

AUDITORIA INTERNA

AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS DA UNILAB QUANTO À
FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Ação ID nº 01

PAINT 2023



UNILAB

Universidade da
Integração Internacional
da Lusofonia Afro-Brasileira



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA

PROCESSO Nº 23282.000229/2023-25

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO 2023.1

Ação nº 01 - PAINT 2023

EXERCÍCIO: 2023

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Avaliação dos controles internos da Unilab quanto à fiscalização de contratos administrativos.

POR QUE ESSE TRABALHO FOI REALIZADO?

O trabalho foi realizado em atendimento à Ordem de Serviço (OS) Nº 1/2023/AI-UNILAB, como primeira Ação do Plano Anual de Auditoria de 2023 - Ação ID 01/2023.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDIN?

Com base nos resultados dos trabalhos, identificamos que os controles internos da Unilab referentes à fiscalização de contratos administrativos são parcialmente adequados, com ressalvas às inconformidades observadas durante a auditoria, incluindo falta de capacitação, segregação de funções inadequada e ausência de processos sancionadores.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Audin - Auditoria Interna

DCM - Diretoria do Campus dos Malês

IN - Instrução Normativa

OS - Ordem de serviço

Paint - Plano Anual de Auditoria Interna

Proadi - Pró-reitoria de Administração e Infraestrutura

Proplan - Pró-Reitoria de Planejamento

SA - Solicitação de Auditoria

SGP - Superintendência de Gestão de Pessoas

SEI - Sistema Eletrônico de Informações

1. INTRODUÇÃO

A fiscalização de contratos administrativos é uma atividade essencial para garantir a correta execução dos serviços públicos, bem como a utilização eficiente e eficaz dos recursos públicos. Nesse sentido, a atividade de auditoria desempenha um papel fundamental na verificação da adequação dos registros internos, na avaliação dos controles internos e no cumprimento da legislação pertinente.

No período de 01/02/2023 a 31/03/2023, foi realizada auditoria na gestão e fiscalização de contratos celebrados pela Unilab, com escopo nos contratos administrativos vigentes e/ou encerrados durante o período de 2020-2023. No período, a soma dos valores dos contratos é de R\$ 92.809.228,55.

A partir do conjunto de contratos, foram selecionados os contratos descritos na tabela a seguir de acordo com os critérios de materialidade e relevância às atividades da Unilab. A amostra não estatística selecionada representa 26,67% do valor total.

Tabela 01 - Contratos selecionados pela equipe de auditoria

Nº Contrato	Objeto	Processo	Valor Global
06/2020	Vigilância Patrimonial - Ceará	23282.004123/2019-14	R\$ 12.315.873,99
25/2021	Obra de Urbanização - Palmares	23282.410323/2020-46	R\$ 2.803.094,55
14/2022	Refeições (R.U) - Ceará	23282.000943/2022-32	R\$ 6.859.364,40
30/2022	Obra de Urbanização (Remanescente) - Palmares	23282.019401/2022-33	R\$ 2.089.803,50
01/2022	Refeições (R.U) - Bahia	23804.400049/2020-61	R\$ 1.527.552,00
02/2021	Terceirização de mão de obra - Bahia	23804.000262/2021-57	R\$ 1.250.198,04
Valor dos contratos selecionados			R\$ 24.756.082,98

Fonte: Elaborado a partir das informações fornecidas pela Proadi e DCM

O objetivo geral da auditoria foi examinar a adequação dos registros internos; verificar os controles internos; assim como o cumprimento da legislação pertinente. Para tanto, foram estabelecidos objetivos específicos, que envolvem a análise dos aspectos de governança e gestão na fiscalização de contratos, a avaliação dos controles internos quanto à efetividade da prevenção e detecção de erros e fraudes nos processos de gestão contratual, e a verificação da regularidade e conformidade quanto aos aspectos formais na fiscalização dos contratos administrativos celebrados.

A avaliação da auditoria foi realizada por meio de procedimentos e técnicas de auditoria, tais como análise documental e indagação por meio de Solicitação de Auditoria (SA).

A legislação aplicada inclui a Lei nº 8.666/1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências; a Instrução Normativa (IN) nº 5, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional; e a Portaria PROAD nº 02/2020, que dispõe sobre a definição de atividades a serem executadas pelos gestores, fiscais técnicos e administrativos dos contratos de aquisição e prestação de serviços de natureza continuada ou não, no âmbito da Instituição.

