação de pedidos de reajuste/repactuação de preços em face à variação do custo de produção dos serviços contratados, o que poderá conduzir a uma elevação de preços contratuais além do devido, dando causa a prejuízos aos cofres públicos.

Proposta de encaminhamento.

23.9 Dar ciência à Universidade Federal de Sergipe sobre a ausência de definição precisa quanto ao critério de reajuste dos preços, identificada nos Contratos 151/2014 e 80/2015, o que afronta os arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, conjugados com os arts. 37 e 38 da IN/SLTI 2/2008, com vistas à adoção de providências internas que previnam esse tipo de ocorrência.



Questão 10 - A gestão dos contratos selecionados na Universidade Federal de Sergipe é realizada de forma a contribuir para obtenção da solução contratada?

Achado 12: Utilização diversificada de variação de índices gerais de preços como critério de reajuste do valor contratual de serviços de natureza contínua.

Situação encontrada:

24. Diante da ausência de critério definido para o reajuste dos preços do Contrato 151/2014 (prestação de serviços de preparo, fornecimento e distribuição de refeições - almoço e jantar), conforme descrito no achado 11, a contratada apresentou o primeiro pedido de reajuste com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC (peça 54, p. 11 a 13), de que resultou um reajuste de 6,3444%, fazendo com que o preço unitário da refeição passasse de R\$9,80 (peça 53, p.38) para R\$10,42, com efeito financeiro retroativo a 8/11/2014, consoante primeiro termo aditivo ao contrato, de 12/5/2015 (peça 55, p. 28).

24.1 O segundo reajuste foi apresentado em 13/11/2015 e concedido por meio do quarto termo aditivo, de 30/11/2016, só que desta vez foi utilizada no cálculo a variação do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), de que resultou um reajuste de 10,098539% no preço unitário da refeição, que passou de R\$10,42 para R\$ 11,47, com efeito financeiro retroativo a 9/11/2015 (peça 56, p. 22 a 25 e 40 a 41).

24.2 Já o terceiro pedido de reajuste foi apresentado pela contratada em 19/12/2016, também com base na variação do IGP-M (peça 56, p. 44 a 47), que alcançou o percentual de 8,798528%, para elevar o preço unitário de R\$11,47 para R\$12,48. Tal reajuste ainda não havia sido concedido até o término da auditoria.

24.3 De plano, observa-se como irregularidade a utilização diversificada de índices gerais de preços para o cálculo de reajuste dos preços ao longo do tempo, já que tal prática pode resultar em prejuízo ao Erário. Conforme se vê no quadro abaixo, entre 11/2013 e 10/2016 a variação acumulada do índice composto (combinação de INPC e IGP-M – linha na cor amarela) utilizado nos pedidos de reajuste do contrato resultará no percentual de 27,38% ao passo que, se fosse utilizado no mesmo período o IPC-A/IBGE (que é o índice de reajuste de insumos e materiais previsto no art. 30-A, §2º, II, da IN SLTI 2/2008 nos casos de ausência de índices setoriais), a variação alcançaria 26,39%, ou seja, cerca de um ponto percentual a menos no valor do preço unitário da refeição, o que significa que, se consideradas as 800.000 refeições previstas ao ano, haveria uma despesa adicional anual indevida de R\$72.000,00:

Evolução Comparativa entre os Índices Gerais de Preços e os Índices Aplicados ao Contrato 151/2014

Preço inicial da refeição (11/2013): R\$ 9,80	Período de Reajuste		
Índice de Reajuste ¹	11/2013 a 10/2014	11/2014 a 10/2015	11/2015 a 10/2016 ²
IGP-M (FGV) ¹	2,9460000%	10,0985400%	8,7985300%
IGP-M acumulado	2,9460000%	13,3420430%	23,3144766%
Preço Projetado (R\$)	10,09	11,11	12,08
INPC (IBGE) ¹	6,3444200%	10,3308300%	8,5049000%
INPC acumulado	6,3444200%	17,3306812%	27,3095384%
Preço Projetado (R\$)	10,42	11,50	12,48
IPC-A (IBGE) ¹	6,5872400%	9,9293200%	7,8738600%
IPC-A acumulado	6,5872400%	17,1706281%	26,3964794%
Preço Projetado (R\$)	10,45	11,48	12,39
Índice Contrato ³	6,3444200%	10,098539%	8,7985280%



Índice contrato acum.	6,3444200%	17,0836527%	27,3852907%
Preço Reajustado (R\$)	10,42	11,47	12,48

1-Índices obtidos em <https://www3.bcb.gov.br/CALC/DAADO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>;

2-Reajuste requerido, mas não concedido até o término da auditoria;

3-Índice composto com a variação do INPC no período de 11/2013 a 10/2014 e a variação do IGP-M no período de 11/2014 a 10/2016.

24.4 Há que se destacar ainda que o objeto do Contrato 151/2014 é de prestação de serviços continuados que utiliza na sua composição dos preços, ainda que em pequena parcela, mão-de-obra com dedicação exclusiva, razão pela qual a espécie de reajustamento corretamente aplicável seria a repactuação de preços, condicionada à demonstração analítica da variação efetiva do custo de produção do serviço contratado, conforme preconizado no art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993, conjugado com os arts. 4º, inciso I, e 5º do Decreto 2.271/1997. Nesse caso, apenas para os itens de insumos e materiais seria admitido o reajuste com base em índices oficiais, caso previamente definidos no contrato, desde que guardassem a “maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE”, conforme consta do art. 37 c/c o já mencionado art. 30-A, §2º, II, ambos da IN/SLTI 2/2008.

24.5 À época do Pregão 152/2013, a atual contratada e outras empresas licitantes, inclusive a vencedora (Boa Mesa Alimentos e Serviços Eireli) foram instadas a apresentar uma planilha sintética de custos, e na planilha da Coelfer Ltda. (peça 57) pode-se perceber que a parcela de mão-de-obra no preço do serviço representaria apenas 12,5% (1,37/10,98). Não consta do processo de contratação, no entanto, documento comprobatório de que tenha sido exigida da contratada, por ocasião do convite para assumir a parcela remanescente da prestação do serviço, a planilha analítica de formação do preço inicial do contrato (R\$9,80/refeição). Tal omissão representa dificuldade adicional para a comprovação da variação nos custos por ocasião de pedidos de repactuação.

24.6 Há que se ressaltar, porém, que a nova Instrução Normativa MP/Seges 5/2017, que sucedeu a IN/SLTI 2/2008 e passou a vigorar em 23/9/2017, trouxe a inovação de admitir em seu art. 61, §4º, nos contratos de serviços continuados que sejam preponderantemente formados pelos custos dos insumos, a exemplo de contratos de fornecimento de refeições, a aplicação de índice geral de correção monetária, assim como de índices específicos ou setoriais, como critério de reajuste contratual em sentido estrito, desde que tais índices estejam previstos no contrato. Assim, no caso do Contrato 151/2014, a despeito de não trazer especificação de índice de reajuste, seria aceitável a utilização do IPC-A em resposta aos pedidos de reajuste, por ser o indicador oficial do Governo Federal para aferição das metas inflacionárias. O que não se pode admitir, contudo, é a sua utilização ao longo do tempo de forma combinada com outro índice geral, dada a absoluta falta de amparo legal para esse tipo de procedimento e o risco de se produzir distorções no reajuste, conforme demonstrado na tabela acima.

24.7 Em todo o caso, conforme se verá no achado 15 mais adiante, o preço atual praticado no Contrato 151/2014 não se revela compatível com o preço praticado no mercado, representado pelo preço decorrente de licitação recente realizada pela própria UFS e pelo preço contratado por outras instituições de ensino superior para objeto semelhante, daí porque eventual alteração do preço desse contrato, se houver, deverá ser por meio de repactuação para reduzir o preço atual.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 151/2014 - preparo, fornecimento e distribuição de refeições.

Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 151/2014

Quarto Termo Aditivo ao Contrato 151/2014



Critérios de auditoria:

- Art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993;
- Arts. 4º, inciso I, e 5º do Decreto 2.271/1997;
- Art. 30, §2º, da IN/SLTI 2/2008.

Evidências:

- Cláusula quinta – preço inicial do Contrato 151/2014 (peça 53, p. 38);
- Primeiro pedido de reajuste (peça 55, p.11 a 13);
- Concessão do primeiro reajuste – 1º Termo Aditivo (peça 55, p. 28);
- Segundo pedido de reajuste (peça 56, p. 22 a 25);
- Quarto Termo Aditivo ao Contrato 151/2014 (peça 56, p. 40 a 41);
- Terceiro pedido de reajuste (peça 56, p. 44 a 47);
- Planilha sintética de composição de preço da Coelfer Ltda. apresentada no pregão 152/2013 (peça 57).

Causas:

- Ausência de critérios de reajuste/repactuação de preço no termo do Contrato 151/2014

Efeitos reais e potenciais:

- Insegurança jurídica na apreciação de pedidos de reajustamento (efeito real);
- Desequilíbrio na equação econômico-financeira do contrato, com possibilidade de danos aos cofres públicos (efeito potencial).

Comentários dos gestores:

No que concerne ao Achado 12, a despeito da ausência do índice de reajuste no contrato 151/2014, foram adotadas as medidas de verificação de menor impacto em cada reajuste concedido. Note-se que a escolha do IGP-M no segundo reajuste ao contrato 151/2014 permitiu um ganho maior que se tivesse sido adotado o IPCA desde o início. A tabela “Evolução comparativa entre os Índices Gerais de Preços e os Índices aplicados ao contrato 151/2014” demonstra isso. Avaliamos como oportuna a orientação quanto ao novo reajuste que está sendo objeto de acurada análise por parte da Administração (peça 12, p. 2, item 3).

Análise dos comentários do gestor:

24.8 Deve ser mantido o achado, pois, diferentemente do que afirma o gestor, além da utilização indevida, nos reajustes, de diversificação de índices gerais de preço, nem sempre foi observado o menor impacto, haja vista que o primeiro reajuste ocorreu com base no INPC, que foi superior ao IGP-M. Apenas no segundo reajuste é que foi utilizado o IGP-M, cuja variação fora inferior à do INPC, de forma que, na acumulação dos reajustes, o índice composto apresentou variação similar à do IPC-A, que era o índice previsto na IN SLTI 2/2008 como o índice geral a ser aplicado na ausência de índices setoriais. De qualquer forma, a continuidade dessa diversificação de índices poderia levar a distorções no reajuste, com possibilidade de prejuízo ao Erário.

Conclusão da equipe de auditoria:

24.9 A utilização diversificada de índices gerais de preços ao longo do tempo para o reajustamento de preços do Contrato 151/2014 não encontra respaldo legal, não está prevista no contrato e poderá gerar desequilíbrio na equação econômico-financeira do contrato ao longo do tempo.

**Proposta de encaminhamento:**

24.10 Dar ciência à Universidade Federal de Sergipe sobre a utilização irregular de índices gerais diversos e não previstos em edital e nem no próprio termo de contrato dele derivado, identificada nos reajustes concedidos no preço do Contrato 151/2014 por meio do primeiro e quarto termos aditivos, o que afronta o disposto no art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993, conjugado com os arts. 4º, inciso I, e 5º do Decreto 2.271/1997, com vistas à adoção de providências internas que previnam esse tipo de ocorrência.

Achado 13: Ausência de designação formal de preposto por parte da empresa contratada.**Situação encontrada:**

25. Conforme o art. 68 da Lei 8.666/1993, o contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.

25.1 Não consta nos autos dos Processos Administrativos 23113.001093/2015-11 e 23113.022664/2013-81 a designação formal de prepostos por parte das empresas contratadas para acompanhar a prestação e controle dos serviços objetos dos Contratos 80/2015 e 151/2014. Informou-se que haveria representantes das contratadas para acompanhar a execução dos objetos, mas isso informalmente.

25.2 Apesar de ser uma falha formal, é por meio desse preposto perfeitamente identificado que a contratante se dirigirá à contratada nos assuntos relativos à execução do contrato, uma vez que é vedado aos servidores do órgão/entidade contratante praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo do exercício do poder de mando sobre os empregados terceirizados

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processo Administrativo 23113.001093/2015-11;

Processo Administrativo 23113.022664/2013-81.

Crítérios de auditoria:

Lei 8.666/1993, art. 68.

art. 10, inciso I, da IN MP/SLTI 2/2008;

art. 44 da IN MP/Seges 5/2017.

Evidências:

Processo Administrativo 23113.001093/2015-11 – fases de edital, seleção e contratação (peças 45 e 74);

Processo Administrativo 23113.022664/2013-81 - fases de edital, seleção e contratação (peça 46).

Causas:

Deficiência na definição do modelo de gestão dos contratos.

Efeitos reais e potenciais:

Prejuízo à transparência nos processos de contratação da instituição (efeito real);

Dificuldade ou impossibilidade de responsabilizar a contratada (efeito potencial).

Comentários dos gestores:

25.3 Não houve manifestação do gestor para esse ponto.



Conclusão da equipe de auditoria:

25.4 Houve falhas na gestão dos Contratos 80/2015 e 151/2014, uma vez que não ocorreu a designação de prepostos por parte das contratadas para atuarem na fiscalização da execução desses instrumentos contratuais, em descumprimento ao art. 68 da Lei 8.666/1993, cabendo ciência à UFS.

Proposta de encaminhamento:

25.5 Dar ciência à Universidade Federal de Sergipe acerca da ausência no processo administrativo de contratação da designação formal do preposto responsável por representar a empresa contratada durante a execução contratual, em desconformidade ao art. 68 da Lei 8.666/1993.

3. ACHADOS NÃO DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA.

Achado 14: Fornecimento de refeição com preço subsidiado a servidores da UFS, inclusive professores, e a empregados terceirizados, de forma acumulada com o pagamento de auxílio/vale alimentação.

Situação encontrada:

26. A partir dos Relatórios Gráficos de Refeições Servidas por Período, que são juntados a cada processo de pagamento mensal das faturas apresentadas no âmbito da execução do Contrato 151/2014, observou-se que, além dos alunos de graduação e pós-graduação, também os servidores administrativos, servidores professores e os empregados terceirizados estão sendo beneficiados com subsídio no preço das refeições servidas no restaurante universitário (Resun) do campus da UFS de São Cristóvão, apesar de já serem beneficiados com auxílio alimentação, no caso dos servidores, e com tíquete alimentação, no caso dos empregados terceirizados, o que caracteriza ilegalidade decorrente de usufruto em duplicidade de um mesmo benefício.

26.1 No caso dos servidores da UFS, a ilegalidade na concessão desse subsídio decorre do que dispõe a Lei 8.460/1992, em cujo art. 22, §5º, consta que “o auxílio-alimentação é inacumulável com outros de espécie semelhante, tais como auxílio para a cesta básica ou vantagem pessoal originária de qualquer forma de auxílio ou benefício alimentação” (grifos não constam do original). No caso dos terceirizados, a indenização correspondente à alimentação já é custeada pelas empresas empregadoras, que repassam esse custo à UFS, conforme planilhas de composição e formação de preço que integram os respectivos contratos de terceirização (exemplo à peça 58, p. 19), e tais contratos são pagos mensalmente pela universidade. Assim, a UFS incorre em duplo pagamento desse item de custo com alimentação de terceirizados quando admite que esses empregados usufruam de refeição subsidiada no restaurante universitário.

26.2 Tome-se como exemplo o Relatório Gráfico de Refeições Servidas relativo ao período de 21/10/2016 a 08/11/2016 constante do processo de pagamento 25265/2016 (peça 59, p.4-8), onde se pode ver que na coluna “Tipo Vínculo” estão relacionadas as categorias “Docente”, “Servidor Nível Superior”, “Servidor Nível Fundamental/Médio” e “Terceirizados”, sendo que, para cada refeição que à época custou à UFS o preço de R\$10,42 (sem o reajuste), houve pagamento de apenas R\$2,00 por parte das duas primeiras categorias e de R\$1,00 por parte das duas últimas categorias citadas, conforme tabela de taxas divulgada pela UFS em seu sítio na Internet (peça 60, p.3).

26.3 Para se ter uma estimativa do impacto da concessão desse subsídio ilegal que vem sendo usufruído por aquelas categorias de usuários do Resun, foi selecionada uma amostra não estatística composta pelos Processos de pagamento 022070/2015 (peças 61, p.3-12), 022230/2015 (peça 62, p.1-11), 025115/2016 (peça 63), 025265/2016 (peça 64, p.1-8) e 016930/2017 (peça 65, p. 3-14), cujos Relatórios Gráficos de Refeições servidas revelaram que mensalmente ocorre uma concessão de subsídio ilegal correspondente a uma média de 4,12% incidente sobre o valor de faturamento, conforme demonstrado no anexo III, o que representa uma despesa irregular anual de cerca de **R\$ 378.000,00**, se



considerada a estimativa contratual anual de fornecimento de 800.000 refeições a um preço de unitário de R\$ 11,47.

26.4 O Regimento Interno do Resun foi aprovado pela Resolução 17/1987 do Conselho Universitário e em seu art. 19 (peça 66, p.7) consta que os usuários serão divididos em quatro categorias (estudantes e pessoal de apoio operacional; servidores técnico-administrativos de nível médio; professores e servidores técnico-administrativos de nível superior; e eventuais) para fins de pagamento das taxas de utilização, mas não há informação sobre os parâmetros de fixação do valor dessas taxas à luz da legislação atual que já concede auxílio alimentação em pecúnia aos servidores públicos e veda a acumulação de benefícios de espécie semelhante. Apenas consta do art. 3º, inciso VII, desse Regimento que a tabela de taxas para as refeições servidas será proposta ao reitor pelo conselho de administração do Resun (peça 66, p. 2-3), e no art. 27 consta que os valores das taxas serão atualizadas com base no índice de reajuste salarial dos funcionários da UFS. Já o art. 180 do regimento interno da Reitoria prescreve que o restaurante universitário (Resun) vincular-se-á ao gabinete do reitor (peça 79, p. 38). Assim, a análise conjunta dessas citadas normas regimentais leva à conclusão de que a responsabilidade pela definição do valor das taxas para utilização do refeitório recai sobre o reitor da instituição.

26.5 No caso do restaurante do Campus da UFS na cidade de Lagarto/SE, o funcionamento do refeitório foi iniciado no dia 16/8/2017 apenas para os estudantes, com o pagamento da taxa de R\$1,00 por refeição, mas a UFS pretende ampliar esse atendimento aos servidores e funcionários terceirizados, conforme nota divulgada na Internet naquele mesmo dia (peça 67), muito provavelmente sob o pagamento de taxas subsidiadas, já que informa que faltaria definir o preço a ser cobrado, deixando em aberto a possibilidade de ser cobrado preço abaixo do custo, razão pela qual a determinação corretiva deve ter também um caráter preventivo, para estender seus efeitos a todos os *campi* da instituição.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

- Contrato 151/2014 – preparo, fornecimento e distribuição de refeições;
- Processo de pagamento 25265/2016;
- Processo de pagamento 022070/2015;
- Processo de pagamento 022230/2015;
- Processo de pagamento 025115/2016;
- Processo de pagamento 016930/2017.

Crítérios de auditoria:

- Art. 22, §5º, da Lei 8.460/1992.

Evidências:

- Planilha de composição de custo inicial do Contrato 80/2015 (peça 58, p. 17);
- Processo de pagamento 25265/2016 (peça 64, p.1-8);
- Nota sobre acesso ao Resun do Campus da UFS-São Cristóvão/SE (peça 60, p. 3);
- Processo de pagamento 022070/2015 (peças 61, p. 3-12);
- Processo de pagamento 022230/2015 (peça 62, p. 1-11);
- Processo de pagamento 025115/2016 (peça 63);
- Processo de pagamento 016930/2017 (peça 65, p. 3-14);
- Nota divulgada pelo Campus da UFS-Lagarto/SE (peça 67);
- Art. 19 do Regimento Interno do Resun (peça 66, p. 7);

Anexo IV deste Relatório de Fiscalização.

Causas:

Falta de atualização do Regimento Interno do restaurante universitário;

Dificuldade em vencer a pressão exercida por servidores e terceirizados para manter o subsídio ilegal.

Efeitos reais e potenciais:

Dano aos cofres públicos com o custeio de benefício em duplicidade (efeito real).

Responsáveis:

Ângelo Roberto Antonioli, reitor da UFS, CPF 973.238.618-53.

Comentários dos gestores:

Referente ao Achado 14, a utilização do Restaurante Universitário/RESUN do campus São Cristóvão é regulamentada pela Resolução nº 17/87/CONSU. De acordo com a citada Resolução, a administração do RESUN é realizada por Conselho de Administração próprio (CONARESUN), órgão colegiado composto pelo Pró-Reitor de Assuntos Estudantis, pelo Diretor do RESUN e por representantes da comunidade acadêmica (discentes, docentes e técnico-administrativos). Estabelece, ainda, a citada Resolução em seu art. 3º, inc. V, que compete ao CONARESUN propor as modificações ao regimento interno do Resun. A PROEST já demandou às entidades competentes que apresente as indicações para designação dos membros do CONARESUN e, tão logo a nova composição seja efetivada, será deliberado no âmbito do Conselho acerca das alterações regimentais necessárias para adequar o funcionamento do Restaurante Universitário à legislação vigente. Quanto ao Restaurante Universitário do campus Lagarto, cujo funcionamento iniciou-se em agosto do corrente, é oportuno destacar que a instituição adotou orientação emitida pela Auditoria Interna da UFS para que o fornecimento de refeições com o valor subsidiado restrinja-se a usuários com perfil de atendimento previsto no PNAES. Quanto aos demais usuários da comunidade acadêmica, a instituição encontra-se em processo de análise da viabilidade técnica de alteração dos sistemas eletrônicos de controle (SIGAA) para cadastramento de usuários com perfis de preços diferenciados (valor da refeição não subsidiada). Enquanto não houver a disponibilidade técnica para a cobrança de valores diferenciados, o acesso ao Restaurante Universitário do campus de Lagarto ficará restrito aos discentes (peça 12, p. 5, item 8).

Análise dos comentários do gestor:

26.6 As justificativas não procedem, pois o dispositivo legal mencionado (art. 22, §5º, da Lei 8.460/1992, foi introduzido no texto da lei por meio de sucessivas medidas provisórias que culminaram com a Lei 9.527/1997. Portanto, se a atualização do regimento interno do Resun e sua adequação à legislação vigente dependeria de convocação do Conselho de Administração próprio (CONARESUN), este já deveria ter se reunido há muitos anos atrás para proibir essa concessão ilegal descrita no achado.

Conclusão da equipe de auditoria:

26.7 A UFS tem fornecido refeição no campus de São Cristóvão/SE com preços subsidiados a servidores, inclusive professores, e a empregados terceirizados, o que viola a lei e caracteriza duplicidade de pagamento para um mesmo benefício. Nesse caso, estas categorias de usuários devem pagar, pelo acesso ao restaurante, o preço de custo da refeição, e não o preço com subsídio. A norma que regula o uso desse restaurante universitário está bastante defasada e, por essa razão, necessita se adequar aos limites legais impostos para a concessão de refeição subsidiada.

26.8 O campus da UFS na cidade de Lagarto/SE informou que vai estender o serviço do restaurante a servidores e terceirizados e que faltaria definir o preço a ser cobrado, deixando margem para a concessão de subsídio para essas categorias de usuários, fato que requer medida preventiva quanto a essa possível concessão.



26.9 Assim, além de ser necessária a audiência do reitor da UFS, Ângelo Roberto Antonioli, para que apresente justificativas sobre o ato de autorizar que os servidores administrativos, servidores professores e os empregados terceirizados sejam beneficiados com subsídio no preço das refeições servidas no restaurante universitário (Resun) do campus de São Cristóvão, é necessário fixar prazo para a universidade adotar medidas corretivas da ilegalidade.

26.10 Esse tipo de irregularidade pode estar ocorrendo também em outras instituições federais de ensino superior, o que recomenda a adoção de medidas preventivas por parte do Ministério da Educação sob a forma de norma de orientação, o que demanda o encaminhamento à Secex-BA, unidade consolidadora da FOC, para que faça recomendação ao Ministério da Educação que expeça orientação geral acerca da vedação legal para concessão desse tipo de benefício, uma vez que tal ilegalidade pode estar ocorrendo em outras instituições federais de ensino superior.

Proposta de encaminhamento:

26.11. Ouvir em audiência, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, Ângelo Roberto Antonioli (CPF 973.238.618-53), reitor da UFS, para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa para a concessão aos servidores públicos, inclusive professores da instituição, e aos funcionários terceirizados, conforme tabela de preços divulgado no sítio da instituição na Internet, de subsídio no preço cobrado por refeições servidas no restaurante do campus de São Cristóvão, considerando, no primeiro caso, a vedação legal prevista no art. 22, §5º, da Lei 8.460/1992, que proíbe a concessão de benefício dessa natureza de forma cumulada com a concessão de auxílio-alimentação, e, no segundo caso, por caracterizar duplicidade de pagamento de custo de vale alimentação previsto nas planilhas de composição e formação de preço dos serviços terceirizados.

26.12 Determinar à Universidade Federal de Sergipe, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 251 do Regimento Interno/TCU, que comprove ao Tribunal, no prazo de quinze dias a contar da ciência da notificação, a adoção das medidas corretivas necessárias e suficientes que impeçam a concessão aos servidores públicos, inclusive professores da instituição, e aos funcionários terceirizados de subsídio no preço cobrado por refeições servidas nos restaurantes instalados em seus *campi*, considerando, no primeiro caso, a vedação legal prevista no art. 22, §5º, da Lei 8.460/1992, que proíbe a concessão de benefício dessa natureza de forma cumulada com a concessão de auxílio-alimentação, e, no segundo caso, por caracterizar duplicidade de pagamento de custo de vale alimentação previsto nas planilhas de composição e formação de preço dos serviços terceirizados.

26.13 Encaminhar à Secex-BA, unidade consolidadora da FOC, cópia das evidências relativas ao Achado 14 (*concessão aos servidores públicos e aos funcionários terceirizados de subsídio irregular no preço cobrado por refeições servidas no restaurante universitário*), para que analise a possibilidade de, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, propor recomendação ao Ministério da Educação para avaliar a conveniência e a oportunidade de orientar as instituições federais de ensino superior sobre a vedação de concessão aos servidores públicos, inclusive professores, e aos funcionários terceirizados de subsídio no preço cobrado por refeições servidas nos restaurantes instalados em seus respectivos *campi*, considerando, no primeiro caso, a vedação legal prevista no art. 22, §5º, da Lei 8.460/1992, que proíbe a concessão de benefício dessa natureza de forma cumulada com a concessão de auxílio-alimentação, e, no segundo caso, por caracterizar duplicidade de pagamento de custo de vale alimentação previsto nas planilhas de composição e formação de preço dos serviços terceirizados.

Achado 15: Prorrogação de contrato sem demonstração adequada da vantajosidade do preço praticado.

