

VOTO

Trata-se de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Sergipe (UFS), no âmbito de Fiscalização de Origem Centralizada (FOC), coordenada pela Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia, 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 gestão das aquisições, para evitar desperdício de recursos e mitigar as hipóteses de erro, fraude e corrupção.

O presente trabalho analisou a adoção de arranjos institucionais necessários à criação da cultura de combate a desperdícios, fraude e corrupção, bem como dos mecanismos para mitigação de riscos no processo de compra pública.

Para tal fim, as questões de auditoria foram relacionadas às gestões da ética e de riscos, à transparência e à auditoria interna. Além das normas relacionadas a tais arranjos, foram consideradas as recomendações contidas no acórdão 3.454/2014-Plenário, de relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, exarado em auditoria operacional para avaliar a maturidade da unidade de auditoria interna da UFS.

Também foi escopo do presente trabalho a 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-Plenário, e a Instrução Normativa MP/Seges 5/2017. Com base em critérios de risco, materialidade e relevância, foram selecionados para análise os contratos 80/2015 e 151/2014, que tinham por objeto serviços de vigilância armada e serviços de preparo, fornecimento e distribuição de refeições no restaurante da Universidade.

A equipe de fiscalização identificou os seguintes achados relacionados às questões de auditoria: i) existência apenas formal da comissão de ética; ii) ausência de gerenciamento e monitoramento de riscos; iii) não atendimento dos critérios de transparência na divulgação das contratações da entidade; iv) não adequação das atividades e da estrutura da auditoria interna às normas vigentes e ao Acórdão 3.454/2014-Plenário; v) não elaboração do plano anual das aquisições; vi) falhas nos procedimentos relativos aos processos de aquisição, em especial quanto à formalização da demanda, vii) ausência de estudos técnicos preliminares para fundamentar os contratos analisados, a fim de justificar os preços e quantidades demandados; viii) deficiências na definição dos critérios de reajuste estabelecidos nos contratos verificados; e, ix) ausência de segregação de funções quanto aos recebimentos provisório e definitivo, bem como de designação formal de preposto da contratada.

Para tais falhas, elaborou proposta de encaminhamento para a atuação da comissão de ética nos termos do Decreto 6.029/2007 e da Resolução CEP 10/2008; implementação da gestão de riscos, conforme previsto na IN MP CGU 1/2016; atuação da Auditoria Interna, nos moldes da Instrução Normativa CGU 3/2017; e atendimento das disposições da Lei de Acesso à Informação e do Decreto 7.724/2012 quanto à transparência das contratações.

Ao avaliar especificamente o contrato 151/2014, para fornecimento de refeições, a auditoria identificou oferta de preços subsidiados a servidores e empregados terceirizados da UFS, cumulativamente com o pagamento de auxílio ou vale alimentação.

Em resposta à audiência que autorizei em 23/7/2018, o reitor da UFS informou ter editado a Resolução 42/2018/CONSU, a fim de cessar a irregularidade verificada.

Assim, tendo em vista o saneamento da irregularidade na entidade auditada e a possibilidade de o mesmo estar ocorrendo em outras instituições de ensino, a equipe propôs acolher as razões de justificativa do reitor da instituição e recomendar ao Ministério da Educação que expeça orientação geral acerca da vedação legal referente à oferta de preço subsidiado cumulativamente com o pagamento de auxílio e/ou vale alimentação.

Foi verificada, ainda, a segunda prorrogação do contrato 151/2014, em 14/10/2016, pelo preço de R\$ 11,47 por refeição, com base em pesquisa de preços junto a três fornecedores, incluindo a contratada, que resultou no preço médio de R\$ 16,96. No entanto, não foi realizada consulta aos portais de compras governamentais e não foi considerado o resultado do pregão eletrônico 65/2016, levado a efeito pela própria UFS para contratação de objeto similar para o *campus* de Lagarto/SE, no qual foi obtido o preço de R\$ 8,11 por refeição.

Realizadas audiências da fiscal do contrato, Bárbara Rafaela Santos da Rocha, e do diretor do Restaurante Universitário, José Aírto Batista, responsáveis por realizar e cancelar a pesquisa de preços deficiente, a equipe de auditoria propôs não acatar suas razões de justificativa e aplicar-lhes a multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992, em virtude das fortes evidências de negligência e da afronta ao prescrito na IN SLTI 5/2014, que resultaram em contratação antieconômica para a UFS.

Propôs determinar à UFS a realização de tratativas para redução do preço contratado, por meio de repactuação, e, no caso de insucesso, abertura de novo procedimento licitatório

II

A existência de arranjos institucionais, com efetiva estruturação e funcionamento das gestões da ética e de riscos, adequada transparência de procedimentos e atuação consistente da auditoria interna é de primordial importância para combater o desperdício de recursos públicos, bem como a ocorrência de fraude e corrupção. Os procedimentos de compras devem observar os normativos vigentes e serem continuamente aperfeiçoados para a boa gestão desses recursos.

Restou demonstrado que a UFS apresenta diversas fragilidades no cumprimento dos normativos relacionados a tais arranjos. A auditoria verificou a existência apenas formal da comissão de ética, pois não havia estrutura logística e não foram realizadas reuniões ou atuados processos administrativos de sua competência.

No que se refere à gestão e gerenciamento de riscos, foram identificadas ações da UFS para implementação dos arranjos institucionais previstos na IM MP CGU 1/2016 e das recomendações contidas no Acórdão 3.454/2014-Plenário, de relatoria do E. Ministro Bruno Dantas. No entanto, resta pendente a elaboração do mapeamento de riscos, em especial na área de aquisições, o que fragiliza sobremaneira a instituição, pois o não conhecimento dos riscos inviabiliza a definição de ações de prevenção e enfrentamento dos problemas que venham a se concretizar.

Quanto à transparência, não foram identificadas no sítio da UFS informações relativas a dispensas e inexigibilidades de licitação. Os dados relativos a contratos firmados estavam incompletos.

A equipe de auditoria verificou que nenhuma das recomendações exaradas pelo Acórdão 3.454/2014-Plenário, referentes à melhoria de atuação da auditoria interna da UFS, foram implementadas, apesar de expirados os prazos estipulados pela própria entidade em plano de ação enviado ao Tribunal, no âmbito do TC 007.994/2015-0. Não havia monitoramento ou acompanhamento de tais recomendações, mediante plano de auditoria. Também não estavam sendo observadas as diretrizes da IN CGU 3/2017 acerca de avaliação de governança, de gestão de riscos e de controles internos das aquisições.

Por fim, foram identificadas falhas no planejamento e procedimentos das aquisições da UFS, relacionadas ao não cumprimento da IN MP 5/2017 e das normas que a antecederam, o que resultou, por exemplo, em contratações sem estudos técnicos preliminares, capazes de comprovar a economicidade, o benefício e a conveniência das avenças firmadas.

Entendo que as recomendações e determinações propostas pela equipe de auditoria contribuem para que a UFS adeque sua atuação aos normativos vigentes, de forma a melhorar sua

capacitação, organização e gestão, bem como mitigar os riscos de desperdícios de recursos e de ocorrência de fraudes e corrupção.

Acolho a proposta de aplicação de multa aos gestores responsáveis pela prorrogação do contrato referente ao fornecimento de refeições, dada a gravidade de sua conduta negligente.

Vasta jurisprudência do Tribunal dispõe que a demonstração da vantagem de renovação de contrato de serviços de natureza continuada, deve ser realizada com ampla pesquisa de preços, priorizando-se consultas a portais de compras governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, utilizando-se apenas subsidiariamente a pesquisa com fornecedores. Nesse sentido são os acórdãos 713/2019, 1548/2018, 1604/2017, 718/2018 e 2787/2017, 403/2013, 1002/2015-Plenário.

No presente caso, a pesquisa de preço foi dissonante da jurisprudência e dos normativos vigentes, pois realizada com apenas três fornecedores, entre eles a própria contratada. Os outros dois valores apresentados foram muito díspares, de R\$ 21,80 e R\$ 11,09.

Ademais, restou cristalino que os responsáveis desconsideraram contratação recente da própria UFS, de seu amplo conhecimento, com preço de R\$ 8,11 por refeição, aproximadamente 40% inferior ao ajustado na prorrogação.

As razões de justificativa apresentadas não foram capazes de sanar ou atenuar a irregularidade praticada, pois além de não demonstrarem as peculiaridades alegadas, a equipe de fiscalização demonstrou a similaridade dos objetos, a demanda cinco vezes maior do contrato prorrogado, capaz de motivar preços menores, bem como a possibilidade de realização de pesquisas em portais de compras governamentais e outros órgãos.

Consulta ao painel de preços do Governo Federal revelou preço médio praticado em outras instituições federais de ensino superior sediadas na região Nordeste de R\$ 7,83 por refeição, com desvio padrão de R\$1,11, enquanto o valor pactuado no ajuste prorrogado foi de R\$ 11,47.

A fiscal de contrato Barbara Rafaela Santos da Rocha, mediante acórdão 2.692/2019-Plenário, foi multada por sua participação na elaboração do termo de referência do pregão eletrônico que originou o contrato 151/2014. A responsável, ao participar da prorrogação da avença, cometeu irregularidade da mesma natureza da praticada na elaboração do termo de referência do certame, a definição de preço-base insuficientemente motivado, o que demonstra sua contínua atuação negligente.

O diretor do restaurante universitário, José Airto Batista, manifestou-se pela existência de vantagem econômica no preço do contrato 151/2014, com base em pesquisa de preços claramente irregular. Também era de conhecimento desse gestor a contratação da UFS para o *campus* de Lagarto. Assim, pertinente aplicar-lhe a multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992.

Em razões de justificativa, os gestores informaram estar em andamento processo licitatório para o fornecimento de refeições e o relatório de auditoria informa que o contrato 151/2014 venceu em 16/4/2019. Assim, verifico a perda de objeto da determinação relativa à repactuação da avença, mas considero pertinente determinar à UFS que informe ao Tribunal o resultado das providências adotadas para contratação em substituição ao contrato 151/2014, incluindo os estudos que a fundamentaram.

Feitas essas considerações, acolho as conclusões e propostas formuladas pela Secex/SE como razões de decidir e voto para que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de junho de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator