



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
AUDITORIA INTERNA**

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 2020004

Auditores Interno Governamentais

Richard Cardoso de Rezende - Coordenador

Juliana Cruz Alves Lopes - Revisor

Chefe da Auditoria Interna

Crisley do Carmo Dalto



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 2020004

EXERCÍCIO: 2020

TIPO DE AUDITORIA: REGULARIDADE DE LICITAÇÕES E ESTRUTURA DOS CONTROLES INTERNOS

ÁREA DE EXAME: GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

AÇÃO DO PAINT: AÇÃO Nº 9

ORDEM DE SERVIÇO: Nº 04/2020

VALOR AUDITADO: R\$ 4.417.592,56

1. INTRODUÇÃO

A Auditoria Interna (Audin) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), cumprindo as atribuições estabelecidas no Decreto nº 3.591 de 06.09.2000, alterado pelo Decreto nº 4.304, de 16.07.2002, e em observância ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) para o exercício de 2020, aprovado em 19.12.2019 pelo Conselho Universitário, por meio da Resolução nº 44/2019, e em atendimento à Ordem de Serviço nº 04/2020, submete à apreciação do Magnífico Reitor, para conhecimento e providências, o Relatório de Auditoria nº 2020004, que trata dos exames realizados sobre atos e fatos de gestão, ocorridos na Pró-Reitoria de Administração (PROAD) - Diretoria de Materiais e Patrimônio, Unidade Gestora 153046; na Diretoria de Suporte Administrativo - Setorial Sul, Unidade Gestora 153050; na Diretoria de Suporte Administrativo - Setorial Norte, Unidade Gestora 153049 e na Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Cidadania (PROAECI) - Diretoria de Gestão dos Restaurantes, Unidade Gestora 153048.

2. OBJETIVO E ESCOPO DO TRABALHO

O presente trabalho teve como objetivo avaliar a regularidade das licitações, com base na legislação regulamentadora, visando garantir o planejamento estratégico da Instituição alinhado à LDO/LOA, assim como a verificação da estrutura dos controles internos da área auditada. Nesse sentido, a auditoria teve como escopo verificar a conformidade dos processos licitatórios de aquisição de bens e serviços por meio de Pregão Eletrônico, no período de jan/2019 a dez/2019, analisando ainda os aspectos de boas práticas de regularidade na gestão da fiscalização, conforme legislação regulamentadora.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

3. METODOLOGIA

Os trabalhos foram realizados no período de 27.02.2020 a 26.06.2020, na sede da Auditoria Interna e em *home office*, por meio das técnicas de indagação escrita e exame documental.

Realizadas as análises, foram expedidas Solicitações de Auditoria para as unidades auditadas, a fim de que as mesmas tomassem ciência dos pontos verificados e apresentassem justificativas. As alegações apresentadas acerca dos fatos apontados estão incorporadas a este Relatório.

Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

O Quadro 01 traz a amostra de auditoria, compreendendo os processos analisados e respectivos números de pregão, objeto resumido, valor global e percentual amostral em relação ao valor total do universo.

Quadro 01 - Amostra de Auditoria

| Nº Processo | Nº do Pregão | Objeto Resumido | Valor Global | Percentual (%) |
|----------------------|--------------|--|------------------|----------------|
| 23068.009825/2019-29 | 05/2019 | Formação de registro de preços para eventuais aquisições de Mobiliários para os diversos setores da UFES para o ano de 2019 | R\$ 1.259.815,30 | 4,40% |
| 23068.010129/2019-65 | 06/2019 | Registro de preços para Eventuais Aquisições de Gêneros Alimentícios, com vigência de 12 meses, atendendo à demanda dos Restaurantes da UFES dos Campi de Goiabeiras e Ma153048ípe (Itens 01 a 56), de Alegre-ES e Jerônimo Monteiro-ES (Itens 57 a 99) e de São Mateus-ES (Itens 100 a 148) | R\$ 1.179.873,35 | 4,12% |
| 23068.021590/2019-43 | 09/2019 | Registro de preços para aquisição de carnes e produtos cárneos pelo período de 8 (oito) meses para atender às necessidades dos Restaurantes da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) dos Campi de Goiabeiras e Ma153048ípe (Itens 01 a 06), de Alegre-ES e Jerônimo Monteiro-ES (Itens 07 a 13) e de São Mateus-ES (Itens 14 a 34) | R\$ 851.506,80 | 2,97% |



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
AUDITORIA INTERNA

| | | | | |
|--------------------------|-----------|---|--------------------------|----------------|
| 23068.059422/2019-21 | 13/2019 | Aquisição de Hortifrutigranjeiros pelo período de 6 (seis) meses para atender às necessidades dos Restaurantes da Universidade Federal do Espírito Santo dos Campi de Goiabeiras e Maruípe (Itens 01 a 32), de Alegre-ES e Jerônimo Monteiro-ES (Itens 33 a 81) e de São Mateus-ES (Itens 82 a 109) | R\$ 668.264,03 | 2,33% |
| 23068.026141/2019-91 | 1002/2019 | Aquisições de equipamentos para o CEUNES | R\$ 283.226,60 | 0,99% |
| 23068.005512/2019-00 | 2008/2019 | Contratação de empresa para prestação de serviços especializados de coleta, transporte e destinação final de Resíduos de Serviços de Saúde (RSS), de forma continuada, nos diversos departamentos dos Centros dos campi da UFES de Alegre para o ano de 2019 | R\$ 174.906,48 | 0,61% |
| Total da Amostra | | | R\$ 4.417.592,56 | 15,42% |
| Total do Universo | | | R\$ 28.649.225,93 | 100,00% |

Fonte: elaboração própria

4. RESULTADO DOS EXAMES

4.1. CONSTATAÇÃO 01: PRECARIIDADE NA PESQUISA DE PREÇOS

Verificou-se nos autos do processo nº 23068.009825/2019-29, relativo ao pregão nº 05/2019, que não constam os documentos referentes à pesquisa de preços para formação da planilha orçamentária. O orçamento de uma das empresas, indicado no portal de compras, não está devidamente caracterizado, além de a pesquisa de preços ter sido realizada com apenas três fornecedores, sem justificativa de não utilização de outros métodos de pesquisa, em desacordo com a IN nº 05/2014-SLTI/MPOG e art.15 da lei nº 8.666/93.

No processo nº 23068.026141/2019-91, relativo ao pregão nº 1002/2019, constatou-se a ausência nos autos dos documentos referentes à pesquisa de preços para formação da planilha orçamentária, além de o valor estimado ter sido feito com base em apenas três preços e a maioria somente com fornecedores, e sem justificativa de não utilização de outros parâmetros de pesquisa, em desacordo com a IN nº 05/2014-SLTI/MPOG e art.15 da lei nº 8.666/93. Também verificou-se discrepância entre os preços cotados e sem análise crítica dos preços no processo justificando a manutenção das cotações.

No processo nº 23068.005512/2019-00, relativo ao pregão nº 2008/2019, averiguou-se que o orçamento apresentado pela empresa Biopetro Prestação de Serviços Ambientais Ltda, CNPJ nº 30.676.217/0001-87, não está devidamente identificado, pois não apresenta a data do



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

orçamento, CNPJ e endereço da empresa, além de a pesquisa de preços ter sido realizada apenas com três fornecedores sem a devida amplitude, em desacordo com a IN nº 05/2014-SLTI/MPOG e art.15 da lei nº 8.666/93.

CAUSA

Inobservância à IN nº 05/2014-SLTI/MPOG e art.15 da lei nº 8.666/93.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

- Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 25/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.014066/2020-50, a Diretoria de Materiais e Patrimônio (DMP/PROAD) assim se manifestou:

"Informamos que buscamos no mercado empresas que nos fornecessem orçamentos para composição de preço dos itens de mobiliário, e também buscamos preços praticados em entes públicos, visando atender a Instrução Normativa SLTI/MP nº 03 de 20 abril de 2017, combinando o inciso I e IV da instrução citada. A pesquisa de preços está disponibilizada no portal de compras da Ufes, visando a transparência da pesquisa pois qualquer cidadão tem acesso aos dados da solicitação de compra do referido processo, por esse motivo também não colocamos no processo.

Com a pesquisa feita foi observado que os preços estimados que conseguimos eram compatíveis com o mercado possibilitando disputa com várias empresas no certame de licitação."

- Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 24/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.022498/2020-34, a Diretoria de Suporte Administrativo Setorial Norte (DSAN/PROAD) assim se manifestou:

"Informo que, conforme orientação da AGU, desde de 2019 estamos utilizando os modelos de Termo de Referência, Minutas de Edital e Minutas de Atas de Registro de Preços disponibilizadas pela própria AGU, assim primeiramente informo que o Termo de Referência (TR)do processo hora auditado é o modelo utilizado pela AGU. Dito isso, ao verificarmos o Termo de Referência do processo (sequencial 11) pode-se verificar que na pagina 2 existe um tópico chamado PLANILHA DESCRITIVA, item 5 do TR que contém a descrição do itens, o quantitativo, o preço unitário orçado e o preço total, conforme reza o inciso II do 2º parágrafo do artigo 40 da lei 8666/93. Informo ainda que a estimativa de preços contida na planilha descritiva foi feita com base nos orçamentos contidos na planilha orçamentária (sequencial 3) do processo.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Com relação à verificação dos preços orçados, informo que é praxe da DRMN sempre que recebe uma solicitação de compra verificar a conformidade dos preços orçados com a IN 03 de 20 de abril de 2017 e, em caso de divergência com a IN, não aprovar a compra. Neste processo, todos os itens passaram sim pela análise de conformidade com a legislação."

- Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 31/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.024527/2020-01, a Diretoria de Suporte Administrativo Setorial Sul (DSAS/PROAD) assim se manifestou:

"Embora o artigo 2º da Instrução Normativa número nº 05/2014 do MPOG, alterada pela Instrução Normativa número nº 03/2017, traga luz sobre a matéria, como vemos a seguir:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

Informamos que, apesar de terem sido solicitados a diversas empresas a apresentação de cotações, foram obtidos apenas três orçamentos para o objeto em foco, por falta de interesse de empresas credenciada e habilitadas para a execução do referido objeto. Assim sendo, com a restrição imposta pelo mercado, foram anexados somente três orçamentos ao processo."

