



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
GABINETE DOS PROCURADORES PF/UFPR

**PARECER n. 00197/2024/PROC/PFUFPR/PGF/AGU**

**NUP: 23075.011236/2024-89**

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR**

**ASSUNTOS: AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO E OUTROS**

**EMENTA: SERVIDORES E EMPREGADOS TERCEIRIZADOS DA UFPR. RECEBIMENTO DE ALIMENTAÇÃO SUBSIDIADA. RESTAURANTE UNIVERSITÁRIO. IMPOSSIBILIDADE.**

1. A Pró-Reitoria de Administração solicita orientação acerca da aplicabilidade das disposições do Acórdão n. 1464/2019, proferido pelo Tribunal de Contas da União no processo de nº 019.523/2017-3, o qual determina que as instituições de ensino superior se abstenham de conceder subsídio de alimentação nos restaurantes universitário aos seus servidores e funcionários terceirizados. Isto em razão de estes já receberem o auxílio alimentação como benefício por seu labor, e em razão de possível vedação a estes de vir a receber um duplo benefício.
2. É o breve relatório.
3. Para se responder ao questionamento é imprescindível uma análise pormenorizada do Acórdão do Tribunal de Contas da União de nº 1464/2019 (processo de nº 019.523/2017-3). Passamos a esta análise.

**ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DE Nº 1464/2019  
PROCESSO DE Nº 019.523/2017-3**

4. Trata-se de processo (processo nº 019.523/2017-3) de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Sergipe (UFS), no âmbito da 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 gestão das aquisições, a fim de evitar desperdício de recursos públicos e mitigar as hipóteses de erro, fraude e corrupção.
5. A aludida decisão segue anexada ao presente parecer.
6. A equipe de auditoria fez alguns encaminhamentos, os quais estão assentados no item de nº 16 (e subitens).
7. O voto do Relator está posto nos termos seguintes:

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.

8. Da análise do voto se verifica que não houve a formação de uma efetiva decisão em relação ao assunto, pois os fatos apontados pela auditoria foram objeto de correção pela própria Instituição de Ensino.
9. É necessário, portanto, analisar ponto a ponto aquilo que foi arrolado pela auditoria do TCU como suposta irregularidade a ser corrigida.
10. Os achados da equipe de auditoria podem ser assim resumidos:

1-)Além dos alunos de graduação e pós-graduação, também os servidores administrativos, servidores professores e

os empregados terceirizados estavam 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. Entendem que isso caracteriza ilegalidade decorrente de usufruto em duplicidade de um mesmo benefício;

No caso dos servidores da UFS, a ilegalidade na concessão desse subsídio decorre daquilo que dispõe a Lei 8.460/1992, em cujo art. 22, §5º: "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"

No caso dos terceirizados, a indenização correspondente à alimentação já era 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, e tais contratos eram pagos mensalmente pela universidade. Entende que: "assim, a UFS incorreu em duplo pagamento desse item de custo com alimentação de terceirizados quando admitiu que esses empregados usufríssem de refeição subsidiada no restaurante universitário."

2-) Ausência de diferenciação, no Regimento Interno do Restaurante Universitário, das quatro categorias usuárias do serviço (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.

3-) A universidade adotou medidas corretivas e estabeleceu o pagamento integral de valores por servidores técnicos administrativos, docentes e trabalhadores terceirizados. Dessa forma, perdeu-se o objeto da proposta da auditoria.

4-) Sugestão de expedição de recomendação ao Ministério da Educação"..... *para expedir orientação geral acerca da vedação legal para o fornecimento de refeição com preço subsidiado a servidores de instituições federais de ensino, inclusive professores, e a empregados terceirizados, de forma acumulada com o pagamento de auxílio/vale alimentação.*"

11. É o que cumpria arrolar e relatar do voto. Passamos à análise propriamente dita da situação submetida à análise desta Procuradoria Federal.

## DO MÉRITO

12. É necessário registrar que o Tribunal de Contas da União editou o Ofício-Circular nº 1/2019/DIFES/SESU/SESU-MEC que tem o conteúdo seguinte:

Aos(Às) Senhores(as) Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior

**Assunto: Acórdão 1464/2019-TCU-Plenário.**

Senhores Dirigentes,

Cumprimentando-os cordialmente, encaminhamos, para conhecimento e adoção de eventuais providências, Acórdão nº 1464/2019, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) nos autos do processo TC 019.523/2017-3.

Trata-se de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Sergipe (UFS), no âmbito da 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 gestão das aquisições.

Consta do item 9.5 do referido Acórdão a seguinte recomendação a esta Pasta:

*9.5 recomendar ao Ministério da Educação, nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que expeça orientação geral às instituições federais de ensino acerca da vedação legal para o fornecimento de refeição com preço subsidiado a servidores, inclusive professores, e a empregados terceirizados, de forma acumulada com o pagamento de auxílio/vale alimentação. (grifos nossos)*

Dessa forma, orientamos os Senhores Dirigentes a observarem as recomendações consignadas no referido Acórdão.

A íntegra do mencionado Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, está disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>.

Atenciosamente,

13. Se vê que em relação ao assunto há orientação específica expedida pelo Órgão de controle externo da administração pública, o Tribunal de Contas da União, cuja orientação de observância esta Procuradoria Federal ratifica nesta oportunidade.

14. O questionamento da Pró-Reitoria de Administração diz respeito aos funcionários terceirizados e servidores que são estudantes da UFPR e que foram contemplados pelo Programa PROBEM, gerido pela Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE).

15. O fato é que tanto os servidores quanto os empregados terceirizados recebem benefícios que se mostram incompatíveis com o fornecimento de alimentação subsidiada por parte da instituição de ensino.

16. Aos servidores a concessão do subsídio encontra vedação nas disposições da Lei 8.460/1992, art. 22, §5º: "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".

17. Já em relação aos empregados terceirizados, a indenização correspondente à sua alimentação já é custeada pelas empresas empregadoras, que repassam esse custo à UFPR na composição e formação do preço que integra os respectivos contratos de terceirização.

18. Desta maneira, o benefício do auxílio refeição do programa PROBEM da PRAE (o qual consiste em fornecer isenção das taxas nas refeições feitas nos restaurantes universitários da universidade, 3 refeições por dia, 7 dias por semana) **não se mostra possível de aplicação em relação aos servidores da UFPR e também aos empregados terceirizados do Órgão.**

19. É o parecer. À consideração superior, com proposta de devolução à Pró-Reitoria de Administração.

Curitiba, 17 de abril de 2024.

**MARCELO ALBERTO GORSKI BORGES**  
**PROCURADOR FEDERAL**

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23075011236202489 e da chave de acesso c0a7c280



Documento assinado eletronicamente por MARCELO ALBERTO GORSKI BORGES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1471649903 e chave de acesso c0a7c280 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO ALBERTO GORSKI BORGES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-04-2024 09:37. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 019.523/2017-3

Natureza Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Sergipe

Responsáveis: Angelo Roberto Antonioli (973.238.618-53);  
Bárbara Rafaela Santos da Rocha (052.281.594-44); Fundação  
Universidade Federal de Sergipe (13.031.547/0001-04); Jose Airo  
Batista (103.349.125-04)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA NO ÂMBITO DA FOC REALIZADA SOBRE A GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES DAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS FEDERAIS. IRREGULARIDADES E IMPROPRIEDADES IDENTIFICADAS NA ENTIDADE AUDITADA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. PLANO DE AÇÃO. MULTA.

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Sergipe (UFS), no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de verificar se as universidades e institutos federais possuem mecanismos 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.

2. Tendo em vista que o relatório de auditoria (peças 80-82) propôs a audiência de gestores da UFS, determinei a realização da referida medida previamente ao julgamento das outras questões tratadas no trabalho de fiscalização (peça 83).

3. A unidade técnica, em instrução à peça 114, analisou as razões de justificativa, ratificou e atualizou as demais propostas de encaminhamento alvitradas no relatório de auditoria:

### INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Universidade Federal de Sergipe, sob a modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), fiscalis 270/2017, 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 do ministro Walton Alencar Rodrigues.*

### HISTÓRICO

2. *À peça 80, elaborou-se Relatório de Fiscalização acerca de auditoria de conformidade, realizada na Universidade Federal de Sergipe (UFS), no período de 21/8/2017 a 6/9/2017, que teve o intuito de responder a dez questões de auditoria, que 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 quatro áreas: gestão da ética, gestão de riscos, gestão da transparência e a auditoria interna.*

2.1 Parte das questões tratou da 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.

2.2 No metaprocessos ‘Aquisições’, procurou-se responder questões relativas 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.

2.3 Os resultados da auditoria se encontram consubstanciados no relatório à peça 80.

2.4 Após conclusão da fiscalização, o processo foi enviado ao Ministro Relator, que determinou a realização de audiências sugeridas pela equipe de auditoria. As razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis serão examinadas na seção ‘Exame Técnico’.

2.5 No sentido de contextualizar os fatos do relatório de auditoria, uma vez que esse processo ainda não foi apreciado por este tribunal, será reproduzido adiante resumo dos achados com as respectivas propostas de encaminhamento da equipe de fiscalização.

*ACHADOS DE AUDITORIA (relatório - peça 80)*

*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*

3. 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.

3.1 Em relação ao item 1 (encaminhar o 19º Questionário de Avaliação da Gestão de Ética), que foi aplicado 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, o referido questionário não foi preenchido de forma adequada (peça 9, p. 2).

3.2 Como havia procedimento da matriz de planejamento no sentido de revisar as respostas dadas pela UFS a esse questionário, e esse documento não foi encaminhado a este Tribunal, restou prejudicado esse exame. Ademais, a justificativa da UFS 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.

3.3 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.

3.4 Quanto às reuniões da comissão de ética realizadas nos exercícios de 2016 e 2017, informou-se que, nesse período, não foram instaurados processos no âmbito da comissão nem

ocorreram reuniões (peça 9, p. 2). Essa situação contrariava 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.

3.5 No tocante ao plano de trabalho da Comissão de Ética, a UFS informou que, apesar dos esforços empreendidos, 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.

3.6 Ainda nesse item, continuou 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).

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

3.8 Pelo que foi relatado, na ocasião da auditoria, notou-se que a referida Comissão só existia no papel, mas não de fato, o que contrariava o art. 2º da Resolução CEP 10/2008, que define as competências e atribuições da Comissão de Ética.

3.9 Ademais, não havia plano de trabalho para atuação da Comissão de Ética na UFS, o que impedia 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.

3.10 Em relação ao documento que atribuiu formalmente responsabilidade pelo zelo e pelo cumprimento das normas de condutas na UFS, informou-se que a Instituição não possuía 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).

3.11 Informou a UFS (peça 9, p. 3) ainda que no organograma da Instituição (peça 11, p. 19-27), vinculado ao Gabinete do Reitor, encontrava-se a Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar, que tinha a atribuição de 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>).

3.12 Dessa informação, percebeu-se, à época da auditoria, que a Comissão de Ética da UFS não estava vinculada à alta administração nem apurava os desvios de conduta, o que era 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).