Situação encontrada:

27. Para melhor contextualizar a descrição desse achado, convém de início frisar que, conforme dito no item 123 acima, o Contrato 151/2014-UFS (serviços de preparo, fornecimento e distribuição de



refeições para o Restaurante Universitário - Resun) sobreveio após rescisão consensual do contrato do licitante vencedor do pregão eletrônico 152/2013, cujo preço praticado, assumido posteriormente pelo Contrato 151/2014, é objeto de questionamento neste Tribunal no processo de representação TC 004.465/2014-8. Nesse processo, foi proferido o Acórdão 3.524/2017- TCU-1ª Câmara, sob relatoria do Ministro Bruno Dantas (peça 73), em que foi determinada a realização de audiência dos gestores da UFS para as seguintes irregularidades: insuficiência na motivação do preço de referência; ausência de critérios objetivos para a desclassificação de propostas; e desclassificação irregular de propostas de licitantes mais vantajosas. O processo ainda se encontra pendente de instrução de mérito e de consequente apreciação definitiva por parte do Tribunal.

27.1 Com esse questionamento do preço contratado, a etapa de avaliação da prorrogação do Contrato 151/2014 constituiria uma relevante oportunidade para que a UFS, com vistas a atender o disposto no art. 57, II, da Lei 8.666/1993, verificasse se o preço praticado no contrato seria ou não vantajoso para a administração pública e, consequentemente, se haveria ou não a continuidade da contratação. Assim, por ocasião da aproximação do fim da vigência do Contrato 151/2014, que se daria em 16/10/2016, a fiscal do contrato e coordenadora de produção do restaurante universitário (Resun), Bárbara Rafaela Santos da Rocha, efetuou pesquisa de preço do serviço junto a três fornecedores do ramo de alimentação, sendo um deles a própria empresa contratada, a Coelfer Ltda. Dessa pesquisa de preços resultou o valor médio de **R\$ 16,96/refeição** (peça 69, p. 32), superior, portanto, ao preço até então vigente no contrato, de **R\$ 11,47/refeição**. Com isso, tanto a fiscal do contrato, Bárbara Rafaela Santos da Rocha, como o diretor do Resun, José Aírto Batista, encaminharam em 29/8/2016 à Coordenação de Programas, Convênios e Contratos (Copec) a referida pesquisa de preços com manifestação pela existência de vantagem econômica no preço do Contrato 151/2014 para fins de sua segunda prorrogação (peça 68, p. 2). Como consequência, foi celebrado o terceiro termo aditivo ao contrato, em 14/10/2016, que prorrogou a vigência do instrumento até 16/10/2017 (peça 69, p. 33-34).

27.2 Ocorre, primeiramente, que os orçamentos que fundamentaram essa pesquisa de preços (peça 68, p. 5 a 7) não foram juntados ao processo de prorrogação do contrato, o que levou a equipe de auditoria do Tribunal à realização de uma requisição específica para obter tais orçamentos (item 4 do Ofício de Requisição 270-3/2017-TCU/Secex-SE - peça 32, p. 1). Em segundo lugar, tal pesquisa de preços não deveria ter incluído a própria empresa contratada, dado o seu interesse evidente de majorar uma proposta de preços com vistas a justificar a manutenção de seu contrato e até mesmo fundamentar reajuste de seu valor atual. Além disso, a fiscal do contrato deixou de contemplar na sua pesquisa uma consulta de preços ao Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br, conforme orientação vigente à época prevista no art. 2º, inciso I, da IN SLTI 5/2014, e ignorou por completo, com inobservância do inciso III desse mesmo artigo, o resultado do Pregão Eletrônico 65/2016 levado a efeito pela própria UFS para contratação de objeto quase idêntico para seu Campus na cidade de Lagarto/SE, distante apenas 79 Km do Campus de São Cristóvão/SE. Nesse pregão, a empresa vencedora, PRS Alimentação e Serviços Ltda. (CNPJ 18.711.453/0001-91), cotara o preço unitário de **R\$ 8,11/refeição** (R\$1.297.600/160.000 refeições), tendo sido adjudicado o objeto em 8/8/2016 e homologado o certame em 15/8/2016 (peça 70, p. 42 e peça 71, p. 1). Ou seja, teria havido tempo suficiente, portanto, para que a fiscal do contrato, assim como o diretor do Resun, que cancelou a pesquisa de preços, tivessem conhecimento desse resultado e pudessem utilizá-lo na verificação da vantajosidade do preço então praticado no âmbito do Contrato 151/2014.

27.3 O mapa de disputa por lances naquele Pregão Eletrônico 65/2016 revela que a própria empresa contratada do Contrato 151/2014 participara da disputa (Coelfer Ltda., CNPJ 73.922.361/0002-40), onde chegou a propor, na fase final dos lances, o preço unitário de **R\$ 10,71/refeição** (R\$1.713.600,00/160.000 refeições - peça 70, p. 37), abaixo, portanto, do que vem sendo praticado no Contrato 151/2014. Além disso, o mapa de disputa aponta que outras quatro empresas efetuaram lances com valores abaixo de **R\$9,00/refeição** (propostas abaixo de **R\$ 1.440.000,00/160.000**



refeições), num indicativo claro de que o preço de R\$11,47 praticado no Contrato 151/2014, que está na iminência de ser reajustado, não se revela economicamente vantajoso.

27.4 A proposta vencedora do Pregão Eletrônico 65/2016 (Campus de Lagarto/SE), com o valor de R\$ 8,11/refeição, deu origem ao Contrato 49/2016, de 30/9/2016 (peça 71, p. 9-19), sendo que uma simples comparação desse preço unitário com o preço unitário de R\$ 11,47 da refeição servida no Campus de São Cristóvão/SE (Contrato 151/2014) revela que, sem qualquer justificativa plausível, o preço praticado neste último está **41,43% acima** do preço praticado naquele outro, isso sem contar com o ganho de escala, já que a demanda de refeições do Campus de São Cristóvão é quase cinco vezes maior que a demanda estimada para o Campus de Lagarto. Assim, no período de um ano, isso representa uma despesa adicional no Campus de São Cristóvão da ordem de **R\$ 2.688.000,00**, sem contar os efeitos financeiros retroativos a 9/11/2016 na hipótese de ser deferido o pedido de reajuste já protocolizado pela contratada Coelfer Ltda.

27.5 Consulta ao painel de preços do Governo Federal, disponível em <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br/PainelServicos.html> (peça 72), também confirma que o preço de médio praticado em outras instituições federais de ensino superior sediadas na região Nordeste está bem abaixo do praticado no Contrato 151/2014, sem considerar o fato de que neste contrato, conforme consta do termo de referência do Pregão Eletrônico 152/2013, que lhe dá origem (peça 78, p. 30, item 2.7), a Administração isenta “a empresa contratada de quaisquer ônus relativos ao uso do espaço físico, bem como ao consumo de energia elétrica, água e gás”. Conforme quadro constante do anexo IV deste relatório, o preço médio encontrado foi de **R\$ 7,83/refeição**, com desvio padrão de R\$1,11, considerando-se uma amostra não estatística de seis licitações distintas para 11 itens de compra de refeição do tipo almoço ou jantar, concluídas entre final de 2015 e início de 2017, para fornecimento de quantitativos acima de 90.000 unidades ao ano.

27.6 Observa-se, portanto, que a pesquisa de preços efetuada pela fiscal do contrato e chancelada pelo diretor do Resun para fundamentar a segunda prorrogação do Contrato 151/2014 foi resultado de uma conduta negligente, que foi essencial para a manutenção de um contrato que se revelou antieconômico, fato que demanda a audiência desses responsáveis. Além disso, a diferença de preços ora verificada entre os dois contratos para um objeto praticamente idêntico recomenda a adoção imediata de tratativas da UFS com vistas à repactuação do preço do Contrato 151/2014 em busca de um valor compatível com o praticado no âmbito do Contrato 49/2016 ou, em caso de insucesso, a adoção de medidas com vistas à instauração de novo procedimento licitatório.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 151/2014 – preparo, fornecimento e distribuição de refeições

Critérios de auditoria:

Arts. 38, inciso XII, e 57, inciso II, da Lei 8.666/1993.

Arts. 2º, inciso I, e §1º, da IN SLTI 5/2014

Pregão Eletrônico 65/2016-UFS

Evidências:

Contrato 151/2014 (peça 46, p. 33-42)

Justificativa de preço para segunda prorrogação do Contrato 151/2014 (peça 69, p. 32);

Orçamentos utilizados na justificativa de prorrogação (peça 68, p. 5 a 7);

Ofício de Requisição 270-3/2017-TCU/Secex-SE (peça 32)

Atos de adjudicação e homologação do Pregão Eletrônico UFS 65/2016 (peça 70, p. 42, peça 71, p.1).



Lances no Pregão Eletrônico UFS 65/2016 (peça 70, p. 36 a 38).

Contrato 49/2016 - (peça 71, p. 9-19)

Consulta ao painel de preços do Governo Federal (peça 72)

Acórdão 3.524/2017 – TCU – 1ª Câmara, sob relatoria do Ministro Bruno Dantas (peça 73),

Termo de Referência do Pregão Eletrônico 152/2013, de que decorre o Contrato 151/2014 - (peça 78, p. 29-39)

Termo de Referência do Pregão Eletrônico 65/2016, de que decorre o Contrato 49/2016 - (peça 77, p. 8-18).

Causas:

Pesquisa negligente de preços praticados no mercado por ocasião da segunda prorrogação do Contrato 151/2014.

Efeitos reais e potenciais:

Continuidade do Contrato 151/2014 com preço desvantajoso para a Administração (efeito real).

Responsáveis:

Bárbara Rafaela Santos da Rocha, fiscal do contrato 151/2014 e coordenadora de produção do restaurante universitário (Resun), Siape 1639451, CPF 052.281.594-44;

José Aírto Batista, diretor do Resun, Siape 6426355, CPF 103.349.125-04.

Comentários dos gestores:

Acerca do Achado 15, a UFS informa os estudos para realização de nova licitação para a contratação de serviços de fornecimento de refeições. Ao que pese a diferença de preços os contratos 151/2014 e 049/2016, a comparação deveria levar em conta as particularidades de cada contrato, respectivos termos de referência, e, sobretudo o fato de o quadro inflacionário em 2016, notadamente no segmento de alimentos, ter sido menos impactante nos custos operacionais, aliado à crise econômica, cujos efeitos se traduzem em maior disputa de mercado e podem ensejar menores preços de oferta. Por fim, ratificamos a tomada de decisão de revisão dos termos contratuais no tocante ao reajuste pleiteado pela empresa executora do contrato 151/2014, bem como início de estudos para novo processo licitatório (peça 12, p. 2, item 4).

Análise dos comentários do gestor:

27.7 A UFS tenta justificar a diferença de preços sob a alegação de que se “deveria levar em conta as particularidades de cada contrato, respectivos termos de referência...”. Ocorre que os termos de referência são bastante semelhantes (comparar peça 78, p.29-39, com peça 77, p.8-18), diferenciando-se apenas nas peculiaridades de cada refeitório e no quantitativo de fornecimento, sendo que essa diferença de quantitativo constitui um agravante nesse questionamento, pois a demanda para o restaurante do campus de Lagarto (Contrato 65/2016) é quase cinco vezes menor que a do campus de São Cristóvão (Contrato 151/2014), e ainda assim aquele contrato consigna um preço de refeição bem inferior ao consignado neste.

27.8 Por outro lado, a UFS reconhece em sua manifestação “o quadro inflacionário em 2016, notadamente no segmento de alimentos [...] menos impactante nos custos operacionais, aliado à crise econômica, cujos efeitos se traduzem em maior disputa de mercado e podem ensejar menores preços de oferta”, ou seja, reconhece que as condições econômico-financeiras da época de celebração do Contrato 151/2014 já não se revelariam mais vantajosas para a prorrogação contratual sob as mesmas condições, o que reforça a necessidade de redução de preços por meio de repactuação ou a instalação de novo procedimento licitatório.

**Conclusão da equipe de auditoria:**

27.9 A partir de evidências robustas de preços praticados no mercado, constatou-se irregularidade na pesquisa de preços que havia fundamentado uma aparente vantajosidade econômica na prorrogação do Contrato 151/2014, o que conduziu, em verdade, à continuidade de um contrato antieconômico. Assim, além de ensejar a audiência dos responsáveis, o fato constitui motivo para instauração, por parte da UFS, de tratativas para redução do preço contratado por meio de repactuação, ou, não havendo sucesso, para abertura de novo procedimento licitatório.

Proposta de encaminhamento:

27.10 Ouvir em audiência, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, Bárbara Rafaela Santos da Rocha (CPF 052.281.594-44), fiscal do contrato 151/2014 e coordenadora de produção do restaurante universitário (Resun) da UFS, para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa para a realização e o encaminhamento à Coordenação de Programas, Convênios e Contratos (Copec) de pesquisa negligente de preços de serviço de preparo, fornecimento e distribuição de refeições, com manifestação pela existência de vantagem econômica no preço do Contrato 151/2014, objetivando a sua segunda prorrogação, porquanto baseada a pesquisa apenas em consulta a fornecedores, entre eles a própria contratada, de que resultou preço médio de R\$ 16,96/refeição, sem considerar, em inobservância ao prescrito no art. 2º, inciso I e III, da IN SLTI 5/2014, os preços de serviços similares praticados em outras instituições federais de ensino superior registrados no portal de compras governamentais, que revelaram preço médio na região Nordeste de R\$ 7,83/refeição (desvio padrão de R\$1,11), com destaque para o preço de R\$ 8,11/refeição registrado pela própria UFS no Pregão Eletrônico 65/2016, para o Resun do Campus de Lagarto/SE.

27.11 Ouvir em audiência, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, José Aírto Batista (CPF 103.349.125-04), diretor do restaurante universitário da UFS (Resun), para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativa para o encaminhamento à Coordenação de Programas, Convênios e Contratos (Copec) de pesquisa negligente de preços de serviço de preparo, fornecimento e distribuição de refeições, com manifestação pela existência de vantagem econômica no preço do Contrato 151/2014, objetivando a sua segunda prorrogação, porquanto baseada a pesquisa apenas em consulta a fornecedores, entre eles a própria contratada, de que resultou preço médio de R\$ 16,96/refeição, sem considerar, em inobservância ao prescrito no art. 2º, inciso I e III, da IN SLTI 5/2014, os preços de serviços similares praticados em outras instituições federais de ensino superior registrados no portal de compras governamentais, que revelaram preço médio na região Nordeste de R\$ 7,83/refeição (desvio padrão de R\$1,11), com destaque para o preço de R\$ 8,11/refeição registrado pela própria UFS no Pregão Eletrônico 65/2016, para o Resun do Campus de Lagarto/SE.

27.12 Determinar à Universidade Federal de Sergipe, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 251 do Regimento Interno/TCU, que comprove ao Tribunal, no prazo de quinze dias a contar da ciência da notificação, o resultado de tratativas com a empresa contratada no âmbito do Contrato 151/2014 com vistas à repactuação de seu preço em busca de um valor compatível com o praticado em diversas instituições federais de ensino na Região Nordeste, notadamente com o preço praticado no âmbito do Contrato UFS 49/2016, ou, em caso de insucesso, comprove, no prazo de noventa dias, também a contar da ciência da notificação, a publicação de aviso de novo procedimento licitatório destinado à contratação de serviço de preparo, fornecimento e distribuição de almoço e jantar no restaurante universitário do campus de São Cristóvão.

27.13 Dar ciência à UFS sobre a ausência de juntada, em processo administrativo, dos orçamentos utilizados para obtenção de preço de referência, identificada na justificativa da vantajosidade econômica do preço praticado no Contrato 151/2014 por ocasião de sua segunda prorrogação, o que afronta a IN SLTI 5/2014 por inviabilizar a verificação de cumprimento dos procedimentos nela previstos.



4. CONCLUSÃO DA AUDITORIA

28. A presente fiscalização constituiu uma das treze auditorias previstas para a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Área de aquisições, e teve o objetivo de verificar se a Universidade Federal de Sergipe possui mecanismos de gestão de riscos que contribuam para a boa governança e a gestão das aquisições públicas, a fim de evitar desperdício de recursos públicos e mitigar as hipóteses de fraude e corrupção.

29. De forma específica, foram examinadas: (a) as práticas de gestão da ética; (b) os arranjos institucionais para a gestão de risco; (c) a transparência nas informações referente a aquisições públicas; (d) as atividades da auditoria interna; (e) a elaboração de plano anual de aquisições; (f) o documento de oficialização da demanda; (g) a existência de estudos técnicos preliminares para a realização das compras; (h) a existência de controles internos compensatórios; (i) elementos do edital: termo de referência, projeto básico e minuta do contrato; (j) a gestão dos contratos.

30. Registre-se ainda que o presente trabalho fez parte de um diagnóstico da governança e gestão das aquisições nas instituições de ensino superior, e que os fatos aqui relatados serão considerados, em conjunto com as conclusões das demais fiscalizações, no âmbito do processo referente à fiscalização consolidadora desta FOC (TC 020.145/2015-2).

31. A partir de dez questões, formuladas no planejamento da fiscalização, foram registrados quinze achados. Para saneamento das situações encontradas, houve variadas propostas de encaminhamento.

32. Para as situações encontradas referentes à gestão da ética, à gestão de riscos, às atividades de auditoria interna, ao plano anual de aquisições, aos estudos técnicos preliminares, às deficiências na estimativa dos postos de trabalho em contrato de vigilância (tipos e quantidades), sugeriu-se à UFS a elaboração de plano de ação com prazo e responsáveis pela implementação de medidas necessárias ao saneamento dos achados.

33. No caso da não utilização de listas de verificação para atuação da assessoria jurídica na fase de planejamento da licitação, bem como no caso da ausência de segregação de funções para os recebimentos provisório e definitivo, foi proposto fazer recomendação à UFS para, respectivamente:

a) orientar sua consultoria jurídica a utilizar, nos processos de compras, listas de verificação padronizadas pela AGU, antes da emissão de pareceres, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações;

b) incluir na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico a segregação das atividades de recebimento de serviços, nos moldes previstos no art. 73 da Lei 8.666/1993

34. Quanto ao achado que trata das atividades e a estrutura da auditoria interna da UFS (Audint), que não estão adequadas à IN CGU 3/2017 nem às recomendações efetuadas pelo Tribunal por meio do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário; sugeriu-se determinar à UFS para comprovar perante o Tribunal a implantação dos arranjos institucionais da IN CGU 3/2017 e a adoção das medidas necessárias ao cumprimento das recomendações efetuadas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas.

35. Quanto às situações encontradas referentes à ausência de definição quanto ao critério de reajuste dos preços, à utilização indevida de variação de índice geral de preços como critério de reajuste do valor contratual de serviços de natureza contínua, e à ausência de designação formal de preposto por parte da empresa contratada; foi proposto dar ciência à UFS dessas impropriedades.

36. Em relação ao fornecimento de refeição com preço subsidiado a servidores da UFS, inclusive professores, e a empregados terceirizados, de forma acumulada com o pagamento de auxílio/vale alimentação; sugeriu-se ouvir em audiência o reitor da UFS para apresentar razões de justificativa, bem



como fazer determinação à Instituição para comprovar a adoção das medidas corretivas necessárias e suficientes que impeçam a concessão aos servidores públicos, inclusive professores da instituição, e aos funcionários terceirizados de subsídio no preço cobrado por refeições servidas nos restaurantes instalados em seus *campi*.

36.1 Sugeriu-se, também, encaminhar à Secex-BA proposta para que examinar a possibilidade de fazer recomendação ao Ministério da Educação para avaliar a conveniência e a oportunidade de expedir norma de orientação a todas as instituições federais de ensino superior sobre a vedação de concessão aos servidores públicos, inclusive professores, e aos funcionários terceirizados de subsídio no preço cobrado por refeições servidas nos restaurantes instalados em seus respectivos *campi*.

37. Em relação à situação encontrada que trata da prorrogação de contrato sem demonstração adequada da vantajosidade do preço praticado, foi proposto ouvir em audiência o fiscal do Contrato 151/2014 e o diretor do restaurante universitário da UFS (Resun) para apresentar as suas razões de justificativa, bem como fazer determinação à Instituição para comprovar ao Tribunal o resultado de tratativas com a empresa contratada no âmbito do Contrato 151/2014, com vistas à repactuação de seu preço em busca de um valor compatível com o praticado no mercado, e com o preço praticado no âmbito do Contrato UFS 49/2016, ou, em caso de insucesso, comprovar a publicação de aviso de novo procedimento licitatório.

37.1 Além disso, sugeriu-se dar ciência à UFS sobre a ausência de juntada, em processo administrativo, dos orçamentos utilizados para obtenção de preço de referência, identificada na justificativa da vantajosidade econômica do preço praticado no Contrato 151/2014 por ocasião de sua segunda prorrogação.

38. Em relação aos responsáveis e os elementos para responsabilização tem-se que:

a) a responsabilidade do Sr. Ângelo Roberto Antonioli, Reitor da UFS, decorreu da concessão aos servidores públicos, inclusive professores da instituição, e aos funcionários terceirizados, de subsídio no preço cobrado por refeições servidas no restaurante do campus de São Cristóvão, considerando, no primeiro caso, a vedação legal prevista no art. 22, §5º, da Lei 8.460/1992, que proíbe a concessão de benefício dessa natureza de forma cumulada com a concessão de auxílio-alimentação, e, no segundo caso, por caracterizar duplicidade de pagamento de custo de vale alimentação previsto nas planilhas de composição e formação de preço dos serviços terceirizados;

b) a responsabilidade da Sra. Bárbara Rafaela Santos da Rocha, Fiscal do Contrato 151/2014 e coordenadora de produção do restaurante universitário (Resun), teve origem na realização e encaminhamento à Coordenação de Programas, Convênios e Contratos (Copec) de pesquisa negligente de preços de serviço de preparo, fornecimento e distribuição de refeições, com manifestação pela existência de vantagem econômica no preço do Contrato 151/2014, objetivando a sua segunda prorrogação, porquanto baseada a pesquisa apenas em consulta a fornecedores, entre eles a própria contratada, de que resultou preço médio de R\$ 16,96/refeição, sem considerar os preços de serviços similares praticados em outras instituições federais de ensino superior registrados no portal de compras governamentais, que revelaram preço médio na região Nordeste de R\$ 7,83/refeição (com desvio padrão de R\$1,11), com destaque para o preço de R\$ 8,11/refeição registrado pela própria UFS no Pregão Eletrônico 65/2016, para o Resun do Campus de Lagarto/SE;

c) a responsabilidade do Sr. José Aírto Batista, Diretor do Resun, ocorreu pelo encaminhamento à Coordenação de Programas, Convênios e Contratos (Copec) de pesquisa negligente de preços de serviço de preparo, fornecimento e distribuição de refeições, com manifestação pela existência de vantagem econômica no preço do Contrato 151/2014, objetivando a sua segunda prorrogação, porquanto baseada a pesquisa apenas em consulta a fornecedores, entre eles a própria contratada, de que resultou preço médio de R\$ 16,96/refeição, sem considerar os preços de serviços similares praticados em outras instituições federais de ensino superior registrados no portal de compras



governamentais, que revelaram preço médio na região Nordeste de R\$ 7,83/refeição (com desvio padrão de R\$1,11), com destaque para o preço de R\$ 8,11/refeição registrado pela própria UFS no Pregão Eletrônico 65/2016, para o Resun do Campus de Lagarto/SE.

39. No Anexo V, consta a matriz de responsabilização, que contempla os elementos de convicção para as propostas de audiência desta representação.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

41. **Ouvir em audiência**, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU:

a) o Sr. Ângelo Roberto Antonioli (CPF 973.238.618-53), reitor da UFS, para, **no prazo de quinze dias**, apresentar razões de justificativa para a concessão aos servidores públicos, inclusive professores da instituição, e aos funcionários terceirizados, conforme tabela de preços divulgado no sítio da instituição na Internet, de subsídio no preço cobrado por refeições servidas no restaurante do campus de São Cristóvão, considerando, no primeiro caso, a vedação legal prevista no art. 22, §5º, da Lei 8.460/1992, que proíbe a concessão de benefício dessa natureza de forma cumulada com a concessão de auxílio-alimentação, e, no segundo caso, por caracterizar duplicidade de pagamento de custo de vale alimentação previsto nas planilhas de composição e formação de preço dos serviços terceirizados.

b) a Sra. Bárbara Rafaela Santos da Rocha (CPF 052.281.594-44), fiscal do contrato 151/2014 e coordenadora de produção do restaurante universitário (Resun) da UFS, para, **no prazo de quinze dias**, apresentar razões de justificativa para a realização e o encaminhamento à Coordenação de Programas, Convênios e Contratos (Copec) de pesquisa negligente de preços de serviço de preparo, fornecimento e distribuição de refeições, com manifestação pela existência de vantagem econômica no preço do Contrato 151/2014, objetivando a sua segunda prorrogação, porquanto baseada a pesquisa apenas em consulta a fornecedores, entre eles a própria contratada, de que resultou preço médio de R\$ 16,96/refeição, sem considerar, em inobservância ao prescrito no art. 2º, inciso I e III, da IN SLTI 5/2014, os preços de serviços similares praticados em outras instituições federais de ensino superior registrados no portal de compras governamentais, que revelaram preço médio na região Nordeste de R\$ 7,83/refeição (desvio padrão de R\$1,11), com destaque para o preço de R\$ 8,11/refeição registrado pela própria UFS no Pregão Eletrônico 65/2016, para o Resun do Campus de Lagarto/SE.

c) o Sr. José Aírto Batista (CPF 103.349.125-04), diretor do restaurante universitário da UFS (Resun), para, **no prazo de quinze dias**, apresentar razões de justificativa para o encaminhamento à Coordenação de Programas, Convênios e Contratos (Copec) de pesquisa negligente de preços de serviço de preparo, fornecimento e distribuição de refeições, com manifestação pela existência de vantagem econômica no preço do Contrato 151/2014, objetivando a sua segunda prorrogação, porquanto baseada a pesquisa apenas em consulta a fornecedores, entre eles a própria contratada, de que resultou preço médio de R\$ 16,96/refeição, sem considerar, em inobservância ao prescrito no art. 2º, inciso I e III, da IN SLTI 5/2014, os preços de serviços similares praticados em outras instituições federais de ensino superior registrados no portal de compras governamentais, que revelaram preço médio na região Nordeste de R\$ 7,83/refeição (desvio padrão de R\$1,11), com destaque para o preço de R\$ 8,11/refeição registrado pela própria UFS no Pregão Eletrônico 65/2016, para o Resun do Campus de Lagarto/SE.