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 2020004, Documento Avulso nº 23068.035128/2020-67, a Diretoria de Materiais e Patrimônio - DMP/PROAD assim se manifestou:

"Conforme solicitado no sequencial 01, a Seção de Elaboração de Compras, manifesta novamente que buscou atender a Instrução Normativa 05/2014-SLTI/MPOG atualizada pela 03/2017-STLI/MP a qual deixa evidente o mínimo de 3 orçamentos: art. 2º, §2º, serão



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

AUDITORIA INTERNA

utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados. A pesquisa foi feita com fornecedores pela dificuldade de encontrar itens semelhantes no painel de preços do Governo Federal que atendessem aos critérios da referida Instrução Normativa. Além disso, foram observados os valores das cotações que nos foram enviadas e, conseqüentemente, avaliadas a compatibilidade com os preços praticados no mercado. Em relação aos documentos referentes às pesquisas de preços para a formação da planilha orçamentária, salientamos que os mesmos encontram-se no portal de compras da UFES (disponível em: <https://administrativo.ufes.br/sistema/solicitacao/visualizar-solicitacoes-universidade>). Diante desses questionamentos, observa-se a necessidade de levar à Superintendência de Tecnologia da Informação sugestões para melhoria do sistema e da transparência das informações das solicitações de compras, traduzindo-se em uma melhor eficiência do processo aquisitivo. Perante as recomendações colocadas pela Auditoria Interna, pontua-se que as mesmas já estão sendo observadas nos processos atuais, visando melhoria contínua e o atendimento as legislação vigente."

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 2020004, Documento Avulso nº 23068.035137/2020-58, a Diretoria de Suporte Administrativo - Setorial Norte - DSAN/PROAD assim se manifestou:

"Informo que diante do exposto pela AUDIN estaremos buscando ferramentas para que a DRMN melhore a execução processual. Além disso buscaremos implementar mecanismo de gerenciamento de risco no setor".

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 2020004, Documento Avulso nº 23068.035138/2020-01, a Diretoria de Suporte Administrativo - Setorial Sul - DSAS/PROAD assim se manifestou:

"1) O orçamento encaminhado, inicialmente, pela empresa BIOPETRO apresentava a devida identificação da prestadora de serviços (vide anexo 1). No entanto, o documento precisou ser retificado, a fim de que a cotação estivesse no modelo da planilha contida no Projeto Básico (vide anexo 2) da contratação pleiteada. Naquele momento, em virtude da necessidade de dar celeridade ao processo, a peça retificada (o novo orçamento enviado pela empresa) acabou não sendo reunida ao restante do documento e anexada ao processo sem as informações necessárias.

2) Em relação à pesquisa de preços, esclarecemos que, na época, em consonância com o artigo 2º. da IN 05/2014 (com redação dada pela IN 03/2017, a qual foi, posteriormente, revogada pela IN 73/2020), optou-se pela pesquisa com fornecedores, pois não havia – em virtude da especificidade do serviço a ser contratado – no Painel de Preços e/ou em



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

contratações similares de outros entes públicos, elementos suficientes para a referida composição de custos.

3) Ainda em relação à pesquisa de preços, anexou-se somente 3 cotações ao processo, pois foram apenas aquelas empresas que, apesar das várias consultas realizadas, responderam à pesquisa (vide anexos 3 a 7). Portanto, entendeu-se que se atendia ao disposto no §6º, art. 2º. da IN 05/2014.

4) Por fim, registramos que, nas autuações futuras, os procedimentos administrativos, a serem implementados por esta Diretoria, observarão, criteriosamente, as recomendações exaradas pela Equipe de Auditoria Interna da UFES no referido relatório, a fim de que a instrução processual seja completa, reúna todos os itens necessários para embasar, de forma objetiva e transparente, as planilhas orçamentárias, e atenda, rigorosamente, a legislação pertinente à matéria.”

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

A pesquisa de preços é uma etapa muito importante no processo licitatório, pois dá suporte ao preço estimado do bem ou serviço a ser licitado. Este deve refletir a realidade do mercado e propiciar uma contratação mais econômica para a administração.

Nesse sentido, no acórdão nº 710/2007, TCU-Plenário, o Ministro destacou em seu voto essa importância, conforme destacado a seguir:

A importância da realização de uma ampla pesquisa de preços no mercado e de uma correta estimativa de custos é inconteste, pois fornece os parâmetros para a Administração avaliar a compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado e verificar a razoabilidade do valor a ser desembolsado, afastando a prática de atos possivelmente antieconômicos.

O preço estimado é o parâmetro de que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações, e deve refletir adequadamente o preço corrente no mercado e assegurar efetivo cumprimento, dentre outros, dos princípios da economicidade e da eficiência.

Devido a isso, e não por acaso, a legislação acerca de compras realizadas pela administração pública é costumaz em abordar a ampla pesquisa de preços, como vemos no art.7º do Decreto nº 7892/13, no qual diz que "A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, [...] ou na modalidade de pregão, [...] será precedida de ampla pesquisa de mercado (grifo nosso). Referente a isso, o acórdão nº 623/2008. TCU-Plenário expõe que "é prática salutar que órgãos e entidades federais ampliem suas fontes de pesquisa de preços, de modo a sempre dispor de um número maior de elementos para elaborar seus orçamentos [...]".

Corroborando, o inciso V, art.15º da lei nº 8.666/93 diz que:



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

[...]

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação; (grifo nosso)

Para essa etapa interna do processo licitatório a Instrução Normativa nº 05/2014 - SLTI/MPOG, em seu art. 2º, orienta:

A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017):

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br> (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

administrativo. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017) [...] (grifo nosso).

Pode-se observar que a citada instrução normativa aponta quatro parâmetros para pesquisa de preços, mas expõe sua preferência, no §1º, pelos parâmetros previstos nos incisos I e II, sendo eles o Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepesos.planejamento.gov.br> e contratações similares de outros entes públicos, respectivamente. Determina no §2º as metodologias para obtenção do preço de referência: a média, a mediana ou o menor dos valores, mas as mais utilizadas são a média e a mediana. Ainda, delibera no §4º que os preços devem ser analisados de forma crítica, especialmente para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, constante no §5º.

A Corte de Contas tem entendido a pesquisa de preços utilizando apenas o parâmetro constante do inciso IV, do art.2º, da IN nº 05/2014-SLTI/MPOG, bem como utilizar somente a pesquisa mínima exigida com base em 3 preços, como falta de amplitude na pesquisa de preços, contrariando os diversos dispositivos legais a respeito de compras de bens e serviços na administração pública, a exemplo do disposto no art. 15, inciso V, e § 1º da Lei nº 8.666/1993, como podemos absorver dos acórdão elencados a seguir.

Acórdão nº 94/2018, TCU-Plenário:

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

[...]

1.9.3. estimativa de preços obtida com base, unicamente, em valores informados em cotações obtidas junto a três potenciais fornecedores, contrariando o disposto no art. 15, inciso V, e § 1º da Lei 8.666/1993, no art. 7º, caput, do Decreto 7.892/2013, no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014 e na sólida jurisprudência do TCU, indicando que a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo, ainda, serem utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referência de custos (dentre outros, Acórdãos 1604/2017, 247/2017, 1678/2015, 965/2015, 895/2015, 70/2015, 2816/2014, 299/2011 e 819/2009, todos do Plenário). (grifo nosso).

Acórdão nº 9080/2017, TCU-Primeira Câmara:

9.2.1. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e para a gestão dos contratos decorrentes, adote os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares que servirão de base para a elaboração do termo de referência ou projeto básico, devendo conter, dentre outros aspectos, em obediência à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea “c”, e nos moldes do Acórdão 6.638/2015-TCU-1ª Câmara:



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

AUDITORIA INTERNA

9.2.1.1. o levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, incluindo as contratações similares feitas por outros órgãos, consultas a sítios na internet, consultas 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 forma de prestação de serviços utilizada;

[...]

9.2.3. realize pesquisas de preços mediante a utilização dos parâmetros abaixo elencados, com base no artigo 2º da IN 5, de 27/6/2014, apresentando as devidas justificativas para a impossibilidade de utilização da melhor técnica possível, fazendo constar no processo administrativo para a aquisição de bens e contratação de serviços os devidos critérios que fundamentem os preços excessivos ou a inexequibilidade dos preços, dando sustentabilidade à média dos preços adotada como resultado final para fins de estimativa, conforme bem delineado no § 6º do artigo 2º da IN 5/2015 - SLTI e no Acórdão 2829/2015-TCU-Plenário:

9.2.3.1. Portal de Compras Governamentais;

9.2.3.2. pesquisa em mídia especializada com a data e hora de acesso e a contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores à data de pesquisa de preços;

9.2.3.3. pesquisa com fornecedores distintos após solicitação formal, excluindo o próprio contratado;

9.2.4. realize pesquisa de preços com base em padronização do processo de estimativa, de forma a conferir confiabilidade e representatividade para aferição dos preços correntes de mercado, de modo a permitir a formação de juízo acerca da adequação das propostas pela comissão de licitação, de acordo com o Acórdão 1.878/2015-TCU-2ª Câmara, atentando para os seguintes aspectos calcados na jurisprudência do TCU:

9.2.4.1. identificação da fonte de informação e do agente responsável pela elaboração da pesquisa (Acórdão 2.451/2013-TCU-Plenário) ;

9.2.4.2. identificação do servidor responsável pela cotação (Acórdão 909/2007-TCU-1ª Câmara) ;

9.2.4.3. empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente (Acórdão 1.782/2010-TCU-Plenário) ;

9.2.4.4. empresas pesquisadas não podem ser vinculadas entre si (Acórdão 4.561/2010-TCU-1ª Câmara) ;

9.2.4.5. caracterização completa das fontes consultadas (Acórdão 3.889/2009-TCU-1ª Câmara) ;

9.2.4.6. indicação fundamentada e detalhada das referências utilizadas (Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário) ;

9.2.4.7. metodologia utilizada e conclusões obtidas (Nota Técnica AGU/PGF/UFSC 376/2013) ;

9.2.4.8. data e local de expedição (Acórdão 3.889/2009-TCU-1ª Câmara) ;

9.2.4.9. as informações devem constar do processo da pesquisa, em especial, as memórias de cálculo e fontes de consulta pesquisadas (Acórdão 1.091/2007-TCU-Plenário). (grifo nosso).