#### Comentários dos gestores

3.13 O Reitor da UFS apresentou, à época da fiscalização, considerações no sentido de que (peça 12, p. 3):

a) a Comissão de Ética (CE) da Universidade Federal de Sergipe encontrava-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 encontravam-se na esfera de deliberação tanto da Alta Administração da UFS quanto da própria Comissão de Ética;

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

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

e) a UFS estava 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, esperava-se que a comunidade possa demandar a Comissão de Ética para o cumprimento do seu mister.

#### Análise dos comentários do gestor

3.14 Como o gestor, à época da auditoria, apenas confirmou que a Comissão de Ética não estava minimamente estruturada para cumprir as suas atribuições, manteve-se o achado.

#### Conclusão da equipe de auditoria

3.15 Dessa forma, à época da fiscalização, concluiu-se que na UFS existia 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 existia, já que não estava minimamente estruturada para cumprir com as suas competências, em virtude das seguintes constatações:

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

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

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

d) não havia recursos suficientes, financeiros e materiais, para que a comissão de ética desenvolvesse seus trabalhos;

e) não havia definição de quem seria responsável por zelar pelo cumprimento das normas de conduta;

f) não havia programas para promover ações de disseminação, capacitação ou treinamento das normas de conduta, que integravam o código de ética adotado;

g) a Comissão de Ética não estava vinculada à alta administração;

h) os desvios de condutas não eram apurados pela Comissão de Ética.

3.16 Como este processo ainda não foi apreciado pelo Tribunal, cabe manter o achado e ratificar a proposta de encaminhamento feita à época da auditoria, conforme segue.

#### Proposta de encaminhamento

I) 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;

II) 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.

III) 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.

#### Situação encontrada

4. 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.

4.1 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.

4.2 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 realizadas 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).

4.3 Em complemento, 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.

4.4 Ainda em complemento às informações prestadas, foi dito que a UFS não possuía plano de capacitação de gestores em gestão e risco, incluindo a área de aquisições; que esse plano encontrava-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 encontrava em levantamento as necessidades específicas referentes à capacitação dos gestores em gestão de riscos (peça 14, p. 6).

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

4.6 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, à época da auditoria, ainda não havia cumprido esse item do referido acórdão, mas havia sido criado grupo de trabalho para esse fim.*

*4.7 Diante do que foi informado, percebeu-se, à época da auditoria, que a UFS ainda não havia implementado 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.*

#### Comentários dos gestores

*4.8 Não houve manifestação do gestor.*

#### Conclusão da equipe de auditoria

*4.9 A partir do exame das informações prestadas e dos documentos consultados, à época da fiscalização, verificou-se que o comitê de governança, riscos e controles existia, mas ainda não estava em pleno funcionamento. A UFS ainda não contemplava em seus normativos todos os arranjos institucionais delineados pela IN MP 5/2016, relativos à gestão de riscos. Ainda não havia realizado o mapeamento de riscos da Instituição e nem havia plano para capacitação dos gestores em gestão de risco.*

*4.10 No entanto, nesse momento processual, torna-se necessário atualizar algumas informações. Quanto ao item 9.1.9 do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas, tem-se que esse acórdão foi monitorado por meio do TC 007.994/2015-0. Nesse processo, foi deliberado no Acórdão 1832/2015-TCU-Plenário que a UFS apresentou plano de ação contendo as informações relacionadas às recomendações dos itens 9.1 e 9.2 do referido acórdão, e que a Secex-SE iria monitorar as ações do referido plano por meio dos relatórios de gestão e/ou prestações de contas anuais da UFS.*

*4.11 Nas contas anuais da UFS de 2017 (TC 039.947/2018-1), consta no Relatório de Gestão da Instituição (peça 113, p. 98-101) que, mediante a Portaria 518, de 24 de março de 2017, a UFS criou comissão com a finalidade de elaborar a Política Institucional de Gestão de Riscos e Controle Interno.*

*4.12 O resultado dos trabalhos desenvolvidos por essa Comissão subsidiou a edição da Portaria 772, de 08 de maio de 2017, que estabeleceu os princípios e diretrizes relativas à Política de Gestão de Riscos da Universidade Federal de Sergipe e instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controle, conforme já mencionado no Parágrafo 4.1 acima, que fez referência à peça 13 destes autos.*

*4.13 Acrescentou o Relatório de Gestão que, para racionalizar e facilitar o processo de implementação da Política de Gestão de Riscos, foi criada a Central Operacional de Gestão de Riscos/CEOGER, vinculada à COPAC/PROPLAN (Portaria 1.350, de 24 de agosto de 2017), que foi mencionada no Parágrafo 4.3 acima, com as atribuições lá destacadas.*

*4.14 No tocante à IN MP 05/2017, que introduziu o gerenciamento de risco como etapa obrigatória nos procedimentos de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, a Universidade Federal de Sergipe tem buscado aperfeiçoar seus processos internos. Mediante a Portaria 1.459, de 15 de setembro de 2017, foi criada a Comissão Permanente de Planejamento de Contratação – COPCON. Dentre as atribuições dessa comissão, destaca-se a análise crítica da documentação encaminhada pelos setores requisitantes e a realização de estudos preliminares (incluindo o mapeamento dos riscos referente à contratação). Acrescenta a portaria que a UFS*

*vem paulatinamente trabalhando para implementar a política de gestão de riscos, com fins de consolidar os princípios da governança pública na instituição.*

*4.15 Ainda no Relatório de Gestão consta que o processo de mapeamento e definição dos processos internos é complexo, sendo impraticável a implementação uniforme e imediata de política de gestão de riscos na universidade.*

*4.16 Dessa forma, percebe-se que a UFS vem envidando esforços para desenvolver e formalizar a sua política de gestão de riscos, adotando medidas de forma sucessiva até alcançar a cobertura de seus principais processos, conforme recomendação do item 9.1.9 do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.*

*4.17 Nesse sentido, considerando que, conforme o Acórdão 1832/2015-TCU-Plenário, cabe à Sec-SE monitorar as informações relacionadas às recomendações dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.454/2014-Plenário, mediante relatórios de gestão e/ou prestações de contas anuais; considerando ainda que no Relatório de Gestão 2017 ainda não constam informações acerca 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; nem do plano de capacitação dos gestores em gestão de risco, incluindo a área de aquisições; e como esse processo ainda não foi apreciado por este Tribunal, mantém-se o achado e a respectiva proposta de encaminhamento reproduzida a seguir.*

#### Proposta de encaminhamento

*I) 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) 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;*

*b) 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.*

#### Situação encontrada

*5. As informações publicadas pela UFS em seu sítio da Internet (www.ufs.br), à época da ação de fiscalização, não atendiam, 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.*

*5.1 As informações sobre licitações e contratos não estavam 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 do relatório de auditoria à peça 80).*

*5.2 Na mesma tela "Licitações e Contratos" (Tela 1 do anexo I ao relatório de auditoria à peça 80) havia um outro link à direita intitulado "Licitações", que conduzia 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 do relatório de auditoria à peça 80), o qual, finalmente, levava a links para as diversas modalidades de licitação, além de dispensa e inexigibilidade (Tela 6 do Anexo I ao relatório de fiscalização à peça 80).*

5.3 *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 ao relatório de fiscalização à peça 80, onde se percebeu 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 – peça 80).*

5.4 *Quanto aos contratos, não havia uma referência direta no site que conduzisse 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 ao relatório de auditoria à peça 20), que direcionava ao Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contrato, em cujo acesso público eram disponibilizadas poucas informações sobre os contratos em vigor, conforme consta do segundo quadro do anexo II ao relatório de auditoria à peça 80, além de conter falhas na pesquisa por nome ou CNPJ do contratado (Telas 8 a 10 do anexo I ao relatório de auditoria à peça 80).*

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

#### 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

5.6 *Na ocasião da auditoria, a atualização do portal da UFS não atendia às exigências da Lei de Acesso à Informação e de normas infralegais.*

#### Conclusão da equipe de auditoria

5.7 *As informações publicadas pela UFS em seu sítio na Internet acerca de licitações e contratos não atendiam, à época da fiscalização, 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 estavam em vigor e com falhas nas pesquisas.

5.8 Em recente consulta ao site da UFS (19/2/2019), observou-se que as informações sobre licitações e contratos continuam disponíveis em mais de um link ou endereço. Na página inicial, em 'Links rápidos', há formas diferentes para acessar as licitações e os contratos. A aba de "Licitações" leva ao "Departamento de Recursos Materiais - UFS", que possui alguns links, entre os quais o link para a "Comissão de Licitação CPCFJL - Editais", que, finalmente, conduz às licitações anteriores e atuais. Não há registro sobre as inexigibilidades e dispensas de licitações. No caso da aba 'Contratos', são disponibilizadas algumas informações sobre os contratos da entidade, mas de forma resumida. Ademais, ocorre falha na ferramenta de pesquisa, quando se quer filtrar alguma informação dos contratos disponíveis.

5.9 No outro caminho para acesso às informações de licitações e contratos, no link 'A UFS', na aba "Acesso à informação", há um único acesso intitulado "Licitações e Contratos", que leva a três outros links que antes não davam acesso a nenhuma informação, mas que agora remetem a dados sobre licitações via portal da transparência e por meio de consulta ao portal da UFS, bem como sobre contratos. Esse caminho traz as mesmas informações de licitações e contratos do caminho via página inicial, 'Links rápidos'.

5.10 Ou seja, no caso das licitações e contratos, não há informações sobre dispensas e inexigibilidades, e no caso dos contratos as informações são resumidas e sem possibilidade de pesquisas. Essas constatações podem ser evidenciadas no Anexo I, telas 7, 8, 9 e 10, do relatório de auditoria à peça 80, p. 62-63, e reproduzidas no Anexo I desta instrução.

5.11 Dessa forma, nota-se que pouca coisa mudou em relação à efetiva transparência na divulgação das licitações e dos contratos no site da UFS. Como esse processo ainda não foi apreciado por este Tribunal, mantém-se o achado e a proposta de encaminhamento suscitada inicialmente no relatório de auditoria à peça 80.

#### Proposta de encaminhamento

I) 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.

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

6. Antes da entrada em vigor da IN CGU 3/2017, à época da auditoria, buscou-se observar se as atividades e a estrutura da Auditoria Interna da UFS estavam 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 trouxe 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. envide 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.

6.1 O plano de ação determinado no item 9.3 acima transcrito foi apresentado por meio do Ofício 135/GR-15, de 30/4/2015, juntado originalmente ao processo TC 007.994/2015-0. A aludida determinação foi considerada cumprida por meio do Acórdão 1.832/2015-TCU-Plenário (da relatoria do Ministro Bruno Dantas). Quanto às ações apresentadas no plano, no mesmo acórdão, decidiu-se que essas seriam monitoradas pela “Secex/SE por meio dos relatórios de gestão e/ou prestações de contas anuais, que já preveem o fornecimento dessas informações” (peça 16).

6.2 Embora vencidos os prazos de atendimento das medidas constantes do referido plano de ação, o que se constatou, no entanto, até o momento da realização da fiscalização, foi que ainda não havia ocorrido a implementação de nenhuma das recomendações constantes dos itens 9.1 e 9.2 acima reproduzidos.