2. RESULTADO DOS EXAMES

2.1. CONSTATAÇÃO 01: Inexistência de ações de capacitação e treinamento para colaboradores que compõem as equipes de fiscalização de contratos.

Verificamos a falta de iniciativa institucional para promoção de ações de capacitação voltadas para os servidores que compõem as equipes de fiscalização. Segundo a Proadi, as sugestões de treinamentos são realizadas pelas unidades demandantes. No entanto, transferir tal iniciativa às unidades interessadas pode expor a Unilab a riscos, pois as atividades de gerenciamento de contratos podem ser atípicas nas diferentes unidades da Unilab, como institutos acadêmicos, pró-reitorias responsáveis por ensino, pesquisa, extensão e apoio estudantil.

2.1.1. MANIFESTAÇÕES DAS UNIDADES

Pró-reitoria de Administração e Infraestrutura

A Proadi reitera que a indicação dos gestores e fiscais é realizada pelas unidades demandantes. Dessa forma, cabe a Pró-Reitoria a orientação quanto aos cursos ofertados pelas escolas de governo aos (às) indicados (as).

Superintendência de Gestão de Pessoas

Informamos que esta unidade trabalha principalmente sob demanda e que não é de sua competência específica a promoção de cursos voltados à gestão de riscos associados à gestão e fiscalização de contratos.

Para tanto, seria necessário que tal demanda de curso sobre fiscalização de contratos fosse formalizada/demandada pelas pró-reitorias e instâncias responsáveis.

Desta feita, informamos que não foi formalizada nenhuma demanda específica para a capacitação interna de fiscais de contrato.

Por oportuno, salientamos que, a autorização da participação de servidor em ação de capacitação externa, não é efetuada no âmbito da DDP, cabendo a esta tão somente a análise técnica dos autos e remeter informações sobre o andamento da execução de recursos às unidades competentes.

2.1.2. ANÁLISE DA AUDITORIA

A manifestação da Proadi, órgão central responsável por elaborar normas e estabelecer padrões à gestão de contratos da Universidade, reiterando que as indicações dos gestores e fiscais é realizada pela unidades demandantes e que cabe a ela apenas orientar quanto aos cursos ofertados pelas escolas de governo aos indicados, não é suficiente para garantir a capacitação adequada dos fiscais em todas as unidades da Unilab. A Proadi deve assumir um papel mais ativo na identificação de lacunas e na promoção de ações de capacitação para os servidores que compõem as equipes de fiscalização de contratos, com o objetivo de garantir que os gestores e fiscais tenham as habilidades e conhecimentos necessários para desempenhar suas funções de forma eficiente e eficaz.

Por sua vez, a manifestação da SGP, informando que, quanto ao tema, trabalha principalmente sob demanda e que não recebeu demanda específica para a capacitação interna de fiscais de contrato, sugere uma falha na comunicação entre as unidades responsáveis pela gestão de contratos e de pessoas. A SGP deve ser informada pela Proadi da necessidade de capacitar os fiscais de contratos, para que possa incluir essa demanda durante o levantamento anual de necessidades das diversas unidades da Instituição e tomar as providências necessárias para promover a capacitação adequada dos servidores.

2.1.3. **RECOMENDAÇÕES**

01.1. Recomenda-se à Proadi estabelecer um plano contínuo de capacitação e treinamento para as equipes de fiscalização de contratos em todas as unidades da Universidade, em conjunto e em consonância com o plano geral produzido pela SGP.

2.2. **CONSTATAÇÃO 02: Designação de equipes de fiscalização de contratos sem consideração da capacitação dos servidores.**

A partir de uma pesquisa realizada com os servidores que compõem as equipes de fiscalização de contratos, verificamos que cerca de 80% dos servidores não receberam treinamento adequado para assumir o encargo pela primeira vez.

A designação de equipes de fiscalização de contratos sem considerar a capacitação dos servidores é uma questão preocupante, pois a falta de treinamento adequado pode expor a Unilab à irregularidade e ao desperdício de recursos públicos. Além disso, pode comprometer a eficiência e eficácia nos processos de fiscalização, impactando negativamente na qualidade dos contratos firmados pela Unilab.

2.2.1. **MANIFESTAÇÃO DAS UNIDADES**

Diretoria do Campus dos Malês

A designação dos fiscais responsáveis pelos contratos é feita com base na capacitação pessoal de cada servidor. Caso o servidor em questão nunca tenha tido contato com o serviço de fiscalização este é encaminhado à plataforma de capacitação da ENAP, além de passar por um período de vivência no SETOR DE SERVIÇOS OPERACIONAIS.

Pró-reitoria de Administração e Infraestrutura

A Proadi reitera que a indicação dos gestores e fiscais é realizada pelas unidades demandantes. Dessa forma, cabe a Pró-Reitoria a orientação quanto aos cursos ofertados

pelas escolas de governo aos (às) indicados (as).

2.2.2. ANÁLISE DA AUDITORIA

Considerando que a Proadi é o órgão central da gestão dos contratos administrativos da Universidade, é preocupante que ela reitere que a verificação da capacidade dos servidores cabe às unidades demandantes quando da indicação dos gestores e fiscais de contratos. Essa postura acarreta na transferência de responsabilidades para outras unidades e expõe a Universidade a riscos, já que as atividades de gerenciamento de contratos podem ser atípicas nas diferentes unidades da Unilab.

2.2.3. RECOMENDAÇÕES

02.1. Recomendamos à Proadi que realize uma verificação da capacidade e conhecimentos dos fiscais de contratos indicados pelas unidades demandantes. Essa análise deve considerar a necessidade de padronização de conhecimentos básicos aplicáveis à fiscalização de contratos e a consequente padronização das rotinas aplicáveis à gestão e fiscalização de contratos.

2.3. CONSTATAÇÃO 03: Segregação de funções comprometida.

Durante a auditoria, foi identificado que a segregação de funções foi comprometida nos seguintes atos da gestão do contrato nº 06/2020, Processo nº 23282.004123/2019-14: (Vigilância Unilab Ceará), destacando:

- (SEI 0220814) Gestor do contrato encaminha para autoridade superior para providências. No entanto, a autoridade superior é o próprio gestor do contrato (SEI 0220816);
- (SEI 0223123) Gestor do contrato realizou a Apreciação da Autoridade Competente em substituição à autoridade (SEI 0281726);
- (SEI 0223162) Gestor do contrato oficializa para o mesmo atuar em substituição ao Pró-reitor de Administração e Infraestrutura.

Quanto aos contratos gerenciados pela DCM, observamos que a estrutura organizacional e a baixa quantidade de servidores comprometem a efetividade da segregação de funções, pois além de possibilitar a ocorrência de erros e omissões, pode gerar sobrecarga de trabalho para os poucos servidores disponíveis.

A segregação de funções é um princípio básico fundamental do sistema de controles internos, visando garantir a integridade, a transparência e a confiabilidade dos processos. Ao analisarmos a situação, constatamos que houve concentração de atividades e responsabilidades em apenas uma pessoa, o que pode levar a erros, falhas e até mesmo a prática de atos ilícitos.

O Acórdão nº 2731/2008-Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) ressalta a importância de seguir esse princípio, destacando que os contratos devem ser firmados atentando para a devida segregação de funções e responsabilidades, no que tange à propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização, de modo a impedir a concentração dessas funções exclusivamente em um único servidor.

2.3.1. MANIFESTAÇÃO DAS UNIDADES

Diretoria do Campus dos Malês

A falta de servidor no Campus dos Malês já foi repassada para a administração superior.

Superintendência de Gestão de Pessoas

Informamos que apesar do quadro funcional defasado, que é realidade nacional, enquanto não houver complemento de novos cargos por remanejamento do MEC, cabe a gestão das equipes envolvidas a avaliação das formas e meios de melhor distribuição da gestão e fiscalização dos contratos relacionados.

Pró-reitoria de Administração e Infraestrutura

A Proadi acata a constatação e informa que os gestores serão comunicados acerca dos atos adotados no processo SEI 23282.004123/2019-14.

2.3.2. ANÁLISE DA AUDITORIA

Quanto à manifestação da Proadi acerca das providências tomadas, não vislumbramos recomendações.

Quanto à manifestação da DCM e da SGP, embora seja verdade que, em alguns casos, a segregação de funções possa ser alcançada por meio do incremento de servidores, é importante destacar que isso não é necessariamente a solução mais eficaz ou viável em todas as situações. Antes de se pensar em aumentar o número de servidores, é necessário avaliar as atividades que estão sendo realizadas e os riscos envolvidos.

Uma revisão de processos e rotinas de trabalho pode ajudar a identificar oportunidades de melhorar a segregação de funções sem aumentar o número de servidores. Por exemplo, é possível separar as atividades de planejamento e execução de transações entre diferentes áreas ou equipes dentro da organização, de modo que haja uma segregação adequada.

Além disso, é possível redesenhar o organograma da organização de modo a facilitar a segregação de funções. Uma estrutura organizacional bem projetada e estruturada pode ajudar a garantir que as atividades sejam separadas de forma adequada e que haja um controle mais eficaz.

Após análise da amostra de processos de gestão e fiscalização de contratos, facilmente observamos o quão dificultoso tem sido pra equipe da DCM promover a segregação de funções com o organograma atual, tendo em vista a quantidade de atividades e de servidores disponíveis e a diversidade de conhecimento que as tarefas demandam.

Já nas unidades que atuam no Ceará, os servidores comumente atuam em etapas distintas dos processos de licitações, desde o planejamento da licitação até a fiscalização do contrato originado.

Em resumo, o aumento do número de servidores pode ser uma solução, mas antes de recorrer a essa medida é importante avaliar cuidadosamente as atividades que estão sendo realizadas, os riscos envolvidos e as possibilidades de melhorar a segregação de funções por meio de revisão de processos, rotinas de trabalho e do organograma.

2.3.3. RECOMENDAÇÕES

03.1. Recomendamos à Reitoria e à DCM realizar uma avaliação do organograma, dos fluxos processuais e rotinas de trabalho aplicáveis à atividade meio (administrativa) da Unilab no Campus dos Malês, em atenção ao princípio da eficiência previsto na Constituição Federal de 1988.

2.4. **CONSTATAÇÃO 04: Execução de Ato Administrativo fora dos limites da delegação.**

Consoante delegação estabelecida na Portaria Reitoria Unilab nº 521/2022:

Art. 1º DELEGAR competência ao titular da Pró-Reitoria de Administração e Infraestrutura para a prática de atos relativos à aquisição de bens e serviços, tais como:

(...)

V - assinar atas de registro de preços, contratos, aditivos, apostilas e ordens de fornecimento e serviços, no âmbito das contratações no Estado do Ceará e, quando cabível, multiestados, cujo valores sejam iguais ou inferiores à R\$1.000.000,00 (um milhão de reais);

Verificou-se que no 8º Termo de Apostilamento (0470918) do Contrato nº 06/2020 foi firmado pelo Pró-Reitor de Administração, excedendo os limites previstos na Portaria, considerando que o valor do contrato à época da apostila era superior à R\$ 1.000.000,00.

2.4.1. **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE**

Pró-reitoria de Administração e Infraestrutura

A Proadi esclarece que o referido termo de apostilamento trata da formalização de atualização de dotação orçamentária, não ensejando em acréscimo de valores ao contrato, que foi devidamente aprovada pela autoridade competente (doc. 0466424).

2.4.2. **ANÁLISE DA AUDITORIA**

Entendemos que a autorização contida no SEI 0466424 se refere a uma das etapas do fluxo próprio da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), conforme pode-se notar nos despachos SEI nº 0466149 e 0466387, típicos do processo da Proplan de realização da dotação orçamentária.

Não vislumbramos recomendação quanto ao processo em análise, considerando que o contrato já foi rescindido, pois eventual recomendação seria ineficaz. No entanto, faz-se necessário observar os limites impostos pela Portaria Reitoria Unilab nº 521/2022 nas ações subsequentes.

2.4.3. **RECOMENDAÇÃO**

04.1. Recomendamos à Proadi a observância dos limites impostos na delegação de competências pela Portaria Reitoria Unilab nº 521/2022.

2.5. **CONSTATAÇÃO 05: Não apresentação de garantia contratual**

De acordo com a Lei 8.666/1993, art. 56, a exigência de prestação de garantia pode ser estabelecida a critério da autoridade competente desde que prevista no instrumento convocatório. No Contrato nº 01/2022, que tem como objeto a contratação, sob demanda, de empresa especializada na prestação de serviço de fornecimento de refeições prontas transportadas, para o refeitório da Unilab no Campus dos Malês, a cláusula sétima prevê a obrigatoriedade da apresentação da garantia, conforme regras constantes no Termo de Referência. No entanto, em análise aos processos SEI relacionados ao Contrato nº 01/2022 verificamos a falta de apresentação da garantia contratual.

Importante destacar que, de acordo com o ACÓRDÃO 859/2006 - PLENÁRIO do TCU, o agente público que deixa de exigir da contratada a prestação das garantias contratuais, conforme previsto no art. 56 da Lei nº 8.666/93, responde pelos prejuízos decorrentes de sua omissão, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/92.

2.5.1. **MANIFESTAÇÃO DAS UNIDADES**

Diretoria do Campus dos Malês

O seguro garantia para o referido contrato foi apresentado pela Contratada, no entanto, não foi inserido no processo pela equipe de fiscalização do Contrato. A constatação foi prontamente sanada no processo 23804.400049/2020-61, documento 0636588.

2.5.2. **ANÁLISE DA AUDITORIA**

Considerando a manifestação e as ações já tomadas, não vislumbramos recomendações quanto à fiscalização do Contrato nº 01/2022, processo SEI 23804.400049/2020-61. No entanto, recomendamos que os atos relevantes à gestão contratual sejam tempestivamente anexados ao processo relacionado.

2.5.3. **RECOMENDAÇÃO**

05.1. Recomendamos à Diretoria do Campus dos Malês providenciar a inserção tempestiva da garantia contratual nos processos relacionados à gestão e fiscalização dos contratos.

2.6. **CONSTATAÇÃO 06: Inexistência de indicação do preposto pela contratada.**

Consoante análise dos processos 23282.410323/2020-46 (Contrato 25/2021 CE) cujo objeto é a contratação de empresa especializada em serviços de engenharia, incluindo material e mão de obra, para a execução da obra de urbanização do Campus dos Palmares da Unilab; e 23804.400049/2020-61 (Contrato 01/2022 BA), que tem como objeto a contratação, sob demanda, de empresa especializada na prestação de serviço de fornecimento de refeições prontas transportadas, para o refeitório da Unilab no Campus dos Malês, bem como dos processos relacionados, não foi identificado o ato de indicação do preposto pela contratada conforme exigido pelo art. 68, da Lei 8.666/1993.

2.6.1. **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE**

Diretoria do Campus dos Malês

O ofício de indicação de preposto para o referido contrato foi apresentado pela Contratada, no entanto, não foi inserido no processo pela equipe de fiscalização do Contrato. A constatação foi prontamente sanada no processo 23804.400049/2020-61, documento 0636597.

Pró-reitoria de Administração e Infraestrutura

A Proadi informa que o contrato nº 25/2021 foi rescindido em 22/12/2022 (doc. 0595318), não sendo mais possível a inclusão da referida carta de preposição.

2.6.2. ANÁLISE DA AUDITORIA

Considerando a manifestação e as ações já tomadas, não vislumbramos recomendações quanto à fiscalização dos contratos mencionados. No entanto, recomendamos que os atos relevantes à gestão contratual sejam tempestivamente anexados aos processos subsequentes.

2.6.3. RECOMENDAÇÃO

06.1. Recomendamos à Diretoria do Campus dos Malês e à Proadi providenciar a inserção tempestiva da carta de preposição nos processos relacionados à gestão e fiscalização dos contratos.

2.7. CONSTATAÇÃO 07: Ausência de abertura de processo administrativo sancionador.

Conforme análise do processo 23804.400049/2020-61 (Contrato 01/2022) a empresa vem reincidindo periodicamente em falhas no cumprimento das cláusulas contratuais, tendo sido advertida pelo gestor do contrato 07 (sete) vezes em um período de 07 (sete) meses de execução contratual, porém, não verificou-se a abertura de processo administrativo para apurar possível inexecução parcial do contrato e aplicação de sanções devidas.

Já no processo nº 23804.000262/2021-57 (SEI 0488668) consta encaminhamento para apreciação da gestão superior do Campus dos Malês, via processo de Apuração de Responsabilidade, todavia não foi encontrado o processo de apuração nem feito remissão no processo principal.

De acordo com o Acórdão nº 859/2006 do TCU, a negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/1992. No entanto, conforme o Acórdão nº 839/2011 do TCU, a responsabilidade pode ser elidida caso se comprove que a(s) pessoa(s) responsáveis pela fiscalização tinham condições precárias para realizar o trabalho.

2.7.1. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Diretoria do Campus dos Malês

Os responsáveis pela fiscalização dos contratos foram notificados quanta à falta de abertura de processo sancionatório, assim como sobre as consequências por tal omissão. Os

documentos comprobatórios referentes às notificações gerados serão anexados em processo de sanção.

2.7.2. ANÁLISE DA AUDITORIA

Ao analisar o processo SEI 23804.400049/2020-61, é possível identificar que as notificações enviadas à fornecedora ofereceram um prazo de cinco dias para apresentação de manifestações, garantindo assim um período adequado para resposta e possíveis esclarecimentos.

A justificativa apresentada pela fornecedora para as notificações foram, em resumo:

(...) reiteramos o fato já comunicado anteriormente por esta empresa, de que ainda estamos nos familiarizando com a região, de modo que muitos fornecedores, por não estarem habituados com esta empresa, acabam por dificultar nosso processo de compra e planejamento, dificuldades durante nossa aquisição de insumos acabam por levar a atrasos ocasionais, porém reiteramos o fato de que já estamos regularizando nossa rede de fornecedores locais, a fim de melhorarmos as condições de aquisição de materiais e resolvermos a questão dos atrasos, pedimos apenas pela paciência e compreensão de Vossas Senhorias neste assunto. (...)

Não há razão para as dificuldades encontradas pela fornecedora serem utilizadas como justificativa, tendo em vistas que o instrumento convocatório da licitação estabelece um prazo razoável para os fornecedores potenciais analisarem as regras contidas no Edital e seus anexos.

O Termo de Referência anexo ao Edital em questão estabelece a utilização de uma tabela de avaliação dos serviços prestados, na qual as irregularidades detectadas resultam em desconto de até 10% (dez por cento) no pagamento dos serviços. A princípio, essa medida visa garantir a qualidade e a conformidade dos serviços prestados, de acordo com as especificações estabelecidas.

Observamos que durante a vigência do contrato todos os pagamentos realizados tiveram o desconto máximo de 10%, indicando a existência de irregularidades recorrentes na prestação dos serviços. Tal forma de aferição mostrou-se inadequada e sem efetividade, ante o expressivo número de ocorrências de falhas no curso da execução contratual, sem que tenha havido qualquer aplicação de sanção desde o início da vigência do referido instrumento.

Quanto ao processo SEI 23804.000262/2021-57, consta no item 02 do despacho SEI 0488668, a seguinte análise:

A análise da documentação enviada indica a existência de elementos passíveis de enquadramento nas hipóteses descumprimento contratual, conforme o estipulado no Termo de Referência do Edital 02/2021 e no Contrato 02/2021, no que concerne ao atraso no pagamento de verbas salariais e trabalhistas e atraso no envio da documentação comprobatória requisitada pela gestão contratual.

Pelo exposto, conforme análise da documentação enviada pela empresa, o fiscal concluiu pela existência de elementos passíveis de enquadramento nas hipóteses de descumprimento contratual, estipulado no Termo de Referência do Edital 02/2021 e no Contrato 02/2021. Contudo, não houve abertura de processo de apuração.

No que se refere a instauração de Processo Administrativo, e com fundamento no poder disciplinar da Administração Pública, entende-se que a apuração para a aplicação ou não de sanção, não é um ato discricionário, é um poder-dever. Assim, tendo conhecimento de

possíveis indícios de uma infração administrativa praticada por servidor ou particular, a Administração tem o dever de instaurar o procedimento adequado à sua apuração e, conforme o caso, realizar a consequente aplicação das sanções cabíveis, se for o caso, garantindo ao acusado o contraditório e ampla defesa insculpido no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal e art. 2º, caput, e parágrafo único, X, da Lei nº 9.784/99.

Sobre o tema, assim se manifestou o TCU no Acórdão 2077/2017 – Plenário:

[...] a aplicação de penalidade não se restringe ao poder judiciário, mas, nos termos das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, também aos entes públicos que exercem a função administrativa. **A apuração das condutas faltosas praticadas por licitantes não consiste em faculdade do gestor público com tal atribuição, mas em dever legal.**

Em auditoria realizada pelo TCU na Unilab em 2017, um achado (constatação) similar foi apontada pela equipe de auditores, conforme trecho a seguir:

III.5.3.4. Não definição objetiva de cláusulas de penalidade e não aplicação de sanções em face de desconformidades no fornecimento de refeições

Situação encontrada:

239. O projeto básico da Concorrência 7/2015 (peça 68, p. 16-38) prevê requisitos de qualidade (item 3.5) alusivos às especificações técnicas e composição das refeições. O edital (peças 67, p. 34-55, e 68, p. 1-15, itens 17.23 a 17.25 e 21) e contrato decorrente (Contrato 6/2016, peça 73, p. 7-26, itens 5.8 e 12) contêm cláusulas de exigência da fiel execução do objeto contratual, observação das especificações técnicas e registro de irregularidades, bem como disposições alusivas às sanções administrativas causadas por inexecução total ou parcial das obrigações assumidas em decorrência da contratação. Entretanto, a organização não definiu nos referidos instrumentos, de forma objetiva, os critérios/indicadores e método de cálculo para a plena mensuração da qualidade dos serviços e aplicação das penalidades, nos casos de inadimplemento.

[...]

258. Houve descumprimento do escopo contratual pela contratada, em razão do fornecimento das refeições em desacordo com os requisitos de qualidade e especificações técnicas constantes dos itens 11.2.1 e 11.2.2 do Contrato 6/2016, caracterizando infringência ao artigo 66 da Lei 8.666/93.

A Auditoria do TCU originou o ACÓRDÃO Nº 1413/2020 – TCU – Plenário, o qual estabeleceu uma série de determinações e recomendações à Unilab.

Entendemos que a inconformidade apontada na **CONSTATAÇÃO 07** e nas demais já apresentadas no relatório seriam evitadas caso a Unilab tivesse cumprido integralmente as determinações e recomendações do mencionado Acórdão.

2.7.3. RECOMENDAÇÕES

07.1. Recomendamos à Diretoria do Campus dos Malês instruir o processo SEI de gestão/fiscalização dos contratos com as justificativas apresentadas pelos fornecedores por eventuais notificações e, se houver, a respectiva análise da equipe de fiscalização.

07.2. Recomendamos à Diretoria do Campus dos Malês instaurar processo próprio para apuração de descumprimento de escopo contratual cometida por fornecedores, quando verificado indícios de inexecução total ou parcial dos termos contratuais.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a auditoria realizada para avaliar os controles internos da Unilab quanto à fiscalização de contratos administrativos, foram observadas algumas constatações que merecem a devida atenção. Entre as constatações, destaca-se a inexistência de ações de capacitação e treinamento para os colaboradores que compõem as equipes de fiscalização de contratos, bem como a designação dessas equipes sem análise do conhecimento dos servidores.

Outro ponto preocupante foi a observação de que a segregação de funções está comprometida, o que pode prejudicar a garantia da integridade na atividade, bem como pode levar à falta de padronização das rotinas aplicáveis à gestão e fiscalização de contratos.

Diante das constatações e recomendações apresentadas, é fundamental que a Unilab adote medidas corretivas e preventivas para aprimorar os controles internos relativos à fiscalização de contratos administrativos. Essas medidas devem incluir a capacitação e treinamento adequados dos servidores envolvidos na fiscalização, a revisão das práticas de designação de equipes de fiscalização, e a garantia da segregação de funções.

Além disso, é crucial que a Unilab estabeleça procedimentos padronizados e eficientes que permitam atuação segura aos servidores na fiscalização do cumprimento das cláusulas contratuais. Também se faz necessário implementar mecanismos de controle e acompanhamento para assegurar a correta aplicação de sanções em casos de inexecução parcial ou total dos contratos.

Por fim, a Unilab deve promover uma cultura de conformidade e responsabilidade, incentivando a adoção de boas práticas e melhoria contínua dos processos de fiscalização de contratos. Isso contribuirá para a mitigação de riscos e o fortalecimento da gestão e transparência no uso dos recursos públicos.

É o relatório.

MARCONDES CHAVES DE SOUZA

Auditor

RAIMUNDO ARISTEU DOS SANTOS MAIA

Auditor



Documento assinado eletronicamente por **MARCONDES CHAVES DE SOUZA, AUDITOR(A)**, em 31/03/2023, às 15:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Raimundo Aristeu dos Santos Maia, AUDITOR(A)**, em 31/03/2023, às 16:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unilab.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0656918** e o código CRC **F004449D**.