42. **Determinar** à Universidade Federal de Sergipe, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que apresente plano de ação, **no prazo de noventa dias**, que contemple prazo e responsáveis para as seguintes situações:

42.1 Em relação aos aspectos referente à gestão de ética:

a) dotar a Comissão de Ética de estrutura adequada para o seu pleno funcionamento, a exemplo de sala própria, equipamentos e mobiliários adequados, bem como secretaria executiva e



peçoal de apoio administrativo, consoante previsto no art. 6º, inciso I, e 8º, inciso III, do Decreto 6.029/2007;

b) aprovar plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética, em atenção ao art. 4º da Resolução - CEP 10/2008 e ao art. 7º, §1º, do Decreto 6.029/2007, de forma a contemplar, além das principais ações a serem desenvolvidas, as metas, indicadores e os recursos necessários para execução das atividades, indicando também os responsáveis e os prazos previstos para cada uma das ações;

c) designar representantes locais da Comissão de Ética para atuação nos diversos *campi* da Universidade Federal de Sergipe, em atenção aos comandos do inciso XXV do art. 2º da Resolução-CEP 10/2008;

d) promover ações de disseminação, capacitação ou treinamento para as normas de ética;

42.2 Quanto à gestão de riscos, governança e controles, para implantação dos arranjos institucionais da IN MP CGU 1/2016 referentes:

a) ao efetivo funcionamento de comitê de governança, riscos e controles;

b) à elaboração do mapeamento de riscos da Instituição, em especial na área de aquisições; indicando, para cada risco mapeado, o agente formalmente responsável por atuar como gestor do risco;

c) ao plano de capacitação dos gestores em gestão de risco, incluindo a área de aquisições.

42.3 Acerca das atividades da Auditoria Interna, para a implantação dos arranjos institucionais referentes à IN CGU 3/2017 e a adoção das medidas necessárias ao cumprimento das recomendações efetuadas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas.

42.4 Quanto aos procedimentos de aquisições, para implementação, nos processos de aquisição, de documento de oficialização de demanda padronizado, nos moldes previstos no art. 21 da IN MP/Seges 5/2017, Anexo II.

42.5 Em relação aos estudos técnicos preliminares, para contemplar procedimentos para elaboração desses estudos, com intuito de realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, pesquisa de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX). Ademais, esses estudos devem conter, segundo o art. 24, da IN MP/Seges 5/2017, no mínimo:

a) necessidade da contratação;

b) estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

c) estimativa de preços ou preços referenciais;

d) justificativa para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;

e) declaração da viabilidade ou não da contratação.

42.6 Em relação às deficiências na estimativa dos postos de trabalho em contrato de vigilância (tipos e quantidades), para incluir, nos seus controles internos, na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, a definição e documentação do método utilizado para a estimativa de quantidades e tipos de serviços, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

43. **Determinar** à Universidade Federal de Sergipe, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que **adote, no prazo de trinta dias**, em atendimento aos arts. 6º, 7º, VI e 8º



da LAI c/c o art. 7º, §3º, V, do Decreto 7.724/2012, medidas com vistas a padronizar e a divulgar na sua página de transparência, as informações relativas aos procedimentos licitatórios e às contratações realizadas pela entidade, com observância às orientações do Guia da Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal, em especial o seu item 7.

44. **Determinar** à Universidade Federal de Sergipe, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 251 do Regimento Interno/TCU, que comprove ao Tribunal, **no prazo de quinze dias a contar da ciência da notificação**:

a) a adoção das medidas corretivas necessárias e suficientes que impeçam a concessão aos servidores públicos, inclusive professores da instituição, e aos funcionários terceirizados de subsídio no preço cobrado por refeições servidas nos restaurantes instalados em seus *campi*, considerando, no primeiro caso, a vedação legal prevista no art. 22, §5º, da Lei 8.460/1992, que proíbe a concessão de benefício dessa natureza de forma cumulada com a concessão de auxílio-alimentação, e, no segundo caso, por caracterizar duplicidade de pagamento de custo de vale alimentação previsto nas planilhas de composição e formação de preço dos serviços terceirizados;

b) o resultado de tratativas com a empresa contratada no âmbito do Contrato 151/2014 com vistas à repactuação de seu preço em busca de um valor compatível com o praticado em diversas instituições federais de ensino na Região Nordeste, notadamente com o preço praticado no âmbito do Contrato UFS 49/2016, ou, em caso de insucesso, comprove, no prazo de noventa dias, também a contar da ciência da notificação, a publicação de aviso de novo procedimento licitatório destinado à contratação de serviço de preparo, fornecimento e distribuição de almoço e jantar no restaurante universitário do campus de São Cristóvão.

45. **Recomendar** à Universidade Federal de Sergipe que, nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, avalie a conveniência e a oportunidade de:

a) incluir, nos programas de capacitação e treinamento na área de aquisições públicas, as normas de ética e disciplina, conforme Resolução CEP 10/2008, art. 2º, inciso II, letra “c”;

b) atribuir formalmente a responsabilidade por zelar pelo cumprimento das normas de conduta ética a uma ou mais áreas da organização;

c) incluir nos seus controles internos a elaboração do plano anual de aquisições, contemplando, pelo menos:

c.1) a participação de representantes dos diversos setores da organização, e elaboração de documento que materialize o plano de aquisições, contendo, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;

c.2) aprovação do plano de aquisições pela mais alta autoridade da organização ou pelo Comitê Gestor de Aquisições, quando este possuir função deliberativa;

c.3) divulgação do plano de aquisições na Internet;

c.4) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios.

d) orientar sua consultoria jurídica a utilizar, nos processos de compras, listas de verificação padronizadas pela AGU, antes da emissão de pareceres, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações;

e) incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, o seguinte controle interno na etapa de elaboração



do termo de referência ou projeto básico: a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:

e.1) o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, 'a');

e.2) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, que deve se basear na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato, que não seja a mera execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, 'b');

e.3) os termos de recebimento provisório e definitivo constem dos processos de pagamentos.

46. **Dar ciência** à Universidade Federal de Sergipe acerca das seguintes impropriedades observadas nesta auditoria:

a) falta de resposta para o 19º questionário de avaliação da Comissão de Ética Pública, o que afronta o Decreto 6.029/2007 em seus arts. 6º, II, e 8º, IV, que estabelece que se deva atender com prioridade às solicitações da Comissão de Ética Pública;

b) ausência de definição precisa quanto ao critério de reajuste dos preços, identificada nos Contratos 151/2014 e 80/2015, o que afronta os arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, conjugados com os arts. 37 e 38 da IN/SLTI 2/2008, com vistas à adoção de providências internas que previnam esse tipo de ocorrência;

c) utilização irregular de índices gerais diversos e não previstos em edital e nem no próprio termo de contrato dele derivado, identificada nos reajustes concedidos no preço do Contrato 151/2014 por meio do primeiro e quarto termos aditivos, o que afronta o disposto no art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993, conjugado com os arts. 4º, inciso I, e 5º do Decreto 2.271/1997, com vistas à adoção de providências internas que previnam esse tipo de ocorrência;

d) ausência no processo administrativo de contratação da designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante a execução contratual, em desconformidade ao art. 68 da Lei 8.666/1993;

e) ausência de juntada, em processo administrativo, dos orçamentos utilizados para obtenção de preço de referência, identificada na justificativa da vantajosidade econômica do preço praticado no Contrato 151/2014 por ocasião de sua segunda prorrogação, o que afronta a IN SLTI 5/2014 por inviabilizar a verificação de cumprimento dos procedimentos nela previstos.

47. **Determinar** à Secex-SE que monitore, nos prazos devidos, a implementação das determinações e das recomendações acima previstas.

48. **Encaminhar** à Secex-BA, unidade consolidadora da FOC, cópia das evidências relativas ao Achado 14 (*concessão aos servidores públicos e aos funcionários terceirizados de subsídio irregular no preço cobrado por refeições servidas no restaurante universitário*), para que analise a possibilidade de, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, propor recomendação ao Ministério da Educação para avaliar a conveniência e a oportunidade de orientar as instituições federais de ensino superior sobre a vedação de concessão aos servidores públicos, inclusive professores, e aos funcionários terceirizados de subsídio no preço cobrado por refeições servidas nos restaurantes instalados em seus respectivos *campi*, considerando, no primeiro caso, a vedação legal prevista no art. 22, §5º, da Lei 8.460/1992, que proíbe a concessão de benefício dessa natureza de forma cumulada com a concessão de auxílio-alimentação, e, no segundo caso, por caracterizar duplicidade de pagamento de custo de vale alimentação previsto nas planilhas de composição e formação de preço dos serviços terceirizados.



Secex-SE, 17 de novembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

José Ernesto da Silva Andrade

AUFC – Mat. 8161-2

Coordenador

(assinado eletronicamente)

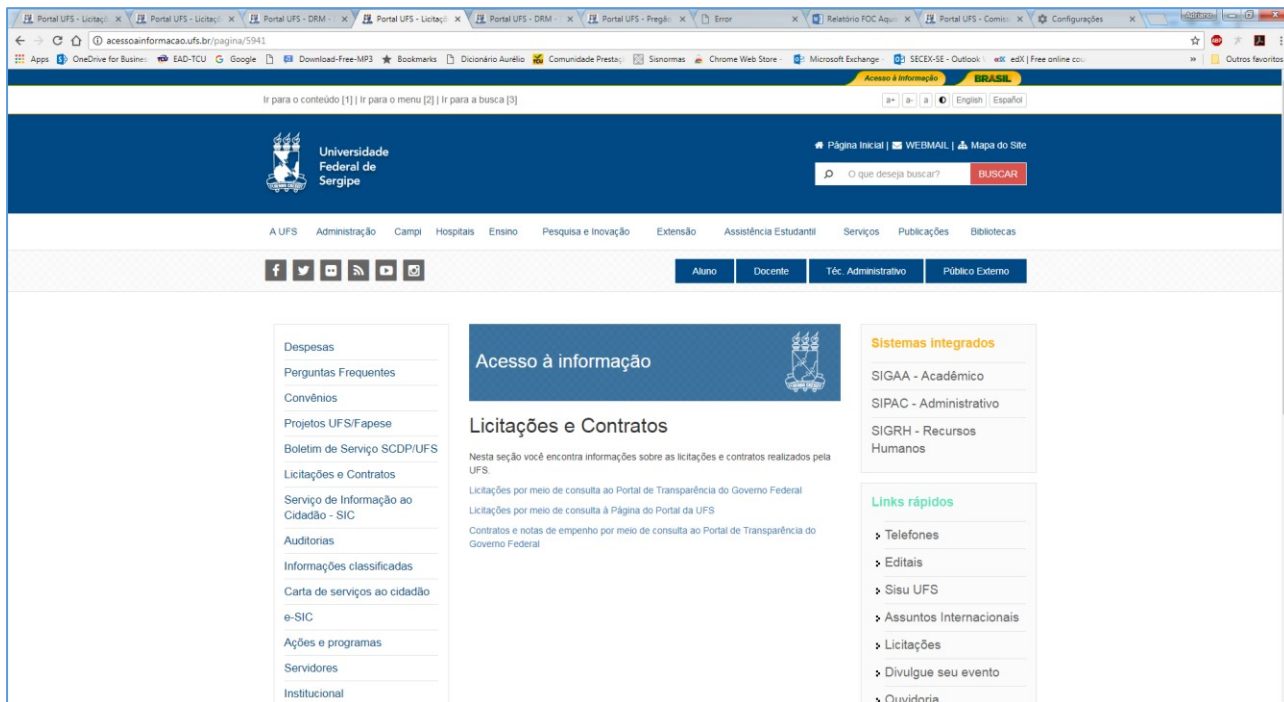
Adriano de Souza César

AUFC Mat. 27979

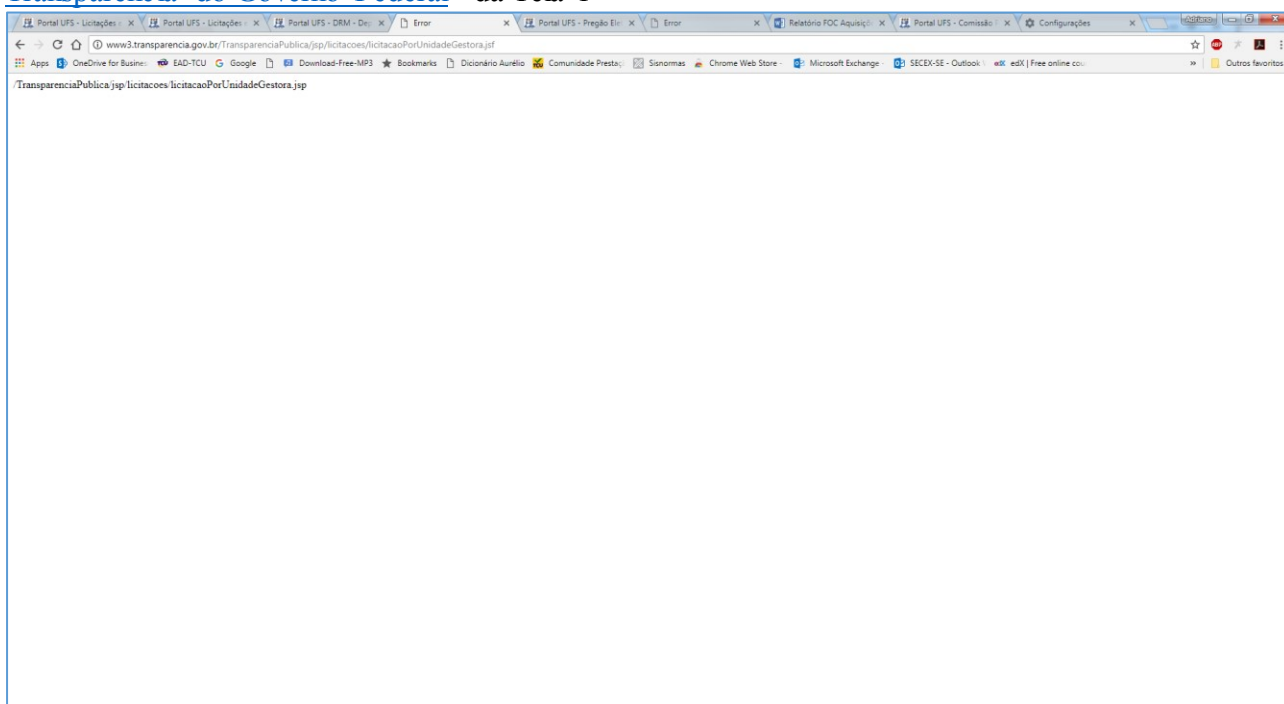
6. Anexos do Relatório.

Anexo I - cópia em 22/8/2017 de páginas do sítio da UFS na Internet relativas a licitações e contratos (Achado 3)

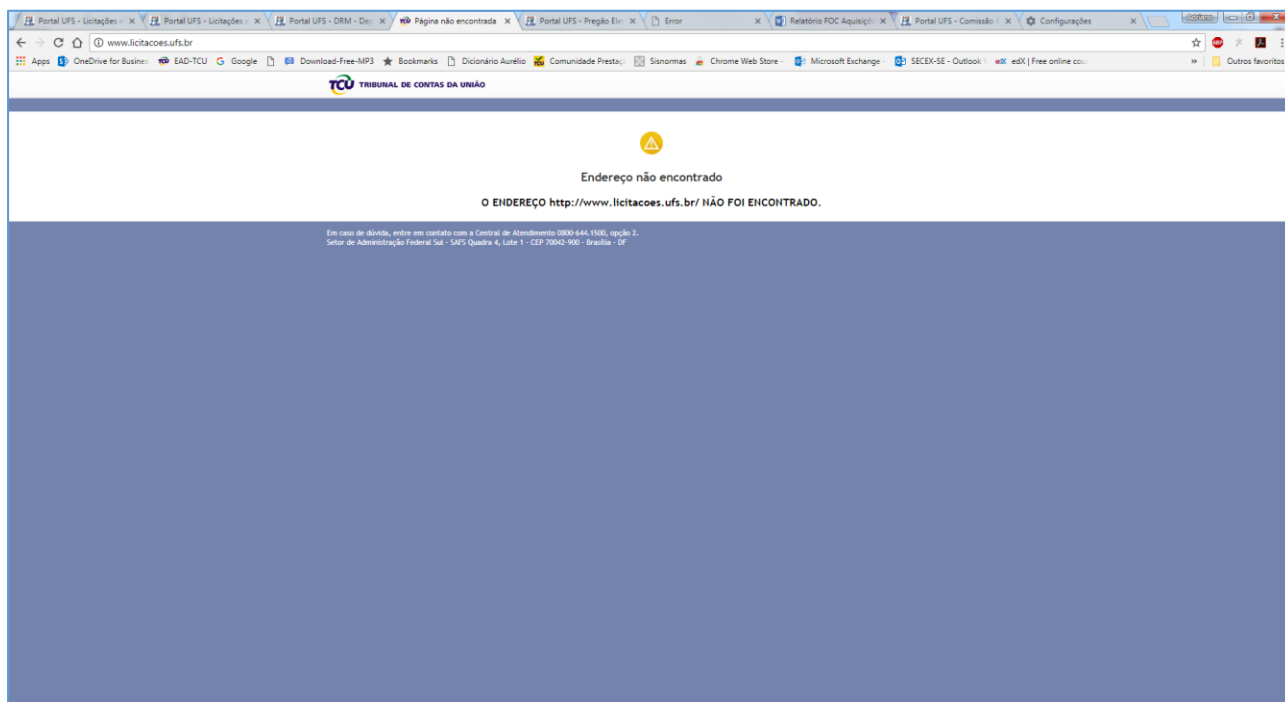
Tela 1 – Página do Portal da UFS para informações sobre Licitações e Contratos com *links* principais inoperantes.



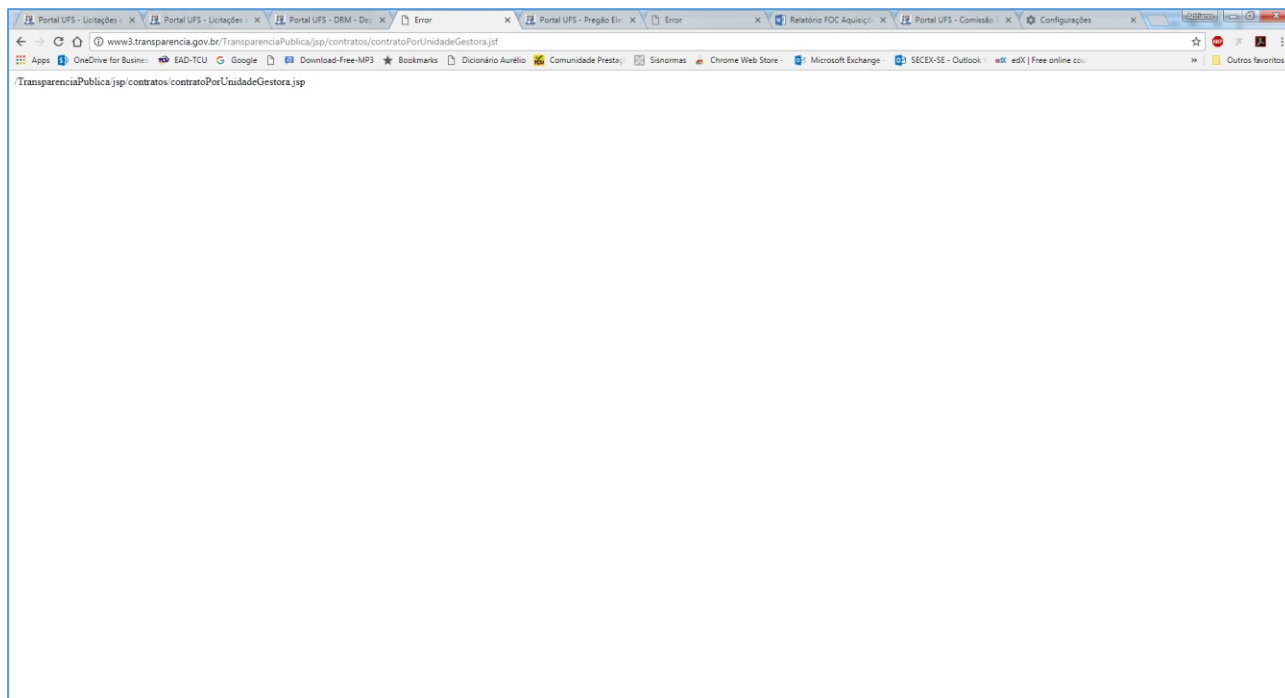
Tela 2- Informação indisponível por meio do link “[Licitações por meio de consulta ao Portal de Transparência do Governo Federal](#)” da Tela 1



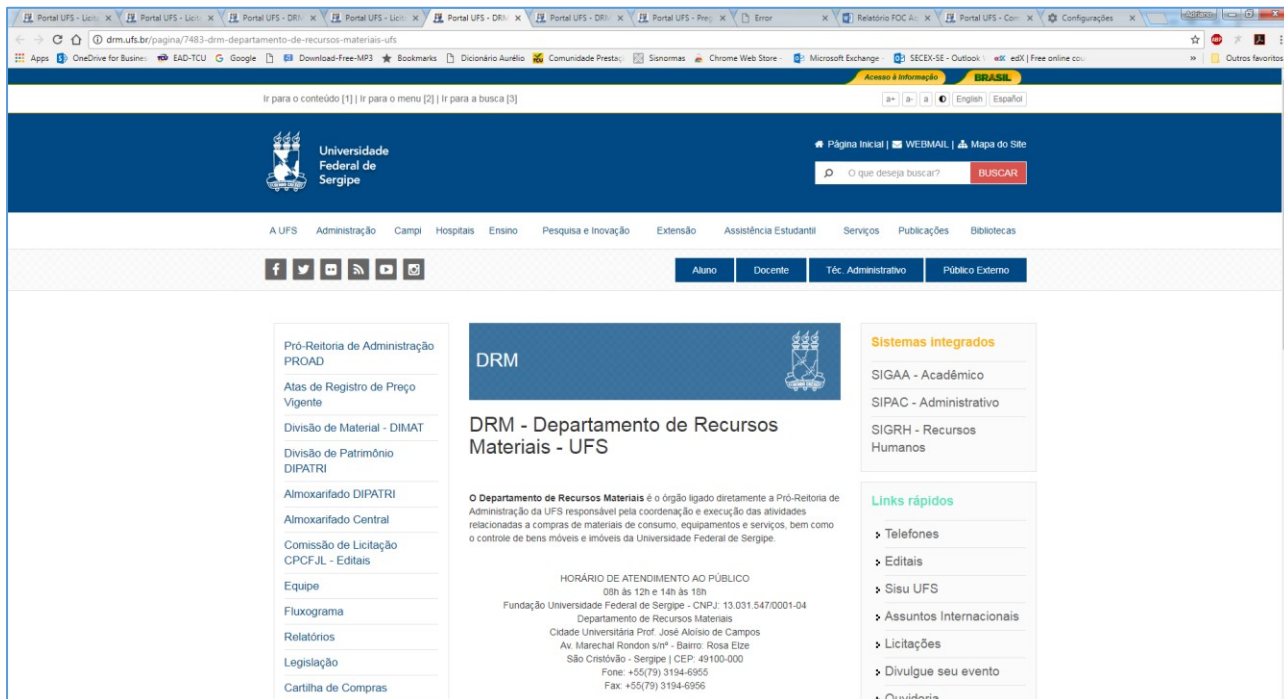
Tela 3 – Informação indisponível após clique no link "[Licitações por meio de consulta à Página do Portal da UFS](#)" da Tela 1



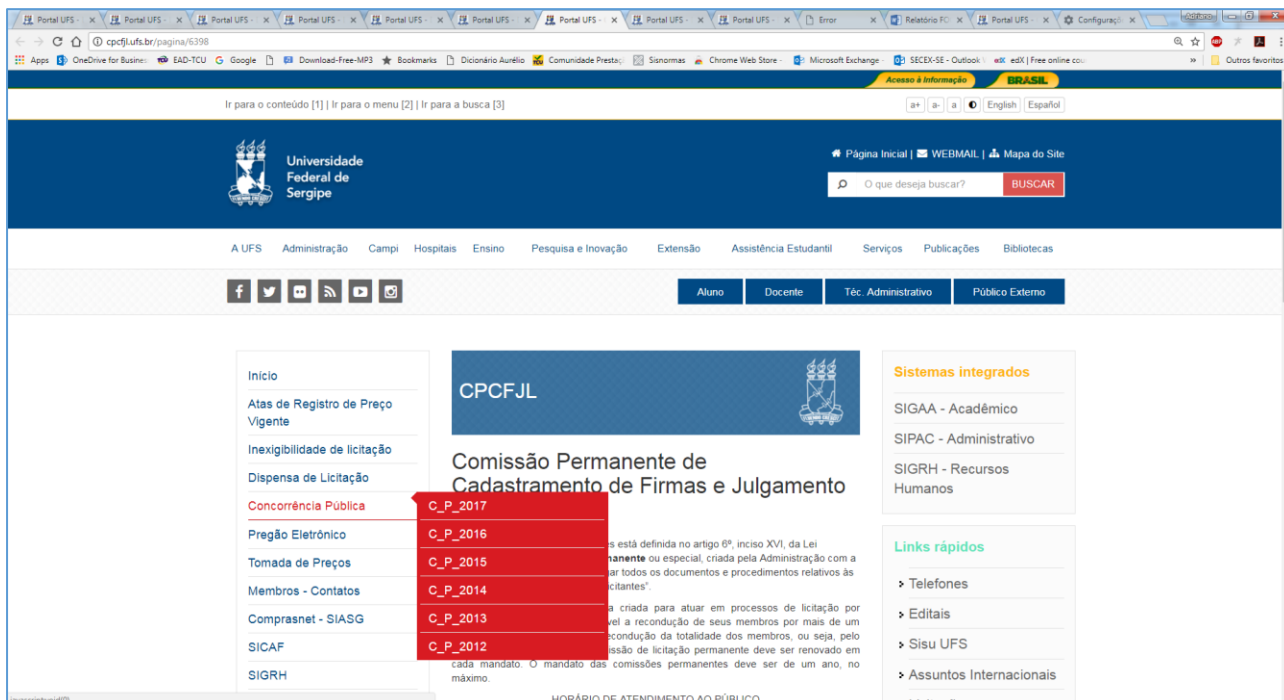
Tela 4 - Informação indisponível após clique no link "[Contratos e notas de empenho por meio de consulta ao Portal de Transparência do Governo Federal](#)" da Tela 1



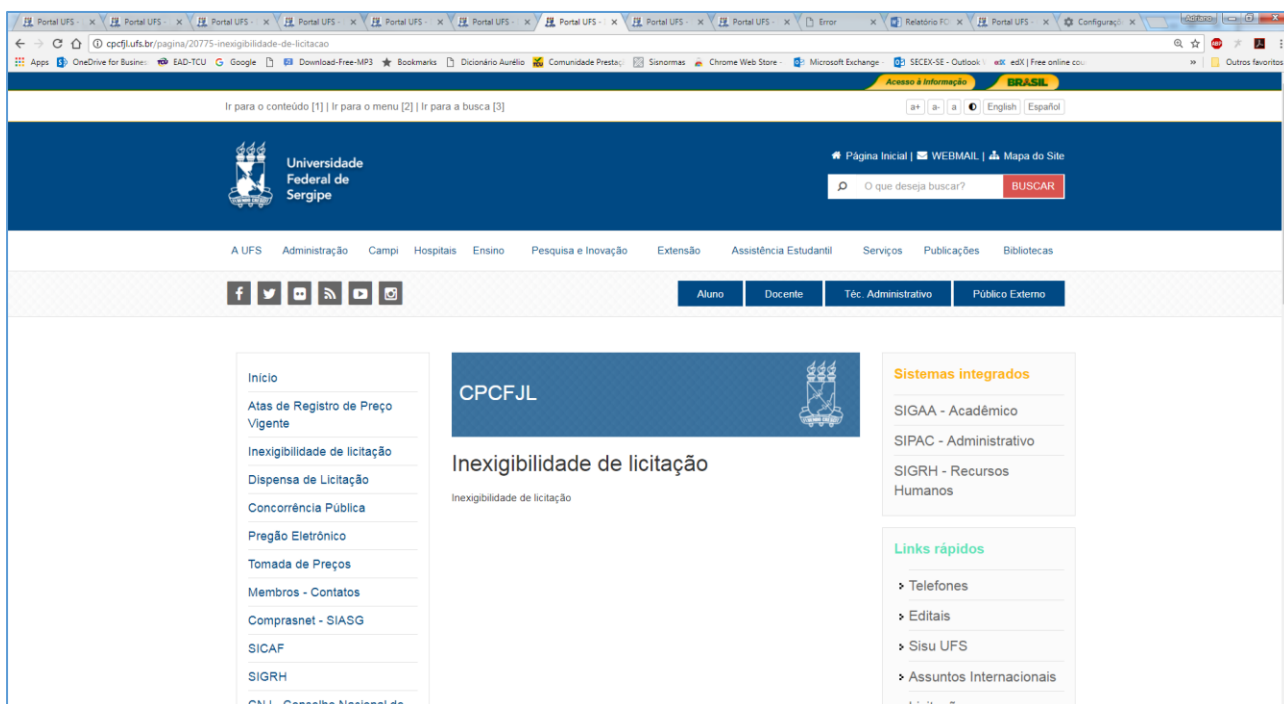
Tela 5 – Tela obtida após clique no link “Licitações” situado à direita da Tela 1 – ausência de informação direta sobre as licitações



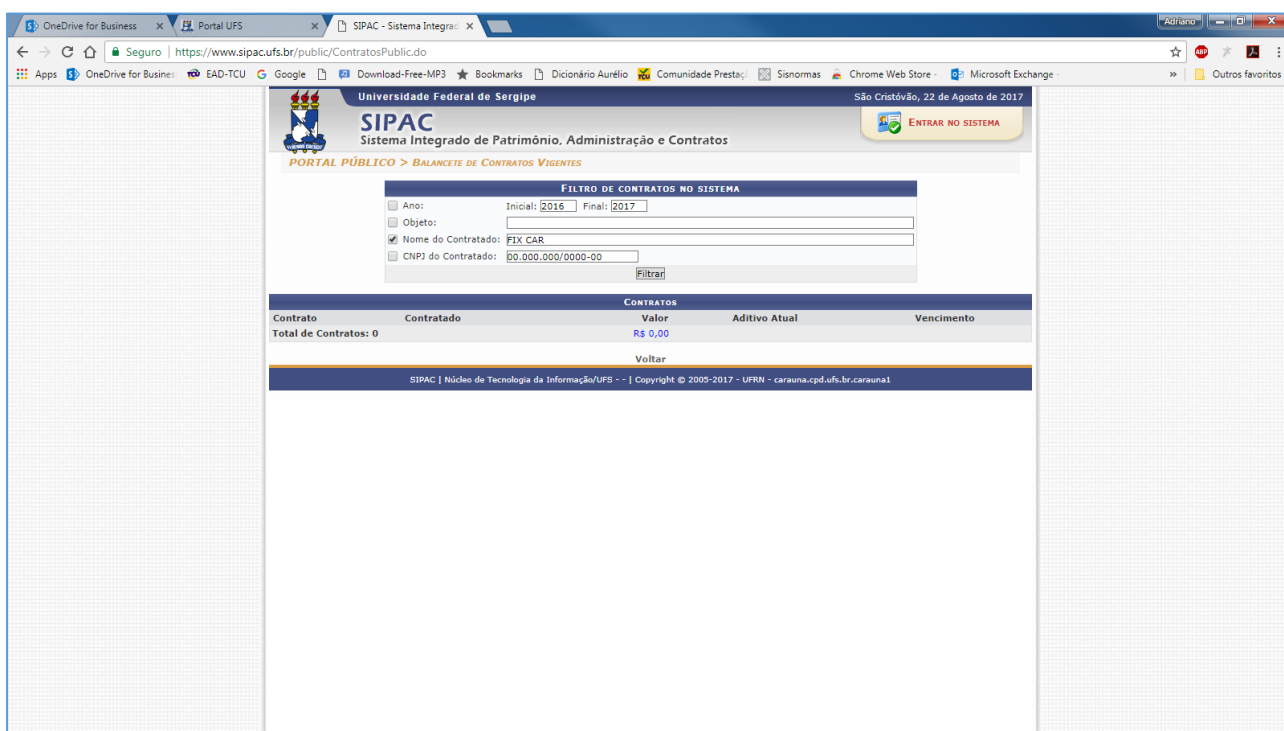
Tela 6 – Tela obtida após clique no link “Comissão de Licitação CPCFJL – Editais” situado à esquerda da Tela 5 – dificuldade de localização das informações sobre licitações



Tela 7 – Ausência de informação sobre inexigibilidades de licitação



Tela 8 - Falha no sistema de consulta a contratos (SIPAC) durante pesquisa por nome do contratado



Tela 9 - Falha no sistema de consulta a contratos (SIPAC) durante pesquisa por CNPJ do contratado

SIPAC
Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos

PORTAL PÚBLICO > BALANÇETE DE CONTRATOS VIGENTES

• CNPJ do contratado não informado.

FILTRO DE CONTRATOS NO SISTEMA

Ano: Inicial: 2016 Final: 2017

Objeto:

Nome do Contratado:

CNPJ do Contratado: 00.000.000/0000-00

Contratos

Contrato	Contratado	Valor Aditivo Atual	Vencimento
05/2009	05.426.718/0001-68 - FELIZOLA LOCAÇÕES DE IMÓVEIS LTDA ME	R\$99.004,00	15/10/2017
106/2009	13.128.798/0023-09 - SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E DO TURISMO	R\$0,00	Não Possui
90/2010	03.789.474/0001-52 - SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA - SESI	R\$0,00	Não Possui
125/2010	13.130.513/0003-20 - SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO	R\$0,00	Não Possui
151/2010	13.087.077/0001-92 - INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE SERGIPE - IFS	R\$0,00	Não Possui
171/2010	15.592.702/0001-89 - ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UFS - ADUFs	R\$0,00	Não Possui
178/2010	00.381.056/0019-62 - DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL - DNPM	R\$0,00	Não Possui
127/2011	32.834.293/0001-07 - PLANSEL PLANEJAMENTO E SERVIÇOS LTDA EPP	R\$1.427.771,39	17º ADITIVO
64/2012	09.391.706/0001-04 - WESLIEEN & LAMARTINE-TELECOMUNICAÇÕES LTDA	R\$258.000,00	5º ADITIVO
65/2012	13.128.798/0019-22 - SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS - SEMARH	R\$0,00	Não Possui

Tela 10 - Sistema de consulta a contratos (SIPAC) omite informação do Contrato 39/2017 (vencido)

SIPAC
Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos

PORTAL PÚBLICO > BALANÇETE DE CONTRATOS VIGENTES

Contratos

Contrato	Contratado	Valor Aditivo Atual	Vencimento
26/2017	19.585.391/0001-81 - MS AUTO CENTER, LOCAÇÕES E TRANSPORTES LTDA - ME	R\$227.699,60	Não Possui
27/2017	00.867.15/0001-68 - FRANCISCO S. SANTANA LTDA EPP	R\$899.900,00	Não Possui
28/2017	12.224.944/0001-21 - ALTERNATIVA PECAS E SERVIÇOS EIRELI - ME	R\$57.040,82	Não Possui
29/2017	01.449.930/0006-02 - SIEMENS HEALTHCARE DIAGNOSTICS S.A.	R\$296.000,00	Não Possui
30/2017	18.752.494/0001-89 - DEMAX PROMOÇÕES E EVENTOS LTDA - ME	R\$35.000,00	Não Possui
31/2017	33.255.787/0001-91 - IFF INDUSTRIA BRASILEIRA DE FILMES S/A	R\$318.940,00	Não Possui
32/2017	05.184.558/0001-98 - CONSTRUSAT LTDA	R\$516.068,07	Não Possui
34/2017	17.140.964/0001-38 - DISTRIBUIDORA FERREIRA E SILVA LTDA - ME	R\$9.561,80	Não Possui
35/2017	97.500.037/0001-10 - FAFESP FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA E EXTENSÃO DE SERGIPE	R\$608.288,26	Não Possui
36/2017	18.158.411/0001-75 - HELO PRODUTOS AGROPECUÁRIOS E SERVIÇOS LTDA - ME	R\$18.627,00	Não Possui
37/2017	20.811.041/0001-75 - MOARA BORGES AMARAL CARDOSO - ME	R\$2.439,80	Não Possui
38/2017	15.418.182/0001-92 - CARECAUTOCAR CENTRO E ESTÉTICA AUTOMOTIVA LTDA - ME	R\$15.200,00	Não Possui
40/2017	04.198.561/0001-05 - POTENCIA CONSTRUTORA LTDA	R\$1.360.149,03	Não Possui
41/2017	03.744.474/0001-36 - H.P.ELETRICIDADE E CONSTRUÇÕES LTDA	R\$63.080,00	Não Possui
42/2017	06.138.254/0001-57 - VIA RETA COMERCIO, SERVICOS, IMPORTACAO E EXPORTACAO L	R\$140.548,75	Não Possui
43/2017	13.017.462/0001-63 - EMERGISA SERGIPE - DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S.A	R\$350.501,99	Não Possui
44/2017	01.011.384/0001-00 - ANDAIMES UBERLANDIA LTDA -	R\$264.240,00	Não Possui
45/2017	01.340.355/0001-45 - ESPAÇO MARKETING EVENTOS LTDA-ME	R\$13.900,00	Não Possui
46/2017	14.752.495/0001-62 - MANISSO - MANUTENÇÃO E SERVIÇOS GERAIS LTDA - ME	R\$1.397.498,40	Não Possui
47/2017	12.707.105/0002-45 - SUPRISERV COMÉRCIO REP. E SERV. LTDA	R\$90.000,00	Não Possui
48/2017	11.157.255/0001-89 - RENO BRASIL LTDA - EPP	R\$5.720,25	Não Possui



Anexo II - Checklist para verificar os itens que devem constar na publicação (Achado 3)

Informação referente a licitações	Consta o dado na Internet?											
	Pregão Eletrônico 00027/2017		Concorrência 00014/2016		Dispensa de Licitação 90004/2017		Inexigibilidade de Licitação 90013/2016		Concorrência 00005/2017		Pregão Eletrônico 00116/2016	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
I. Órgão superior		X		X		X		X		X		X
II. Órgão subordinado ou entidade vinculada	X		X			X		X	X		X	
III. Unidade administrativa dos serviços gerais (UASG)	X		X			X		X	X		X	
IV. Número da licitação	X		X			X		X	X		X	
V. Número do processo	X		X			X		X	X		X	
VI. Modalidade da licitação	X		X			X		X	X		X	
VII. Objeto	X		X			X		X	X		X	
VIII. Número de itens		X		X		X		X		X		X
IX. Data e hora da abertura	X		X			X		X	X		X	
X. Local da abertura	X		X			X		X	X		X	
XI. Cidade da abertura	X		X			X		X	X		X	
XII. Unidade da Federação da abertura	X		X			X		X	X		X	
XIII. Situação da licitação (aberta ou homologada)	X		X			X		X	X		X	
XIV. Contato no órgão ou entidade responsável	X		X			X		X	X		X	

XV. Atalho para solicitação, por meio de correio eletrônico, da íntegra de editais, atas, anexos, projetos básicos e informações adicionais, diretamente à área responsável do órgão ou entidade.	x		x			x		x	x		x	
---	---	--	---	--	--	---	--	---	---	--	---	--

Informação referente a contratos	Consta o dado na Internet?											
	Pregão Eletrônico 00027/2017 Contrato 46/2017		Concorrência 00014/2016 Contrato 40/2017		Dispensa de Licitação 90004/2017 Contrato 35/2017		Inexigibilidade de Licitação 90013/2016 Contrato 79/2016		Concorrência 00005/2017 Contrato 39/2017 (vencido)		Pregão Eletrônico 00116/2016 Contrato 25/2017	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
I. Órgão superior		x		x		x		x		x		x
II. Órgão subordinado ou entidade vinculada	x		x		x		x			x	x	
III. Unidade administrativa dos serviços gerais (UASG)		x		x		x		x		x		x
IV. Número do contrato	x		x		x		x			x	x	
V. Data de publicação no Diário Oficial da União		x		x		x		x		x		x
VI. Número do processo		x		x		x		x		x		x
VII. Modalidade da licitação		x		x		x		x		x		x
VIII. Nome do contratado	x		x		x		x			x	x	
IX. Número de inscrição do contratado no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou no	x		x		x		x			x	x	



Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)												
X. Objeto	x		x		x		x			x	x	
XI. Fundamento legal		x		x		x		x		x		x
XII. Período de vigência		x		x		x		x		x		x
XIII. Valor do contrato	x		x		x		x			x	x	
XIV. Situação do contrato (ativo, concluído, rescindido ou cancelado)		x		x		x		x		x		x
XV. Relação de aditivos ao contrato com as seguintes informações:												
a) Número do aditivo												
b) Data da publicação no Diário Oficial da União		x		x		x		x		x		x
c) Número do processo												
d) Objeto do aditivo												

Anexo III – Cálculo de percentual médio mensal estimado de valor subsidiado ilegalmente com fornecimento de refeições em relação ao valor faturado no âmbito do Contrato 151/2014-UFS (Achado 14)

Processo Pagamento	022070/2015			022230/2015			025115/2016			025265/2016			016930/2017		
	Preço unit. da refeição: R\$ 10,42			Preço unit. da refeição: R\$ 10,42			Preço unit. da refeição: R\$ 10,42			Preço unit. da refeição: R\$ 10,42			Preço unit. da refeição: R\$ 11,47		
	nº de	Custo efetivo	Pagto à	nº de	Custo efetivo	Pagto à	nº de	Custo efetivo	Pagto à	nº de	Custo efetivo	Pagto à	nº de	Custo efetivo	Pagto à
	refeições	(CE)	UFS (PP)	refeições	(CE)	UFS (PP)	refeições	(CE)	UFS (PP)	refeições	(CE)	UFS (PP)	refeições	(CE)	UFS (PP)
Docente	52	541,84	104,00	191	1.990,22	382,00	224	2.334,08	448,00	106	1.104,52	212,00	137	1.571,39	274,00
Servidor NS	52	541,84	104,00	210	2.188,20	420,00	161	1.677,62	322,00	82	854,44	164,00	175	2.007,25	350,00
Servidor NF/NM	450	4.689,00	450,00	1767	18.412,14	1.767,00	1705	17.766,10	1.705,00	833	8.679,86	833,00	1457	16.711,79	1.457,00
Terceirizado	294	3.063,48	294,00	1154	12.024,68	1.154,00	1301	13.556,42	1.301,00	681	7.096,02	681,00	1148	13.167,56	1.148,00
Subtotal	848	8.836,16	952,00	3322	34.615,24	3.723,00	3391	35.334,22	3.776,00	1702	17.734,84	1.890,00	2917	33.457,99	3.229,00
Subsídio ilegal (SI=CE-PP)	R\$ 7.884,16			R\$ 30.892,24			R\$ 31.558,22			R\$ 15.844,84			R\$ 30.228,99		
Valor total da Fatura (VF)	R\$ 171.586,14			R\$ 635.807,56			R\$ 825.805,84			R\$ 369.639,08			R\$ 1.000.424,87		
% subsídio ilegal (SI/VF)*100	4,59%			4,86%			3,82%			4,29%			3,02%		
% médio de subsídio ilegal	4,12%														

Anexo IV – Cálculo preço médio refeição em licitações de instituições federais de ensino Região Nordeste - 2015 e 2017 – (Achado 15)

Número do resultado: Peça xx49	UASG	Pregão eletrônico	Data do resultado	Objeto da compra	Unidade	Valor unitário (R\$)	Quantidade
455	158952 - INST.FEDERAL DO CEARÁ/CAMPUS TAUÁ	00002/2017	14/02/2017	Pregão Eletrônico - Refeição pronta transportada (almoço) para os alunos do Curso Técnico Integrado Integral..	ALMOÇO	9,40	91.800
456	153045 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA	00049/2016	23/12/2016	Pregão Eletrônico - O registro de preços para a Contratação de empresa especializada para o fornecimento de refeições prontas: desjejum, almoço e jantar para a comunidade universitária da Universidade Federal do Ceará nos Campis de Fortaleza, Sobral e Quixadá, de segunda à sexta-feira durante o período letivo, conforme calendário aprovado pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão - CEPE, incluindo o período de férias, além de outros fornecimentos, de acordo com solicitação prévia.	UNIDADE	7,07	115.500
457	158382 - INST.FED.ALAGOAS/CAMPUS SATUBA	00011/2016	06/02/2017	Pregão Eletrônico - Concessão administrativa de uso, a título oneroso, de áreas localizadas no Campus Satuba a empresa especializada na exploração de serviços de Restaurante Escolar para fornecimento remunerado de refeições exclusivamente aos alunos e possibilidade de comercialização a servidores e visitantes do Instituto Federal de Alagoas IFAL.	REFEIÇÃO	7,77	120.000
459	154050 - MEC-UNIVERSIDADE FEDERAL/SE	00065/2016	18/08/2016	Pregão Eletrônico - A presente licitação tem como objeto a Contratação de Empresa Especializada em Alimentação e Nutrição para prestação de serviços de preparo, fornecimento, e distribuição, com a cessão de espaço físico para que empresa especializada preste seus serviços no Restaurante Universitário de Lagarto.	UNIDADE	8,11	160.000
460	153033 - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO	00041/2015	18/11/2015	Pregão Eletrônico - Contratação de serviço de fornecimento de refeições para atender a demandas do Campus da Universidade Federal Rural do Semi-Árido em Mossoró/RN,	UNIDADE	6,63	164.800
461	153045 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA	00049/2016	23/12/2016	Pregão Eletrônico - O registro de preços para a Contratação de empresa especializada para o fornecimento de refeições prontas: desjejum, almoço e jantar para a comunidade universitária da Universidade Federal do Ceará nos Campis de Fortaleza, Sobral e Quixadá, de segunda à sexta-feira durante o período letivo, conforme calendário aprovado pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão - CEPE, incluindo o período de férias, além de outros fornecimentos, de acordo com solicitação prévia.	UNIDADE	6,99	174.000
467	158719 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI	00007/2016	03/05/2016	Pregão Eletrônico - Contratação de empresa para o fornecimento de refeições prontas: almoço e jantar para a comunidade universitária da Universidade Federal do Cariri, unidades Juazeiro de Norte, Crato e Barbalha, de segunda a sexta-feira durante o período letivo, conforme calendário aprovado pelo CONSUP, incluindo o período de férias; além de outros fornecimentos, de acordo com solicitação prévia.	UNIDADE	8,00	216.480
468	154421 - FUND. UNIVERSIDADE FEDERAL VALE SAO FRANCISCO	00011/2016	22/03/2016	Pregão Eletrônico - Contratação de empresa especializada no preparo, fornecimento e distribuição de alimentos, os quais serão servidos nas dependências dos Restaurantes Universitários dos Campi Petrolina, Ciências Agrárias e Juazeiro, mediante cessão administrativa de uso de bem público, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos	REFEIÇÕES	10,20	261.368
469	158719 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI	00007/2016	03/05/2016	Pregão Eletrônico - Contratação de empresa para o fornecimento de refeições prontas: almoço e jantar para a comunidade universitária da Universidade Federal do Cariri, unidades Juazeiro de Norte, Crato e Barbalha, de segunda a sexta-feira durante o período letivo, conforme calendário aprovado pelo CONSUP, incluindo o período de férias; além de outros fornecimentos, de acordo com solicitação prévia.	UNIDADE	8,00	316.800
470	153045 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA	00049/2016	23/12/2016	Pregão Eletrônico - O registro de preços para a Contratação de empresa especializada para o fornecimento de refeições prontas: desjejum, almoço e jantar para a comunidade universitária da Universidade Federal do Ceará nos Campis de Fortaleza, Sobral e Quixadá, de segunda à sexta-feira durante o período letivo, conforme calendário aprovado pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão - CEPE, incluindo o período de férias, além de outros fornecimentos, de acordo com solicitação prévia	UNIDADE	6,99	373.600
471	153045 - UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA	00049/2016	23/12/2016	Pregão Eletrônico - O registro de preços para a Contratação de empresa especializada para o fornecimento de refeições prontas: desjejum, almoço e jantar para a comunidade universitária da Universidade Federal do Ceará nos Campis de Fortaleza, Sobral e Quixadá, de segunda à sexta-feira durante o período letivo, conforme calendário aprovado pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão - CEPE, incluindo o período de férias, além de outros fornecimentos, de acordo com solicitação prévia.	UNIDADE	6,98	1.682.600
Preço médio por refeição						7,83	
desvio padrão						1,11	

Anexo V – Matriz de Responsabilização

ACHADO	RESPONSÁVEL (IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
- Achado 14: Fornecimento de refeição com preço subsidiado a servidores da UFS, inclusive professores, e a empregados terceirizados, de forma acumulada com o pagamento de auxílio/vale alimentação.	Ângelo Roberto Antonioli, Reitor da UFS, Siape 0997456 (CPF 973.238.618-53).	- Desde 19/11/2012	- Conceder aos servidores públicos, inclusive professores da instituição, e aos funcionários terceirizados, conforme tabela de preços divulgado no sítio da instituição na Internet, de subsídio no preço cobrado por refeições servidas no restaurante do campus de São Cristóvão, considerando, no primeiro caso, a vedação legal prevista no art. 22, §5º, da Lei 8.460/1992, que proíbe a concessão de benefício dessa natureza de forma cumulada com a concessão de auxílio-alimentação, e, no segundo caso, por caracterizar duplicidade de pagamento de custo de vale alimentação previsto nas planilhas de composição e formação de preço dos serviços terceirizados	- A concessão aos servidores públicos, inclusive professores da instituição, e aos funcionários terceirizados, de subsídio no preço cobrado por refeições servidas no restaurante do campus de São Cristóvão caracterizou custeio de benefício em duplicidade, o que provocou dano aos cofres públicos.	- Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. Não foi apresentado à equipe de auditoria qualquer consulta prévia à procuradoria jurídica da entidade acerca da legalidade dessa concessão. Além disso, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter esclarecido aos servidores e

					terceirizados da impossibilidade legal de concessão desse subsídio, sob pena de responsabilidade. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.
- Achado 15: Prorrogação de contrato sem demonstração adequada da vantajosidade do preço praticado.	- Bárbara Rafaela Santos da Rocha, Fiscal do contrato 151/2014 e coordenadora de produção do restaurante universitário (Resun), Siape 1639451 (CPF 052.281.594-44).	- Desde 23/10/2014	- Realizar e encaminhar à Coordenação de Programas, Convênios e Contratos – COPEC pesquisa negligente de preços de serviço de preparo, fornecimento e distribuição de refeições, com manifestação pela existência de vantagem econômica no preço do Contrato 151/2014, objetivando a sua segunda prorrogação, porquanto baseada a pesquisa apenas em consulta a fornecedores, entre eles a própria contratada, de que resultou preço médio de R\$ 16,96/refeição, sem considerar, em inobservância	- A realização e o encaminhamento de pesquisa negligente de preços com manifestação pela existência de vantagem econômica no preço do contrato possibilitaram a realização da segunda prorrogação do Contrato 151/2014 com preço desvantajoso para a Administração.	- Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. Deveria ela ter consultado previamente, conforme orienta a Instrução Normativa SLTI 5/2014, o portal de compras governamentais para conhecer os preços de mercado praticados em outras instituições públicas, inclusive o

			ao prescrito no art. 2º, inciso I e III, da IN SLTI 5/2014, os preços de serviços similares praticados em outras instituições federais de ensino superior registrados no portal de compras governamentais, que revelaram preço médio na região Nordeste de R\$ 7,83/refeição (desvio padrão de R\$1,11), com destaque para o preço de R\$ 8,11/refeição registrado pela própria UFS no Pregão Eletrônico 65/2016, para o Resun do Campus de Lagarto/SE (peça 68, p. 2 e 5 a 7, peça 71, p. 9-19, peça 72 e anexo IV ao presente relatório).		praticado em recente licitação concluída pela própria UFS. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.
	- José Aírto Batista, Diretor do Resun, Siape 6426355 (CPF 103.349.125-04).	-Desde 09/04/2014	- Encaminhar à Coordenação de Programas, Convênios e Contratos – COPEC de pesquisa negligente de preços de serviço de preparo, fornecimento e distribuição de refeições, com manifestação pela existência de vantagem econômica no preço do Contrato 151/2014, objetivando a sua segunda prorrogação, porquanto baseada a pesquisa apenas em consulta a fornecedores, entre eles a própria contratada, de que resultou preço médio de R\$ 16,96/refeição, sem considerar, em inobservância ao	- O encaminhamento de pesquisa negligente de preços com manifestação pela existência de vantagem econômica no preço do contrato possibilitou a realização da segunda prorrogação do Contrato 151/2014 com preço desvantajoso para a Administração.	- Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Deveria ele, antes de encaminhar uma pesquisa negligente de preços e posicionar-se pela existência de vantagem econômica no preço contratado, ter questionado a pesquisadora de preços sobre a ausência de consulta ao portal de compras



			prescrito no art. 2º, inciso I e III, da IN SLTI 5/2014, os preços de serviços similares praticados em outras instituições federais de ensino superior registrados no portal de compras governamentais, que revelaram preço médio na região Nordeste de R\$ 7,83/refeição (desvio padrão de R\$1,11), com destaque para o preço de R\$ 8,11/refeição registrado pela própria UFS no Pregão Eletrônico 65/2016, para o Resun do Campus de Lagarto/SE (peça 68, p. 2 e 5 a 7, peça 71, p. 9-19, peça 72 e anexo IV ao presente relatório).		governamentais, conforme orienta a Instrução Normativa SLTI 5/2014, para conhecer os preços de mercado praticados em outras instituições públicas, inclusive o praticado em recente licitação concluída pela própria UFS. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.
--	--	--	---	--	---