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Acórdão nº 3452/2011, TCU-2ª Câmara:

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

Acórdão nº 299/2011, TCU-Plenário:

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

Acórdão nº 157/2008, TCU-Plenário:

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

Ante o exposto, fica evidente a necessidade de ampliação da pesquisa de preços para além do mínimo exigido de três preços, além da diversificação de fontes, dando preferência aos incisos I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br> e II - contratações similares de outros entes públicos, da IN nº 05/2014-SLTI/MPOG.

O Ministro do TCU elucida, também, em seu relatório do acórdão nº 299/2011. TCU-Plenário que:

2.2. Falhas na estimativa que levem a preços subestimados podem provocar o fracasso da licitação, por falta de interessados, enquanto que preços superestimados podem levar a Administração a realizar contratações desvantajosas.
2.4. A análise dos autos indicou que a pesquisa de preços realizada pelo INSS contém diversas incorreções, detalhadas a seguir. Referem-se a preços superestimados, falta de amplitude na pesquisa, [...]
2.14. A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Ainda, apontou no voto do acórdão supra citado que "a principal deficiência na estimativa de preços relacionou-se à falta de amplitude na pesquisa das cotações. [...] limitou-se, [...] a consultar fornecedores, sem ter estendido a pesquisa a órgãos e entidades da Administração Pública e sem ter realizado ampla pesquisa de mercado [...]". (grifo nosso).

Outra questão é a instrução processual das licitações, quanto às pesquisas de preços realizadas. Observamos que os documentos de pesquisa de preços não se encontravam nos autos, apenas as planilhas consolidadas com as cotações realizadas. Os processos administrativos devem ser instruídos de forma clara e objetiva, de forma que qualquer cidadão que a eles tenha acesso consiga averiguar os atos ocorridos com todas as informações que os embasaram, respeitando a publicidade e a transparência.

Nesse sentido, o acórdão nº 157/2008, TCU-Plenário, ordenou que "faça constar do processo as solicitações formais de cotação para efeito de estimativa de preços".

Sendo assim, por todo o exposto, destaca-se que não consta nos autos os documentos que embasaram a pesquisa de preços.

Relativamente ao processo nº 23068.009825/2019-29, pregão nº 05/2019, a DMP/PROAD alegou que "a pesquisa de preços está disponibilizada no portal de compras da Ufes". No entanto, espera-se que ao analisar os autos do processo, todos os documentos que embasaram um determinado ato administrativo esteja nele, o que não ocorreu, e nem menção no processo do caminho (link) de como se consulta os documento das pesquisas realizadas.

Também, em consulta aos documentos da pesquisa de preços no portal de compras da Ufes, constatamos que o documento apresentado pela empresa Wtec Moveis e Equipamentos Tecnicos Ltda (Biccateca), CNPJ 05.634.834/0001-72, não apresenta o CNPJ e nem o nome do responsável da empresa pela apresentação do orçamento. Os orçamentos apresentados pelas empresas devem conter todas as informações necessárias capazes de identificar as empresas e os objetos a serem contratados.

No que tange ao processo 23068.026141/2019-91, pregão nº 1002/2019, a DRMN/DSAN/PROAD alegou que sempre que recebe uma solicitação de compra verifica a conformidade dos preços orçados com a Instrução Normativa nº 03/2017 e, em caso de divergência com a IN nº 03/2017, não aprova a compra e que neste processo todos os itens haviam passado pela análise de conformidade com a legislação. No entanto, apresentamos nos quadros 02, 03 e 04, abaixo, um estudo realizado com alguns preços orçados, onde estão demonstradas várias inconsistências, detalhadas após a exibição dos quadros.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
AUDITORIA INTERNA

Quadro 02 - Análise crítica dos preços orçados do produto 17344

| Cód. do produto | Descrição | | | | |
|------------------------|---|--------------|---------------------|---------------|-----------------------------|
| 17344 | LEITOR de Elisa com softwear Lei tora de microplacas de propósito geral controlado por um microprocessador para leitura em uma placa de microtitulação. Tipo de placa: 96 amostras; Tipo de lâmpada: Halogênio de 8V/20W; Faixa de leitura: 400-700nm; Fi I | | | | |
| Seq. | Empresa | Preço | Média outros | Índice | Situação¹ |
| 1 | Nova Analítica Importação e Exportação Ltda. | 32.807,68 | 18.281,00 | 79,46% | Excessivamente Elevado |
| 2 | Netlab Equipamentos para Laboratórios Eireli | 17.363,00 | 26.003,34 | -33,23% | Inexequível |
| 3 | Proscience Comércio, Importação e Exportação Ltda. | 19.199,00 | 25.085,34 | -23,47% | Aceito |
| | Relação preço máximo/mínimo | | | | 1,89 |

Fonte: elaboração própria

¹ Inexequível < -30% e Excessivamente Elevado > 30%

Quadro 03 - Análise crítica dos preços orçados do produto 324688

| Cód. do produto | Descrição | | | | |
|------------------------|--|--------------|---------------------|---------------|-----------------------------|
| 324688 | Dissolutor de comprimidos e cápsulas, com 6 provas . Faixa de temperatura do banho de 20°C a 45°C, com precisão de $\pm 0,5^\circ\text{C}$; Velocidade programada de 20 a 200 rpm com precisão ± 2 rpm; Temporizador 1 a 999 minutos com exatidão ± 0 | | | | |
| Seq. | Empresa | Preço | Média outros | Índice | Situação¹ |
| 1 | Quimis Aparelhos Científicos limitada | 41.628,47 | 52.368,38 | -20,51% | Aceito |
| 2 | Nova Ética Produtos e Equipamentos Científicos Ltda. | 35.858,00 | 55.253,61 | -35,10% | Inexequível |
| 3 | S.P Médica Científica e Comercial Ltda. - Epp | 68.878,75 | 38.743,24 | 77,78% | Excessivamente Elevado |
| | Relação preço máximo/mínimo | | | | 1,92 |

Fonte: elaboração própria

¹ Inexequível < -30% e Excessivamente Elevado > 30%

Quadro 04 - Análise crítica dos preços orçados do produto 16818

| Cód. do produto | Descrição | | | | |
|------------------------|---|--------------|---------------------|---------------|-----------------------------|
| 16818 | MICROSCOPIO com Sistema de Microfotografia Microscópio biológico trilocular, serie academic, com design moderno Base e estativa curva robustas, com fino acabamento; * tubo de observação trilocular, com 160 mm de comprimento, inclinado a 30\$, Ajuste | | | | |
| Seq. | Empresa | Preço | Média outros | Índice | Situação¹ |
| 1 | SB de Araújo Tecnologia de Equipamentos Eireli | 5.100,00 | 12.995,00 | -60,75% | Inexequível |



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

| | | | | | |
|---|--|-----------|-----------|--------|------------------------|
| 2 | Focus Total Comércio e Manutenção de Equipamentos Científicos Eireli | 14.990,00 | 8.050,00 | 86,21% | Excessivamente Elevado |
| 3 | Fortel Indústria e Comércio Ltda. | 11.000,00 | 10.045,00 | 9,51% | Aceito |
| | Relação preço máximo/mínimo | | | | 2,94 |

Fonte: elaboração própria

¹ Inexequível se <-30% e Excessivamente Elevado de >30%

Inicialmente, verificamos a variação entre os preços máximos e mínimos orçados para analisar a discrepância entre preços. Podemos constatar uma alta variação de preços, que no caso do quadro 04, a relação preço máximo/mínimo foi de 2,94 (diferença de 194%). Tal informação demonstra que a análise deve ser mais apurada.

Verificando a exequibilidade dos preços, utilizamos como referência o método constante do Manual de Orientação - pesquisa de preços¹ da Secretaria de Auditoria Interna do STJ, que consiste em considerar o preço excessivamente elevado o que for superior a 30% da média dos demais preços orçados e inexequível o preço que for inferior a 70% da média dos demais preços orçados.

Observa-se que a relação preço máximo/mínimo no quadro 02 e 03 é próxima de 100% e no quadro 04 é próximo de 200%, ou seja, o maior preço orçado do produto de código 16818 é quase o triplo do menor preço orçado. Essa relação discrepante pode indicar impropriedades nas cotações. A partir daí, analisando a exequibilidade dos preços, observamos que há preços inexequíveis e excessivamente elevados em todos os 3 quadros.

Ressalta-se que o critério de exequibilidade supracitado não é obrigatório, é apenas um critério adotado por um órgão (STJ). O ministério da justiça, por exemplo, editou uma portaria no qual adota como critério de exequibilidade para preços "excessivamente elevado: preço maior que o resultado da média das propostas somado ao desvio padrão; e inexequível: preço menor que o resultado da média das propostas subtraído do desvio padrão"(art.4º, Portaria nº 804/18-MJ). O critério de exequibilidade a ser adotado fica a cargo do órgão desde que devidamente fundamentados e descritos no processo administrativo, conforme previsto no §5º, art.2º da IN nº 05/2014-SLTI/MPOG.

Em relação aos documentos dos orçamentos da pesquisa de preços do pregão nº 1002/2019, consultando o portal de compras da Ufes não encontramos os orçamentos dos preços pesquisados referente ao produto 324687 (Analisador de Hematologia), item 1 da planilha descritiva (item 5) do Termo de Referência.

¹ Manual de Orientação - pesquisa de preços, Secretaria de Auditoria Interna do Superior Tribunal de Justiça, ed. 2017, disponível em <http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Institucional/Controle%20interno/manual_orientacao_pesquisa_preco_2017.pdf>, consultado em 19.jun.2020.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Referente ao processo nº 23068.005512/2019-00, pregão nº 2008/2019, verificamos que o orçamento apresentado pela empresa Biopetro Prestação de Serviços Ambientais Ltda., CNPJ nº 30.676.217/0001-87, não está devidamente identificado, pois não apresenta a data do orçamento, CNPJ e endereço da empresa. Também a pesquisa de preços foi realizada apenas com três fornecedores, não dando amplitude na pesquisa de preços considerando o painel de preços ou contratações similares de outros entes públicos. A unidade informou que solicitou o orçamento a diversas empresas mas muitas não responderam por falta de interesse no objeto. Acontece que tal informação deve estar consignada nos autos e com a devida comprovação de solicitação das cotações. Ainda, não há no processo a comprovação de pesquisa realizada no painel de preços ou de contratações similares de outros entes públicos.

Portanto, na pesquisa de preços para formação do valor estimado na licitação é necessário uma ampla pesquisa, se possível utilizando mais de um parâmetro e mais de três cotações, fazendo o saneamento dos preços de forma crítica e fundamentando a metodologia utilizada. A instrução processual deve ser completa, informando todos os elementos necessários que embasem o preço estimado nas planilhas orçamentárias, de forma objetiva e transparente.

Após análise das respostas das unidades ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 2020004, temos a observar que a pesquisa com base em 3 preços é o mínimo imposto pela legislação, que ao mesmo tempo diz que a pesquisa deve ser a mais ampla possível para permitir a concepção de um melhor preço de referência, sendo o mais próximo possível da realidade do mercado. A pesquisa com 3 fornecedores é apenas uma das fontes permitidas e também considerada uma das mais frágeis. Por isso, o TCU, conforme os diversos acórdão já elencados anteriormente, vêm entendendo que a pesquisa de preços obtidas com base, unicamente, junto a três potenciais fornecedores contraria o disposto no art.15, inciso V, e §1º da Lei 8.666/93.

Nesse sentido, em acórdão recente do TCU, nº 8003/2020 - Primeira Câmara, justamente para a UFES, foi abordado o seguinte:

[...] 9.1.3. de que, no âmbito dos Pregões Eletrônicos 68, 69 e 70/2012, constatou-se:

9.1.3.1. que os orçamentos estimados foram elaborados com base tão somente em consulta a fornecedores, contrariando o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/93 e em contrariedade às melhores práticas, no sentido de que, na elaboração de orçamento na fase de planejamento da contratação de bens e serviços, bem como quando da demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato de serviço contínuo, devem ser utilizadas fontes diversificadas (tais como consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo) , a fim de dar maior segurança no que diz



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

respeito aos valores a serem adjudicados, e [...]. (ACÓRDÃO Nº 8003/2020. TCU-PRIMEIRA CÂMARA).

Além disso, a IN nº 05/2014-SLTI/MPOG aponta no §1º que as pesquisas no Painel de Preços e em contratações similares de outros entes públicos devem ser priorizadas. Assim, a pesquisa com base em apenas 3 potenciais fornecedores devem ser justificadas no processo.

Quanto aos documentos da pesquisa de preços, estes devem constar no processo. No caso de utilização de um sistema informatizado para a compilação das cotações, deve-se, no mínimo, informar no processo licitatório o link para acesso direto aos documentos que serviram de base para os preços, de modo que o interessado possa consultá-los de forma simples, direta e transparente.

Ressalta-se que com a IN nº 73/2020 da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia, que entrou em vigor em 06.08.2020, a pesquisa com potenciais fornecedores deve observar o disposto no inciso IV, do Art.5º:

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

§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereço e telefone de contato; e

d) data de emissão.

III - registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput. (grifo nosso).

RECOMENDAÇÕES

- Para as unidades PROAD/DMP, DSAS e DSAN:

1) Ampliar a pesquisa de preços para licitações utilizando, preferencialmente, os parâmetros constantes no incisos I e II, do art.2º da IN nº 05/2014-SLTI/MPOG.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

- 2) Instituir procedimento que permita incluir nos processos licitatórios a justificativa para a escolha da metodologia com vistas à obtenção do preço de referência (§2º, art.2º, IN nº 05/2014-SLTI/MPOG).
- 3) Instituir, na fase interna do processo licitatório, a realização de saneamento dos preços orçados, apresentando nos autos os critérios para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, em conformidade com o §5º, art.2º, IN nº 05/2014-SLTI/MPOG.
- 4) Incluir nos processos licitatórios os documentos relativos à pesquisa de preços que embasaram a planilha orçamentária, ou inserir na referida planilha, informação de que os documentos que serviram de base para a formação dos preços encontram-se no portal de compras da UFES, assim como a indicação do link direto para acessá-los.
- 5) Solicitar aos fornecedores que apresentem as informações necessárias e completas, da empresa e do objeto, nos orçamentos apresentados, tais como CNPJ da empresa, razão social, endereço, descrição detalhada do objeto, unidade de medida, quantidade, valor unitário, data, local, assinatura do responsável, dentre outros.

4.2. CONSTATAÇÃO 02: AUSÊNCIA DE DESTINAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO À AGRICULTURA FAMILIAR E SUAS ORGANIZAÇÕES

Em análise aos processos para aquisição de gêneros alimentícios, realizados pelo Restaurante Universitário, por meio de chamada pública (CP nº 01/2019 e CP nº 01/2020), verificamos que não foi destinado o percentual mínimo de 30% do total de recursos destinados no exercício financeiro à aquisição de gêneros alimentícios, para compras de produtos de agricultores familiares e suas organizações, conforme determina o decreto nº 8.473/2015.

CAUSA

Inobservância ao §1º, art.1º do decreto nº 8.473/2015.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

- Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 36/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.026204/2020-43, a Diretoria de Gestão dos Restaurantes (DGR/PROAECI) assim se manifestou:

"Em análise realizada através da extração de relatórios no Tesouro Gerencial, do montante de recursos financeiros recebidos pela UG 153048 no exercício de 2019, R\$ 3.910.465,50 (três milhões e novecentos e dez mil e quatrocentos e sessenta e cinco reais e cinquenta centavos), foram utilizados, para pagamentos efetuados na aquisição de gêneros alimentícios, Natureza de Despesa 339030-07, R\$ 3.568.125,05 (três milhões e quinhentos e



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

sessenta e oito mil e cento e vinte e cinco reais e cinco centavos). Desse último valor informado, foram utilizados R\$ 314.915,70 (trezentos e quatorze mil e novecentos e quinze reais e setenta centavos) para pagamentos efetuados com a aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários, o que corresponde a 8,82% (oito vírgula oitenta e dois por cento).

Assim, respondendo à indagação de maneira objetiva, não foi destinado o percentual mínimo de 30% para a aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326/2006, conforme Decreto nº 8.473/2015, salvo melhor juízo."

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

Verificamos que há no sitio eletrônico da Diretoria de Gestão dos Restaurantes o edital de chamada pública nº 001/2019 com o objetivo de Adquirir Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, para atender às necessidades dos Restaurantes da Universidade Federal do Espírito Santo para o período de 180 dias.

O decreto nº 8.473/2015, em seu art.1º diz que:

Art. 1º Este Decreto estabelece o percentual mínimo a ser observado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional para aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 .

§ 1º Do total de recursos destinados no exercício financeiro à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e entidades de que trata o caput , pelo menos 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à aquisição de produtos de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326, de 2006 , e que tenham a Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP. (grifo nosso).

A norma estabelece o percentual mínimo de 30% do total de recursos do exercício financeiro destinados à aquisição de gêneros alimentícios. Por se tratar de percentual mínimo, este deve ser buscado, a fim de atender o disposto no decreto. Entretanto, esse percentual poderá deixar de ser observado nos casos previstos no art.2º, do decreto nº 8.473/2015, conforme segue:

Art. 2º Os órgãos e entidades compradores poderão deixar de observar o percentual previsto no § 1º do art. 1º nos seguintes casos:

I - não recebimento do objeto, em virtude de desconformidade do produto ou de sua qualidade com as especificações demandadas;

II - insuficiência de oferta na região, por parte agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326, de 2006, para fornecimento dos gêneros alimentícios



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

AUDITORIA INTERNA

demandados; ou

III - aquisições especiais, esporádicas ou de pequena quantidade, na forma definida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Prudentemente o decreto nº 8.473/2015 dispensa o atendimento do percentual mínimo em alguns casos, em especial, seu inciso II, do art.2º, isenta do atendimento do percentual mínimo no caso de insuficiência de oferta.

Verificamos que a unidade, a fim de atender o disposto no decreto nº 8.473/2015, vem realizando desde o ano de 2017 uma chamada pública por ano com o objetivo de adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar por 180 dias. Entretanto, não se tem atingido o percentual mínimo legal.

A unidade informou que no ano de 2019 foi destinado o percentual de 8,82% dos recursos para a agricultura familiar. Nesse sentido, entendemos que a unidade deve envidar esforços para atingir o percentual mínimo de 30% por meio de ações junto a CONAB e ou o Ministério do Desenvolvimento Agrário em busca de programas de desenvolvimento da agricultura familiar que estes órgão possam estar desenvolvendo na região, ou saber se possuem algum estudo sobre oferta de agricultores familiares na região de modo que possa subsidiar a justificativa de não atendimento do percentual mínimo exigido. Também, pode ser realizado um estudo da viabilidade de lançar dois editais de chamada pública por ano, com prazo de 180 dias, a fim de atender os restaurantes durante todo o exercício financeiro, com vistas a buscar o atingimento do referido percentual.

RECOMENDAÇÃO

Verificar a viabilidade de lançar editais de chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios de agricultura familiar que atenda todo o exercício financeiro e buscar junto a órgãos responsáveis possíveis programas de desenvolvimento da agricultura familiar na região, a fim de atingir o percentual mínimo previsto no §1º, do art.1º do decreto nº 8.473/2015.