6.3 Essa constatação foi identificada 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. À época da auditoria, o Plano Desenvolvimento Institucional da UFS para o período 2016-2020 trazia, 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);

6.4 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 constava avaliação de governança, de gestão de riscos e de controles internos da função aquisições, o que desatendia 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 havia 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 constituía 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 FONATEC” (peça 31, p.2-3, parte final da alínea “a”).

6.5 Por sua vez, à época da fiscalização, as atividades de monitoramento das recomendações efetuadas pela Audint não estavam previstas no Plano de Auditoria Interna e não havia um sistema de monitoramento dessas recomendações. Segundo a coordenadora da unidade, “o monitoramento das recomendações da Auditoria Interna ocorria, precipuamente, quando eram realizadas auditorias nos anos subsequentes” (peça 31, p. 3, alínea “b”). Contudo, apesar de os

*relatórios de auditoria conterem eventuais referências a algumas recomendações anteriores, a Audint não adotava um registro sistemático que permitisse saber, de pronto, se determinada recomendação era 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 adotava 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.*

#### 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

*6.6. Embora a UFS tenha alegado à época da auditoria que a IN CGU 3/2017, de 9/6/2017, somente entraria em vigor em 9/12/2017, circunstância que também foi ressaltada pela equipe de auditoria na parte inicial da descrição do achado, manteve-se a constatação do achado, 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 havia sido implementado até aquele momento.*

#### Conclusão da equipe de auditoria

*6.7 Até o momento da realização da fiscalização, a UFS e sua unidade de Auditoria Interna ainda não atendiam 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 estavam sendo praticadas em conformidade com os critérios estabelecido na IN CGU 3/2017.*

*6.8 Como o processo ainda não foi apreciado pelo Tribunal, observa-se nesse momento processual a necessidade de atualizar as informações. No âmbito do TC 007.994/2015-0, mediante o Acórdão 1832/2015-TCU-Plenário, considerou-se que a UFS comprovou o cumprimento da determinação desta Corte ao apresentar o plano de ação contendo as informações relacionadas as recomendações constantes dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário, restando cumprida a determinação desta Corte. Acrescentou essa deliberação que o cumprimento das ações*

previstas no plano apresentado pela UFS seria monitorado pela Secex-SE por meio dos relatórios de gestão e/ou prestações de contas anuais.

6.9 No Relatório de Gestão da Unidade, referente exercício 2017 (peça 113), não constam informações acerca do cumprimento dessas recomendações. Diante disso, e considerando que o relatório de auditoria ainda não foi apreciado, mantém-se o achado e a proposta de encaminhamento alvitrada inicialmente na peça 80.

#### Proposta de encaminhamento

I) Determinar a UFS, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de noventa dias, apresente plano de ação para a implantação dos arranjos institucionais da IN CGU 3/2017, com 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.

#### Situação encontrada

7. 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.

7.1 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.

7.2 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.

7.3 Nesse sentido, 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.

7.4 À época da referida auditoria, 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 da Instituição.

7.5 Informou que no portal da UFS encontrava-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). Acrescentou que, apesar de não haver um plano de aquisições, a UFS adotava 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).

7.6 Embora se tenha observado, à época da fiscalização, que havia procedimentos formais na UFS para a realização das aquisições, eles não caracterizavam um plano anual de aquisições, que contemplasse os objetivos estratégicos da entidade; e 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 IN MP/Seges 5/2017.

#### Comentários dos gestores

7.7 Não houve manifestação do gestor para esse ponto.

#### Conclusão da equipe

7.8 Dessa forma, à época da auditoria, a UFS não praticava 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 contivesse o conjunto de aquisições que pretendia 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.

7.9 Como não houve ainda apreciação deste processo, mantém-se o achado e a respectiva proposta de encaminhamento.

#### Proposta de encaminhamento

I) 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.

#### Situação encontrada

8. 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.

8.1 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 conterà, 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.*

8.2 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.

8.3 No período de execução da auditoria de conformidade, 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 eram iniciadas por memorando eletrônico, que era encaminhado pelo solicitante ao Departamento de Recursos Materiais, e depois esse documento era registrado no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (Sipac). Esses modelos de solicitações (peças 36 e 37) continham:

*a) solicitação do item a ser adquirido;*

*b) quantidade;*

*c) especificação do item;*

*d) justificativa.*

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

8.5 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 atendia 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 continha outros elementos previstos nos normativos antes mencionados.

8.6 Ou seja, esses documentos não materializavam o plano de aquisições nem eram padronizados, concluindo-se que a UFS ainda não possuía um plano anual de aquisições, o que revelava deficiência no processo de planejamento das compras da Instituição.

#### Comentários dos gestores

8.7 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 tinha entrado em vigor na última semana, e que, por isso, fatos pretéritos não poderiam ser mencionados.

#### Análise dos comentários do gestor

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

8.9 Nesse sentido, manteve-se o achado.

#### Conclusão da equipe de auditoria

8.10 Assim, à época da fiscalização, esta equipe de auditoria considerou que, ainda que o processo administrativo eletrônico da UFS obrigasse a inserção de documento que iniciava a demanda, não havia um modelo padrão para a oficialização da aquisição nem normativo interno que estabelecesse que as aquisições seriam solicitadas por meio de documento padrão, conforme exigência do art. 21 da IN MP/Seges 5/2017, Anexo II.

8.11 Nesse sentido, concluiu-se que a UFS ainda não tinha um plano anual de aquisições nos moldes atualmente exigidos, o que dificultava a elaboração de um documento que oficializasse a demanda, que contivesse todos os elementos exigidos pela referida norma.

8.12 Como este processo ainda não foi apreciado por este Tribunal, mantém-se agora a proposta de encaminhamento feito à época da auditoria.

#### Proposta de encaminhamento

I) 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.

#### Situação encontrada

9. 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.

9.1 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 (para a prestação de serviços de vigilância armada nas dependências de alguns Campus da UFS), a vencer em 9/12/2019, e 151/2014 (para contratação de empresa para prestação de serviços de preparo, fornecimento e distribuição de refeições para o restaurante universitário da UFS), a vencer em 16/4/2019, 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.

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

9.3 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.*

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

#### Comentários dos gestores

9.5 *Não houve manifestação do gestor quanto a esse achado.*

#### Conclusão da equipe de auditoria

9.6 *Dessa forma, por ocasião da referida auditoria, a UFS, nos seus processos de aquisições, não previa e nem realizava 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 estivesse embasado em estudos ou elementos preliminares.*

9.7 *Como este processo ainda não foi apreciado por este Tribunal, mantém-se o achado e a respectiva proposta de encaminhamento alviada no relatório à peça 80.*

#### Proposta de encaminhamento

*I) 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

10. À época da fiscalização, de acordo com o art. 15, inciso XIV, alínea 'b', da IN SLTI 2/2008 (vigente à época), o projeto básico ou termo de referência deveria conter a quantidade e qualificação da mão de obra estimada para execução dos serviços. Com o advento da Instrução Normativa 5/2017, que revogou a IN SLTI 2/2008, 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.

10.1 Ainda, a norma atual traz no Anexo VI-A, específico para o serviço de vigilância, o detalhamento do que deverá constar no termo de referência ou projeto básico.

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

10.3 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.

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

#### Comentários dos gestores

10.5 Não houve manifestação do gestor para esse ponto.

#### Conclusão da equipe de auditoria

10.6. Assim, à época da fiscalização mencionada, a UFS não documentava 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.

10.7 Como esse processo ainda não foi apreciado por este Tribunal, mantém-se o achado e a respectiva proposta de encaminhamento alviada no relatório de auditoria à peça 80.

#### Proposta de encaminhamento

I) 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, na fase de planejamento da contratação, 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.

#### Situação encontrada

11. 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.

11.1 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.

11.2 À época da fiscalização na UFS, 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 eram utilizadas nos processos licitatórios, e que receberam a denominação de “Atos administrativos e documentos a serem verificados” (peças 41 e 42). Uma dessas listas se referiu à verificação de atos iniciais do processo licitatório (planejamento). A outra lista se relacionou 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.

11.3 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 novos, a partir do ano de 2016.

11.4 Nesse sentido, foram solicitados dois processos 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). No entanto, nesses dois processos, não havia listas de verificação para atuação da assessoria jurídica. Havia pareceres da assessoria, que examinaram todos os itens do edital (peça 43, p. 6-8 e peça 44, p. 2-4), mas não listas de verificação da assessoria jurídica.

11.5 A jurisprudência 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; e mais recentemente os Acórdãos 1.851/2018-TCU-Plenário e 1.093/2018-TCU-Plenário, das relatorias do ministro Walton Alencar Rodrigues.

#### Comentários dos gestores

11.6 Não houve manifestação do gestor para esse ponto.

#### Conclusão da equipe de auditoria

11.7 Dessa forma, à época da auditoria realizada na UFS, constatou-se que os controles internos compensatórios da UFS eram parciais, na medida em que adotavam listas de verificação para atuação do pregoeiro e comissão de apoio, mas inexistiam listas de verificação para atuação da assessoria jurídica na fase interna da licitação, bem como por ocasião das repactuações dos contratos. Ou seja, não havia 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.

11.8 Como esse processo ainda não foi apreciado no mérito por este Tribunal, mantém-se o achado e a respectiva proposta de encaminhamento alvitrada no relatório de auditoria à peça 80.

#### 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 nas contratações de serviços.*

*Situação encontrada*

12. 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').

12.1 Nesse mesmo sentido, a IN MP Seges 5/2017, 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. Ainda nessa mesma norma, o 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.

12.3 Nos Processos Administrativos 23113.001093/2015-11 e 23113.022664/2013-81, relativos aos Contratos 80/2015 (para a prestação de serviços de vigilância armada nas dependências de alguns Campus da UFS) e 151/2014 (para contratação de empresa para prestação de serviços de preparo, fornecimento e distribuição de refeições para o restaurante universitário da UFS), observou-se que não havia 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).

12.4 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.

12.5 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 recebimento provisório e definitivo.

12.6 Nos Processos de Pagamentos 23113.016679/2017-24, 23113.009819/2017-7, 23113.017385/2016-48, 23113.023097/2016-52 (peças 47 a 50), selecionados pela equipe de auditoria, relativos ao Contrato 80/2015, há relatórios de fiscalização emitidos por fiscais técnicos, que atestam que os itens foram cumpridos em consonância com o que foi fixado em contrato; bem como há fichas de acompanhamento e atestado da execução do contrato, emitidos pelo fiscal do contrato, que atestam que os serviços foram integralmente prestados. Notou-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.

12.7 No Contrato 151/2014, de igual forma, a Cláusula Sétima (Da fiscalização), previa que a fiscalização seria exercida por servidores designados pelo Pró-Reitor de Planejamento (peça 46,

p. 39). No entanto, não disciplinou o instrumento contratual acerca dos recebimentos provisório e definitivo.

12.8 No Processo de Pagamento 23113.016930/2017-60 (peça 51), relativo ao Contrato 151/2014, constam apenas fichas de acompanhamento e atestado da execução do contrato, que foram elaborados pela fiscal do contrato. Também, não foram localizados os termos de recebimento provisório e definitivos dos serviços prestados.

12.9 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.

#### Comentários dos gestores

12.10 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 estaria prevista na Portaria GR 1.288, de 14 de agosto de 2015 (peça 52).

#### Análise dos comentários do gestor

12.11 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 havia previsão nos termos contratuais de quais atores seriam responsáveis pelos recebimentos provisório e definitivo. Nesse mesmo sentido, não foi encontrado nos processos de aquisição selecionados os termos de recebimentos provisório e definitivo.

#### Conclusão da equipe de auditoria

12.12 À época da fiscalização, constatou-se que nos Contratos 80/2015 e 151/2014 não havia previsão nos instrumentos contratuais das etapas de recebimento provisório e definitivo dos serviços prestados. Não havia, por conseguinte, a previsão de dupla instância de recebimento. Ademais, observou-se também, nos processos de pagamentos, relativos a essas contratações, que não constavam os termos de recebimento provisório e definitivo dos serviços prestados, cabendo recomendação à Instituição.

12.13 A manifestação do gestor também não alterou o entendimento sobre a questão. Como esse processo ainda não foi apreciado no mérito por este Tribunal, mantém-se o achado e a respectiva proposta de encaminhamento constante do relatório de auditoria à peça 80.

#### Proposta de encaminhamento

I) 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 recebimentos provisório e definitivo, 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

13. O Contrato 151/2014-UFS, a vencer em 16/4/2019 (<https://www.sipac.ufs.br/public/ContratosPublic.do>), 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.

13.1 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”.

13.2 Já o Contrato 80/2015, a vencer em 9/12/2019 (<https://www.sipac.ufs.br/public/ContratosPublic.do>), 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 referia à prestação de serviços de vigilância armada nas dependências da UFS, estipulava apenas, como cláusula de reajuste (cláusula sétima), que após doze meses poderia o contrato “ser renovado e reajustado, mediante acordo entre as partes, cujo índice percentual de reajuste seria o estabelecido oficialmente pelo Governo para contratos dessa natureza” (peça 45, p. 27).

13.3 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.

13.4 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.

13.5 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, até o final da auditoria, apenas 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.

13.6 Com relação ao Contrato 151/2014, para reajuste dos valores estava sendo utilizada a variação de índices gerais de preços. No entanto, essa impropriedade será abordada em achado específico adiante.

Comentários dos gestores

13.7 Não houve comentários.

### Conclusão da equipe de auditoria

13.8 Dessa forma, à época da fiscalização, a UFS não adotava, nas minutas de contrato que acompanhavam os editais de licitação, cláusulas de reajustamento com todas as informações exigidas na Lei 8.666/1993 e nas normas infralegais. Tal falha trazia 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 poderia conduzir a uma elevação de preços contratuais além do devido, dando causa a prejuízos aos cofres públicos.

13.9 Como esse processo ainda não foi apreciado no mérito por este Tribunal, mantém-se o achado e a respectiva proposta de encaminhamento alvitrada no relatório de auditoria à peça 80.

### Proposta de encaminhamento

I) 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, a vencer em 16/4/2019 e 9/12/2019, respectivamente, fato 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, à época ainda vigente, 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.

### Situação encontrada

14. Diante da ausência de critério definido para o reajuste de preços do Contrato 151/2014 (prestação de serviços de preparo, fornecimento e distribuição de refeições - almoço e jantar), conforme descrito no achado 11, a empresa contratada (Coelfer Ltda.) 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).

14.1 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).

14.2 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.

14.3 De plano, à época da auditoria, observou-se como irregularidade a utilização diversificada de índices gerais de preços para o cálculo de reajuste dos preços ao longo do tempo, fato com potencial de 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*

<i>Preço inicial da refeição (11/2013): R\$ 9,80</i>	<i>Período de Reajuste</i>		
	<i>11/2013 a 10/2014</i>	<i>11/2014 a 10/2015</i>	<i>11/2015 a 10/2016<sup>2</sup></i>
<i>Índice de Reajuste<sup>1</sup></i>			
<i>IGP-M (FGV)<sup>1</sup></i>	<i>2,9460000%</i>	<i>10,0985400%</i>	<i>8,7985300%</i>
<i>IGP-M acumulado</i>	<i>2,9460000%</i>	<i>13,3420430%</i>	<i>23,3144766%</i>
<i>Preço Projetado (R\$)</i>	<i>10,09</i>	<i>11,11</i>	<i>12,08</i>
<i>INPC (IBGE)<sup>1</sup></i>	<i>6,3444200%</i>	<i>10,3308300%</i>	<i>8,5049000%</i>
<i>INPC acumulado</i>	<i>6,3444200%</i>	<i>17,3306812%</i>	<i>27,3095384%</i>
<i>Preço Projetado (R\$)</i>	<i>10,42</i>	<i>11,50</i>	<i>12,48</i>
<i>IPC-A (IBGE)<sup>1</sup></i>	<i>6,5872400%</i>	<i>9,9293200%</i>	<i>7,8738600%</i>
<i>IPC-A acumulado</i>	<i>6,5872400%</i>	<i>17,1706281%</i>	<i>26,3964794%</i>
<i>Preço Projetado (R\$)</i>	<i>10,45</i>	<i>11,48</i>	<i>12,39</i>
<i>Índice Contrato<sup>3</sup></i>	<i>6,3444200%</i>	<i>10,098539%</i>	<i>8,7985280%</i>
<i>Índice contrato acum.</i>	<i>6,3444200%</i>	<i>17,0836527%</i>	<i>27,3852907%</i>
<i>Preço Reajustado (R\$)</i>	<i>10,42</i>	<i>11,47</i>	<i>12,48</i>

*1-Índices obtidos em <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/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.*

14.4 Há que se destacar ainda que o objeto do Contrato 151/2014 é de prestação de serviços continuados que utilizava 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 estivessem 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.

14.5 À época do Pregão 152/2013, a empresa atualmente contratada (Coelfer Ltda.) e outras empresas licitantes, inclusive a vencedora do pregão (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 representava apenas 12,5% (1,37/10,98). Durante a fiscalização, verificou-se que não constava do processo de contratação, no entanto, documento comprobatório de que tivesse 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 representou dificuldade adicional para a comprovação da variação nos custos por ocasião de pedidos de repactuação.

14.6 Naquela ocasião, ressaltou-se, porém, que a 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 podia admitir, contudo, era 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.*

*14.7 Em todo o caso, conforme se verá no achado 15 mais adiante, o preço praticado à época no Contrato 151/2014 não era compatível com o praticado no mercado, representado pelo valor 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 futura do preço desse contrato, se houver, deve ser por meio de repactuação para reduzir o preço atual.*

#### 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

*14.8 À época da auditoria, ao analisar as explicações do gestor, considerou-se que essas não alteravam a situação encontrada, já que, diferentemente do que ele afirma, 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. E, que, 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. Ponderou-se que, 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

*14.9 Assim, à época da fiscalização, concluiu-se que a utilização diversificada de índices gerais de preços ao longo do tempo para o reajustamento de preços do Contrato 151/2014 não encontrava respaldo legal, não estava prevista no contrato e poderia gerar desequilíbrio na equação econômico-financeira do contrato.*

*14.10 Como esse processo ainda não foi apreciado no mérito por este Tribunal, mantém-se o achado e a respectiva proposta de encaminhamento.*

#### Proposta de encaminhamento

*14.11 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

15. 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.

15.1 À época da fiscalização, não constava 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 havia representantes das contratadas para acompanhar a execução dos objetos, mas isso informalmente.

15.2 Apesar de ser uma falha formal, seria por meio desse preposto perfeitamente identificado que a contratante se dirigiria 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

### Comentários dos gestores

15.3 Não houve manifestação do gestor para esse ponto.

### Conclusão da equipe de auditoria

15.4 Dessa forma, à época dessa auditoria de conformidade, constatou-se falhas na gestão dos Contratos 80/2015 e 151/2014, uma vez que não ocorreu a designação de prepostos por parte das empresas contratadas para atuarem na fiscalização da execução desses instrumentos contratuais, em descumprimento ao art. 68 da Lei 8.666/1993, cabendo ciência à UFS.

15.5 Como esse processo ainda não foi apreciado no mérito por este Tribunal, mantém-se o achado e a respectiva proposta de encaminhamento que consta do relatório de auditoria à peça 80.

### Proposta de encaminhamento

I) 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.

### **ACHADOS NÃO DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA (relatório – peça 80)**

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

16. Durante a execução da auditoria, a partir dos Relatórios gráficos de refeições servidas por período, que eram 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 estavam 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 tiquete alimentação, no caso dos empregados terceirizados, o que caracterizava ilegalidade decorrente de usufruto em duplicidade de um mesmo benefício.

16.1 No caso dos servidores da UFS, a ilegalidade na concessão desse subsídio decorreu 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 era 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 eram pagos mensalmente pela universidade. Assim, a UFS incorreu em duplo pagamento desse item de custo com alimentação de terceirizados quando admitiu que esses empregados usufríssem de refeição subsidiada no restaurante universitário.

16.2 Tomou-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).

16.3 Para se ter uma estimativa do impacto da concessão desse subsídio ilegal à época da fiscalização, que vinha 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 ocorria uma concessão de subsídio ilegal correspondente a uma média de 4,12% incidente sobre o valor de faturamento, conforme demonstrado no anexo III **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, o que representou 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.

16.4 No Regimento Interno do Resun, aprovado pela Resolução 17/1987 do Conselho Universitário, e ainda vigente à época da fiscalização, em seu art. 19 (peça 66, p.7), constava que os usuários seriam 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. Todavia, não havia 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 constava do art. 3º, inciso VII, desse Regimento, que a tabela de taxas para as refeições servidas seria proposta ao reitor pelo conselho de administração do Resun (peça 66, p. 2-3), e no art. 27 constava que os valores das taxas seriam atualizados com base no índice de reajuste salarial dos funcionários da UFS. Já o art. 180 do regimento interno da Reitoria prescrevia que o restaurante universitário (Resun) vincular-se-ia ao gabinete do reitor (peça 79, p. 38). Assim, a análise conjunta dessas citadas normas regimentais levou à conclusão de que a responsabilidade pela definição do valor das taxas para utilização do refeitório recaía sobre o reitor da instituição.

16.5 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 pretendia 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 a nota informou que faltaria definir o preço a ser cobrado, deixando em aberto a possibilidade de o preço ser abaixo do custo, razão pela

qual a determinação corretiva a ser sugerida deveria ter também um caráter preventivo, para estender seus efeitos a todos os campi da instituição.

#### 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

16.6 À época da fiscalização, observou-se que as justificativas apresentadas não procediam, 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 dependia de convocação do Conselho de Administração próprio (CONARESUN), este já deveria ter se reunido para proibir essa concessão ilegal descrita no achado. Diante disso, considerou-se à época que as justificativas do gestor não podiam ser acolhidas.

#### Conclusão da equipe de auditoria

16.7 Dessa forma, quando da auditoria de conformidade, a UFS fornecia refeições no campus de São Cristóvão/SE com preços subsidiados a servidores, inclusive professores, e a empregados terceirizados, o que violava a lei e caracterizava duplicidade de pagamento para um mesmo benefício. Nesse caso, essas categorias de usuários deveriam pagar o preço de custo da refeição no Resun, e não o preço com subsídio. Viu-se que a norma que regulamentava o uso do Resun da UFS estava bastante defasada e, por essa razão, necessitava se adequar aos limites legais impostos para a concessão de refeição subsidiada.