4.3. CONSTATAÇÃO 03: VÍCIOS PROCESSUAIS

Verificamos no processo nº 23068.059422/2019-21, Pregão Eletrônico nº 13/2019, que consta no item 24.1 do edital prazo para impugnação em desconformidade com art.18, da lei nº 5.450, de 31.05.2005.

No processo nº 23068.021590/2019-43, Pregão Eletrônico nº 09/2019, verifica-se que nos termos de homologação e adjudicação consta somente até o item 17. Também, constatou-se que há referência a itens no edital que inexistem. Observamos a inclusão dos itens 9.9.1.6 e 9.9.1.7 no edital os quais citam os itens 6.1.1, 6.1.2 e 6.1.4, que inexistem no edital. E a



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

AUDITORIA INTERNA

inclusão do Item 9.9.1.5 no edital que diz: "Caso a contratada não seja a produtora dos itens, deverá possuir os documentos citados no subitem 6.1 de seus fornecedores". Entretanto, o item 6.1 não cita ou exige nenhum documento, pois dispõe que a "abertura da presente licitação dar-se-á em sessão pública, por meio de sistema eletrônico, na data, horário e local indicados neste Edital."

No processo 23068.010129/2019-65, Pregão Eletrônico nº 06/2019, observa-se que nos termos de homologação e adjudicação consta somente até o item 35.

CAUSA

Inobservância à Lei nº 8.666, de 21.06.1993.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

- Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 36/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.026204/2020-43, a Diretoria de Gestão dos Restaurantes (DGR/PROAECI) assim se manifestou, referente ao Pregão Eletrônico nº 13/2019:

Referente ao prazo de impugnação, foi informado: "Os editais formulados pela CAF/DGR sempre utilizam os arquivos disponibilizados pela AGU como modelo. No caso do mencionado processo, consta no sequencial de nº 268 do processo em análise, o modelo utilizado à época. No item referente à impugnação ao edital (item 23 e seguintes – pg. 32/34 do PDF), informa que a mesma poderá ser feita em até 03 (três) dias úteis antes da data da sessão pública. A minuta de Edital (sequencial de nº 270) fora enviada para análise jurídica pela Procuradoria Federal junto à UFES e a mesma não se manifestou sobre qualquer equívoco referente a esta cláusula, conforme se verifica no PARECER 750/2019-UFES/PGF/AGU, constante no sequencial de número 276."

- Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 36/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.026204/2020-43 a Diretoria de Gestão dos Restaurantes (DGR/PROAECI) assim se manifestou, referente ao Pregão Eletrônico nº 09/2019:

Sobre os termo de homologação e adjudicação incompletos, alegou: "Verificamos que a ausência de itens dos termos de adjudicação (sequencial nº 235) e de homologação (sequencial nº 237), ocorreram em razão de possível erro no sistema de consolidação dos dados oriundos do sistema Comprasnet, culminando em arquivos com menos itens do que os de fato existentes. Entretanto, verifica-se, em consulta ao sítio Comprasnet, que todos os itens foram adjudicados e homologados em um mesmo momento – adjudicação entre os dias 26/09/2019 e 27/09/2019 e homologação no dia 30/09/2019. Assim, fizemos nova inserção dos termos de adjudicação (sequencial nº 256) e homologação (sequencial nº 257), para retificar os arquivos acima mencionados e fazer constar todos os itens da licitação."



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Acerca de referência a itens no edital que inexistem, respondeu: "A informação referente aos requisitos relacionados à qualificação técnica é uma prerrogativa da equipe do setor requisitante (Coordenação de Nutrição), devendo constar no Termo de Referência e, em conformidade com a minuta de edital padrão AGU, de igual forma, no corpo da minuta de Edital. Verifica-se que os itens 9.9, 9.9.1 e 9.9.1.1/9.9.1.7, reproduzem os itens 6.1 e 6.1.1/6.1.7, do Termo de Referência. Assim, as cláusulas 9.9.1.5, 9.9.1.6, 9.9.1.7, ao fazerem referência aos itens 6.1, 6.1.1, 6.1.2 e 6.1.4, em verdade, mencionam as cláusulas do Termo de Referência correspondentes."

- Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 36/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.026204/2020-43 a Diretoria de Gestão dos Restaurantes (DGR/PROAECI) assim se manifestou, referente ao Pregão Eletrônico nº 06/2019:

Referente aos termos de homologação e adjudicação incompletos, respondeu: "Verificamos que a ausência de itens dos termos de adjudicação (sequencial nº 351) e de homologação (sequencial nº 352), ocorreu em razão de possível erro no sistema de consolidação dos dados oriundos do sistema Comprasnet, culminando em arquivos com menos itens do que os de fato existentes. Entretanto, verifica-se, em consulta ao sítio Comprasnet, que todos os itens foram adjudicados e homologados em um mesmo momento – adjudicação em 13/08/2019 e homologação no dia 13/08/2019. Assim, fizemos nova inserção dos termos de adjudicação (sequencial nº 462) e homologação (sequencial nº 463), para retificar os arquivos acima mencionados e fazer constar todos os itens da licitação."

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

Destacamos que os itens do edital que fazem citações de outros itens presentes no edital devem ser devidamente verificados para que não haja confusão na leitura dos mesmos. Conforme o livro *Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU*² "não é demais afirmar que o sucesso da licitação depende de ato convocatório e anexos bem elaborados".

Nesse sentido, o acórdão nº 1633/2007, TCU-Plenário relata que "a redação do edital de licitação deve ser clara e objetiva, não dando margem à interpretação diversa daquela tencionada pela administração". Corroborando, o acórdão nº 1075/2008, TCU-Plenário orienta que "atente para que a redação dos instrumentos convocatórios das próximas licitações esteja de acordo com a legislação fiscal vigente e, ainda, seja clara e precisa, de modo a evitar obscuridades, inconsistências ou contradições."

² Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Conforme respondeu a unidade que os itens itens 9.9, 9.9.1 e 9.9.1.1/9.9.1.7 do edital, reproduzem os itens 6.1 e 6.1.1/6.1.7, do Termo de Referência e que as cláusulas 9.9.1.5, 9.9.1.6, 9.9.1.7 do edital, ao fazerem referência aos itens 6.1, 6.1.1, 6.1.2 e 6.1.4, em verdade, mencionam as cláusulas do Termo de Referência correspondentes, verifica-se que há uma confusão de citações entre o Edital e o Termo de Referência.

Quanto a ausência de itens dos termos de homologação e adjudicação, os documentos insertos nos autos devem ser completos, de modo a propiciar correta análise, neste caso de que todos os itens foram devidamente homologados e adjudicados.

RECOMENDAÇÕES

01) Adotar medidas de verificação do edital, em especial a itens que fazem citação de outros itens, antes de sua publicação.

02) Adotar procedimento de verificação de documentos antes de sua inserção nos processos, para que os mesmos sejam inclusos por completo.

4.4. CONSTATAÇÃO 04: AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS NO PROCESSO LICITATÓRIO

Constatamos no processo nº 23068.021590/2019-43, Pregão Eletrônico nº 09/2019, a ausência das declarações previstas no item 4.4 do edital, da portaria de designação do pregoeiro e equipe de apoio e documento de habilitação previstos em edital das empresas, conforme quadro 05, abaixo:

Quadro 05 - Relação de documento faltantes no PE nº 09/2019

| Empresa | Documento Ausente |
|---|--|
| Premium Comercio e Serviços Ltda. | - Anexo II do edital - Complementação da Proposta |
| Comprandomais Distribuidora de Pescados Eireli | - SIF/ SIE /SIM - Declaração de produto de 1º qualidade |
| Vitorianutri Comercio de Gêneros Alimentícios Ltda. | - SIF/ SIE /SIM |

Fonte: Elaboração própria

No processo 23068.010129/2019-65, Pregão Eletrônico nº 06/2019, observa-se a ausência das declarações previstas no item 4.4 do edital e documento de habilitação previstos em edital das empresas, conforme quadro 06, abaixo:



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Quadro 06 - Relação de documento faltantes no PE nº 06/2019

| Empresa | Documento Ausente |
|---|---|
| Aquafast Distribuidora de Bebidas Eireli | - Anexo II - Complementação da Proposta |
| Premium Comercio e Serviços Ltda. | - Certidão negativa de licitantes inidôneos da empresa e sócio. |
| MR Alimentos Saudáveis Ltda. | - Certidão negativa de licitantes inidôneos do sócio. |
| Vitorianutri Comercio de Gêneros Alimentícios Ltda. | - O nível IV (Qualificação Econômico-Financeira) de cadastro do SICAF e nem o balanço patrimonial |

Fonte: Elaboração própria

CAUSA

Inobservância ao art.38, da Lei nº 8.666, de 21.06.1993.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 36/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.026204/2020-43, a Diretoria de Gestão dos Restaurantes (DGR/PROAECI) assim se manifestou:

– Pregão Eletrônico nº 09/2019:

Sobre a ausência da portaria de designação de pregoeiro e equipe informou: "Embora a portaria de designação de pregoeiro e equipe de apoio não conste nos autos, esta foi publicada em Diário Oficial da União na data 17/07/2019 - Portaria nº 777, com vigência de 01 ano - compreendida entre o período de 16/07/2019 a 15/07/2020. Informamos que esta licitação fora realizada dentro do prazo de vigência desta portaria. Tal documento foi inserido ao referido processo no Lepisma em 19/06/2020 no sequencial 325."

Sobre ausência das declarações previstas no item 4.4 do edital alegou: "As declarações, conforme consta em Edital, devem ser assinaladas no sistema eletrônico e condicionam a participação do fornecedor na licitação. Essas declarações permanecem registradas no próprio sistema onde se realiza o Pregão e podem ser consultadas abertamente, como exemplo demonstrado abaixo:"



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

DECLARAÇÕES

UASG 153048 - RESTAURANTE CENTRAL DA UFES
Pregão Eletrônico Nº 92019 por SRP

Pregão Eletrônico

| CNPJ/CPF | Razão Social/Nome | Porte da Empresa |
|------------------------------------|--|------------------|
| 97.530.106/0001-39 | PREMIUM COMERCIO E SERVICOS LTDA | ME/EPP |
| Data Declarações: 27/08/2019 09:26 | Declaração MEE/EPP/COOP: SIM Declaração de Ciência Edital: SIM | |
| | Declaração Fato Superveniente: SIM Declaração de Menor: SIM Declaração Independente de Proposta: SIM | |
| | Declaração de Acessibilidade: SIM Declaração de Cota de Aprendizagem: SIM | |
| | Declaração de Não Utilização de Trabalho Degradante ou Forçado: SIM | |
| 23.246.814/0001-45 | COMPRANDOMAIS DISTRIBUIDORA DE PESCADOS EIRELI | ME/EPP |
| Data Declarações: 30/08/2019 11:02 | Declaração MEE/EPP/COOP: SIM Declaração de Ciência Edital: SIM | |
| | Declaração Fato Superveniente: SIM Declaração de Menor: SIM Declaração Independente de Proposta: SIM | |
| | Declaração de Acessibilidade: SIM Declaração de Cota de Aprendizagem: SIM | |
| | Declaração de Não Utilização de Trabalho Degradante ou Forçado: SIM | |
| 04.985.223/0001-06 | IDEAL DISTRIBUIDORA, TRANSPORTES E REPRESENTACOES EIREL | ME/EPP |
| Data Declarações: 04/09/2019 10:07 | Declaração MEE/EPP/COOP: SIM Declaração de Ciência Edital: SIM | |
| | Declaração Fato Superveniente: SIM Declaração de Menor: SIM Declaração Independente de Proposta: SIM | |
| | Declaração de Acessibilidade: SIM Declaração de Cota de Aprendizagem: SIM | |
| | Declaração de Não Utilização de Trabalho Degradante ou Forçado: SIM | |
| 09.377.405/0001-18 | COMERCIAL LIDER DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI | ME/EPP |
| Data Declarações: 04/09/2019 17:37 | Declaração MEE/EPP/COOP: SIM Declaração de Ciência Edital: SIM | |
| | Declaração Fato Superveniente: SIM Declaração de Menor: SIM Declaração Independente de Proposta: SIM | |
| | Declaração de Acessibilidade: SIM Declaração de Cota de Aprendizagem: SIM | |
| | Declaração de Não Utilização de Trabalho Degradante ou Forçado: SIM | |
| 08.298.656/0001-44 | VITORIANUTRI COMERCIO DE GENEROS ALIMENTICIOS LTDA | ME/EPP |
| Data Declarações: 05/09/2019 08:17 | Declaração MEE/EPP/COOP: SIM Declaração de Ciência Edital: SIM | |
| | Declaração Fato Superveniente: SIM Declaração de Menor: SIM Declaração Independente de Proposta: SIM | |
| | Declaração de Acessibilidade: SIM Declaração de Cota de Aprendizagem: SIM | |
| | Declaração de Não Utilização de Trabalho Degradante ou Forçado: SIM | |
| 18.999.291/0001-39 | MIRANDA COMERCIO DE ALIMENTOS EIRELI | ME/EPP |
| Data Declarações: 05/09/2019 08:29 | Declaração MEE/EPP/COOP: SIM Declaração de Ciência Edital: SIM | |
| | Declaração Fato Superveniente: SIM Declaração de Menor: SIM Declaração Independente de Proposta: SIM | |
| | Declaração de Acessibilidade: SIM Declaração de Cota de Aprendizagem: SIM | |
| | Declaração de Não Utilização de Trabalho Degradante ou Forçado: SIM | |

Referente a ausência de documentos de habilitação das empresas, respondeu: "Toda documentação anexada por parte dos licitantes durante o decorrer do processo encontra-se disponível para consulta pública, na aba "Anexo dos Itens", no portal Comprasnet, atendendo ao princípio da publicidade. A análise das documentações de habilitação é realizada através da visualização destas no sistema, e apenas posteriormente, são anexadas aos autos no leplisma.

Devido ao grande volume de documentações para serem anexadas aos autos, de fato observamos que alguns arquivos ficaram ausentes neste caso e foram anexadas ao sequencial nº 258 do referido processo."

– Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 36/2020 - Notificação de Auditoria nº 23068.026204/2020-43 a Diretoria de Gestão dos Restaurantes (DGR/PROAECI), assim se manifestou:

– Pregão Eletrônico nº 06/2019:

Sobre ausência das declarações previstas no item 4.4 do edital a resposta foi a mesma descrita anteriormente para o Pregão Eletrônico nº 09/2019.

"Toda documentação anexada por parte dos licitantes durante o decorrer do processo encontra-se disponível para consulta pública, na aba "Anexo dos Itens", no portal Comprasnet, atendendo ao princípio da publicidade. A análise das documentações de



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

habilitação é realizada através da visualização destas no sistema, e apenas posteriormente, são anexadas aos autos no lepisma.

Para esta licitação específica, em se tratando de uma licitação exclusiva ME/EPP, a Qualificação Econômico-Financeira exigida em Edital encontra-se descrita na cláusula "9.8.1. certidão negativa de falência, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica;", que para empresa Vitorianutri Comercio de Gêneros Alimentícios Ltda. encontra-se no sequencial nº 348.

Para o caso das certidões negativas de licitantes inidôneos, cujo acesso é público pelo site do TCU, devido ao grande volume de certidões que são emitidas durante a sessão de habilitação, observamos que de fato estas não foram anexadas aos autos.

Por fim, após a constatação dos arquivos que ficaram ausentes, estes foram incorporados ao sequencial nº 461 do referido processo."

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

A instrução processual é importantíssima para o entendimento dos atos praticados durante o processo licitatório, principalmente por quem dele não participa. Assim, todos os documentos necessários a instrução processual devem ser incluídos oportunamente e em ordem cronológica, propiciando transparência e entendimento processual.

O art.38, da lei nº 8.666/93 dispõe sobre os documentos que devem ser juntados, oportunamente, aos autos do processo licitatório:

O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;

II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;

V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;

VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;

IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

XI - outros comprovantes de publicações;

XII - demais documentos relativos à licitação (grifo nosso)

Portanto, todos os documentos necessários que embasaram os atos administrativos praticados devem ser incluídos no processo tempestivamente, pois, ainda que a empresa tenha apresentado o documento, mas este não consta no processo, entende-se que não foi apresentado, favorecendo o entendimento de que o ato foi irregular.

RECOMENDAÇÃO

Adotar medidas com visitas a verificar que os documentos necessários à instrução processual foram juntados aos autos dos processos licitatórios, oportunamente, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.666/93.

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

Em consonância com a ação de auditoria nº 9, os trabalhos realizados também versaram sobre a estrutura de controles internos e gestão de riscos das unidades, visando, com isso, buscar entender a situação em que se encontram os controles do setor.

Considerando a relevância do tema, recentemente foi recomendado pela Controladoria Geral da União (CGU), na Portaria nº 1.944, de 19/06/2019, como boa prática aos trabalhos de auditoria, considerar e propor recomendações acerca do tema, com embasamento nas respostas do gestor e achados de auditoria.

É importante frisar que, no âmbito do Poder Executivo Federal, o marco regulatório que orienta os órgãos e as entidades públicas à estruturação de mecanismos de controles internos, gestão de riscos e governança é a Instrução Normativa MP/CGU nº 01, de 10/05/2016.

Nesse sentido, todos os órgãos governamentais deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar na consecução dos objetivos estabelecidos pelo poder público.

Tal normativo dispõe, ainda, sobre princípios, objetivos e estrutura dos controles internos da gestão. O Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, por sua vez, dispõe acerca das diretrizes que devem ser adotadas na política de governança da Administração Pública Federal, destacando-se o art. 17, que confere atribuições à alta administração do Poder Executivo Federal sobre a gestão de riscos:



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Art. 17 A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios: I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público; II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais; III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e IV - utilização dos resultados da gestão de

Com vistas a dar cumprimento à IN MP/CGU nº 01/2016, e utilizando como parâmetros os *frameworks* (princípios e conceitos para a gestão de riscos corporativos), o modelo de avaliação de risco recomendado na Administração Pública fundamenta-se no guia *Internal Control – Integrated Framework* – pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO – Enterprise Risk Management - Integrated Framework – COSO-ERM*.

Essa metodologia destaca-se por apresentar a avaliação da sistematização dos controles internos nas entidades, por meio de cinco componentes de gerenciamento dos controles internos: Ambiente de Controle; Avaliação de Riscos; Atividades de Controle; Informações e Comunicações e Monitoramento. Além disso, a estrutura prevê ainda 17 princípios, os quais representam os conceitos fundamentais associados a cada componente, de forma que, ao aplicá-los, uma organização poderá ter um controle interno eficaz, além de convergir para os objetivos operacionais, de divulgação e de conformidade, conforme exposto a seguir:

Quadro 07 – Princípios relacionados aos componentes do controle interno

| Componente | Princípios |
|----------------------|---|
| Ambiente de Controle | 1 A organização demonstra ter comprometimento com a integridade e os valores éticos. |
| | 2 A estrutura de governança demonstra independência em relação aos seus executivos e supervisiona o desenvolvimento e o desempenho do controle interno. |
| | 3 A administração estabelece, com a suspensão da estrutura de governança, as estruturas, os níveis de subordinação e as autoridades e responsabilidades adequadas na busca dos objetivos. |
| | 4 A organização demonstra comprometimento para atrair, desenvolver e reter talentos competentes, em linha com seus objetivos. |



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

AUDITORIA INTERNA

| | | |
|------------------------------------|----|--|
| | 5 | A organização faz com que as pessoas assumam responsabilidade por suas funções de controle interno na busca pelos objetivos. |
| Avaliação de Riscos | 6 | A organização especifica os objetivos com clareza suficiente, a fim de permitir a identificação e a avaliação dos riscos associados aos objetivos. |
| | 7 | A organização identifica os riscos à realização de seus objetivos por toda a entidade e analisa os riscos como uma base para determinar a forma como devem ser gerenciados. |
| | 8 | A organização considera o potencial para fraude na avaliação dos riscos à realização dos objetivos. |
| | 9 | A organização identifica e avalia as mudanças que poderiam afetar, de forma significativa, o sistema de controle interno. |
| Procedimentos de Controle | 10 | A organização seleciona e desenvolve atividades de controle que contribuem para a redução, a níveis aceitáveis, dos riscos à realização dos objetivos. |
| | 11 | A organização seleciona e desenvolve atividades gerais de controle sobre a tecnologia para apoiar a realização dos objetivos. |
| | 12 | A organização estabelece atividades de controle por meio de políticas que estabelecem o que é esperado e os procedimentos que colocam em prática essas políticas. |
| Informação e Comunicação | 13 | A organização obtém ou gera e utiliza informações significativas e de qualidade para apoiar o funcionamento do controle interno. |
| | 14 | A organização transmite internamente as informações necessárias para apoiar o funcionamento do controle interno, inclusive os objetivos e responsabilidades pelo controle. |
| | 15 | A organização comunica-se com os públicos externos sobre assuntos que afetam o funcionamento do controle interno. |
| Atividades de Monitoramento | 16 | A organização seleciona, desenvolve e realiza avaliações contínuas e/ou independentes para se certificar da presença e do funcionamento dos componentes do controle interno. |
| | 17 | A organização avalia e comunica deficiências no controle interno em tempo hábil aos responsáveis por tomar ações corretivas, inclusive a estrutura de governança e alta administração, conforme aplicável. |

Fonte: COSO¹

E a metodologia do COSO constitui-se em um questionário que aborda 26 perguntas que, por sua vez, são respondidas com base em uma escala de valores que definem o nível de avaliação para cada questão. Foi acrescentada uma quinta opção para resposta, "nem concordo, nem discordo", com valor atribuído 2. As avaliações ficaram demonstradas conforme quadro 08:



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Quadro 08– Escala de valores atribuídos aos componentes do controle interno

| | Avaliação | Descrição |
|---|----------------------------|--|
| 0 | Concordo Totalmente | Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente aplicado no contexto da Unidade. |
| 1 | Concordo Parcialmente | Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da Unidade, porém, em sua maioria. |
| | Nem Concordo, Nem Discordo | Significa que o fundamento descrito na afirmativa é inconclusivo. |
| | Discordo Parcialmente | Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da Unidade, porém, em sua minoria. |
| | Discordo Totalmente | Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da Unidade. |

Os resultados por Componente do COSO são classificados em uma matriz que definirá o grau do risco em termos percentuais para cada componente, conforme a fórmula 1:

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

Onde x_i consiste na nota atribuída a i -ésima questão do componente analisado e n o total de perguntas que compõe o componente. Isto é, para se obter o nível de risco de cada componente, soma-se os valores atribuído a cada resposta deste componente e divide-se o resultado pela nota máxima possível, ou seja, 4 vezes o número de questões do componente. Por fim, multiplica-se o valor encontrado por 100 e classifica-se o risco conforme o quadro 09:

Quadro 09 – Matriz de Riscos

| Classificação | Grau do risco |
|---------------|---------------|
| 75% - 100% | Risco Crítico |
| 50% - 75% | Risco Alto |
| 25% - 50% | Risco Médio |
| 0% - 25% | Risco Baixo |

Em atendimento às Solicitações de Auditoria nº 39/2020, 40/2020, 41/2020 e 42/2020 – Questionário de Avaliação dos Controles Internos (QACI), a Diretoria de Materiais e Patrimônio (DMP), a Diretoria de Gestão de Restaurante (DRG), a Diretoria de Suporte



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
AUDITORIA INTERNA

Administrativo - Setorial Sul (DSAS) e a Diretoria de Suporte Administrativo - Setorial Norte (DSAN), respectivamente, responderam, conforme quadro 10:

Quadro 10 – Respostas ao Questionário QACI

| Questões | Respostas das Unidades | | | |
|--|------------------------|------|------|-----|
| | DMP | DSAN | DSAS | DGR |
| Ambiente de Controle | | | | |
| O setor adota mecanismos de controles internos | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Os mecanismos gerais de controle instituídos pelo setor são percebidos por todos os servidores. | 0 | 3 | 0 | 1 |
| Os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados planejados pelo setor. | 1 | 1 | 1 | 1 |
| A comunicação dentro do setor é adequada e eficiente | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Os procedimentos e rotinas pertinentes à execução da atividade do setor estão adequadamente formalizados. | 0 | 4 | 0 | 3 |
| Os documentos (formulários, check-list, planilhas, etc.) padronizados no setor para as atividades desenvolvidas no setor são revisados. | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Os servidores do setor possuem o necessário conhecimento e treinamento para cumprir suas obrigações/atribuições. | 1 | 1 | 1 | 1 |
| O setor identifica seus pontos fortes nas atividades desenvolvidas | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | | | | |
| Avaliação de Riscos | | | | |
| O setor possui objetivos e metas, e estes estão formalizados. | 2 | 3 | 2 | 1 |
| Existem mecanismos para prever, para identificar e para reagir a eventos que possam afetar o alcance dos objetivos | 1 | 3 | 1 | 1 |
| Existem indicadores de desempenho para o alcance dos objetivos do setor. | 1 | 4 | 1 | 1 |
| Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão. | 1 | 4 | 1 | 1 |
| A avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco do setor ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo | 1 | 4 | 1 | 1 |
| | | | | |
| Procedimentos de Controle | | | | |
| Para cada um dos riscos identificados, o setor implementou mecanismos de controle que minimizem a probabilidade de os objetivos da atividade não serem alcançados | 1 | 2 | 1 | 1 |
| As atividades de controle são implementadas de maneira ponderada, consciente e consistente, considerando, entre outras questões, a relação custo/benefício do controle | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Há normatização interna organizando a divisão de tarefas e responsabilidades de cada servidor. | 1 | 1 | 1 | 1 |
| O setor dispõe de instrumentos/rotinas de conformidade e de conferência que permitam se certificar de que os mecanismos de controle são adequadas | 1 | 2 | 1 | 1 |
| | | | | |
| Informação e Comunicação | | | | |
| O setor fornece as informações que lhe são solicitadas de forma prática e tempestiva | 0 | 0 | 0 | 1 |



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
AUDITORIA INTERNA

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| O setor controla os documentos recebidos e produzidos por ele | 0 | 0 | 0 | 0 |
| O setor divulga internamente as informações relativas à execução das responsabilidades de forma eficaz. | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Os arquivos (banco de dados) são periodicamente revisados, atualizados e validados, no sentido de garantir a produção de informações adequadas e confiáveis. | 0 | 1 | 0 | 1 |
| O setor consegue obter as informações importantes para avaliação dos riscos internos e externos, em tempo hábil. | 1 | 4 | 1 | 1 |
| Monitoramento | | | | |
| O sistema de controle interno do setor é constantemente monitorado para avaliar sua eficácia e qualidade ao longo do tempo. | 1 | 4 | 1 | 1 |
| O sistema de controle interno do setor tem contribuído para a melhoria do desempenho de suas atividades. | 1 | 2 | 1 | 1 |
| O sistema de controle interno do setor tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações realizadas pelo próprio setor. | 1 | 2 | 1 | 1 |
| As deficiências de controle interno identificadas são reportadas tempestivamente ao nível gerencial apropriado ou à alta administração e adequadamente tratadas | 1 | 2 | 1 | 0 |

Fonte: elaboração própria

ANÁLISE DA AUDITORIA

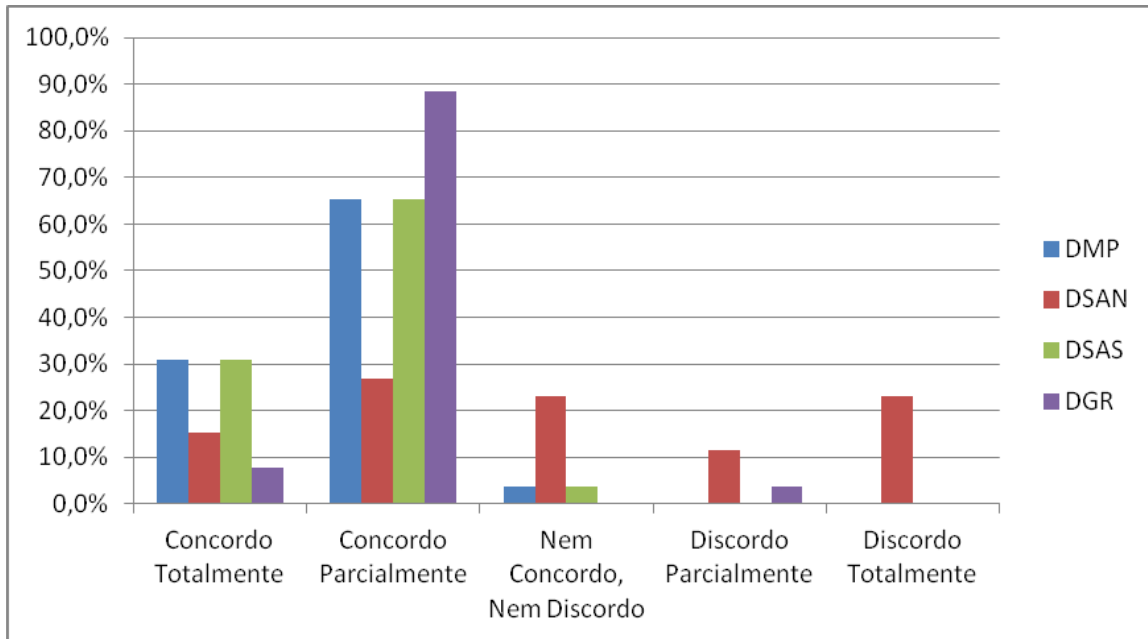
Em análise à resposta apresentada pela Unidade, temos a observar o seguinte:

O questionário QACI refere-se a perguntas fechadas através das quais a Auditoria procura entender e analisar como encontram-se os controles internos da unidade. Com base nas respostas ao questionário, o gráfico 01 demonstra a distribuição de frequência das respostas do questionário de controles internos.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Gráfico 01 - Distribuição de frequência das respostas ao questionário de controles internos



Fonte: elaboração própria

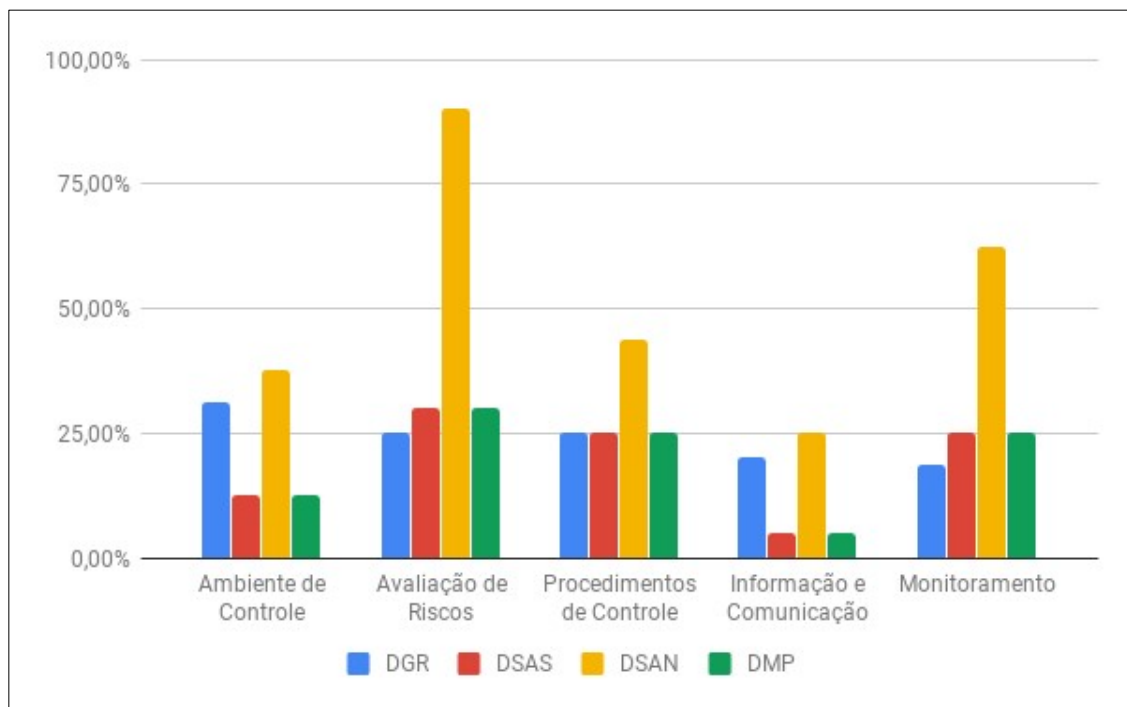
Conforme pode ser observado, o nível de avaliação mais reportado foi Concordo Parcialmente, sendo a DRG com 88,5%, a DMP e DSAS com 65,4% e a DSAN com 26,9%. Na DSAN, em especial, mais da metade das respostas ficou dividida entre nem concordo, nem discordo (23,1%), discordância parcial (11,5%) e discordância total (23,1%). Neste sentido há existência de riscos que necessitam ser mitigados.

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



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

Gráfico 02 – Grau de Risco dos componentes COSO



Fonte: elaboração própria

Os componentes COSO que apresentaram os maiores riscos para a DSAN foram a Avaliação de Riscos (90%), classificado como crítico e Monitoramento (62,5%), classificado como alto, seguidos dos Procedimentos de Controle com 43,75% e Ambiente de Controle (37,5%), classificados como risco médio. Também apresentaram risco médio para avaliação de risco as unidades DMP (30%) e DSAS (30%) e para Ambiente de Controle a DRG (31,25%).

Assim, a partir da análise das respostas enviadas pelo setor à Auditoria, combinado com as constatações presentes neste relatório, fica evidente a necessidade de implementações quanto ao controle e avaliação de riscos no que diz respeito a indicadores de desempenho e identificação e mensuração dos riscos. Em especial a DSAN deve envidar esforços para melhorar a avaliação de riscos e as atividades de monitoramento, bem como procedimentos de controle dos riscos.

Diante das análises sugerimos:

a) Aprimorar a gestão de integridade de riscos e controles da gestão, explicitando os principais itens de risco e suas respectivas respostas, em caso de ocorrência.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

b) Aprimorar os procedimentos de controle por meio de indicadores de desempenho, para avaliar o alcance dos objetivos do setor.

6. ALINHAMENTO ESTRATÉGICO DA AÇÃO DE AUDITORIA

A Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO), conforme descrito no Parágrafo 2º do Art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, trata-se de lei de iniciativa do Poder Executivo, a qual compreenderá, entre vários tópicos, as metas e prioridades da Administração Pública Federal, além de exercer a função de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, estabelece o orçamento anual da união por meio da fixação da despesa e estimativa das receitas, ou seja, é o orçamento propriamente dito. Nesse sentido, na LOA estão dispostos a destinação das ações governamentais, uma vez que as mesmas demandam recursos para serem executadas.

A Universidade Federal do Espírito Santo se insere nesse contexto como uma instituição autárquica vinculada ao Ministério da Educação (MEC), com autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Logo, a UFES possui seu próprio orçamento de receitas e despesas, o qual está inserido no orçamento global a Lei Orçamentária Anual da União.

Em consulta ao orçamento de despesas da UFES para o ano de 2019 no Portal da Transparência do Governo Federal, os créditos orçamentários realizados referentes aos Elementos de Despesas nº 30 - Material de Consumo, nº 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica e nº 52 - Equipamentos e Material Permanente totalizaram R\$ 39.967.254,35. A Ação de Auditoria nº 9 possui seus trabalhos conectados aos valores orçamentários destinados a esses elementos de despesas, uma vez que possui como objetivo e escopo, Verificar a conformidade dos processos licitatórios de aquisição de bens e serviços por meio de Pregão Eletrônico e a estrutura dos controles internos da área auditada. Portanto, as recomendações emitidas por este Relatório de Auditoria, visam garantir a qualidade do gasto público empregado nestas ações governamentais.

7. CONCLUSÃO

Este Relatório contém os registros decorrentes dos exames realizados na Diretoria de Materiais e Patrimônio (DMP), na Diretoria de Suporte Administrativo - Setorial Norte (DSAN) e na Diretoria de Suporte Administrativo - Setorial Sul (DSAS), todas pertencentes à PROAD, e na Diretoria de Gestão dos Restaurantes, pertencente à PROAECI. Diante das falhas e impropriedades citadas, recomendamos encaminhá-lo à Pró-Reitoria de Administração e à Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Cidadania, para conhecimento dos fatos relatados e



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
AUDITORIA INTERNA

adoção de medidas eficazes, visando ao pleno atendimento das recomendações efetuadas por esta Auditoria Interna.

Não houve manifestação da Diretoria de Gestão dos Restaurantes - DGR/PROAECI ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 2020004, encaminhado por meio do Documento Avulso nº 23068.034801/2020-41.

Salientamos que o trabalho em conjunto com a unidade de Auditoria é indispensável à melhoria dos processos e do controle interno administrativo, possibilitando a aderência à legislação e às condições indispensáveis para alcançar a regularidade no julgamento das contas da Universidade pela Controladoria-Geral da União e, posteriormente, pelo Tribunal de Contas da União.

Vitória/ES, 25 de agosto de 2020

Richard Cardoso de Rezende
Auditor Interno Governamental
SIAPE: 1879461

Juliana Cruz Alves Lopes
Auditor Interno Governamental
Siape – 1836292

Aprovo o presente Relatório elaborado pela área técnica desta Auditoria Interna.

Vitória/ES, 31 de agosto de 2020

Crisley do Carmo Dalto
AUDITOR INTERNO GOVERNAMENTAL
CHEFE DA AUDITORIA INTERNA
SIAPE: 2440473



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO AUDITORIA INTERNA

ANEXO 1- RESPONSABILIDADE DAS PARTES

Fundamentada nas Normas Internacionais de Auditoria Interna do IIA – *The Institute of Internal Auditors* e com base na NBC TA 700, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade, em 17 de junho de 2016, a Chefe da Auditoria Interna - AUDIN/UFES, no uso legais de suas atribuições, faz-se incluir os seguintes parágrafos ao presente Relatório de Auditoria RA 2020004.

Responsabilidade da administração e da governança

Controles Internos

Os responsáveis pela governança da Entidade são os órgãos estatutários com responsabilidade pela elaboração, supervisão e aprovação pelos controles internos que ela determinou como necessários o controle e gestão dos recursos financeiros.

Prevenção e detecção de fraudes

Cabe ainda aos responsáveis pela governança a responsabilidade de prevenir e detectar fraudes ou erros através da implantação e operação contínua de sistemas contábeis e de controle interno adequados.

Responsabilidade e riscos de auditoria do auditor

Conforme a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TI 01, a atividade da Auditoria Interna está estruturada em procedimentos, com enfoque técnico, objetivo, sistemático e disciplinado, e tem por finalidade agregar valor ao resultado da organização, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos por meio da recomendação de soluções para as não conformidades apontadas nos relatórios. Eventuais riscos de auditoria podem ocorrer, quer pelo volume ou pela complexidade das transações e operações. Tais riscos estão relacionados à possibilidade de que erros importantes, individualmente ou em conjunto, não sejam detectados pelas provas substantivas, em virtude da extensão do teste de auditoria ou da seleção de itens testados por meio de técnicas de amostragem.

Vitória, 31 de agosto de 2020.

Crisley do Carmo Dalto
AUDITOR INTERNO GOVERNAMENTAL
CHEFE DA AUDITORIA INTERNA
SIAPE: 2440473