16.8 O campus da UFS na cidade de Lagarto/SE informou que iria 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 demandava por parte deste Tribunal de medida preventiva quanto a essa possível concessão.

16.9 Assim, na ocasião da auditoria, em vista do achado, sugeriu-se realizar a audiência do reitor da UFS. Essa audiência foi realizada com autorização do relator dos presentes autos, e as razões de justificativas serão analisadas adiante nesta peça.

16.10. Foi ainda sugerido fixar prazo para a universidade adotar medidas corretivas acerca da ilegalidade. No entanto, conforme visto adiante no tópico 'Exame Técnico', o Reitor da UFS, em resposta à audiência, informou que aprovou a Resolução 42/2018/CONSU, que alterou o regimento do restaurante universitário, encerrando de forma definitiva a possibilidade de percepção em duplicidade de equivalentes ao auxílio alimentação no, agora, Sistema de Restaurantes e Refeitórios da Universidade Federal de Sergipe (peça 108, p. 4). Essa Resolução 42/2018/CONSU (Anexo V - peça 108, p. 16-18) estabeleceu também o pagamento integral de valores por servidores técnicos administrativos, docentes e trabalhadores terceirizados. Dessa forma, perdeu-se o objeto dessa proposta.

16.11 Ainda acerca do achado em exame, no relatório de auditoria (peça 80), apontou-se que esse tipo de irregularidade poderia estar ocorrendo também em outras instituições federais de ensino superior, o que recomendaria a adoção de medidas preventivas por parte do Ministério da Educação sob a forma de norma de orientação. Assim, propôs-se naquele relatório que a Secex/BA, unidade consolidadora da FOC, sugerisse o envio de recomendação ao Ministério da Educação para expedir orientação geral acerca da vedação legal para concessão desse tipo de benefício. No entanto, o processo consolidador (TC 016.994/2017-5) já foi apreciado no mérito pelo Acórdão 2.681/2018-TCU-Plenário (da relatoria do Ministro Walton Alencar).

16.12 Nessa deliberação, o ministro Relator, em seu voto, não acolheu a recomendação proposta pela Sec-SE ao Ministério da Educação concernente à concessão de subsídio no preço das refeições servidas nos restaurantes universitários, aos servidores públicos e aos funcionários terceirizados, cumulativamente com a concessão de auxílio-alimentação e cômputo de vale-alimentação nas planilhas de formação de preço dos serviços terceirizados, porque tal irregularidade foi verificada em apenas uma das entidades fiscalizadas e o correspondente processo ainda não teria sido julgado, em razão da realização de audiências dos gestores sobre o assunto.

16.13 Não obstante esse entendimento, cabe ressaltar que o achado não decorreu das questões de auditoria, sendo observado indiretamente quando se examinava os processos de aquisição da UFS. Provavelmente, em outras entidades fiscalizadas o fato não foi levantado por não constar das questões de auditoria nem aparecer nos papéis examinados.

16.14 O fato que se chama atenção é que a concessão desse subsídio ilegal pode estar ocorrendo em outras instituições federais, uma vez que se sabe que existe uma forte interação entre essas instituições. Nesse sentido, seria oportuno e razoável a adoção de medidas preventivas por parte do Ministério da Educação sob a forma de norma de orientação para verificar se a irregularidade estaria ocorrendo nessas instituições.

16.15 Assim, sugere-se fazer recomendação ao Ministério da Educação para expedir orientação geral acerca da vedação legal para o fornecimento de refeição com preço subsidiado a servidores de instituições federais de ensino, inclusive professores, e a empregados terceirizados, de forma acumulada com o pagamento de auxílio/vale alimentação.

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

Situação encontrada:

17. Convém de início frisar que, à época da fiscalização, conforme dito no parágrafo 13, 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 foi 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 apreciação definitiva por parte do Tribunal.

17.1 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, conseqüentemente, 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 Airto 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).

17.2 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, à época da fiscalização, 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](http://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), cotou 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, houve tempo suficiente, portanto, para que a fiscal do contrato, assim como o diretor do Resun, que chancelou 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.

17.3 O mapa de disputa por lances naquele Pregão Eletrônico 65/2016 revelou que a própria empresa contratada do Contrato 151/2014 participou da disputa (Coelfer Ltda., CNPJ 73.922.361/0002-40), chegando 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 vinha sendo praticado no Contrato 151/2014. Além disso, o mapa de disputa apontou 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 estava na iminência de ser reajustado, não se revelava economicamente vantajoso.

17.4 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) revelava que, sem qualquer justificativa plausível, o preço praticado neste último estava 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 era quase cinco vezes maior que a demanda estimada para o Campus de Lagarto. Assim, no período de um ano, isso representava 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 do deferimento do pedido de reajuste, que se encontrava à época protocolizado pela contratada Coelfer Ltda.

17.5 Consulta ao painel de preços do Governo Federal, disponível em <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br/PainelServicos.html> (peça 72), também confirma que o preço médio praticado em outras instituições federais de ensino superior sediadas na região Nordeste estava 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 deu origem (peça 78, p. 30, item 2.7), a Administração isentou “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.

17.6 Observou-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 demandava a audiência desses responsáveis. Além disso, a diferença de preços ora verificada entre os dois contratos para um objeto praticamente idêntico recomendava 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.

#### Comentários dos gestores:

Acerca do Achado 15, a UFS informou 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, ratificaram a tomada de decisão de revisão dos termos contratuais no tocante ao reajuste pleiteado pela empresa executora do contrato 151/2014, bem como o início de estudos para novo processo licitatório (peça 12, p. 2, item 4).

#### Análise dos comentários do gestor

17.7 À época da fiscalização, a UFS tentou 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) era quase cinco vezes menor que a do campus de São Cristóvão (Contrato 151/2014), e ainda assim aquele contrato consignava um preço de refeição bem inferior ao consignado neste.

17.8 Por outro lado, a UFS reconheceu 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, considerou 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 reforçava a necessidade de redução de preços por meio de repactuação ou a instalação de novo procedimento licitatório.

#### *Conclusão da equipe de auditoria:*

17.9 Dessa forma, por ocasião da fiscalização, 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 conduzia, em verdade, à continuidade de um contrato antieconômico. Assim, além de ensejar a audiência dos responsáveis, o fato constituía 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.

17.10 Diante desse achado, naquela ocasião, sugeriu-se realizar audiência da fiscal do Contrato 151/2014, a Sra. Bárbara Rafaela Santos da Rocha, e do diretor do restaurante universitário da UFS (Resun), o Sr. José Airto Batista. Conforme mencionado anteriormente, o ministro Relator, pelo despacho à peça 83, autorizou as audiências sugeridas. As razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis serão analisadas na seção seguinte desta instrução.

17.11 Além das referidas audiências, ainda foi sugerido para esse achado encaminhar determinação e orientação à UFS. E, vez que o presente processo ainda não foi apreciado no mérito, ratifica-se a proposta, conforme a seguir.

#### Proposta de encaminhamento

I) 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.

II) 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.

### EXAME TÉCNICO

18. Como já mencionado no tópico 'Histórico', após a elaboração do Relatório de Auditoria, o Relator do processo, por Despacho (peça 83), encaminhou o processo para a Unidade Técnica para a realização das audiências propostas.

19. Mediante os Ofícios 681, 688 e 689/2018-TCU/Secex-SE (peças 87, 86 e 85), de 16/8/2018, os Srs. Ângelo Roberto Antonioli, Bárbara Rafaela Santos da Rocha e José Airto Batista, respectivamente, foram chamados em audiência para apresentar razões de justificativa acerca das irregularidades que lhes foram atribuídas.

20. Os responsáveis apresentaram suas razões de justificativas, que compõem as peças 88, 108 e 112 destes autos, e que serão analisadas a seguir.

#### Audiência do Sr. Ângelo Roberto Antonioli – (Ofício 1063/2018-TCU/Secex-SE – peça 103)

21. O responsável foi comunicado da audiência, mediante os Ofícios 681 e 986/2018-TCU/SECEx-SE (peças 87 e 94), contudo as correspondências foram devolvidas pelos Correios com a indicação de “não procurado” e “ausente” (peças 92 e 97, respectivamente). A partir de nova pesquisa do endereço em outras bases de dados, foi encaminhada uma nova comunicação, por meio do Ofício 1063/2018-TCU/Secex-SE (peças 103), de 21/11/2018.

Objeto da audiência: para apresentar razões de justificativas para a irregularidade referente à 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.

#### Razões de justificativa do responsável (peça 108)

22. Informou inicialmente o Reitor que foram adotadas providências com o intuito de seguir as orientações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, no ato de fiscalização 270/2017 (TC 019.523/2017-3).

22.1 Cabe destacar que o defendente se antecipou em relação à proposta de determinação do relatório de fiscalização à época a ser enviada à UFS para que fossem tomadas providências para correção dos eventos relativos ao Restaurante Universitário - Resun, campus São Cristóvão, e para que fossem implementadas medidas que viessem a evitar repetição dos fatos em novas unidades de restaurantes ou seus equivalentes (peça 108, p. 2).

22.2 Nas suas razões de justificativa, o Reitor da UFS cuidou de apresentar as providências visando sanear o achado. No Ofício 274/GR-17 (Anexo I – peça 108, p. 7-9), o responsável informou no Item 8 as providências tomadas e encaminhamentos relativos ao fato questionado pelo TCU. Acrescentou que, com a iminente abertura do Refeitório Estudantil de Lagarto, foi realizada reunião entre o Gabinete do Reitor e a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, com a manifestação dos diretores dos campi, resultando na criação de normativos internos específicos para as novas unidades de Restaurantes e Refeitórios para a assistência estudantil (peça 108, p. 2).

22.3 Nesse sentido, mencionou o defendente que foram criadas as Portarias 1255/GR de 14 de agosto de 2017 e a 1378/GR de 01 de setembro de 2017 (Anexos II e III – peça 108, p. 10-12), excluindo-se de qualquer nova unidade a possibilidade de subsídios a servidores docentes, técnicos administrativos e terceirizados. Essas portarias estabeleceram regramento, que foi implantado também no Campus Universitário prof. Antônio Garcia Filho-Campus Lagarto, e seria utilizado para toda nova unidade que surgir. Assim, no Campus Lagarto, desde a sua abertura, foi vetado o

acesso ao Resun de servidores técnicos administrativos, docentes e terceirizados até a adaptação do Sistema de Gestão (peça 108, p. 2).

22.4 Informou ainda que a adaptação do sistema de gestão foi bastante significativa, devido ao funcionamento de restaurantes e refeitórios com a utilização de preços de referência diferentes para as mesmas categorias, em unidades diversas. As mudanças contemplaram o tipo de usuário e a cobrança por valores específicos, ao invés de valor unitário padrão de refeição e permitiram que múltiplos refeitórios/restaurantes pudessem trabalhar com valores diferenciados (peça 108, p. 3).

22.5 Acrescentou o Reitor que, devido a problemas relacionados à contratação de equipe de desenvolvimento terceirizada, o projeto teve seu início prorrogado por mais de uma vez, o que causou a demora na atualização do sistema. O novo sistema gerenciará o acesso e a disponibilidade de créditos para a utilização em alimentação, imprescindível à correção definitiva da irregularidade apontada pelo TCU (peça 108, p. 3)

22.6 Ainda no Ofício 274/GR-17, destacou o defendente a alteração de instrumentos internos aprovados pelo Conselho Superior que regulavam o acesso e normatizavam o funcionamento do Restaurante Universitário – Resun, em especial a Resolução 17/87 /CONSU, que estabelecia o funcionamento do Conselho de Administração do Resun (Conaresun), responsável pelo seu acompanhamento, alterações de regimento e posicionamento da política de preços (peça 108, p. 3).

22.7 Nesse sentido, o Reitor da Universidade determinou que o referido Conselho apreciasse as situações identificadas pelo TCU. Em reunião realizada em 27 de abril de 2018, o referido conselho aprovou as recomendações apresentadas no ato fiscalizatório 270/2017 do TCU, encaminhando ao Gabinete do Reitor para as mudanças complementares demandadas (peça 108, p. 4), conforme Extrato de Ata (Anexo IV- peça 108, p. 13-14).

22.8 Posteriormente, informou o Reitor que foi aprovada a Resolução 42/2018/CONSU, transformando o restaurante universitário em estrutura com finalidade básica de atenção a comunidade estudantil e alteração de seu regimento, encerrando de forma definitiva a possibilidade de percepção em duplicidade de equivalentes ao auxílio alimentação no, agora, Sistema de Restaurantes e Refeitórios da Universidade Federal de Sergipe (peça 108, p. 4). Essa Resolução 42/2018/CONSU (Anexo V – peça 108, p. 16-18) estabelece o Regimento Interno do Restaurante Universitário e o pagamento integral de valores por Servidores Técnicos Administrativos, Docentes e Trabalhadores Terceirizados.

22.9 Com essas medidas, entendeu o Reitor que foram adotados todos os atos com vistas a sanar a irregularidade detectada por este Tribunal. Assim, espera o acolhimento das presentes razões de justificativa (peça 108, p. 4).

#### Análise das razões de justificativa

23. Como se vê, diante das razões de justificativa apresentadas, o Reitor da UFS adotou as medidas necessárias e suficientes para não permitir mais 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/SE e outras unidades da universidade.

23.1 Para sanar a irregularidade detectada pelo TCU, o responsável mencionou que as medidas adotadas foram formalizadas mediante o Ofício 274/GR-17, a Portaria 1255 e a Resolução 42/2018.

23.2 O Ofício 274/GR-17 (peça 108, p. 9) informou que o Conaresun, órgão colegiado responsável pela administração do restaurante universitário, seria incumbido de deliberar acerca das alterações regimentais necessárias para adequar o funcionamento do Restaurante

Universitário à legislação vigente. Quanto ao Resun do campus Lagarto, cujo funcionamento iniciou-se em agosto de 2018, foi adotada orientação da Auditoria Interna da UFS no sentido de que o fornecimento de refeições com o valor subsidiado fosse restringido a usuários com perfil de atendimento previsto no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

23.3 No caso dos demais usuários da comunidade acadêmica, o referido ofício informa que a UFS estava em processo de análise da viabilidade técnica de alteração do seu sistema eletrônico de controle (SIGAA) para cadastramento de usuários com perfis de preços diferenciados (valor da refeição não subsidiada), ficando o acesso ao Resun do Campus de Lagarto restrito aos discentes, enquanto não implantada a solução técnica no SIGAA.

23.4 A Portaria 1255, de 14/8/2017 (peça 108, p. 10-11) criou o sistema de refeitórios para os campi resultantes da expansão da UFS. Essa norma determina que os usuários dos refeitórios participantes deste Sistema serão classificados em três categorias: I - Estudante de Graduação Isento, II - Estudante de Graduação Subsidiado, Membros da Comunidade Interna não isentos e sem subsídio legal previsto (Pós-Graduandos, Técnicos Administrativos, Docentes e Terceirizados). Acrescentou a norma que os membros da categoria III poderão fazer uso do sistema de refeitórios, devendo arcar com os valores correspondentes ao custo da refeição em cada unidade. Por último informa a portaria que as autorizações eventuais para uso ao sistema não previstas no art. 3º serão de responsabilidade do Diretor do Campus.

23.5 Já a Resolução 42/2018 (peça 108, p. 15-18) aprovou alterações no Regimento Interno do Restaurante Universitário, de forma a consolidar as novas orientações previstas para o funcionamento de todas as unidades dos referidos restaurantes no âmbito dos Campi da UFS. Os assuntos objeto desta audiência foram tratados e normatizados nos arts. 12 ao 14 desta resolução (peça 108, p. 18).

23.6 De fato, as medidas adotadas pelo Magnífico Reitor da UFS foram adequadas e suficientes para sanar a irregularidade apontada por este Tribunal. Assim, sugere-se que sejam acatadas as razões de justificativa apresentadas pelo responsável.

Audiência do Sr. José Aírto Batista – (Ofício 689/2018-TCU/Secex-SE – peça 85)

Objeto da audiência: para apresentar razões de justificativas para o fato de ter encaminhado 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 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.

Razões de justificativa do responsável

24. O defendente trouxe ao processo as seguintes informações (peça 88, p. 1-2):

a) que, como Diretor do Restaurante Universitário (Resun), não teve nenhuma participação na renovação do Contrato 151/2014, objeto deste processo;

b) de acordo com a Portaria 136, de outubro de 2014, o preço da refeição é definido com a participação dos órgãos encarregados de Planejamento (Proplan) e Administração (Proad), juntamente com a fiscal do contrato, a época a nutricionista Barbara Rafaela Santos da Rocha;

c) não foi convocado nem participou de nenhuma reunião ou qualquer outro expediente, relativo à definição do preço da refeição;

d) as faturas de pagamento da empresa que executa o Contrato 151/2014 são pagas com autorização do fiscal do contrato, e o Diretor apenas informa os quantitativos de refeições diárias que foram efetivamente servidas;

e) o valor de R\$ 16,96 por refeição nunca foi praticado neste contrato. Na última fatura com medição de 21/08/2018 a 20/09/2018, o valor praticado foi R\$ 12,37.

#### Análise das razões de justificativa

25. Mediante o Memorando Eletrônico 395/2015 (peça 55, p. 35), a fiscal do referido contrato foi instada a se manifestar acerca da renovação contratual, em especial sobre a demonstração da vantagem econômica, tendo por base a comparação do preço atual com orçamentos de empresas concorrentes.

25.1 Como se viu no Relatório de Auditoria, a fiscal do contrato não anexou aos autos a devida pesquisa de preços, com a justificativa da vantajosidade da contratação. Somente após requisição deste Tribunal é que a Sra. Bárbara Rafaela entregou uma pesquisa de preço. No entanto, essa pesquisa se mostrou frágil e inadequada. Frágil porque, dos três orçamentos apresentados, um deles era da própria empresa contratada, que não deveria participar dessa pesquisa. Inadequada porque duas cotações possuem valores muito distantes, o que envia a pesquisa, pois a média não refletia com precisão os valores de mercado. Uma das empresas cotou o valor da refeição em R\$ 21,80 (peça 68, p. 6), e a outra em R\$ 11,09 (peça 68, p. 5).

25.2 No mínimo, esse fato deveria chamar atenção do Diretor do Resun para complementar a pesquisa com outras fontes de modo a descartar um dos valores extremos, o que iria refletir num valor mais aproximado à realidade.

25.3 Como visto antes, o responsável pela avaliação da vantagem econômica da prorrogação contratual não foi zeloso para com essa atividade. Não realizou uma cotação de preços mais ampla, para uma melhor avaliação, incluindo o Comprasnet, o que era obrigatório, de acordo com o art. 2º, incisos I e III, da IN SLTI 5/2014, de forma que pudesse com mais precisão e segurança demonstrar a vantajosidade pela manutenção do contrato com a Coelfer Ltda.

25.4 Não merece guarida o argumento do Diretor do Resun de que não teve nenhuma participação na renovação do Contrato 151/2014 nem participou de nenhuma reunião ou qualquer outro expediente, relativo à definição do preço da refeição. Como já visto, o Diretor do Resun assinou comunicação enviada à Copec, onde afirmou que o atual contrato apresentava vantagem econômica, tendo em vista a pesquisa de preço realizada, que teve média de R\$ 16,96 (peça 68, p. 2).

25.5 Ou seja, o Diretor do Resun participou ativamente da renovação do Contrato 151/2014, uma vez que chancelou que a contratação era vantajosa, mesmo tendo como suporte uma pesquisa de preços insuficiente e inadequada, sendo assim negligente na conduta, pois deveria complementar a cotação de preços com outras fontes, a exemplo do Comprasnet, local onde certamente iria encontrar muitas contratações similares.

25.6 Ainda no sentido de reforçar a conduta negligente do gestor, o preço referência desse contrato já era alvo de questionamento neste Tribunal no processo de representação TC 004.465/2014-8, tendo o Acórdão 3.524/2017- TCU-1ª Câmara deliberado no sentido realizar audiência dos gestores da UFS acerca da insuficiência na motivação do preço de referência; da ausência de critérios objetivos para a desclassificação de propostas; e da desclassificação irregular de propostas de licitantes mais vantajosas.

25.7 *Acerca desse processo, em consulta ao e-TCU, vê-se que ainda se encontra pendente de instrução de mérito e de consequente apreciação definitiva por parte do Tribunal.*

25.8 *Tendo em vista esse questionamento do preço contratado, já conhecido do gestor, era de se esperar que a avaliação da prorrogação do Contrato 151/2014 fosse mais criteriosa e zelosa, com vistas ao atendimento ao disposto no art. 57, II, da Lei 8.666/1993, no sentido da verificação da vantajosidade da contratação. Infelizmente não foi o que ocorreu, como já examinado.*

25.9 *Apenas se preocupar em solicitar três cotações com empresas não é suficiente para garantir que a média desses valores se constitui em valor de mercado, em valor razoável para prorrogar um contrato. A pesquisa de preço deve ser algo bem mais consistente, realizada em fontes diversas, principalmente em outras contratações similares da Administração Pública.*

25.10 *Ademais, à época da prorrogação do Contrato 151/2014, também era conhecido do responsável 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, tendo a empresa vencido a licitação pelo preço unitário de R\$ 8,11/refeição. A Coelfer Ltda. inclusive participou deste certame, propondo, na fase final dos lances, o preço unitário de R\$ 10,71/refeição.*

25.11 *Ou seja, a UFS estava naquele momento com dois contratos idênticos, mas com preços bem diferentes. O Contrato 151/2014 era superior em mais de 40% ao contrato do Resun do Campus Lagarto, sem maiores justificativas para isso, o que representou uma despesa adicional. Ademais, dentro de uma lógica de mercado razoável, era de se esperar que o contrato do Campus de São Cristóvão fosse até mais barato, devido ao ganho de escala, uma vez que previa a oferta de muito mais refeições.*

25.12 *Acerca da inadequação da pesquisa de preço, conforme decidido com o Acórdão 2.943/2013 –TCU-Plenário (Relator Benjamin Zymler), não se deve considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, consequentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado. Essa orientação consta na Instrução Normativa-SLTI/MPOG 5/2014, que no art. 2º, § 6º, dispõe que, para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.*

25.13 *Ou seja, a pesquisa de preço realizada para fins de justificar a vantagem econômica da prorrogação do Contrato 151/2014 foi inadequada, pois foi destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, muito acima e muito abaixo dos valores praticados no mercado. Nesse sentido, a pesquisa se revelou também insuficiente, pois apenas uma das três cotações de preços se prestou como fonte segura para avaliação. O gestor público deve encontrar a proposta mais vantajosa, capaz de executar com segurança o objeto pretendido.*

25.14 *Diante do que se viu nos exames desta peça processual e no Relatório de Fiscalização, à época da auditoria, sugere-se não acatar as razões de justificativas do gestor, diante das fortes evidências da negligência quanto à insuficiente e inadequada pesquisa de preços, que não se prestou para demonstrar a vantajosidade em prorrogar o Contrato 151/2014, com a empresa Coelfer Ltda., em inobservância ao prescrito no art. 2º, inciso I e III, da IN SLTI 5/2014; bem como aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

*Audiência da Sra. Bárbara Rafaela Santos da Rocha – (Ofício 1102/2018-TCU/Secex-SE – peça 105)*

26. *A responsável foi comunicada da audiência, mediante os Ofícios 688 e 985/2018-TCU/SECEX-SE (peças 86 e 95), contudo as correspondências foram devolvidas pelos Correios com a indicação de “não procurado” e “ausente” (peças 91 e 99, respectivamente). A partir de*

nova pesquisa do endereço em outras bases de dados, foram encaminhadas três comunicações, por meio dos Ofícios 1102, 1101 e 1100/2018-TCU/Secex-SE (peças 105, 106 e 107), de 3/12/2018, para:

Objeto da audiência: apresentar razões de justificativas para a 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, 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.

Razões de justificativa da responsável (peça 112)

27. A defendente informou, inicialmente, que nunca foi treinada para elaboração de termo de referência de licitação, com os seus desdobramentos durante a execução de um contrato; e que ia executando as demandas conforme a gestão da UFS a solicitava.

27.1 Acrescentou que, em 2016, apesar de não haver solicitação para outro processo licitatório, começou a pesquisar e a estruturar uma nova licitação para apresentar à administração da UFS, no sentido de evitar a renovação do contrato na modalidade de serviço alimentação transportada e passar para a modalidade de produção interna (produção dentro do Resun). No entanto, segundo a defendente, essa solução não foi possível devido a limitações físicas/estruturais do Resun para a internalização da produção.

27.2 Acerca do preço da refeição, informou a responsável que a administração da UFS solicitou basicamente as seguintes informações para a renovação do contrato (entre outras): 1) tem licitação em andamento (não havia); 2) era vantajoso para a administração. A orientação que tinha da administração era para apresentar três orçamentos de empresas. Apesar de ter solicitado os orçamentos com antecipação, as empresas não os apresentaram. Entre junho a agosto de 2017, apenas três empresas enviaram orçamentos, incluindo a empresa que estava executando o contrato. Como não havia novo processo licitatório em andamento, os estudantes ficariam sem as refeições durante o período letivo se não houvesse a renovação do contrato.

27.3 Argumentou que, diante desse quadro e dos orçamentos apresentados com média de R\$16,96, era mais vantajoso renovar o contrato por R\$ 10,42 e manter o Resun cumprindo seu papel social de fornecer as refeições aos estudantes.

27.4 Ainda informou que, pela dificuldade de as empresas oferecerem orçamentos, no ano de 2017, passou a fazer os orçamentos a partir da página do [comprasnet.gov.br](http://comprasnet.gov.br).

27.5 Sobre o Resun do campus Lagarto, disse que acompanhou a licitação até a elaboração do termo de referência, visto que não era lotada lá e sim no campus São Cristóvão. Prestou apenas uma simples assistência. Encaminhou em anexo pesquisa para esta licitação, cujo preço médio orçado foi de R\$18,33. A empresa vencedora do certame apresentou um orçamento de R\$ 15,00, mas conseguiu baixar o preço para R\$8,11.

27.6 Acerca da pesquisa no Comprasnet, ponderou a defendente que deve-se atentar ao tipo de modalidade da refeição transportada, por que a empresa tem que manter duas equipes de trabalho e duas estruturas (cozinha industrial situada fora do campus e o Resun), além de aluguel de caminhão adequado, motorista, combustível e equipamento específico para o transporte dos

alimentos. Assim, as refeições servidas no Resun-São Cristóvão têm per-capitas elevados e ainda são servidas como buffet livre, não sendo similares com a oferta de quentinhas ou porcionamento racionado.

Análise das razões de justificativa

28. Em resumo, naquilo que interessa ao processo, a Sra. Bárbara Rafaela disse que nunca foi treinada para elaborar termo de referência de licitação; que, para a renovação do contrato, a administração da UFS solicitou a ela informar se teria licitação em andamento, e se era vantajoso para a administração a prorrogação do contrato; que em 2017, pela dificuldade de as empresas oferecem orçamentos, passou a fazer os orçamentos a partir da página do [comprasnet.gov.br](http://comprasnet.gov.br).

28.1 Não é defensável para a responsável o argumento de que não sabia elaborar termo de referência. A questão central não se refere a isso, mas a necessária demonstração da vantajosidade da contratação para que a administração da UFS pudesse decidir com segurança acerca da renovação contratual. Apenas se preocupar em solicitar três cotações com empresas não é suficiente para garantir que a média desses valores se constitui em valor de mercado, em valor razoável para prorrogar um contrato. A pesquisa de preço deve ser algo bem mais consistente, realizada em fontes diversas, principalmente em outras contratações similares da Administração Pública. Por isso, deveria a Sra. Bárbara pesquisar preços de forma mais ampla possível, utilizando inclusive, por ser obrigatório, os preços constantes no Comprasnet para situações similares.

28.2 Inclusive a responsável, no âmbito do processo de representação (TC 004.465/2014-8 – Acórdão 3.524/2017-TCU-1ª Câmara), foi chamada em audiência por conta também de insuficiência da motivação para o preço-base editalício do Pregão Eletrônico 152/2013, do qual decorreu a contratação da Coelfer Ltda., ora em exame, em desconformidade com o art. 9º, §§ 1º e 2º, do Decreto 5.450/2005.

28.3 Assim, a responsável já havia sido chamada em audiência por conta de insuficiência na motivação do preço de referência e foi novamente instada a se manifestar, por conta da prorrogação do mesmo contrato, por razão similar (pesquisa negligente de preços). Tendo em vista o questionamento do preço contratado na fase licitatória, era de se esperar que a responsável fosse mais diligente na prorrogação do Contrato 151/2014, fazendo uma pesquisa de preços mais robusta e criteriosa, com vistas ao atendimento ao disposto no art. 57, II, da Lei 8.666/1993, no sentido da verificação da vantajosidade da contratação. Infelizmente não foi o que ocorreu, como já examinado.

28.4 Assim, não é razoável que a responsável tenha realizado uma pesquisa de preços insuficiente, pois permitiu que a própria empresa contratada cotasse preço, bem como uma pesquisa inadequada, uma vez que duas pesquisas apresentaram preços bem destoantes, e deveriam ser expurgadas. Nesse caso, eliminado as duas pesquisas com preços extremos, restaria apenas uma cotação, o que seria, insuficiente para uma mínima avaliação dos preços de mercado.

28.5 Ademais, como já visto, a responsável não fez pesquisas no Comprasnet em objetos similares, de forma que sua pesquisa fosse mais representativa e mais próxima da realidade. Essas condutas revelaram uma atitude negligente por parte da responsável.

28.6 Posteriormente, em 2017, reconhecendo o erro, por conta de nova prorrogação, a defendente passou a acessar o Comprasnet, segundo ela por conta de dificuldade em se obter orçamentos para a realização de nova pesquisa de preços. No caso, a responsável agiu corretamente, apesar da intempestividade, pois não fez isso na licitação nem na prorrogação do Contrato 151/2015, objeto desta audiência. Mesmo assim, fez a pesquisa no Comprasnet por conta de dificuldade de obtenção de orçamentos, e não por conta da importância de se usar a ferramenta, que inclusive é obrigatório o seu uso, conforme art. 2º, Incisos I e III, da IN SLTI 5/2014.

28.7 Depõe ainda contra a defendente, conforme apontado no Relatório de Auditoria, o fato de ela não ter anexado nos autos a devida pesquisa de preços, com a justificativa da vantajosidade da contratação, o que foi feito apenas a partir de requisição deste Tribunal.

28.8 Ademais, a responsável, à época da prorrogação do Contrato 151/2014, tinha conhecimento do 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, tendo a empresa vencido a licitação pelo preço de unitário de R\$ 8,11/refeição. A Coelfer Ltda. inclusive participou deste certame, propondo, na fase final dos lances, o preço unitário de R\$ 10,71/refeição.

28.9 Ou seja, a UFS estava naquele momento com dois contratos idênticos, mas com preços bem diferentes. O Contrato 151/2014 era superior em mais de 40% ao contrato do Resun do Campus Lagarto, sem maiores justificativas para isso, o que representou uma despesa adicional. Ademais, dentro de uma lógica de mercado razoável, era de se esperar que o contrato do Campus de São Cristóvão fosse até mais barato que o do Campus de Lagarto, devido ao ganho de escala, uma vez que previa a oferta de muito mais refeições.

28.10 Por último, argumentou a defendente acerca das particularidades da contratação a serem observadas quando da pesquisa de preços no Comprasnet. Isso pode ser um fato que dificulte a pesquisa, mas que não a inviabilize, uma vez que é razoável que se encontre contratos outros com essas mesmas especificidades em outros órgãos e entidades da Administração Pública. Assim, esse argumento não a socorre.

28.11 Dessa forma, após os exames realizados nesta peça processual e no Relatório de Auditoria, sugere-se não acatar as razões de justificativa da Sra. Bárbara Rafaela, em virtude das fortes evidências de negligência quanto à insuficiente e inadequada pesquisa de preços, que não se prestou para demonstrar a vantajosidade em prorrogar o Contrato 151/2014, com a empresa Coelfer Ltda., em inobservância ao prescrito no art. 2º, inciso I e III, da IN SLTI 5/2014; e considerando a gravidade da irregularidade, sugere-se, também, aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

## CONCLUSÃO

29. Esta instrução cuidou de examinar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Ângelo Roberto Antonioli, José Airto Batista e Bárbara Rafaela Santos Rocha, em atendimento às audiências autorizadas pelo Ministro Relator por meio do despacho à peça 83. Além disso, nesta fase processual, considerando que o presente processo ainda não foi apreciado no mérito, foram atualizadas e ratificadas as demais propostas de encaminhamento alvitradas no relatório de auditoria à peça 80.

30. Em relação ao Sr. Ângelo Roberto Antonioli, Reitor da Universidade Federal de Sergipe, chamado em audiência, mediante o Ofício 1063/2018-TCU/Secex-SE, após exame promovido no item 23 e subitens seguintes desta instrução, concluiu-se que as razões de justificativas apresentadas por esse responsável foram capazes de afastar a irregularidade a ele atribuída.

31. Quanto ao Sr. José Airto Batista, Diretor do Restaurante Universitário à época dos fatos, chamado em audiência, por meio do Ofício de audiência 689/2018-TCU/Secex-SE, após exame das suas razões de justificativa, observou-se que o responsável não conseguiu afastar a irregularidade a ele atribuída. Assim, sugere-se aplicar a esse responsável a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c art. 268, inciso II, do RI/TCU.

31.1 A responsabilização do referido gestor decorreu de 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 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.

31.2 No tocante à aferição da boa-fé do responsável, não há como vislumbrá-la tendo em conta que, antes de encaminhar uma pesquisa negligente de preços e posicionar-se pela existência de vantagem econômica no preço contratado, ele deveria ter questionado a pesquisadora de preços sobre a ausência de consulta ao portal de compras 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 no Campus de Lagarto. Ademais, o responsável não conseguiu afastar a irregularidade que lhe foi atribuída. Não reconhecida a boa-fé do responsável, pode este Tribunal aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92.

32. No caso da Sra. Bárbara Rafaela Santos da Rocha, chamada em audiência, mediante o Ofício 1102/2018-TCU/Secex-SE, após análise das suas razões de justificativa, também não foi possível afastar a irregularidade a ela atribuída. Dessa forma, sugere-se aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c art. 268, inciso II, do RI/TCU.

32.1 A responsabilização da gestora se originou de 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 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.

32.2 Quanto à boa-fé da responsável, não há como vislumbrá-la tendo em conta que, para evitar a realização de pesquisa de preços negligente, 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 praticado em recente licitação concluída pela própria UFS no Campus de Lagarto. Ademais, quando ouvida em audiência, não conseguiu afastar a irregularidade que lhe foi atribuída. Não reconhecida a boa-fé da responsável, pode este Tribunal aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92.

33. As condutas do Sr. José Airto Batista e da Sra. Bárbara Rafaela Santos Rocha, que levaram à proposta de aplicação de multa estão demonstradas no Anexo I (Matriz de Responsabilização).

34. Cabe ressaltar ainda que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, na forma definida no Acórdão 1.441/2016-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, em relação aos responsáveis Sr. José Airto Batista e Sra. Bárbara Rafaela Santos Rocha, uma vez não ter havido o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador tido como irregular (manifestação pela existência de vantagem econômica no preço do Contrato 151/2014 para fins de sua segunda prorrogação), ter ocorrido em 29/8/2016 (peça 68, p. 2).

35. *Por fim, em relação às demais propostas de encaminhamentos alvitradas no relatório de auditoria à peça 80, pelo exame promovido nesta instrução, concluiu-se que algumas perderam o objeto e outras devem ser ratificadas.*

#### *PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

36. *Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, com proposta de:*

I) *aplicar individualmente ao Sr. José Airto Batista (CPF 103.349.125-04) e à Sra. Bárbara Rafaela Santos Rocha (CPF 052.281.594-44) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c art. 268, inciso II, do RI/TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

II) *autorizar, desde logo, com amparo no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*

III) *autorizar, desde já, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e sucessivas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;*

IV) *determinar à Universidade Federal de Sergipe que:*

IV.1) *nos termos nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 46 da Lei 8.112/1990, promova o desconto em folha de pagamento da dívida acima sugerida em desfavor do Sr. José Airto Batista (CPF 103.349.125-04) e da Sra. Bárbara Rafaela Santos Rocha (CPF 052.281.594-44), informando ao TCU, no prazo de sessenta dias, as medidas adotadas;*

IV.2) *com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, apresente plano de ação, no prazo de noventa dias, que contemple prazo e responsáveis para as seguintes situações:*

a) *em relação aos aspectos referentes à gestão de ética:*

a.1) *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;*

a.2) *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;*

a.3) *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;*

a.4) *promover ações de disseminação, capacitação ou treinamento para as normas de ética;*

b) *quanto à gestão de riscos, governança e controles, para implantação dos arranjos institucionais da IN MP CGU 1/2016 referentes:*

b.1) *ao efetivo funcionamento de comitê de governança, riscos e controles;*

b.2) 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;

b.3) ao plano de capacitação dos gestores em gestão de risco, incluindo a área de aquisições.

c) acerca das atividades da Auditoria Interna – implantar os 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;

d) quanto aos procedimentos de aquisições - para implementar, nos processos de aquisição, documento de oficialização de demanda padronizado, nos moldes previstos no art. 21 da IN MP/Seges 5/2017, Anexo II.

e) em relação aos estudos técnicos preliminares - 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:

e.1) necessidade da contratação;

e.2) estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

e.3) estimativa de preços ou preços referenciais;

e.4) justificativa para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;

e.5) declaração da viabilidade ou não da contratação.

f) em relação às deficiências na estimativa dos postos de trabalho em contrato de vigilância (tipos e quantidades) - 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.

IV.3) com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, 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.

IV.4) com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 251 do Regimento Interno/TCU, 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, a vencer em 16/4/2019, 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;*

*V) determinar à Sec-SE que monitore, nos prazos devidos, a implementação das determinações acima propostas;*

*VI) 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;*

*VII) recomendar ao Ministério da Educação, nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que expeça orientação geral às instituições federais de ensino acerca da vedação legal para o fornecimento de refeição com preço subsidiado a servidores, inclusive professores, e a empregados terceirizados, de forma acumulada com o pagamento de auxílio/vale alimentação.*

VIII) 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.

IX) autorizar, com fundamento no art. 169, inciso III, do RI/TCU, a Sec-SE a proceder ao arquivamento do presente processo após as comunicações processuais cabíveis, o trânsito em julgado do acórdão a ser proferido e a instauração de cobrança executiva, se necessária.

É o relatório.

## 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

## ACÓRDÃO Nº 1464/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.523/2017-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Responsáveis: Angelo Roberto Antonioli (973.238.618-53); Bárbara Rafaela Santos da Rocha (052.281.594-44); Fundação Universidade Federal de Sergipe (13.031.547/0001-04); Jose Airto Batista (103.349.125-04).
4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Sergipe.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Sergipe (UFS), no âmbito da 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 gestão das aquisições, a fim de evitar desperdício de recursos públicos e mitigar as hipóteses de erro, fraude e corrupção.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator:

9.1. rejeitar as razões de justificativa de José Airto Batista e Bárbara Rafaela Santos Rocha e aplicar-lhes multa individual prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c art. 268, inciso II, do RI/TCU, nos valores a seguir especificados, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

RESPONSÁVEL	VALOR
Bárbara Rafaela Santos Rocha	R\$ 5.000,00
José Airto Batista	R\$ 4.000,00

9.2. autorizar, desde logo, com amparo no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.3. determinar, com fundamento no inciso I do artigo 43 da Lei 8.443/1992, à Fundação Universidade Federal de Sergipe que:

9.3.1. nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 46 da Lei 8.112/1990, promova o desconto em folha de pagamento das dívidas acima, em desfavor de José Airto Batista e Bárbara Rafaela Santos Rocha, informando ao TCU, no prazo de sessenta dias, as medidas adotadas;

9.3.2. envie ao Tribunal, no prazo de quinze dias, documentos comprobatórios das providências adotadas para nova contratação do fornecimento de refeições para o *campus* de São Cristóvão, em substituição ao contrato 151/2014, incluindo os estudos e pesquisas que fundamentaram suas premissas e valores;

9.3.3. no prazo de 60 (sessenta) dias, apresente plano de ação, com indicação de prazos e responsáveis para:

9.3.3.1. 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;

9.3.3.2. aprovar plano de trabalho da comissão de ética vinculado ao planejamento estratégico, 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, conforme art. 2º, caput, inciso XXIV, da Resolução 10/2008, da Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP);

9.3.3.3. 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;

9.3.3.4. 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”;

9.3.3.5. implementar política de gestão de riscos, com fundamento no art. 17 da Instrução Normativa MPOG/CGU 1/2016, incluindo, entre outras providências:

9.3.3.5.1. criação do Comitê de Governança, Riscos e Controles;

9.3.3.5.2. 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;

9.3.3.5.3. plano de capacitação dos gestores em gestão de risco, incluindo a área de aquisições;

9.3.3.6. adotar 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, em atendimento aos arts. 6º, 7º, VI e 8º, §1º, IV, da Lei 12.527/2011 (LAI) c/c Decreto 7.724/2012, art. 7º, §3º, V;

9.3.3.7. implementar os arranjos institucionais referentes à IN CGU 3/2017 e adotar as medidas necessárias ao cumprimento das recomendações efetuadas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 3.454/2014-TCU-Plenário;

9.3.3.8. implementar, nos processos de aquisição, documento de oficialização de demanda padronizado, nos moldes previstos no art. 21 da IN MP/Seges 5/2017, Anexo II.

9.3.3.9. adotar procedimentos para elaboração de estudos técnicos preliminares, em processos de aquisição, de forma a realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes de informação, incluindo pesquisa de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), 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);

9.3.3.10 adotar procedimentos para elaboração de estudos técnicos preliminares, em processos de aquisição, de forma que contenham, nos termos do art. 24, da IN MP/Seges 5/2017, no mínimo:

9.3.3.10.1. necessidade da contratação;

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

9.3.3.10.3. estimativa de preços ou preços referenciais;

9.3.3.10.4. justificativa para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;

9.3.3.10.5. declaração da viabilidade ou não da contratação.

9.4. 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:

9.4.1. executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

9.4.1.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, 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;

9.4.1.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

9.4.1.3. divulgação do plano de aquisições na internet;

9.4.1.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;

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

9.4.3. 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;

9.4.4. incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:

9.4.4.1. 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');

9.4.4.2. 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');

9.4.4.3. os termos de recebimento provisório e definitivo constem dos processos de pagamentos;

9.5. recomendar ao Ministério da Educação, nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que expeça orientação geral às instituições federais de ensino acerca da vedação legal para o fornecimento de refeição com preço subsidiado a servidores, inclusive professores, e a empregados terceirizados, de forma acumulada com o pagamento de auxílio/vale alimentação.

9.6. dar ciência à Universidade Federal de Sergipe acerca das seguintes impropriedades observadas nesta auditoria:

9.6.1. 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;

9.6.2. 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;

9.6.3. 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;

9.6.4. 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;

9.6.5. ausência de juntada, em processo administrativo, dos orçamentos utilizados para obtenção de preço de referência, identificada na justificativa da economicidade e vantagem 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.

9.6.6. ausência de estudos técnicos preliminares quanto à definição e metodologia para estimativa de quantidades e tipos de serviços, juntamente com os documentos que lhe dão suporte, no processo administrativo relativo ao contrato 80/2015, em afronta ao art. 15, inciso XIV, alínea 'b', da IN SLTI 2/2008 (vigente à época);

9.7. determinar à Fundação Universidade Federal de Sergipe que, no prazo de 60 (sessenta) dias, encaminhe ao Tribunal plano de ação para cumprimento do item 9.4 deste acórdão, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, as unidades e os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, justificando, se for o caso, a não adoção das recomendações contidas no referido item;

9.8. dar ciência deste acórdão à Fundação Universidade Federal de Sergipe.

10. Ata nº 23/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/6/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1464-23/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral