



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Exercício 2018

8 de julho de 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DA EDUCACAO**

Unidade Examinada: **UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

Município/UF: **Recife/Pernambuco**

Ordem de Serviço: **201900521**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria Anual de Contas sobre a Prestação de Contas da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, exercício de 2018, com o objetivo de avaliar a qualidade do gasto e da gestão dos serviços terceirizados de vigilância armada e desarmada; informar as boas práticas administrativas; relatar as eventuais falhas que impactaram o atingimento dos resultados; e identificar riscos decorrentes de fragilidades nos controles administrativos, propondo providências para mitigação. Avaliou-se, ainda, o atendimento às recomendações da CGU e a conformidade das peças exigidas no Art. 13 da IN TCU nº 63/2010.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A Auditoria Anual de Contas – AAC, uma das linhas de atuação da Controladoria-Geral da União - CGU, constitui instrumento de apoio ao controle externo mencionado no inciso IV do Art. 74 da Constituição Federal.

Esta auditoria atende a Decisão TCU nº 172, de 12/12/2018, que estabelece a relação das unidades prestadoras de contas que terão as contas de 2018 julgadas pelo Tribunal de Contas da União, tendo sido o escopo definido em ajuste entre a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante – CGESUP-SFC-CGU e a Secretária de Controle Externo da Educação – SecexEduc-TCU

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A avaliação realizada revela a gestão satisfatória, pela UFPE, quanto aos serviços terceirizados de vigilância objeto do Contrato 37/2014, não se identificando fatos relevantes que comprometam a gestão do citado contrato, ressaltando-se as seguintes fragilidades: insuficiência de informações da fiscalização, com impactos na instrução dos processos de pagamento; ausência de regulamentação para as casas dos estudantes; e não priorização das iniciativas para repactuação dos valores para inclusão dos impactos da reforma trabalhista, que implicou na diminuição dos custos da contratação e cuja Lei que a implantou é conhecida desde 13/7/2017, quando editada, tendo seus efeitos vigentes a partir de novembro de 2017.

Verificou-se, ainda, intempestividade no tratamento das inconsistências na folha de pagamento de pessoal apontadas pela CGU no Sistema de Trilhas de Auditoria e a insuficiência e ineficácia das medidas para atender recomendações desta CGU, com riscos para a Universidade, notadamente daquelas mais críticas e com potencial impacto na gestão da unidade, pertinentes a ações de controle de exercícios anteriores.

Recomendou-se à UFPE que aprimore os processos de trabalho e os controles internos, de forma a mitigar os riscos identificados, sugerindo-se considerar os apontamentos quanto ao tratamento das recomendações desta CGU de exercícios anteriores, notadamente daquelas consideradas mais críticas e com impactos na gestão da Unidade, que mesmo não sendo objeto de novas recomendações específicas devem ser aperfeiçoadas as atuais rotinas, dando-se efetividade e tempestividade ao atendimento das recomendações.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC	Auditoria Anual de Contas
AGU	Advocacia-Geral da União
AUDIN	Unidade de Auditoria Interna da UFPE
CADM	Conselho de Administração da UFPE
CGESUP	Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante da SFC/CGU
CGU	Controladoria-Geral da União
CGU-PAD	Sistema de Gestão de Processos Disciplinares da CGU
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
Detran	Departamento de Trânsito
DLC/PROGEST	Diretoria de Licitações e Contrato da PROGEST/UFPE
e-Contas	Sistema de Prestação de Contas Anuais ao TCU
FADE	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
MJ/DPF	Departamento da Polícia Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia)
PROGEPE	Pro-reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida
PROGEST	Pro-reitoria de Gestão Administrativa da UFPE
PROPLAN	Pro-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças da UFPE
SecexEduc	Secretaria de Controle Externo da Educação do TCU
SEGES	Secretaria de Gestão do Ministério da Economia
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno da CGU
Siasg-DW	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SINFRA	Superintendência de Infraestrutura da UFPE
SINTUFEPE	Sindicato dos Trabalhadores das Universidades Federais de Pernambuco
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do então MP
SSI	Superintendência de Segurança Institucional da UFPE

TCU	Tribunal de Contas da União
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UJ	Unidade Jurisdicionada
UPC	Unidade de Prestação de Contas

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
SUMÁRIO	7
INTRODUÇÃO	9
RESULTADOS DOS EXAMES	11
1. O Planejamento da contratação pela UFPE do serviço de vigilância executado pela empresa TKS Segurança Privada Ltda. observou os requisitos para garantia da melhor contratação possível, considerando as restrições orçamentárias existentes.	11
2. Insuficiência de informações quando das solicitações de pagamento, relativamente aos registros de fiscalização da execução do objeto do contrato.	14
3. Os processos de pagamento apresentam-se formalizados adequadamente no que se refere às obrigações trabalhistas e sociais dos funcionários terceirizados, ficando também evidenciado que a empresa fornece aos mesmos os equipamentos necessários ao exercício das atividades.	16
4. Os valores Pagos estão em conformidade com os reconhecidos pelos fiscais do contrato e autorizados pelos ordenadores de despesas, e, ainda, de acordo com os pactuados em contrato.	17
5. Há rotinas de verificação prévia aos pagamentos quanto à regularidade fiscal, social e trabalhista da empresa contratada.	18
6. As retenções tributárias foram realizadas de acordo com a legislação vigente e de conformidade com a proposta comercial da empresa contratada.	18
7. Os contratos de serviços terceirizados são acompanhados e fiscalizados adequadamente pelos fiscais administrativos e operacionais de campo, com a ressalva de que há falhas formais no registro de atividades de fiscalização e controle documental, representando riscos para a UFPE.	19
8. Roubos de armas de vigilantes a serviço da empresa de vigilância contratada atribuíveis a fragilidades na infraestrutura e deficiências no controle de acesso a instalações da UFPE. Riscos para a segurança das pessoas e para o patrimônio institucional.	22
9. A UFPE não concluiu as iniciativas com vistas a repactuar o Contrato às regras da reforma trabalhista implementada pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.	24
10. Não se identificou contratos de vigilância/monitoramento eletrônico com impactos no quantitativo de vigilantes da atual contratação.	27

11. Não consta na Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato o item de custo “Reserva Técnica”, estando de acordo com as normas e orientações vigentes.	27
12. Regularidade na inclusão do item de custo Plano de Saúde na Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato.	28
13. Não constam na Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato itens de custo pertinentes a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, estando de acordo com as normas vigentes.	29
14. Regularidade dos percentuais e valores dos custos indiretos, tributos e lucros, incluídos na Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato.	30
15. O preço mensal do posto de vigilância praticado no contrato está de acordo com os limites estabelecidos pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.	31
16. Análise da Folha de Pagamento: não regularização tempestiva das inconsistências identificadas pela CGU, constantes do Sistema de Trilhas de Auditoria.	31
17. Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU. Existência de recomendações pendentes em decorrência da insuficiência ou ineficácia das medidas adotadas, com riscos para a Administração.	34
18. Não implantação do Ponto eletrônico, a despeito de recomendação desta CGU emitida há mais de 3 anos.	40
19. Avaliação da Conformidade das Peças.	41
20. Determinações e recomendações expedidas pelo TCU.	44
RECOMENDAÇÕES	44
CONCLUSÃO	45
OUTROS DOCUMENTOS CONSIDERADOS RELEVANTES	48
ANEXOS	50
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	50

INTRODUÇÃO

A presente auditoria, de contas anual, foi realizada em atendimento à Ordem de Serviço 201900521 e em observância à Decisão Normativa – TCU nº 172, de 12 de dezembro de 2018, que estabeleceu o rol das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão suas contas de 2018 julgadas pelo TCU, tendo sido a definição do escopo decorrente de ajuste feito entre a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante - CGESUP-SFC-CGU e a Secretária de Controle Externo da Educação - SecexEduc-TCU.

A referida Ordem de Serviço estabeleceu como escopo a avaliação da qualidade do gasto dos serviços terceirizados, fixando que as regionais da CGU delimitassem o referido tema entre três “vertentes”: serviços de limpeza, de vigilância ou de apoio administrativo. Fixou, também, a verificação quanto ao atendimento das deliberações do Tribunal de Contas da União - TCU e das recomendações da Controladoria-Geral da União – CGU, e a avaliação sobre a conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 (Relatório de Gestão, Rol de Responsáveis; e relatórios e pareceres de instâncias que devam se pronunciar).

Decidiu-se, portanto, no âmbito desta regional, pela realização de auditoria nos serviços de vigilância, tendo em vista, especialmente, a relevância e potencial criticidade deste tema para a universidade, cuja atividade envolve atuação em área geográfica com dimensões expressivas (149 hectares somente no campus da cidade do Recife), tendo, ainda, a missão de promover a garantia da segurança de milhares de alunos, docentes, servidores técnico-administrativos e de outras pessoas que circulam em seus três campus diariamente, sendo a atuação da vigilância terceirizada um dos componentes fundamentais para o bom resultado das ações da segurança institucional.

A Auditoria abrangeu, especialmente, o exame dos atos e fatos ocorridos em 2018, focando a avaliação na execução do Contrato nº 37/2014, firmado em 27/3/2014 entre a UFPE e a empresa TKS Segurança Privada, CNPJ 07.774.050/0001-75, resultante do Pregão 76/2013, cuja vigência da contratação é de até 10/4/2020, considerando a última prorrogação, pactuada em caráter excepcional por mais 12 meses, além dos 60 já transcorridos, com fundamento no Art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/1993.

O Contrato nº 37/2014, considerando o período de avaliação desta auditoria, envolve o valor anual de R\$ 13.772.035,78, atendendo os serviços de vigilância dos três campus da UFPE em Recife, Caruaru (Agreste) e Vitória de Santo Antão, tendo sido objeto de 8 (oito) termos aditivos e 18 (dezoito) apostilamentos.

Para alcançar os objetivos desta auditoria, de avaliar e concluir acerca da qualidade do gasto e da gestão dos serviços terceirizados de vigilância pela UFPE foram definidas previamente no planejamento dos trabalhos quatro Questões de Auditoria a investigar, quais sejam: 1) “O Planejamento da contratação observou os requisitos para garantia da melhor contratação?”; 2) “Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados?”; 3) “Os contratos de serviços terceirizados são acompanhados e

fiscalizados adequadamente?"; e 4) "O contrato de serviço de vigilância mostra-se vantajoso para a Administração?".

Para avaliar e concluir sobre cada uma das questões mencionadas foram estabelecidas durante o planejamento subquestões de auditoria, que se encontram abordadas de forma conclusiva mais adiante no capítulo "Resultados dos Exames", constando na sequência deste relatório as recomendações que se fazem necessárias para tratar os riscos identificados e aperfeiçoar os processos de trabalho e os controles; a conclusão da equipe de auditoria, com a opinião sobre as avaliações realizadas acerca de cada uma das questões de auditoria. No Anexo a este relatório constam reproduzidas as manifestações da UFPE apresentadas durante o presente trabalho, acompanhadas das respectivas Análises da equipe de auditoria desta CGU.

Os trabalhos se iniciaram com a apresentação formal do escopo e do cronograma da auditoria aos dirigentes da entidade, tendo esta equipe de auditoria observado as normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal e adotado como estratégia o permanente diálogo com os responsáveis pelas áreas envolvidas no objeto deste trabalho, tendo realizado verificações nos documentos pertinentes aos controles internos adotados pela Universidade; entrevistas com os responsáveis pelos setores envolvidos; e, sempre por amostragem, feitas visitas "in loco" a postos de vigilância no campus universitário e selecionados processos, da contratação e os de pagamento, para exame pertinente ao Contrato 37/2014, emitindo, sempre que necessário, solicitações de auditoria para obter informações e prévia manifestação dos gestores da universidade acerca dos achados de auditoria.

Ao final dos trabalhos foi submetido o relatório preliminar para que a entidade tomasse ciência dos achados e se manifestasse adicionalmente sobre os mesmos, realizando-se em seguida reunião de busca conjunta de soluções para se debater sobre as recomendações.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. O Planejamento da contratação pela UFPE do serviço de vigilância executado pela empresa TKS Segurança Privada Ltda. observou os requisitos para garantia da melhor contratação possível, considerando as restrições orçamentárias existentes.

O presente tópico trata do planejamento da contratação de serviço de segurança, referente ao Contrato 037/2014, celebrado entre a UFPE e a empresa TKS Segurança Privada Ltda. em 27/3/2014. Inicialmente, a contratação de vigilância foi dimensionada em 91 postos, para o Campus do Recife, Campus de Vitória de Santo Antão e Campus do Agreste-Caruaru. Em geral os postos são de vigilância ostensiva armada, com sistema de ronda eletrônico e alguns postos são motorizados. Apenas em Caruaru foram contratados três postos desarmados, além dos postos armados.

Consta no processo de contratação do serviço de vigilância estudo para definição da necessidade de contratação dos quantitativos de postos de vigilância patrimonial, baseado em quadrantes territoriais, conforme explicado adiante, estando, portanto, o quantitativo de vigilantes justificados nos autos da contratação. Ademais, o Anexo IV do Contrato 037/2014 contempla um Modelo de Acordo dos Níveis de Serviços, em que são definidos indicadores, metas, instrumentos de medição, forma de acompanhamento, periodicidade, mecanismo de cálculo, dentre outros fatores.

Registra-se, não obstante o ato praticado ter ocorrido em 2014 e, portanto, em exercício anterior ao exercício 2018 objeto do exame, que o Contrato em comento sofreu um acréscimo de 22 postos (24,2%) já no seu primeiro termo aditivo, firmado ainda no primeiro ano de contratação, no dia 10/09/2014 (cinco meses depois do início da contratação), sob a justificativa de alterações na estrutura física dos portões de acesso ao Campus Recife, novas edificações e instalação de novos cursos. Presume-se que os fatores apontados eram previsíveis e ao menos em parte já conhecidos durante a licitação dos serviços de vigilância em que pese não constar do processo da licitação tais justificativas, de modo que o acréscimo precoce de tantos postos de vigilância indica uma possível falha no processo decisório relativo aos quantitativos originalmente contratados para os diferentes Campus. Porém, em reuniões da equipe de auditoria com representantes da Superintendência de Segurança Institucional foi mencionada a existência de restrições orçamentárias à época do período da licitação, entendendo esta equipe de auditoria que pode ter sido este o real motivo que limitou a imediata contratação do que seria o quantitativo ótimo de vigilantes para o Campus Recife. Entende-se, assim, que o quantitativo abaixo das necessidades inicialmente estimadas nos estudos preliminares decorreu de contingências orçamentárias no momento da contratação e não é atribuível a falhas no planejamento.

Durante os 60 meses de vigência do Contrato 037/2014 foram firmados oito termos aditivos ao contrato, o último dos quais para prorrogação excepcional do contrato por mais 12 meses, além dos 60 meses iniciais, com fundamento no § 4º do Artigo 57 da Lei 8.666/93.

Com o objetivo de subsidiar a opinião da equipe de auditoria sobre a adequação dos quantitativos planejados e contratados e a adequação das escalas frente às necessidades da UFPE foram realizadas reuniões com representantes da Superintendência de Segurança Institucional e também com os fiscais do contrato, assim como foi feita verificação “in loco” em 10 postos de vigilância do Campus Recife, selecionados por amostragem. As entrevistas com gestores, fiscais e vigilantes terceirizados e também as verificações “in loco” foram concentradas no Campus Recife, devido à maior materialidade envolvida e em função das condições operacionais.

A estratégia concebida para os serviços de vigilância no Campus Recife adota o conceito de quadrantes territoriais, para fins de atuação dos vigilantes contratados, tendo em vista a compatibilização entre necessidades, os quantitativos de vigilantes efetivamente contratados e as complexidades inerentes à estrutura e funcionamento de Campus Universitário, onde transitam milhares de pessoas diariamente. As características dos quadrantes, o monitoramento e o registro de ocorrências subsidiam o processo decisório relativo à distribuição dos quantitativos e tipos de vigilantes nas diferentes áreas do Campus Recife.

Ressalta-se que a unidade de Auditoria Interna da UFPE (Audin) realizou uma avaliação das ações da Superintendência de Segurança Institucional da UFPE (SSI), durante o exercício 2017. Apresenta-se, a seguir, uma síntese dos achados com interesse para a presente auditoria de Avaliação da Gestão, no tocante à contratação de serviços de vigilância:

- O órgão de segurança institucional da UFPE possui regimento interno, a Portaria Normativa nº 16/2015, que disciplina o funcionamento, as atividades e as funções da SSI;
- A SSI possui desde 2015 um Manual de Procedimentos e Normas de Segurança para a UFPE (disponível em www.ufpe.br/ssi);
- A SSI realiza pesquisas de satisfação junto aos usuários dos serviços, quanto ao ambiente de segurança e adota mecanismos de controle a partir da visão crítica dos usuários;
- A SSI adota indicadores para as ações de segurança implementadas.

Os exames realizados na presente auditoria da CGU indicam o protagonismo da SSI na gestão da segurança institucional, inclusive quanto aos aspectos diretamente ligados ao planejamento, contratação e fiscalização dos serviços de segurança terceirizada objetos do exame.

Por outro lado, na época em que a avaliação foi realizada, o referido relatório da Audin/UFPE registrou as seguintes fragilidades relacionadas à segurança institucional:

- Ausência de Política de Segurança Institucional na UFPE;
- Fragilidades concernentes aos planos de segurança institucional, não obstante a existência de diferentes ações de segurança;
- Ausência de mecanismos de controle de acesso para veículos e pedestres na UFPE, implicando na existência de vulnerabilidades e riscos à segurança;
- Fragilidades relativas ao uso de tecnologias e ações de segurança na UFPE;

- Fragilidades relativas aos controles, gerenciamento e monitoramento de ocorrências;
- Fragilidades no tocante à capacitação das pessoas que atuam nas ações e serviços de segurança;
- Ausência de políticas educativas relativas à segurança;
- Fragilidades no ambiente de segurança institucional, notadamente a insuficiência de vigilantes em áreas estratégicas (item 8, página 22);
- Ausência de integração entre a SSI e a Superintendência de Infraestrutura (Sinfra); e
- Fragilidades quanto ao embasamento legal que respalda os métodos utilizados pela SSI para realização de abordagens.

Infere-se, dos achados da Audin/UFPE, que a gestão da segurança na UFPE pode ser aperfeiçoada, inclusive no tocante aos serviços de vigilância terceirizados, que não podem ser planejados nem executados isoladamente, já que estão inseridos no macroprocesso de segurança institucional e possuem relação com as atividades de segurança orgânica da UFPE – que são aquelas atividades desempenhadas por servidores especializados da própria IFES.

Cabe registrar alguns aspectos destacados pela SSI quanto às falhas apontadas pela Audin/UFPE. A SSI mencionou a relação existente entre planos de segurança e política de segurança e informou que é aguardada a análise e aprovação da Política de Segurança Institucional pelo Conselho Universitário, ressaltando que a UFPE é precursora nessa iniciativa, cujo modelo estaria sendo seguido por outras IFES. Informou que a UFPE possui um sistema de ocorrências de segurança online (SIGOS), o qual permite o acompanhamento integral e em tempo real de ocorrências, que são analisadas pela Diretoria de Análise e Riscos e Estatística, subsidiando planos, ações e tratamento de contingências, com o objetivo de prevenção e mitigação de eventos adversos. Também destacou a iminente aposentadoria dos Servidores da Segurança Institucional, que hoje encontram-se em último nível de capacitação, além de que mencionou a responsabilidade da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de vida quanto à capacitação e qualificação dos servidores. Foi reconhecida a importância de integração entre a SSI e a Sinfra. Sobre as políticas educativas, foi proposta a criação de um grupo de trabalho. E destacou a natureza pontual da ocorrência que deu origem à constatação de fragilidades nos métodos de abordagem utilizados pela segurança institucional. No tocante à ausência de vigilantes em certos postos e à ausência de mecanismos de controle de acesso para veículos e pedestres no Campus da UFPE, informou que a nova contratação deverá resolver o problema e que a instalação de totens e cancelas está em curso. Por fim, a SSI informou que a insuficiência de postos de vigilância contratados seria decorrente de restrições orçamentárias e determinação do Governo Federal para redução dos contratos de serviços, inclusive de vigilância. Nesse sentido, foi solicitada a conversão de vagas de aposentadoria em novas funções técnicas, além de que existe um projeto para o uso de tecnologias Inteligentes.

Outro aspecto avaliado na auditoria de avaliação da gestão 2018 refere-se aos horários e escalas dos serviços de vigilância contratados. Na escala de serviços de postos armados motorizados, fornecida pela equipe de fiscalização do contrato, observou-se a existência de seis postos de segunda a sexta-feira, no horário de 07:00 às 15:00 h; seis postos de

segunda a sexta-feira, no horário de 15:00 às 23:00 h; quatro postos com escala de 12 x 36 horas, no horário de 06:00 às 18:00 h; e seis postos com escala de 12 x 36 horas, no horário de 18:00 às 06:00 h, de modo que sempre há vigilantes armados e motorizados atuando no Campus, embora haja redução no quantitativo de vigilantes nos finais de semana, além de que o referido quantitativo é substancialmente reduzido no horário entre 23:00 h e 06:00 h.

Nos termos inicialmente planejados e posteriormente pactuados os horários de funcionamento dos postos de vigilância diferem entre os tipos de postos e abrangem os seguintes intervalos:

- 07 às 15 horas;
- 15 às 23 horas;
- 07 às 19 horas;
- 19 às 07 horas.

Segundo dados no Contrato 037/2014, os postos que funcionam durante 24 horas adotam escala de 12 x 36 horas e aqueles que funcionam em períodos de oito horas diárias durante a semana incluem um acréscimo de quatro horas aos sábados, compreendendo diferentes esquemas de horários, com início às 08:00 horas e final às 20:00 horas.

Conforme tratado em outro ponto do presente relatório, não foram identificadas desconformidades nas rotinas obrigatórias previstas no contrato, nem no quantitativo de vigilantes, escalas, rondas periódicas e disponibilidade dos equipamentos – incluindo armas, uniforme, colete balístico e rádio de comunicação, além de motocicletas, quando aplicável. No referido ponto do relatório são feitas ressalvas quanto à documentação de ocorrências e das atividades de fiscalização, incluindo a análise dos registros eletrônicos das rondas realizadas pelos vigilantes.

Conclui-se, ante o exposto e ressalvados os aspectos anteriormente descritos, que a quantidade de serviço contratada esta justificada nos autos da contratação, que as escalas de trabalho estão condizentes com a necessidade do órgão e que a proporção entre o número de postos de trabalho diurno e noturno é razoável, embora caiba registrar a potencial insuficiência no quantitativo de vigilantes, a qual foi apontada pela unidade de Auditoria Interna da Universidade em relatório de auditoria que realizou no final de 2017, e, ainda, considerando verificações feitas por esta equipe de auditoria quando das inspeções realizadas a alguns postos de vigilância e informações obtidas mediante entrevistas com o gestor e com os fiscais do contrato, sendo importante registrar que apesar da citada potencial insuficiência de vigilantes não se notou comprometimento relevante na execução dos serviços contratados. Adicionalmente, certos riscos à segurança institucional são objeto de comentário em ponto específico do presente relatório.

2. Insuficiência de informações quando das solicitações de pagamento, relativamente aos registros de fiscalização da execução do objeto do contrato.

Verificou-se na instrução dos processos administrativos de pagamento à empresa TKS, quais sejam: 23076.004518/2018-71 (Recife); 23076.003247/2018-37 (Recife); 23076.004496/2018-40 (Recife); 23076.045367/2018-10 (Agreste/Caruaru); 23076.031455/2018-26 (Vitória); 23076.015382/2018-25 (Vitória); 23076.004732/2018-28 (Recife); e 23076.033307/2017-65 (Agreste/Caruaru), à conta do Contrato 37/2014, que não constam dos autos mencionados informações/registros decorrentes das eventuais ações de fiscalização realizadas pelo representante da Administração, designado na forma do Art. 67, caput, da Lei nº 8.666/1993, acerca da execução do objeto da avença.

Ao atestar a correta execução do contrato o fiscal está participando da fase de liquidação da despesa, reconhecendo que houve o adimplemento por parte do prestador dos serviços, fazendo nascer para o contratado um crédito perante a Administração e permitido à autoridade competente segurança jurídica para realizar o devido pagamento.

É decorrente da atividade de acompanhamento da execução do contrato, ficando conferido ao fiscal a obrigação de anotar em registro próprio (Art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/1993) eventuais ocorrências/falhas, que a Administração poderá, quando justificável, aplicar eventualmente penalidades ao prestador de serviços, inclusive apontando glosas, sendo assim indispensável a juntada aos processos de pagamento da manifestação formal do fiscal, com respaldo/referência nos registros das ações de acompanhamento que realizou, atestando sobre o cumprimento de todas as obrigações contratuais e sobre a realização dos serviços na forma pactuada, materializando, dessa forma, a existência do crédito em favor do contratado, dando a necessária segurança jurídica ao agente competente para, em ato seguinte, ordenar a despesa, conforme dispõe os Artigos 62; e 63, § 2º da Lei nº 4.320/1964.

É importante mencionar que o Artigo 46 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, - aplicável no que se refere aos procedimentos de fiscalização contratual aos contratos firmados anteriormente à sua edição, conforme Parecer nº 06/2017/CPLC/PGF/AGU, de 29/8/2017, da Advocacia-Geral da União – AGU -, estabelece que as ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços, sugerindo-se no § 1º deste mesmo artigo que o registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à execução do objeto sejam organizados em processo de fiscalização, devendo, ainda, ser considerado o que está disposto nas letras do inciso II do Art. 50 daquela mesma Instrução Normativa, no sentido de que o recebimento definitivo dos serviços, concretizando o ateste de sua execução, deve ser materializado por “termo circunstanciado” e com base na “análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa” do contrato.

Mediante a Solicitação de Auditoria nº 201900521/05, de 7/5/2019, esta equipe de auditoria submeteu o Achado de auditoria ao gestor da UFPE, que por meio do Ofício 014/2019/SSI-UFPE, de 8/5/2019, da Superintendência de Segurança de Institucional – SSI, informou, em síntese, que os procedimentos adotados pela fiscalização técnica, referente às ações de fiscalização “in loco”, são retratados em relatórios mensais remetidos à Fiscalização Administrativa do contrato, para que sejam devidamente tratadas as possíveis ou eventuais glosas nos pagamentos mensais; que para o último exercício não foram identificadas ocorrências que pudessem gerar glosas; e que é

plausível a medida de registros diários de acompanhamento (com ou sem alterações/ocorrências), com o objetivo de atender ao que está posto na verificação da Solicitação de Auditoria, com a manifestação formal do fiscal do contrato, com respaldo ou referência nos registros das ações de acompanhamento que realizou, desta feita, adequando o relatório mensal ao acompanhamento sistemático.

Enfatiza-se que os exames realizados por esta equipe de auditoria, notadamente às inspeções “in loco” a alguns postos de vigilância no campus da UFPE em Recife, escolhidos por amostra, não evidenciaram a ausência de acompanhamento por parte dos fiscais, tendo sido possível constatar que há ações destes agentes nesse sentido, em que pese sem registros formais.

A não realização de registros das ações de acompanhamento da execução contratual impacta na instrução dos processos de pagamento, vez que não permite aos responsáveis pela ordenança de despesas, e também para aqueles que irão efetivar o pagamento, a necessária segurança jurídica de que a etapa anterior, de liquidação da despesa, foi adequadamente realizada, expondo-se a riscos desnecessários à UFPE, vez que compromete-se o controle da despesa no momento do pagamento, dificultando, ademais, eventuais sancionamentos à contratada faltosa ante a potencial ausência de organização e registros das ocorrências. Rotinas que garantam o registro das ações de acompanhamento permitirão transparência e conseqüentemente maior segurança jurídica aos atos praticados no momento do pagamento das despesas, o que possibilitará ao agente pagador maior convicção de que a liquidação foi adequadamente feita, dando-se, também, o necessário caráter de impessoalidade aos atos praticados, vez que não ficarão atrelados a características particulares de cada empresa contratada e/ou do perfil do fiscal, considerando que estes não são permanentes e estão sujeitos a substituições.

Diante de todo o exposto e considerando os dispositivos normativos antes mencionados, em especial da Lei nº 8.666/1993 e da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, concluiu-se que a sistemática de fiscalização do Contrato de terceirização da vigilância precisa ser aprimorada.

3. Os processos de pagamento apresentam-se formalizados adequadamente no que se refere às obrigações trabalhistas e sociais dos funcionários terceirizados, ficando também evidenciado que a empresa fornece aos mesmos os equipamentos necessários ao exercício das atividades.

Relativamente à subquestão de auditoria: “Há informações/documentos que evidenciam o cumprimento das obrigações assumidas pela empresa junto aos empregados (pagamento de salários, vale transporte, auxílio alimentação, depósito de FGTS, recolhimento da contribuição previdenciária e fornecimento de materiais) e contratualmente (qualidade e fornecimento dos insumos para prestação de serviço)?” (pertinente à Questão de Auditoria: “Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados?”), verificou-se, considerando os processos de pagamento dos campus de Recife, Vitória e do Agreste/Caruaru, examinados por amostragem, relativamente ao Contrato 37/2014, entre a UFPE e a empresa TKS Segurança Privada Ltda., quais sejam: 23076.004518/2018-71 (Recife); 23076.003247/2018-37 (Recife); 23076.004496/2018-

40 (Recife); 23076.045367/2018-10 (Agreste/Caruaru); 23076.031455/2018-26 (Vitória); 23076.015382/2018-25 (Vitória); 23076.004732/2018-28 (Recife); e 23076.033307/2017-65 (Agreste/Caruaru), que os mesmos apresentavam-se adequadamente formalizados no que se refere à documentação relativa às obrigações trabalhistas e sociais dos funcionários terceirizados (pagamentos de salários, vale transporte, auxílio alimentação, depósito de FGTS, recolhimento da contribuição previdenciária).

Relativamente ao fornecimento, pela empresa, dos itens obrigatórios necessários ao desenvolvimento das atividades de vigilância, previstos especialmente na Cláusula 10ª, “G”, do citado contrato, ou seja: uniformes e complementos (armas, munições, coletes, motocicleta, capacete, etc.) evidenciou-se, em visita realizada por esta equipe de auditoria no dia 17/4/2019 a alguns dos postos de vigilância do campus de Recife, que todos os funcionários terceirizados estavam na ocasião portando os materiais/equipamentos necessários às suas atividades.

Quanto ao atesto dos serviços, identificou-se que as respectivas notas fiscais foram atestadas, em todos os processos da amostra, pelos servidores formalmente designados para praticar o referido ato, com a ressalva de que se evidenciou a ausência nos autos de pagamento de informações/registros decorrentes das eventuais ações de fiscalização realizadas pelos fiscais técnicos acerca da execução do objeto da avença, cujo assunto está abordado em item específico deste relatório.

Concluiu-se, portanto, que os processos de pagamento apresentam-se formalizados adequadamente no que se refere à documentação pertinente às obrigações trabalhistas e sociais dos funcionários terceirizados; que a empresa fornece aos funcionários os materiais/equipamentos necessários ao exercício das atividades de vigilância; e os atestos nas notas fiscais foram realizados pelos servidores formalmente designados para praticar o referido ato.

4. Os valores Pagos estão em conformidade com os reconhecidos pelos fiscais do contrato e autorizados pelos ordenadores de despesas, e, ainda, de acordo com os pactuados em contrato.

Relativamente à subquestão de auditoria: “O valor autorizado para o pagamento está de acordo com os apontamentos da fiscalização e com o valor contratado mensalmente?” (pertinente à Questão de Auditoria: “Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados?”), verificou-se, considerando os processos de pagamento dos campus de Recife, Vitória e do Agreste/Caruaru, examinados por amostragem, relativamente ao Contrato 37/2014, entre a UFPE e a empresa TKS Segurança Privada Ltda., quais sejam: 23076.004518/2018-71 (Recife); 23076.003247/2018-37 (Recife); 23076.004496/2018-40 (Recife); 23076.045367/2018-10 (Agreste/Caruaru); 23076.031455/2018-26 (Vitória); 23076.015382/2018-25 (Vitória); 23076.004732/2018-28 (Recife); e 23076.033307/2017-65 (Agreste/Caruaru), que os valores pagos são os constantes das notas fiscais de serviço e estão em conformidade com os reconhecidos pelos respectivos fiscais do contrato e autorizados pelos ordenadores de despesas (campus do Recife, Vitória e Agreste/Caruaru), estando,

ainda, em conformidade com os vigentes para o período de exame desta auditoria (exercício de 2018), que foram os pactuados no 15º Termo de Apostila, de 06/11/2017.

Acrescenta-se que não se evidenciou na instrução dos processos examinados, bem como nas entrevistas feitas com os dirigentes da Superintendência de Segurança Institucional - SSI-UFPE – unidade responsável pela gestão da segurança da UFPE – e com o gestor e os fiscais técnicos e administrativo do contrato, registros de eventuais ocorrências que tenham caracterizado inexecução contratual por parte da empresa contratada e a correspondente realização de glosas nos pagamentos.

5. Há rotinas de verificação prévia aos pagamentos quanto à regularidade fiscal, social e trabalhista da empresa contratada.

Relativamente à subquestão de auditoria: “É realizada a verificação da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária anteriormente a cada pagamento?” (pertinente à Questão de Auditoria: “Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados?”), verificou-se, considerando os processos de pagamento dos campus de Recife, Vitória e do Agreste/Caruaru, examinados por amostragem, relativamente ao Contrato 37/2014, entre a UFPE e a empresa TKS Segurança Privada Ltda., quais sejam: 23076.004518/2018-71 (Recife); 23076.003247/2018-37 (Recife); 23076.004496/2018-40 (Recife); 23076.045367/2018-10 (Agreste/Caruaru); 23076.031455/2018-26 (Vitória); 23076.015382/2018-25 (Vitória); 23076.004732/2018-28 (Recife); e 23076.033307/2017-65 (Agreste/Caruaru), que a UFPE apensou previamente a cada um dos pagamentos extratos do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, demonstrando que a empresa TKS estava regular nas citadas datas quanto às suas obrigações fiscais, sociais e trabalhistas, conforme assim preceituado no Art. 36 da Instrução Normativa SLTI nº 2, de 2008.

6. As retenções tributárias foram realizadas de acordo com a legislação vigente e de conformidade com a proposta comercial da empresa contratada.

Relativamente à subquestão de auditoria: “As retenções tributárias estão de acordo com a legislação vigente e com a proposta comercial da empresa?” (pertinente à Questão de Auditoria: “Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados?”), verificou-se, considerando os processos de pagamento dos campus de Recife, Vitória e do Agreste/Caruaru, examinados por amostragem, relativamente ao Contrato 37/2014, entre a UFPE e a empresa TKS Segurança Privada Ltda., quais sejam: 23076.004518/2018-71 (Recife); 23076.003247/2018-37 (Recife); 23076.004496/2018-40 (Recife); 23076.045367/2018-10 (Agreste/Caruaru); 23076.031455/2018-26 (Vitória); 23076.015382/2018-25 (Vitória); 23076.004732/2018-28 (Recife); e 23076.033307/2017-65 (Agreste/Caruaru), que as retenções do INSS; ISS; e demais tributos federais (COFINS; CSLL; IRPJ; PIS) foram realizadas de acordo com o previsto na legislação específica, conforme se evidenciou nas correspondentes notas fiscais eletrônicas emitidas pela TKS, tendo sido as quitações correspondentes feitas pela área de execução orçamentária e financeira da UFPE, conforme documentos do SIAFI juntados aos mencionados processos. Registra-se que a referida empresa não é optante do Simples Nacional, conforme se constatou em consulta ao site da Receita Federal do

Brasil de 13/5/2019 e que as correspondentes quitações foram feitas pela UFPE conforme documentos do SIAFI juntados aos respectivos processos de pagamento.

Verificou-se, ainda, compatibilidade entre os percentuais aplicados para as citadas retenções (INSS; PIS; COFINS e ISS) nos pagamentos examinados e os definidos na Planilha de Custos e Formação de Preços (juntada às folhas 619 a 690 do 23076.014363/2017-09), que se refere à proposta comercial da TKS, de 29/3/2017, que fundamentou a penúltima repactuação de preços, objeto do 15º Termo de Apostila, de 06/11/2017, cujos valores passaram a ser aplicados a partir de 15/1/2017, e vigoraram durante o exercício de 2018 – período de exame desta auditoria.

Quanto ao CSLL e IRPJ, cabe consignar que estes foram destacados nas notas fiscais apresentadas pela TKS à UFPE, tendo sido as parcelas correspondentes retidas por ocasião dos pagamentos e recolhidas pela UFPE ao Tesouro Nacional, em que pese não estarem contemplados tais itens como custos na “Planilha de Custos e Formação de Preços”. Sobre este assunto em particular é importante frisar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é no sentido de que “A inclusão, na composição do BDI constante das propostas das licitantes, do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não é vedada nem acarreta, por si só, prejuízos ao erário, pois é legítimo que empresas considerem esses tributos quando do cálculo da equação econômico-financeira de suas propostas, desde que os preços praticados estejam de acordo com os paradigmas de mercado. O que é vedado é a inclusão do IRPJ e da CSLL no orçamento estimativo da licitação” (Informativo de Licitações e Contratos 279, sessões de 22 e 23 de março de 2016, do TCU).

Conclui-se, assim, que as retenções tributárias foram feitas de acordo com a legislação vigente e com a observância da proposta comercial da empresa contratada.

7. Os contratos de serviços terceirizados são acompanhados e fiscalizados adequadamente pelos fiscais administrativos e operacionais de campo, com a ressalva de que há falhas formais no registro de atividades de fiscalização e controle documental, representando riscos para a UFPE.

A avaliação do acompanhamento e fiscalização do contrato de vigilância foi efetuada mediante análise documental, entrevistas com os gestores e fiscais do contrato, visita às instalações de segurança da UFPE e também por meio de verificações “in loco” em postos de vigilância – incluindo a observação do posto físico, a presença do vigilante e breve entrevista com esses, verificação da existência de motocicleta quando cabível, e também a existência de arma, colete e rádio, além de observações gerais quanto à indumentária e identificação do vigilante.

Inicialmente, os exames evidenciam que o controle adotado para verificar se a empresa contratada cumpre com as obrigações legais, trabalhistas e previdenciária dos empregados terceirizados alocados ao contrato administrativo oferece razoável mitigação de riscos, aferição e controle do cumprimento da jornada de trabalho dos empregados terceirizados, embora não represente garantia da eliminação dos riscos, tendo em vista o que será exposto a seguir.

O controle de ponto diário é registrado manualmente para cada funcionário e as folhas assinadas referentes a cada mês são utilizadas pelo fiscal administrativo, para aferição dos serviços mensais e autorização dos pagamentos.

Além da folha de ponto são utilizados bastões de ronda e ao final de cada mês os fiscais do contrato recebem os relatórios em meio digital, gravados em um CD. A fiscalização informou que faz avaliações por amostragem dos referidos relatórios em meio digital. Porém, não é gerado um relatório contendo análises sobre a abrangência e resultado das verificações das rondas, de modo que os referidos relatórios possuem uso limitado pela fiscalização, no âmbito da contratante.

Ademais, os fiscais técnicos/operacionais, que são aqueles que atuam em campo, realizam acompanhamento regular dos serviços de vigilância na UFPE, inclusive para atendimento de eventuais ocorrências. Segundo informado, há uma rotina de verificação da prestação dos serviços, incluindo inspeção de motocicletas, armas, munições, coletes, etc.

Os fiscais de campo informaram que regularmente indagam aos vigilantes sobre o recebimento de auxílio transporte, vale alimentação, recolhimento de FGTS, etc. Entretanto, as referidas rotinas diárias de fiscalização não estão formalizadas nem documentadas e não há registro diário ou semanal das atividades realizadas e respectivos resultados, exceto pela elaboração de um relatório mensal, com a síntese das atividades e eventuais ocorrências. O relatório mensal e as folhas individuais de ponto constituem a base documental para que o fiscal administrativo ateste a realização dos serviços.

Na verificação “in loco”, compreendendo uma amostra de dez postos de vigilância, incluindo os postos armados motorizados e os postos somente armados – inclusive aqueles da casa de estudante feminina e da casa de estudante masculina, todos os vigilantes estavam nos postos e não foram identificadas faltas relativas a equipamentos ou indumentária. Além disso, as entrevistas com os vigilantes evidenciaram que de fato há um contato regular entre eles e os fiscais técnicos do contrato de vigilância. Uma representante da casa de estudante feminina ofereceu relato de sua percepção sobre a atuação da segurança e informou que mantém contato com os gestores da IFES, para informar eventuais circunstâncias e para apresentar reivindicações relativas à segurança.

O Anexo III do Contrato 37/2014 com a TKS prevê a fiscalização documental mediante amostragem, na fase inicial do contrato. Os fiscais do contrato mantêm um arquivo contendo documentação individual de cada vigilante. O arquivo contém os seguintes tipos documentos: Certidão de Nascimento; Carteira de Identidade; Título de Eleitor; CPF; Carteira Nacional de Habilitação; Histórico escolar de ensino médio; Exame de tipo sanguíneo e exames médicos; Diploma de “Curso de Formação de Vigilantes”; Carteira Nacional de Vigilante, expedida pelo MJ/DPF; Registro de empregados; Contrato de experiência; Carteira de Trabalho, assinada pela TKS e com registro de profissão regulamentada de vigilante, pelo MJ/DPF; Carta de apresentação fornecida por outra empresa de vigilância; Certidão Criminal expedida pelo TJ, contemporânea à data de admissão na TKS; Certidão de nada consta de crimes eleitorais, expedida pelo TSE, contemporânea à data de admissão na TKS; Certidão de antecedente criminais

contemporânea à data de admissão na TKS, expedida pela SDS; Certificado de “Reciclagem de Vigilante Profissional”, emitido por empresa especializada.

Observou-se que nem sempre todos os documentos acima relacionados fazem parte dos arquivos documentais de cada vigilante – já que ao menos parte destes documentos é de interesse primário apenas para a empresa TKS e não para a contratante, além de que diversos vigilantes foram contratados pela TKS vários anos antes da contratação do serviço de vigilância pela UFPE, de modo que sobretudo os documentos da fase de admissão dos empregados nem sempre estão no dossiê.

Além da documentação individual, ainda foi apresentada a seguinte documentação relativa ao contrato de vigilância:

a) Relação de Armas e Munições de uso no contrato da TKS Segurança Privada Ltda.: compreende o cadastro de 72 revólveres, quatro dos quais indicavam a situação “roubado” e um perdido. Também foram apresentadas cópias dos Certificados de Registro de Arma de Fogo emitidos pelo Ministério da Justiça/Departamento de Polícia Federal. Em atendimento a solicitação de auditoria, foram apresentados registros e boletins de ocorrência de roubos de armas, munições, coletes balísticos e documentos de identificação, junto à Polícia Federal e à Polícia Civil. Não foi feita análise de conformidade da referida documentação, por se encontrar fora do escopo definido para o trabalho. O gestor informou que as armas roubadas ou perdidas foram substituídas pela contratada. Conforme será tratado em ponto específico, ocorrências de roubo são atribuíveis a deficiências na infraestrutura e controle de acesso a instalações da UFPE.

b) Carteiras Nacionais de Habilitação (CNH): foi apresentada uma relação de CNH de patrulheiros a serviço do contrato da UFPE com a TKS Segurança Privada Ltda., contendo 32 registros. As tabelas denominadas “Escala de Serviços da Segurança Terceirizada” contêm 22 funcionários que exercem a função em postos armados motorizados. Nem todas as CNH estavam arquivadas e alguns registros estavam vencidos. Em atendimento a solicitação de auditoria a UFPE apresentou documentação complementar.

c) Motocicletas a serviço da TKS Segurança Privada Ltda., no contrato com a UFPE: foi fornecida uma relação de 16 motocicletas referente ao contrato de vigilância entre a UFPE e a TKS, contendo dados de marca, modelo e placa. Cotejando-se a referida lista com a escala de serviços de postos armados motorizados concluiu-se que o quantitativo máximo de motos que serão usadas simultaneamente será igual a doze unidades e, portanto, compatível com o quantitativo existente na relação das motos a serviço do contrato. Contudo, os certificados de registro e licenciamento de veículo fornecidos eram todos do exercício de 2018. Em atendimento a solicitação de auditoria foram apresentados quatro documentos atualizados de 2019, assim como eventuais boletins de ocorrência envolvendo os referidos veículos. Contudo, o gestor informou que os demais documentos do exercício 2019 só serão obtidos pela TKS após a quitação do pagamento parcelado junto ao Detran.

Quanto às garantias contratuais a serem entregues pela empresa contratada, foi pactuado mediante a Cláusula Oitava do Contrato nº 37/2014, assinado em 27/03/2014, a apresentação de garantia contratual, na importância de R\$ 404.997,90, equivalente ao valor global do contrato, no prazo de 10 dias úteis, para registro mediante apostila. A garantia foi registrada no 1º Termo de Apostila do contrato em comento, o qual registra a apresentação pela Contratada da Apólice de Seguro Garantia nº 18.000323,

no valor de R\$ 404.997,91, emitida em 03/04/2014 pela Marítima Seguros S/A. O seguro-garantia é definido no artigo 6º, VI, da Lei nº 8.666/93, em conformidade com o Artigo 56, § 1º, II da referida Lei, de modo que atendem aos requisitos estabelecidos na legislação. Durante o período da auditoria, o valor da garantia contratual foi alterado para R\$ 657.596,47, conforme cláusula 4ª do 8º Termo Aditivo, de 10/04/2019, 19º Termo de Apostila, de 26/04/2019 e Apólice 18.000541, com vigência entre 11/04/2019 e 10/07/2020.

No tocante à existência de seguros de vida para os vigilantes, o documento inicialmente existente na pasta dos fiscais do contrato era uma declaração da Sulamérica Seguros de Pessoas e Previdência S.A., referente a um contrato de Seguro de Pessoas Coletivo – Vida em Grupo e Acidentes Pessoais, através da Apólice 639444, grupo 1, desde 01/12/2009 e com fim de vigência em 30/11/2018 e, portanto, já vencido por ocasião da auditoria. Não obstante solicitado, até o final dos trabalhos de campo não foi apresentado seguro de vida vigente para os vigilantes da TKS. Mesmo que a empresa eventualmente possua apólice vigente, a não comprovação documental de seguros válidos nos arquivos da fiscalização do contrato representa risco de ocorrência de sinistros sem a devida cobertura por seguro, com potenciais implicações legais para a UFPE e seus gestores.

Registra-se, ainda, que nos diferentes exames realizados – incluindo análise documental, entrevistas e verificações “in loco”, não foram encontradas evidências de que os vigilantes desempenham atividades que ensejariam a caracterização de desvio de função, ao contrário, na amostra examinada todos os empregados estavam realizando as funções para as quais foram contratados.

Conclui-se que os controles existentes oferecem razoável segurança de que os serviços são prestados de acordo com as exigências contratuais, entretanto, a formalização e documentação das rotinas de fiscalização juntamente com o aperfeiçoamento do controle documental poderiam reduzir os riscos de desconformidades associados ao contrato de vigilância e aumentariam as chances de que os objetivos da gestão sejam adequadamente atingidos. Ademais, a elaboração e documentação de rotinas de controle reduz os riscos de descontinuidade de serviços e perda de conhecimentos e experiências relativas à segurança institucional, eventos que podem ocorrer tanto devido à saída ou aposentadoria de servidores experientes quanto na substituição das empresas de segurança contratadas, impactando, ademais, na etapa seguinte à liquidação da despesa, vez que se notou nesta auditoria a insuficiência de informações quanto à atuação da fiscalização do objeto do contrato quando das solicitações dos pagamentos mensais dos serviços à TKS, cujo assunto está abordado em outro item deste relatório.

Finalmente, ressalvados os aspectos comentados anteriormente e observado o escopo e exame por amostragem realizado pela equipe de auditoria, conclui-se que as obrigações contratuais diretamente atreladas ao cumprimento do objeto contratual estão sendo efetivamente cumpridas.

8. Roubo de armas de vigilantes a serviço da empresa de vigilância contratada atribuíveis a fragilidades na infraestrutura

e deficiências no controle de acesso a instalações da UFPE. Riscos para a segurança das pessoas e para o patrimônio institucional.

Foram registrados roubos de armas de fogo, munição e outros equipamentos de vigilantes da empresa TKS, que fornece a vigilância armada para a UFPE.

Em resposta a questionamentos apresentados pela equipe de auditoria, o gestor opinou que o roubo de armas é atribuível à falta de um controle de acesso eficiente de veículos e pedestres na UFPE e informou a existência de um projeto de cabines para mitigar a vulnerabilidade dos vigilantes.

Registra-se, porém, que na verificação "in loco" na casa de estudantes feminina, realizada com o acompanhamento de servidores da Superintendência de Segurança Institucional da Universidade - SSI, foi constatada a ocorrência de falhas no controle de ingresso de visitantes das estudantes, inclusive em horário noturno tardio, o que representa uma vulnerabilidade e riscos, tanto para as estudantes moradoras da casa quanto para os vigilantes e servidores da UFPE, que eventualmente trabalhem ou compareçam ao local. Inclusive, constatou-se a existência de barracas de camping no interior do terreno da referida casa, próximo à guarita e na parte dos fundos da casa, que, conforme informado pela equipe da SSI durante a visita, seriam usadas pelos visitantes da casa. Ademais, a referida casa de estudantes situa-se em área externa do Campus Recife, adjacente à localidade denominada Roda de Fogo, zona de alto risco de criminalidade – segundo informado. Há, inclusive, registros de ocorrências das visitas feitos pelos vigilantes no livro que fica disponível na portaria. A ausência de um regimento interno para as casas dos estudantes, em que sejam expressamente regulamentadas permissões e proibições relativas ao acesso, controles e atuação da vigilância contribui para a existência de vulnerabilidades e riscos no tocante à segurança.

Ressalta-se que consta em registro de apuração realizado pela empresa TKS, relativo a uma ocorrência de roubo de arma e munições ocorrido em 01/11/2016, que falhas na infraestrutura e no controle de acesso, mais especificamente o deficiente controle de acesso de hóspedes no N.A.E (casa de estudante feminina da UFPE) constituem vulnerabilidades a serem corrigidas, pois haveria acesso de visitantes a qualquer hora do dia, inclusive durante a madrugada.

Na referida casa de estudantes, por ocasião da visita da equipe de auditoria observou-se que a cerca elétrica não está funcionando, que uma guarita em posição elevada não se encontra em uso e que a cerca de arame farpado encontra-se rompida no local acima de um portão situado no muro lateral, portão esse que em decorrência de dano também constitui vulnerabilidade na segurança.

Evidencia-se, assim, que decorridos três anos da ocorrência do roubo de uma das armas dos vigilantes da empresa TKS e mesmo a empresa tendo solicitado providências sob a responsabilidade da UFPE, persistem as vulnerabilidades e os riscos à segurança das pessoas e ao patrimônio, notadamente a falta de um efetivo e adequado controle de acesso às instalações da UFPE, assim como vulnerabilidades na infraestrutura.

Registra-se que a Superintendência de Segurança Institucional informou ter encaminhado orientação técnicas voltadas à solução dos problemas de segurança na Casa de Estudantes Feminina, mas que os ajustes necessários estariam a cargo da unidade de infraestrutura da UFPE.

Ademais, por oportuno, também se registra que na verificação “in loco” foi observada a instalação de cancelas pelos gestores de alguns Centros e Departamentos da UFPE, sem a prévia consulta das autoridades da Superintendência de Segurança Institucional e sem a posterior disponibilização de controle remoto de acesso ao pessoal da segurança institucional, que assim fica impedido de ingressar nos referidos locais utilizando automóveis. Apenas pedestres e motocicletas conseguem transpor os referidos obstáculos, de modo que há o risco de limitação ao adequado monitoramento e atendimento de determinadas ocorrências relativas à segurança institucional.

9. A UFPE não concluiu as iniciativas com vistas a repactuar o Contrato às regras da reforma trabalhista implementada pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.

Relativamente à subquestão de auditoria “Os contratos de jornada 12X36 em vigência foram revistos para atualização a nova legislação trabalhista?” (pertinente à Questão de Auditoria: “O contrato de serviço de vigilância mostra-se vantajoso para a Administração?”), verificou-se que a UFPE não adequou o Contrato 37/2017, que firmou com a empresa TKS segurança Privada, à reforma trabalhista implementada pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, notadamente quando se examinou a Planilha de Custos e Formação de Preços juntada às folhas 619 a 690 do processo 23076.014363/2017-09, referente à proposta daquela empresa, de 29/3/2017, que fundamentou a repactuação de preços objeto do 15º Termo de Apostila, de 06/11/2017, cujos valores passaram a ser aplicados a partir de 15/1/2017, e vigoraram durante o exercício de 2018 – período de exame desta auditoria.

Importante acrescentar que não se identifica das alterações contratuais seguintes àquele 15º Termo de Apostila – frise-se que já foi celebrado 4 meses após a edição da citada Lei - que a UFPE tenha realizado algum ajuste na composição da citada Planilha de Custos e Formação de Preços, ou mesmo atentado e tratado sobre a necessidade da citada medida, visando se adequar àquela reforma. Também não se notou que a Universidade tenha tomado dita iniciativa quando da celebração do 7º Termo Aditivo, de 6/4/2018, constante do Volume 16 do processo 23076.014363/2017-09, vez que não há documentos que demonstrem a existência de tratativas nesse sentido.

A reforma trabalhista, objeto da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que alterou a CLT, vigente a partir de 14/11/2017, trouxe impactos na composição de alguns itens de custos pertinentes a contratos de terceirização, com reflexos nos pagamentos pelos serviços prestados às empresas contratadas, tais como os atinentes a intervalos intrajornadas; horas extras e adicional noturno.

Relativamente ao intervalo para repouso e alimentação, após a reforma, a não concessão ou a concessão parcial do intervalo intrajornada mínimo, para repouso e alimentação, implica o pagamento, de natureza indenizatória, apenas do período suprimido, com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da remuneração da hora normal de trabalho. Isso quer dizer que quando a empresa concede apenas meia hora de intervalo, será obrigada a pagar apenas 30 minutos como extra, ou seja, apenas os minutos remanescentes. Além disso, mesmo se as horas extras forem habituais, não haverá reflexos em FGTS, 13º salário, DSRs, férias e aviso prévio indenizado, o que representava algo em torno de 20% a 30% sobre o valor da hora extra.

Logo, um dos impactos relacionados ao pagamento da remuneração aos trabalhadores em relação aos intervalos, é que, com a reforma, não mais poderá ser aplicada a Súmula 437 do TST, que obrigava o empregador que concedesse intervalo menor que o legal, a pagar a hora cheia, com adicional de 50%. Por exemplo: se o trabalhador tirou 50 minutos de intervalo, pela Justiça, receberia uma hora extra, mas, agora, pela nova lei, receberá apenas os 10 minutos faltantes.

Ademais, quanto aos feriados trabalhados na jornada de 12x36, com a reforma da CLT, as empresas não precisarão mais pagar em dobro os feriados trabalhados na escala 12x36. Vejamos:

“CLT - Art. 59-A, § 1º - A remuneração mensal pactuada pelo horário previsto no caput abrange os pagamentos devidos pelo descanso semanal remunerado e pelo descanso em feriados e serão considerados compensados os feriados e as prorrogações de trabalho noturno, quando houver, de que tratam o art. 70 e o § 5º do art. 73”.

Em suma, os feriados trabalhados serão compensados com a própria folga de 36 horas da escala. Ou seja, não valerá mais o disposto na súmula 444 do TST, que previa a obrigatoriedade no pagamento dos feriados, pois o parágrafo segundo do art. 8º, §2ª da CLT prevê que Súmulas não podem criar obrigações que não estejam previstas em lei.

Por fim, no que se refere às horas extras habituais, de acordo com a nova Lei se o trabalhador, numa jornada de 12x36 ou mesmo de 8 horas diárias, fizer horas extras com habitualidade, não mais irá receber as horas extras além da oitava diária, isto, em caso de nulidade do regime compensatório. Ou seja, cai por terra a Súmula 85 do TST, que condenava as empresas a pagarem horas extras quando o trabalhador, sujeito a regime compensatório, fizesse horas extras habituais. Vejamos:

“CLT - Art. 59-B. O não atendimento das exigências legais para compensação de jornada, inclusive quando estabelecida mediante acordo tácito, não implica a repetição do pagamento das horas excedentes à jornada normal diária se não ultrapassada a duração máxima semanal, sendo devido apenas o respectivo adicional.

Parágrafo único. A prestação de horas extras habituais não descaracteriza o acordo de compensação de jornada e o banco de horas”.

Mediante a Solicitação de Auditoria nº 201900521/07, de 10/5/2019, esta equipe de auditoria submeteu o Achado de auditoria ao gestor da UFPE, que por meio do Ofício Eletrônico nº 30/2019 – DLC (12.69.01), de 14/5/2019, da Diretoria de Licitações e Contrato – DLC/PROGEST, informou em síntese que há em andamento um processo de repactuação do Contrato 37/2014, o processo 23076.038592/2018-91, visando à implementação da reforma trabalhista; que as providências estão em curso; e que somente em 24/08/2018 a CCT 2018 (PE000762/2018) foi homologada e que nesta ocasião foi necessário diligenciar a empresa TKS para que ajustasse sua planilha de custos e formação de preços, visto que a legislação outorga poderes às convenções e acordos coletivos de trabalho para alguns regramentos para pagamentos de remunerações e verbas indenizatórias nos contratos de prestação de serviços de execução indireta com dedicação exclusiva de mão de obra com jornada em regime de 12x36 horas. Acrescenta que o TCU editou o Acórdão nº 712/2019-Plenário, determinando à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia orientar os órgãos e entidades federais para que promovam as adequações necessárias, tendo fixado o prazo

de 90 dias para que aquela Secretaria informe sobre a implantação das medidas de cumprimento ao acórdão.

De fato, o TCU ao emitir o Acórdão nº 712/2019-Plenário, em sessão ordinária de 27/3/2019, fez determinações dirigidas ao Ministério da Economia para que oriente os órgãos e entes federais que estejam no âmbito de sua jurisdição para que promovam a adequação de seus contratos aos ditames da Lei nº 13.467/2017, determinando, ainda, àquela pasta que informe ao Tribunal, no prazo de até 90 dias, as medidas adotadas para dar cumprimento ao Acórdão.

Examinando-se o processo 23076.038592/2018-91, por meio do qual a UFPE está tratando sobre a nova repactuação do Contrato 37/2014, requerida em 4 de outubro de 2018 pela empresa TKS Segurança Privada (documentos às fls. 1 a 3), por meio do qual foi incluído, durante sua tramitação, as modificações decorrentes da reforma trabalhista da Lei nº 13.467/2017, constata-se que o mesmo ainda encontra-se em andamento, sem que a UFPE tenha concluído a repactuação.

O exame do citado processo, realizado por esta equipe de auditoria em 21/5/2019, considerando as datas das providências adotadas pela UFPE até então, demonstra que a Universidade está encontrando dificuldades para concluir a repactuação, sendo a necessidade de se incluir os impactos da reforma trabalhista somente notada em 8/11/2018 – ou seja cerca de 16 meses depois da edição da Lei, quando o Setor Contábil da Universidade, por meio do Despacho às fls. 311 dos autos, notou e alertou a Coordenação de Gestão de Contratos sobre o assunto, consignando na ocasião, inclusive, sobre a eventual diminuição nos custos do contrato em decorrência da reforma.

A Lei nº 13.467/2017, que implementou a reforma trabalhista, foi editada em 13 de julho de 2017, publicada no dia seguinte e teve seus efeitos fixados para a partir de 14/11/2017. Portanto, já se passaram cerca de 22 meses da edição da Lei e 18 meses de sua aplicabilidade e a Universidade não conseguiu, ainda, êxito na finalização da referida repactuação, sendo relevante considerar que dita reforma acarreta diminuição de alguns custos contratuais para a universidade, cujos valores decorrentes precisarão ser recuperados pela UFPE em pagamentos futuros à TKS.

Atualmente, o processo de repactuação encontra-se na DLC/PROGEST, desde 8/5/2019, conforme se depreende dos termos do último ato praticado no âmbito da UFPE nos autos, quando o Diretor de Administração e Logística da SSI, em Despacho às fls. 315, restituiu o processo àquela DLC, enfatizando na oportunidade que não possuía profissionais com habilitação adequada para examinar as novas planilhas da TKS e que por este motivo está restituindo o processo para análise cabível daquela diretoria.

A intempestividade, com indefinição de prazos para conclusão da repactuação do Contrato nº 37/2014, pode dificultar que a UFPE recupere os valores relativos a eventuais pagamentos feitos a maior em decorrência da não implementação da reforma trabalhista. Ademais, deve ser considerado que a UFPE já esteve exposta a riscos, considerando que o citado contrato teve seus 60 meses findado em 10/4/2019 e somente foi prorrogado em caráter excepcionalíssimo por mais 12 meses para 10/4/2020 – o que poderia não ter ocorrido -, com fundamento no Art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, não sendo mais possível uma nova postergação. No caso concreto a UFPE deve considerar que o ritmo atual de tramitação da prorrogação em curso deve

ser acelerado, até porque, conforme enfatizado, o contrato tem prazo certo, e improrrogável, para se extinguir.

Ante o exposto, considerando que já se passaram cerca de 22 meses da edição da Lei e 18 meses de sua aplicabilidade e, ainda, que dita reforma acarreta diminuição de alguns custos contratuais para a universidade, concluiu-se que a UFPE não priorizou a efetivação da repactuação do contrato 37/2014, visando implementar a reforma trabalhista de que trata a Lei nº 13.467/2017.

10. Não se identificou contratos de vigilância/monitoramento eletrônico com impactos no quantitativo de vigilantes da atual contratação.

Relativamente à subquestão de auditoria: “No caso de celebração de vigilância eletrônica, o contrato de vigilância armada e desarmada teve seu quantitativo reduzido?” (pertinente à Questão de Auditoria: “O contrato de serviço de vigilância mostra-se vantajoso para a Administração?”), verificando o sistema Siasg-DW não se identificou a existência de contratos firmados pela UFPE que tenham por objeto vigilância/monitoramento eletrônico. Ademais, mediante a Solicitação de Auditoria nº 201900521/05, de 07/05/2019, questionou-se a universidade acerca da eventual existência de aquisições/contratações, a partir de 2014, cujo objeto seja vigilância/monitoramento eletrônico das áreas e instalações prediais da universidade (campus de Recife, Vitória e Agreste/Caruaru), estando ou não agregado serviços, a exemplo de compras de equipamentos tipo câmera, cancelas, sensores de presença, cercas elétricas, tendo a Universidade informado, mediante o Ofício Eletrônico nº 238/2019 - CGC (12.69.11), de 13/5/2019, da Coordenação de Gestão de Contratos - CGC-Projeto/UFPE, em atendimento à Solicitação de Auditoria 201900521/05, sobre a existência de um único instrumento, o Contrato 07/2018, com vigência de 16/2 a 16/9/2018, com a empresa BANKYSYSTEM TECNOLOGIAS LTDA, de CNPJ nº 07.272.170/0001-74, cujo objeto foi a aquisição e instalação de cabines para postos fixos de segurança e cancelas articuladas manuais para controle de acesso de veículos para os Campi da Universidade, com fornecimento de mão de obra, material, suprimentos, EPI's e EPC's, insumos diversos, material de consumo e equipamentos necessários à execução dos serviços.

Contudo, entende esta equipe de auditoria que a referida contratação não trouxe impactos no quantitativo de vigilantes do atual contrato – em que pese propiciar maior eficiência na atividade dos mesmos -, consignando-se que a UFPE já está utilizando os referidos espaços com os vigilantes atualmente em atividade e segundo informou a SSI-UFPE, quando das inspeções feitas por esta equipe de auditoria aos postos de vigilância, a utilização das cabines está prevista na licitação em andamento, que objetiva substituir o Contrato 37/2014.

11. Não consta na Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato o item de custo “Reserva Técnica”, estando de acordo com as normas e orientações vigentes.

Relativamente à subquestão de auditoria: “A planilha de custo contém o item reserva técnica?” (pertinente à Questão de Auditoria: “O contrato de serviço de vigilância

mostra-se vantajoso para a Administração?”), verificou-se que a ferida rubrica não consta na Planilha de Custos e Formação de Preços, juntada às folhas 619 a 690 do processo 23076.014363/2017-09, referente à proposta da TKS, de 29/3/2017, que fundamentou a penúltima repactuação de preços, objeto do 15º Termo de Apostila, de 06/11/2017, cujos valores passaram a ser aplicados a partir de 15/1/2017, e vigoraram durante o exercício de 2018 – período de exame desta auditoria.

É importante mencionar, sobre este item de custo, o que consta no item 7.1.1 do Edital do Pregão 176/2013: “As Planilhas de Custos e Formação de Preços não devem conter omissão de quaisquer itens, nem ter atribuição de zero, inclusive no lucro, à exceção da reserva técnica. Observar estritamente os percentuais legalmente exigidos de tributos, encargos sociais e trabalhistas e apresentação conforme modelo (Anexo IV) deste Edital”.

Sobre este assunto, ainda, a Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão emitiu, em de 28/3/2018, a seguinte orientação aos órgãos e entes federais, conforme consta do site “Compras Governamentais: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/894-tcu-reserva-tecnica>): “Em cumprimento à determinação constante do item 9.4 do Acórdão 205/2018 - TCU - Plenário, esta Secretaria orienta aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) que: ‘a inclusão do item reserva técnica nas planilhas de custos e formação de preços das empresas prestadoras de serviços terceirizados somente é admitida se houver justificativa prévia e expressa dos custos correspondentes que serão cobertos por esse item’.”

Assim, considerando que não consta na Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato 37/2014 o item de custos “Reserva Técnica”, não se identifica impropriedade, relativamente a este tema, na contratação sob exame.

12. Regularidade na inclusão do item de custo Plano de Saúde na Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato.

Relativamente à subquestão de auditoria: “Foram considerados custos referentes às disposições previstas nos Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública, a exemplo do custeio de Plano de Saúde pela Administração, caso existente?” (pertinente à Questão de Auditoria: “O contrato de serviço de vigilância mostra-se vantajoso para a Administração?”), verificando-se a Planilha de Custos e Formação de Preços juntada às folhas 619 a 690 do processo 23076.014363/2017-09, referente à proposta da TKS, de 29/3/2017, que fundamentou a penúltima repactuação de preços, objeto do 15º Termo de Apostila, de 06/11/2017, cujos valores passaram a ser aplicados a partir de 15/1/2017, e vigoraram durante o exercício de 2018 - período de exame desta auditoria -, bem assim o Edital de Licitação 176/2013, notadamente o Módulo 2 “Benefícios Mensais e Diários”, identificou-se a existência do item de custo “Assistência médica e familiar”.

Referido benefício também está previsto na Convenção Coletiva de Trabalho – CCT 2013, de 29/1/2013, válida quando da licitação objeto do Pregão 176/2013, que resultou na contratação sob apreciação, bem como nas CCT seguintes, conforme se

identificou no site do sindicato da categoria na internet <http://www.acasadovigilante.com.br/osindicato/convencoes-coletivas/>.

Verificando-se, por amostragem aleatória, a folha de pagamento dos funcionários terceirizados da TKS à conta do Contrato 37/2014, constante dos processos de pagamento examinados por esta auditoria, também se constata que os funcionários recebem da empresa o referido benefício, vez que há descontos na remuneração dos mesmos pertinentes a Planos de Saúde, conforme se exemplifica das rubricas “Ass. Médica Hapvida” e “Bradesco Dental”, constantes do documento “Resumo do Departamento” (às fls. 130 e 133 do processo 23076.004524/2018-29, anexado ao processo 23076.0032247/2018-37, referente ao pagamento do mês de outubro de 2018 dos serviços de vigilância do campus Recife).

Assim, considerando que o custeio do Plano de Saúde do Contrato 37/2014 está previsto simultaneamente no Edital da Licitação; na Proposta de empresa contratada à época da licitação; nas Convenções Coletivas de Trabalho – CCT da época da licitação e de anos seguintes e, ainda, que a empresa TKS está concedendo tal benefício aos funcionários terceirizados na UFPE, entende-se que é regular a presença do referido benefício na Planilha de Custos e Formação de Preços do contrato, estando em sintonia com as orientações da Advocacia-Geral da União consignadas no Parecer nº 15/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, da Câmara Permanente de Licitações e Contratos da Procuradoria Geral Federal (PGF), elaborado no âmbito do projeto institucionalizado pela PGF, por intermédio da Portaria nº 359, de 27.04.2012, que criou Grupo de Trabalho com objetivo de uniformizar questões jurídicas afetas a licitações e contratos, cujo posicionamento foi ratificado no Parecer nº 04/2017/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.

13. Não constam na Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato itens de custo pertinentes a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, estando de acordo com as normas vigentes.

Relativamente à subquestão de auditoria: “5) Foram considerados custos referentes às disposições contidas em Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada, de matéria não trabalhista, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade?” (pertinente à Questão de Auditoria: “O contrato de serviço de vigilância mostra-se vantajoso para a Administração?”), verificando-se a Planilha de Custos e Formação de Preços juntada às folhas 619 a 690 do processo 23076.014363/2017-09, referente à proposta da TKS, de 29/3/2017, que fundamentou a penúltima repactuação de preços, objeto do citado Termo de Apostila, de 06/11/2017, cujos valores passaram a ser aplicados a partir de 15/1/2017, e vigoraram durante o exercício de 2018 - período de exame desta auditoria -, bem assim o Edital de Licitação 176/2013 – que resultou na referida contratação -, não se identifica a inserção de item de custo atinente à participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada ou de

índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

Sobre este assunto, o Art. 13 da Instrução Normativa SLTI nº 2, de 30 de abril de 2008, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vigente à época da contratação da TKS, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, assim estabeleceu: “A Administração não se vincula às disposições contidas em Acordos e Convenções Coletivas que estabeleçam valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade”. Tal disposição foi recepcionada, com acréscimos, pela Instrução Normativa SEGES nº 5/2017 (Art. 6º), que substituiu a IN SLTI 2/2008.

Assim, não se detectaram impropriedades com relação a este tema, vez que não se identificou a existência, na Planilha de Custos e Formação de Preços do contrato 37/2014, de rubricas pertinentes a pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada, de matéria não trabalhista, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários.

14. Regularidade dos percentuais e valores dos custos indiretos, tributos e lucros, incluídos na Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato.

Relativamente à subquestão de auditoria: “6) Os percentuais e valores dos custos indiretos, tributos e lucros foram definidos em valores aderentes às normas e à jurisprudência vigentes?” (pertinente à Questão de Auditoria: “O contrato de serviço de vigilância mostra-se vantajoso para a Administração?”), verificando-se os valores pertinentes aos Custos Indiretos, que incluem os componentes “Tributos” e o “Lucro”, constantes dos módulos 5 (de cada um dos Postos de Vigilância) da Planilha de Custos e Formação de Preços juntada às folhas 619 a 690 do processo 23076.014363/2017-09, referente à proposta da TKS, de 29/3/2017, que fundamentou a penúltima repactuação de preços, objeto do 15º Termo de Apostila, de 06/11/2017, cujos valores passaram a ser aplicados a partir de 15/1/2017, e vigoraram durante o exercício de 2018 – período de exame desta auditoria, detectou-se que estão de acordo com os de referência mencionados no “Estudo sobre a Composição dos Custos dos Valores Limites Serviços de Vigilância” para o estado de Pernambuco, divulgado em 2017 (último disponível no site, conforme consulta de 20/5/2019) pela Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - SEGES/MP no Portal de Compras do Governo Federal: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/cadernos-tecnicos-e-valores-limites/83-gestor-de-compras/cadernos-tecnicos-e-valores-limites/920-vl-ct-2017-consolidado>.

Ademais, não há na referida Planilha de Custos o item de custo “Despesas Administrativas”. Quanto ao Lucro, os percentuais aplicados são de 1,86% para praticamente todos os postos de vigilância, à exceção de alguns em que se praticou 1,59%, estando dessa forma dentro da referência da última divulgada pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que é de 6,79%. Os tributos

estão, ainda, de acordo com a legislação (PIS 0,65%; COFINS 3% e ISS 5%) e os Custos Indiretos totais somam na contratação 2%, enquanto os de referência é 6%.

Assim, conclui-se pela regularidade dos percentuais e valores dos custos indiretos, tributos e lucros, incluídos na Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato 37/2014.

15. O preço mensal do posto de vigilância praticado no contrato está de acordo com os limites estabelecidos pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

Relativamente à subquestão de auditoria: “7) O preço mensal do posto de vigilância está de acordo com os limites estabelecidos em Portaria da SEGES?” (pertinente à Questão de Auditoria: “O contrato de serviço de vigilância mostra-se vantajoso para a Administração?”), verificando os valores praticados no “Anexo IV-C-1-QuadroResumo-Valor Mensal dos Serviços – Campus Recife” (às fls. 620 e 621 do processo 23076.014363/2017-09), da Planilha de Custos e Formação de Preços juntada às folhas 619 a 690 do processo 23076.014363/2017-09, referente à proposta da TKS, de 29/3/2017, que fundamentou a penúltima repactuação de preços objeto 15º Termo de Apostila, de 06/11/2017, cujos valores passaram a ser aplicados a partir de 15/1/2017, e vigoraram durante o exercício de 2018 – período de exame desta auditoria -, detectou-se que estão dentro dos intervalos de referência definidos pela Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - SEGES/MP (atual SEGES do Ministério da Economia), disponibilizados em meio eletrônico no Portal de Compras do Governo Federal (tabela “Limites Mínimos e Máximo para Contratação de Serviços de Vigilância - R\$ - 20/04/2017”, constante do “Estudo sobre a Composição dos Custos dos Valores Limites Serviços de Vigilância” para o estado de Pernambuco, divulgado em 2017 (último disponível no site, conforme consulta de 20/5/2019): <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/cadernos-tecnicos-e-valores-limites/83-gestor-de-compras/cadernos-tecnicos-e-valores-limites/920-vl-ct-2017-consolidado>.

Concluiu-se, portanto, que o preço mensal do posto de vigilância praticado no contrato 37/20914 está de acordo com os limites estabelecidos pela Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - SEGES/MP (Atual SEGES do Ministério da Economia).

16. Análise da Folha de Pagamento: não regularização tempestiva das inconsistências identificadas pela CGU, constantes do Sistema de Trilhas de Auditoria.

Por meio do Sistema de Trilhas de Auditoria a CGU analisou os dados cadastrais e da folha de pagamento dos servidores da UFPE, com vistas a avaliar a regularidade da gestão de pessoas da universidade, no que se refere à observância à legislação sobre remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões, sendo importante mencionar que a última trilha registrada pela Controladoria-Geral da União – CGU naquele sistema foi de dezembro de 2017.

O referido Sistema aponta possíveis inconsistências e foi concebido com o objetivo de permitir o acompanhamento e o monitoramento mais eficiente das providências a cargo dos gestores das unidades pagadoras, melhorar a conformidade dos pagamentos e aprimorar a gestão. Para isso, o Sistema foi disponibilizado em ambiente web, para que o gestor, previamente autorizado e cadastrado, registre de forma rotineira o posicionamento da sua unidade sobre as ocorrências e para que os servidores da CGU emitam sistematicamente suas análises sobre as respostas informadas.

Ao longo do exercício de 2018, e ainda durante os trabalhos de campo da presente auditoria anual de contas, considerando-se, portanto, o período de até 24/5/2019 quando foi feita a verificação das providências tomadas pela unidade mediante consulta àquele Sistema, esta CGU efetuou exames das justificativas apresentadas pela UFPE.

As inconsistências apontadas naquele sistema totalizam 1.405 ocorrências encaminhadas para verificação e regularização da UFPE até a citada data, que seguem detalhadas por competência na tabela abaixo:

Tabela 1 – Situação Geral das inconsistências – por período

Competência	Quantidade Encaminhada UFPE	Inconsistências – em R\$	Quantidade Justificada	Devolução ao erário informada pelo Gestor	Quantidade de sem Informação de Providências	% sem Informações de Providências	Pendente em 16/5/2018
06/2014	201	579.468,37	200	248,48	1	0,50	110
06/2015	43	67.240,51	31	15,29	12	27,91	39
12/2015	426	302.145,94	410	22.875,07	16	3,76	555
06/2016	38	79.791,78	23	17.622,45	15	39,47	30
12/2016	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0
02/2017	8	0,00	0	0,00	0	0,00	0
06/2017	197	354.846,90	196	15.933,28	1	0,51	95
12/2017	492	656.496,65	35	12.161,20	457	92,89	0
Totais	1.405	2.039.990,15	903	68.855,77	502	35,73	829

Fonte: Sistema de Trilhas de Auditoria – Consulta realizada em 24/5/2019 (código UPAG: 10 – DGP/UPE)

Conforme evidenciado da tabela acima, a UFPE conseguiu reduzir até 24/5/2019 a quantidade de pendências verificadas em 16/5/2018 de 829 casos para 502, sendo importante considerar que a última trilha encaminhada pela CGU foi de dezembro de 2017, não tendo a Universidade recebido novas demandas a partir de 2018.

Das 502 ocorrências pendentes de regularização, que envolvem potencialmente R\$ 569.214,03 a recuperar, 457 são pertinentes às rubricas “087A - Pagamento da vantagem do art. 192, I, da Lei nº 8.112/1990 em valor indevido” e a “087B - Pagamento da Vantagem do art. 192, II, da Lei nº 8.112/1990 com Valor Indevido”, que juntas somam R\$ 393.957,52 e que permanecem pendentes de justificativas e, ainda, sem registros de providências quanto ao ressarcimento ao erário federal. Estas duas rubricas

juntas representam 91% do total das pendências em termos quantitativos e cerca de 70% do valor potencialmente a recuperar.

Em que pese a redução de quantitativos de pendências ter sido significativa em relação ao do evidenciado nos 12 meses anteriores, é pouco significativo este resultado quando se consideram os valores envolvidos. De R\$ 638.069,80 potencialmente recuperáveis (R\$ 569.214,03 referentes às 502 pendências atuais + R\$ 68.855,77 relacionados ao que já foi recuperado pela UFPE – pois foram desconsiderados os casos esclarecidos), a Universidade somente recuperou R\$ 68.855,77, portanto 10,79%, o que é pouco representativo ante o montante recuperável.

Sobre as 502 ocorrências pendentes, a UFPE, ao ser questionada pela Solicitação de Auditoria 201900521/09, de 27/5/2019, ponderou, por meio do Ofício nº 123/2019-PROGEPE, de 29/5/2019, que ditas inconsistências foram respondidas, mas que as mesmas retornaram como “pendentes” da CGU “em virtude da divergência de entendimento entre a gestão desta IFES e a CGU”. Acrescenta que o TCU, por meio do Acórdão 7102/2014-1ª Câmara, analisou as aposentadorias questionadas e as teria julgado legalmente viáveis e que as respostas pertinentes às competências de 2014 até 2016 foram encaminhadas diretamente ao TCU em 2018, tendo sido o entendimento da Universidade aguardar a manifestação oficial daquela Corte de Contas sobre o tema.

O acórdão mencionado pela PROGEPE foi consultado, em 30/5/2019, no site daquele Tribunal, e constata-se que se refere a julgamento de “registro” de 10 servidores da UFPE. Contudo, o teor disponível não permite confirmar se o citado Tribunal considerou em algum momento regular algumas das concessões mencionadas no Sistema de Trilhas da CGU, inclusive sobre as citadas vantagens, vez que apenas julgou regular na ocasião o “registro” de atos pertinentes àqueles 10 servidores.

Especificamente quanto àquelas 457 ocorrências (pertinentes às rubricas “087A - Pagamento da vantagem do art. 192, I, da Lei nº 8.112/1990 em valor indevido” e a “087B - Pagamento da Vantagem do art. 192, II, da Lei nº 8.112/1990 com Valor Indevido”), consulta realizada por esta equipe de auditoria em 24/5/2019 ao Sistema de Trilhas de Auditoria não evidenciou que a UFPE tenha apresentado, por meio daquele sistema, justificativas à CGU, estando, desse modo, ditas ocorrências na situação de “Justificativa Pendente”.

De fato, há no Sistema de Trilhas da CGU 43 outras ocorrências, daquelas 502 existentes no Sistema, em que a UFPE apresentou justificativas e esta Controladoria, ao verificá-las, alterou a situação do atendimento para “Justificativa em Andamento”. Contudo, aquelas 457 inconsistências estão concretamente pendentes e sem manifestação da UFPE no Sistema de Trilhas até então.

Naquela mesma resposta da UFPE, mediante o Ofício nº 123/2019-PROGEPE, informa que por meio da Portaria nº 4.026/2017 instituiu uma “Comissão de Análise de Trilha de Pessoal” composta por 3 servidores, tendo lhes sido atribuídas, sem prejuízos de suas atividades de rotina, a análise das ocorrências apontadas pela CGU no Sistema citado; que adota como critério de escolha para priorizar as análises aquelas que “geram valores de ressarcimento ao erário, levando em consideração as pendências mais antigas para as atuais”; que a Comissão criada em regra se reúne duas vezes por semana; que as análises das inconsistências exigem prazo razoável para resposta em virtude da necessidade de se aprofundar na legislação do caso concreto; que a UFPE reconhece a

importância de ampliar a formação da Comissão, criar um normativo, fluxo e setor próprio específico para tratar das inconsistências, mas que em decorrência do significativo número de servidores que estão se aposentando ou solicitando redução da jornada de trabalho ainda não foi possível efetivar estes objetivos.

Com relação à comissão instituída pela Portaria nº 4.026/2017, em que pese ter sido uma primeira boa iniciativa, verificando-a, constata-se que apenas designa 3 servidores da Universidade para "Análise de Trilhas de Auditoria", sem, contudo, estabelecer qualquer outro parâmetro, como critérios de priorização de análise, fluxos/procedimentos, prazos e responsabilidades.

A intempestividade na regularização das pendências acarreta risco desnecessário à UFPE à medida em que gera a continuidade de eventuais pagamentos indevidos e, ainda, pode dificultar a recuperação de valores em razão de alegações como a prescrição ou do recebimento de boa fé por parte dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, sendo pertinente que a Universidade reestruture suas rotinas de forma a ter maior efetividade ao atendimento dos apontamentos da CGU no Sistema de Trilhas de Pessoal.

Esta CGU reconhece as dificuldades mencionadas pela UFPE, contudo entende que é possível, mesmo diante delas, a adoção de iniciativas que certamente trarão maior eficiência na solução das ocorrências e assim mitigando os riscos decorrentes para a instituição.

Assim, diante dos dados levantados nesta auditoria, entende-se que a Universidade não atua com a tempestividade necessária na solução das inconsistências e que há espaço para melhorias quanto ao tratamento das inconsistências apontadas pela CGU no Sistema de Trilhas de Auditoria.

Nesse sentido, entende-se importante a instituição de rotinas, com procedimentos/fluxos e clara definição de prazos e responsabilidades e com a fixação de critérios de escolha para priorização das análises (como por exemplo as que envolvam maior volume de recursos potencialmente a recuperar e aquelas com maior número de ocorrências), considerando-se a capacidade operacional disponível da Universidade, o que irá dotar a atividade da devida transparência, possibilitando o monitoramento por parte de diversas instâncias da Universidade, ou seja: pelos responsáveis pela supervisão direta da atividade; pelas instâncias superiores da Universidade e, ainda, por parte da unidade Auditoria Interna.

17. Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU. Existência de recomendações pendentes em decorrência da insuficiência ou ineficácia das medidas adotadas, com riscos para a Administração.

No presente tópico são tratados os resultados dos exames realizados para verificar se a UFPE mantém uma rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações emanadas pela CGU e se existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade. O objetivo é verificar a existência de recomendações pendentes de atendimento pela UFPE até o final do exercício em análise, independentemente do exercício em que se originaram, analisando as eventuais justificativas do gestor para o não atendimento das recomendações, bem como as

providências adotadas, principalmente quanto às recomendações que tenham maior impacto na gestão da unidade.

O tratamento de recomendações do Órgão de Controle Interno é realizado por cada setor da IFES e conta com o acompanhamento da unidade de Auditoria Interna da UFPE. No Relatório de Gestão UFPE 2018 há referência a recomendações da CGU no tópico Gestão de Pessoas, item 2, página 85. De acordo com o que foi verificado no Sistema Monitor e no Relatório de Gestão, a UFPE realizou o acompanhamento sistemático das recomendações durante o exercício.

De um universo de 182 recomendações foram atendidas plenamente 31 recomendações (17%). A data de referência da extração de dados para análise é o último dia de março de 2019. Ressalta-se, contudo, que 58 recomendações (45% do total de recomendações em monitoramento) que compõem o PPP da UFPE foram encaminhadas para ciência e providências do gestor em 2018 e todas elas, exceto duas, foram enviadas apenas no segundo semestre de 2018. Observe-se que nenhuma dessas recomendações está classificada como expirada, de modo que não há que se falar em inadimplência quanto a essas, em que pese se enquadrem na condição de pendentes.

Por outro lado, cerca de metade das recomendações foram encaminhadas até o exercício 2016. Neste caso, é importante atentar para os riscos relacionados ao maior tempo para implementação de medidas corretivas ou preventivas. Para ilustrar o que é dito transcreve-se, abaixo, trecho do Relatório de Avaliação da Gestão do exercício 2017 da UFPE, de nº 201800631:

- “[...] Dentre as reiterações, 17 tiveram atendimento parcial e em 77 houve decurso de prazo. A principal causa para o cancelamento de recomendações foi a perda do objeto (82% dos cancelamentos)”. Ainda, na comparação com os resultados de um exercício anterior, foi constatada uma “[...] relativa estabilidade no quantitativo de recomendações pendentes de atendimento e também no percentual de atendimento às recomendações”. Observa-se que no exercício 2017, dentre 94 recomendações que foram reiteradas, 88% o foram por decurso de prazo e apenas 12% em decorrência de atendimento parcial.

Em linhas gerais, ao longo dos exercícios anteriores foram registradas melhorias nos processos de gestão do PPP, com o uso do sistema Monitor da CGU. Porém, se por um lado percebe-se o esforço dos gestores para encaminhar as providências necessárias para atendimento das recomendações em geral, por outro lado percebe-se maior demora ou ineficácia no tratamento de recomendações ligadas a determinados temas. E, quanto maior o prazo de atendimento de certa recomendação, maior o risco de ineficácia da medida, conforme já foi dito. Nesse sentido, foram selecionadas temáticas para uma análise mais abrangente, com o objetivo de apontar os riscos e potenciais consequências na demora para atendimento às recomendações, além do razoável. Os temas selecionados foram: (a) Apuração de potenciais acumulações de cargos indevidas; (b) Relacionamento entre a UFPE e a sua Fundação de Apoio; e (c) Implantação do ponto eletrônico.

APURAÇÃO DE POTENCIAIS ACUMULAÇÕES DE CARGOS INDEVIDAS:

Sobre o tema, toma-se como referência a recomendação nº 10.818. Trata-se da apuração de diversas situações de potenciais acumulações indevidas, cujo prazo de conclusão vinha se prorrogando além do razoável desde exercícios anteriores a 2018. Transcreve-se, abaixo, o fato e a respectiva recomendação:

Constatação:

"Proporção de docentes do departamento com histórico de outros vínculos de trabalho e/ou societários está correlacionada com a proporção de docentes do departamento que não cumprem a carga didática semanal mínima de 8 horas-aula ou semestral mínima de 120 horas. Existência de correlação negativa entre vínculos externos e a carga didática departamental e do docente."

Recomendação:

"Tendo em vista o histórico de vínculos empregatícios e/ou societários de docentes da UFPE, inclusive com impacto negativo na carga didática, na produção científica e no custo de formação dos alunos de graduação, confirmar a existência e a regularidade dos referidos vínculos, levando em consideração especialmente o regime de trabalho, a efetiva compatibilidade dos horários e das atividades (e não apenas do ponto de vista formal), além do cumprimento regular das obrigações mínimas do servidor. Em caso de confirmação de irregularidades, apurar os fatos em sede de processo administrativo disciplinar. Atentar para o fato de que a contagem do período prescricional só inicia a partir da ciência dos gestores quanto à ocorrência dos fatos, já que o gestor não tinha acesso aos sistemas de informação governamentais utilizados para detectar os vínculos".

Os possíveis impactos no atingimento dos objetivos estratégicos institucionais associados aos fatos apontados decorrem do risco de perda do objeto e da perda de eficácia das medidas recomendadas – o que já foi registrado em exercícios anteriores a 2018 –, além da constatação, em auditorias realizadas também no passado, de que os departamentos com maior proporção de docentes com potenciais acumulações indevidas de cargos tendem a apresentar carga didática inferior ao padrão institucional, o que em última análise resulta em maior custo de formação dos alunos, encarecendo injustificadamente o ensino superior. Além disso, à época das referidas auditorias, constatou-se que cerca de metade dos docentes da UFPE não apresentaram produção científica compatível com o fato de 90% do universo analisado estarem em Regime de Dedicção Exclusiva (RDE) – o qual exige o desenvolvimento de pesquisa ou extensão, além das atividades de ensino –, situação que também pode estar relacionada ao conflito de interesses entre a atividade pública e o exercício de atividades privadas por uma fração de docentes da UFPE. Daí a necessidade de apuração de situações potencialmente irregulares ou conflitantes com a atividade pública, apuração essa que deve ir além da avaliação meramente formal. Neste caso, apesar de a UFPE ocupar posição de destaque em rankings nacionais, observa-se que a média institucional de produção científica mascara a realidade setorial interna da UFPE, já que a elevada produção científica de uma fração dos docentes compensa a baixa ou inexistente

produção científica de outra fração dos docentes, apesar da maioria deles ser remunerada pelo RDE.

Os gestores apresentaram justificativas relativas às apurações em comento. Foi realizada uma reunião entre a equipe de auditoria e o professor representante da Comissão de Acumulação de Cargos e Empregos (CACE) e a Chefe da Auditoria Interna da UFPE, no dia 18/06/2019. Na ocasião, foram apresentados os processos de apuração e foi informado que as apurações foram concluídas, exceto uma, que estava em andamento. A análise do mérito das apurações foge ao escopo do presente trabalho. Porém, a CACE enviou para a CGU um relatório gerencial sobre os resultados das apurações, o qual poderá subsidiar eventuais ações de controle futuras, no sentido de avaliar a efetividade das medidas adotadas pelos gestores.

RELACIONAMENTO ENTRE A UFPE E A SUA FUNDAÇÃO DE APOIO:

- DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DE TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO DE PROJETOS POR MEIO DA FUNDAÇÃO DE APOIO (ID 72171)

- “Ausência de divulgação, em sítio mantido pela FADE na internet, dos documentos descritos nos itens I a V do art. 4º-A da Lei nº 8.958/94”.

A recomendação tem o seguinte teor:

- “Que a UFPE adote ações no sentido de assegurar que a FADE mantenha a atualização imediata do sítio mantido por ela na internet, garantindo a divulgação, na íntegra, dos documentos descritos nos itens I a V do art. 4º-A da Lei nº 8.958/94”.

Em resposta a uma solicitação de auditoria da CGU por ocasião da Auditoria de Avaliação da Gestão 2018 da UFPE – em que se enviou para ciência e manifestação do gestor situações de ineficácia e intempestividade das respostas às recomendações da CGU, foi apresentada a seguinte resposta:

- “Conforme manifestação do gestor no sistema Monitor, a Diretoria de Convênios e Contratos Acadêmicos – DCCAc executa o acompanhamento sistemático das informações publicizadas no sítio da FADE, realizando reuniões periódicas, visando melhoria contínua das informações, buscando o pleno atendimento da legislação” (incluído no sistema Monitor pelo gestor em 30/05/2019).

O fato ora em comento ilustra o que está sendo dito: em geral o gestor responde às demandas por providências encaminhadas pela CGU, embora, frequentemente, as respostas não evidenciem a solução dos problemas apontados. Veja-se a seguir:

Desde a inclusão da recomendação nº 72171 sobre a FADE no sistema Monitor a CGU já avaliou a publicidade de ajustes entre a UFPE e a sua fundação de apoio no sítio da FADE

por mais de uma vez e se manifestou por cinco vezes sobre as providências até então adotadas pela UFPE, relativamente a esta mesma constatação, reiterando a recomendação. Em 01/09/2014, a CGU registrou o seguinte: “[...] Com relação às exigências consignadas no Art. 4-A, Lei 8.958/94, verifica-se ainda o não atendimento ao disposto nos incisos II e V, que tratam, respectivamente, dos relatórios semestrais de execução, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados, discriminados por projeto, unidade acadêmica ou pesquisa beneficiária e as prestações de contas dos respectivos instrumentos contratuais. Portanto, a recomendação foi parcialmente atendida. [...]”. E em 22/03/2016 foi registrado o que segue pela CGU: “Em recente ação de controle realizada e ainda não homologada em março de 2016, referente ao ARG do relacionamento entre a UFPE e a FADE, foi constatado novamente a não atualização tempestiva das informações sobre ajustes entre as entidades, cuja publicidade é exigível legalmente. Reitera-se, assim, a recomendação”. E, na última análise da recomendação nº 72171, realizada no sistema Monitor em 25/02/2019, esta CGU fez nova reiteração, pois o portal da FADE não cumpria as exigências contidas nos itens I a V do art. 4º-A da Lei nº 8.958/94. Transcreve-se, abaixo, o inteiro teor da análise realizada:

“A recomendação foi no sentido de que a UFPE adotasse ações visando assegurar que a FADE mantivesse “a atualização imediata” do sítio mantido por aquela Fundação de Apoio na internet, “garantindo a divulgação, na íntegra, dos documentos descritos nos itens I a V do art. 4º-A da Lei nº 8.958/94”. Contudo, verificando o site da FADE, em 22/2/2019, constata-se que a plataforma atual do “Portal da Transparência”, adotado por aquela Fundação para viabilizar acesso aos dados das transferências feitas pela UFPE não cumpre o propósito previsto naquele dispositivo legal. As informações são confusas; não há possibilidades de pesquisas através de filtros; não há organização cronológica dos instrumentos de transferências; não se acessa a íntegra do contrato firmado (inciso I); e os relatórios semestrais de execução (inciso II) por algum motivo por ocasião da consulta desta CGU não estavam acessíveis (em que pese ter link para acesso). Tudo que foi relatado compromete a necessária percepção de como foi aplicado pela FADE os recursos transferidos pela universidade e por eventuais outras instituições. Importante lembrar que o propósito da lei, preocupada com a transparência, é propiciar ao cidadão comum o acesso livre, fácil e intuitivo das informações atinentes a aplicação dos recursos públicos. A título de sugestão, esta CGU orienta que a plataforma da FADE siga a estrutura de outros portais de fundações de apoio bem estruturados e concebidos para atender a citada legislação, tendo como referência o “Portal da Transparência” da Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão Universitária – FAPEU, instituída pela Universidade Federal de Santa Catarina, que poderá ser acessada no seguinte link: http://www.fapeu.com.br/index4.php?id_conteudo=3. Cabe enfatizar que a recomendação se refere a relatório de auditoria encaminhado à UFPE em fevereiro de 2012, passando-se cerca de 7 anos sem que a recomendação tenha sido implementada”.

Conclui-se, do que foi observado neste caso da recomendação nº 72.171, que não basta os gestores afirmarem que a Diretoria de Convênios e Contratos Acadêmicos executa acompanhamento sistemáticos das informações publicizadas no sítio da FADE, pois isso

não resolveu, até agora e desde 2012, a persistência da omissão da FADE no tocante ao cumprimento integral da obrigação contida na referida Lei.

Ainda sobre a questão da FADE, observe-se o que estabelece o Artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 8958/94:

“Em caso de renovação do credenciamento, prevista no inciso III do caput, o Conselho Superior ou o órgão competente da instituição federal a ser apoiada deverá se manifestar quanto ao cumprimento pela fundação de apoio das disposições contidas no art. 4º-A.”. A rigor, se uma fundação de apoio a uma IFES não se encontra integralmente em conformidade com as exigências legais para o seu credenciamento não deveria receber o recredenciamento, do qual depende a legalidade dos ajustes entre uma fundação de apoio e a IFES apoiada.

IMPLANTAÇÃO DO PONTO ELETRÔNICO NA UFPE

Uma outra situação que ilustra a falta de resolutividade de certas ações da UFPE em resposta às recomendações da CGU refere-se à “Não implantação do Ponto eletrônico” – tratada em tópico específico do presente relatório –, a despeito de recomendação desta CGU emitida há mais de 3 anos. A recomendação foi emitida em 2015 e, após 4 anos e vários pedidos de dilação de prazo, ainda se encontra pendente de atendimento.

Cabe enfatizar que as recomendações que se referem a questões críticas e com potenciais impactos na gestão da Universidade devem merecer tratamento prioritário por parte dos gestores da UFPE, independentemente de novas cobranças desta Controladoria, sendo as medidas tempestivas, suficientes e eficazes para resolução definitiva destas questões de responsabilidade de seus gestores.

Ressalta-se, contudo, que a equipe de auditoria reconhece os esforços de diversos gestores em diferentes áreas da UFPE para atendimento às recomendações expedidas pela CGU. O que se pretende destacar é o fato de que em certas circunstâncias e notadamente quando se trata de certos temas, não são razoáveis os resultados produzidos, quer em decorrência da insuficiência de medidas, quer em decorrência do tempo excessivo, o que contribui para a ineficácia dos resultados pretendidos. É o que evidenciam as ocorrências anteriores aqui apresentadas, a título de ilustração.

No tocante a providência em que se avalie a persistência da insuficiência de providências efetivas, seguir-se-ão as Diretrizes para avaliação e tratamento do passivo de recomendações – em conformidade com a Orientação SFC nº 02/2015, notadamente quanto às recomendações dotadas de maior criticidade.

Assim, considerando o que foi dito, percebe-se a necessidade de identificar e avaliar medidas com potencial de melhorar a gestão do Plano de Providência Permanente da

instituição, ainda que venha sendo observada evolução no processo de gerenciamento de recomendações pela UFPE, conforme registrado em relatórios anteriores da CGU.

Conclui-se, ante o exposto, que a UFPE mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU. Entretanto, há recomendações pendentes de atendimento que em razão da ineficácia das medidas adotadas apresentam riscos para a administração e demandam atenção dos gestores.

18. Não implantação do Ponto eletrônico, a despeito de recomendação desta CGU emitida há mais de 3 anos.

No âmbito da avaliação realizada sobre a gestão do Plano de Providências Permanente da UFPE, via sistema Monitor, o qual é composto por recomendações expedidas a partir de ações de controle realizadas por esta CGU, identificaram-se recomendações pendentes referentes à fixação e controle da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos da universidade, as quais tem o potencial de impactar os resultados de sua gestão. As pendências dizem respeito à revisão e/ou revogação de atos concessórios de flexibilização de jornada, bem como de instituição de controles como ponto eletrônico e rotinas para acompanhamento do cumprimento da jornada por parte dos servidores. Ao todo identificou-se treze recomendações pendentes com relação a esse assunto (já considerando as recomendações consolidadas), sendo que cinco delas tem mais de três anos de expedidas por esta Controladoria ao gestor da UFPE, dentre as quais se encontra a recomendação para controle eletrônico da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos.

O Decreto 1.867/96 estabelece, em seu art. 1º, que o registro de assiduidade e pontualidade dos servidores da Administração Pública Federal – APF direta, autárquica e fundacional deve ser realizado mediante controle eletrônico de ponto. Nesse mesmo sentido, a Instrução Normativa MPDG 2/2018, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, determinou a obrigatoriedade do controle eletrônico de frequência do servidor da APF.

Entretanto, com base nas informações apresentadas pelo gestor em resposta à Solicitação de Auditoria 201900521/03, de 25 de abril de 2019, e a partir de suas manifestações registradas no sistema Monitor, contata-se que o controle eletrônico ainda não foi implantado de forma definitiva e efetiva para os servidores técnicos-administrativos da universidade, não obstante recomendação feita, por esta CGU, por meio da Nota de Auditoria 2015/01 (ID 152887), em 5 de outubro de 2015. Em suas manifestações naquele Sistema, o Gestor informou acerca da aquisição de sistema e equipamentos para implantação do Ponto Eletrônico e seu funcionamento em caráter experimental no período entre janeiro e março de 2018. Informou ainda que, após esse período, o referido controle passaria a funcionar em caráter definitivo, mas que, em razão de uma determinação judicial, em resposta à Ação movida pelo Sindicato dos Trabalhadores da UFPE, o período experimental teve que ser estendido por mais 60 dias. Entretanto, não se justifica que esse controle ainda não esteja implantado de forma definitiva após passado mais de um ano do referido período de experiência e depois de quase quatro anos da expedição da referida recomendação.

De acordo com a resposta apresentada pelo gestor à Solicitação de Auditoria 201900521/03, problemas técnicos e de logística trouxeram algumas dificuldades no início da operação do sistema de controle eletrônico de jornada de trabalho, em 2018, mas segundo os próprios gestores essas já se encontram superadas. A resistência dos servidores e ações do seu sindicato também demandaram ajustes e extensão do período de testes, como já mencionado, porém não se justifica que o sistema ainda não esteja operando de forma definitiva.

Além disso, os gestores acrescentaram ainda, via PROGEPE, quando do atendimento da Solicitação de Auditoria 201900521/12, mediante o Ofício nº 0129/2019-PROGEPE, de 25/6/2019, que trata da “Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU”, que “Para funcionamento dos relógios se faz necessário à instalação das câmeras, os pontos elétricos bem como de pontos de rede nas Unidades da UFPE, que ora estão sendo providenciados com a atuação do Núcleo de Tecnologia da Informação – NTI, da Superintendência de Segurança Institucional – SSI e da equipe da Superintendência de Infraestrutura – SINFRA”, o que ratifica que, mesmo passados mais de 3 anos desde a recomendação feita pela CGU, a Universidade ainda aponta pendências para que haja a implementação definitiva da recomendação.

Ressalte-se que tal pendência representa um risco ao patrimônio público, tendo em vista os potenciais prejuízos daí decorrentes, podendo afetar a eficiência e qualidade dos serviços prestados pela Universidade, situação que demanda atuação mais premente dos gestores da UFPE, de modo a mitigar as fragilidades nos controles quanto ao cumprimento da jornada de trabalho pelos técnicos-administrativos.

Destaque-se, ainda, que além da instituição do controle eletrônico de ponto, no que se refere à jornada de trabalho dos técnicos-administrativos da UFPE, ainda se encontram pendentes recomendações para revisão e/ou revogação dos atos de concessão de jornada flexibilizada a mais de 500 servidores da universidade (ID 152886, 171743, 180802, 180803, 180804, 180805, 180807, 180808, 180809), que representa redução da jornada semanal de 40 para 30 horas, sem a correspondente redução remuneratória. Entretanto, conforme informação dos seus gestores, no momento a Jornada Flexível está suspensa em toda universidade, restando para este órgão de controle a incumbência de continuar monitorando essas recomendações, de forma a verificar os futuros desdobramentos da questão no âmbito da UFPE.

19. Avaliação da Conformidade das Peças.

Considerando a natureza jurídica e o negócio da Unidade Jurisdicionada (UJ), foi avaliada a conformidade das peças de que tratam os incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010, quais sejam: o rol de responsáveis, o relatório de gestão e os relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre a gestão dos responsáveis pela UJ, disponíveis no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União - TCU.

O processo de prestação de contas no exercício de 2018 deve obedecer a Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010, as Decisões Normativas nºs 170, de 19 de setembro de 2018, e 172, de 12 de dezembro de 2018, e a Portaria nº 369, de 17 de dezembro de 2018, todas do Tribunal de Contas da União - TCU.

Inicialmente verificou-se que a Universidade Federal de Pernambuco cumpriu o prazo estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, tendo encaminhado no Sistema e-Contas o Relatório de Gestão e as demais peças do processo até 30 de março de 2019.

Na análise das peças que compõem o processo de prestação de contas da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE do exercício de 2018 verificou-se que:

a) Relatório de Gestão

Estava em conformidade com a nova estrutura básica do Relatório de Gestão dentro da abordagem de relatório integrado, estabelecido pelo Tribunal de Contas da União.

A UFPE procurou abordar os itens na ordem e forma estabelecida na cartilha do TCU “Relatório de Gestão na forma de relato integrado”, inclusive quanto à adoção de infográficos e diagramas.

Ressalta-se, contudo, que quando da abordagem de informações relativas à alocação de recursos e áreas especiais, identificou-se que algumas informações não foram consideradas suficientemente claras para o entendimento do relatório, como, por exemplo, nas razões que motivaram a contratação direta emergencial de empresas de limpeza e conservação predial e de segurança, conforme registro nas informações constates no item de Gestão de Licitações e Contratos. A cartilha do TCU “Relatório de Gestão na forma de relato integrado” solicita que seja incluída as justificativas para a realização.

Também não se considerou suficiente a informação relativa à Gestão de Recursos Próprios, pois o detalhamento apresentado por fonte ou por natureza da receita, não deixa claro para o leitor a origem e as atividades desenvolvidas pela UFPE que propiciaram a sua arrecadação.

Outra questão, diz respeito à Declaração do Pró-Reitor de Planejamento de Orçamento e Finanças (PROPLAN) que, apesar de constar no Relatório de Gestão, um documento com tal denominação, careceu de pronunciamento expresso quanto à conformidade da atuação da UPC com a legislação que a rege, e a confiabilidade das informações prestadas. Tais informações são solicitadas na cartilha do TCU “Relatório de Gestão na forma de relato integrado”.

No item relacionado com a Gestão de Pessoas, entendeu-se como insuficiente as justificativas da UFPE com relação à evolução da despesa de pessoal no último ano, pois a Unidade só esclareceu a variação decorrente de aposentadoria, deixando de se pronunciar com relação aos ativos e pensionistas. Conforme a cartilha do TCU “Relatório de Gestão na forma de relato integrado”, a UPC deve detalhar as despesas de pessoal (ativo, inativo e pensionista), a evolução dos últimos anos e a justificativa para o aumento ou diminuição dos valores pagos.

No Apêndice 1 do Relatório, a UFPE incluiu a Declaração de Integridade do Relatório de Gestão 2018, conforme preceitua a cartilha do TCU “Relatório de Gestão na forma de relato integrado”, e acrescentou, no Apêndice2, as informações dos indicadores de Desempenho da Unidade, incluindo os indicadores solicitados pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 408/2002.

b) Rol de Responsável

Na análise do Rol de Responsável da UFPE, verificou-se lacunas temporais de responsabilidade quando da inclusão dos responsáveis pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida no exercício de 2018. Esta CGU questionou a Unidade, mediante a Solicitação de Auditoria 201900521/06, e diante da documentação apresentada pela UFPE em resposta procedeu-se a correção e complementação das informações constantes no Rol de Responsáveis da Unidade. A UFPE apresentou a documentação de nomeação da Pró-Reitora de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida e as portarias de substituição da Pró-Reitora.

Após as correções julgadas necessárias, entende-se que o Rol de Responsável está de acordo com atendimento dos normativos do TCU.

c) Parecer ou relatório da Unidade de Auditoria Interna

Procedeu-se a verificação conforme as orientações para a elaboração do conteúdo do item “Relatório e ou Parecer da Unidade de Auditoria Interna” disponível no sistema e-contas.

Diante da análise do Parecer Anual de Contas da UFPE – exercício de 2018 verificou-se que a Auditoria Interna apresentou as seguintes informações:

- 1) avaliação da capacidade de os controles internos administrativos de identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como minimizarem riscos relacionados aos processos relevantes para a consecução dos objetivos da UPC;
- 2) a avaliação dos controles internos relacionados à elaboração dos relatórios financeiros e contábeis;
- 3) descrição das rotinas de acompanhamento e de implementação, pela UPC, das recomendações da auditoria interna;
- 4) informações sobre a existência ou não de sistemática para monitoramento dos resultados decorrentes dos trabalhos da auditoria interna.
- 5) Demonstração da execução do Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT 2018, contemplando avaliação comparativa entre as atividades planejadas e realizadas; e
- 6) Informações quantitativas e qualitativas (área de negócio, unidade regional, objeto, etc.) das auditorias realizadas.

Ressalta-se, contudo, que a Auditoria Interna da UFPE não destacou os trabalhos mais relevantes, as principais constatações e as providências adotadas pela gestão da unidade, conforme previsto nas orientações para a elaboração do conteúdo do item “Relatório e ou Parecer da Unidade de Auditoria Interna” disponível no sistema e-contas.

d) Parecer de Colegiado

Conforme a Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010, será emitido parecer por entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis, conforme previsão em lei ou em seus atos constitutivos.

Segundo o novo Estatuto e Regimento Geral da UFPE, aprovado em outubro de 2018, é competência do Conselho Fiscal pronunciar-se sobre a prestação de contas do Reitor (inciso II do art. 24). A UFPE incluiu no sistema e-Contas (inciso II do art. 24) a Ata da Primeira Sessão Extraordinária do Conselho Fiscal da UFPE, realizada para a apreciação

da prestação de contas do Reitor – exercício de 2018, em 12/03/2019, com a aprovação da prestação de contas do Reitor.

e) Parecer de Correição

A UFPE incluiu os Relatórios de Processos Administrativos Disciplinares (Processos em fase de Instauração/Instrução; de Indiciamento/Citação/Defesa Escrita/Relatório Final; de Encaminhamento para Julgamento; Julgado e Anulado por Decisão Administrativa), extraídos do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD).

Diante da análise do Relatório de Gestão, da Ata do Conselho Fiscal e dos Relatórios de Processos Administrativos Disciplinares verifica-se que a Universidade Federal de Pernambuco atendeu os normativos que regularam a elaboração das peças que compõem o processo de prestação de contas do exercício de 2018.

Quanto às lacunas temporais de responsabilidade identificadas no Rol de Responsável da UFPE, solicitou-se as informações e documentações comprobatórias para proceder a complementação das informações e homologação do Rol de Responsáveis.

Conclui-se, portanto, que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas, nos conteúdos e formatos obrigatórios, de acordo com as normas e orientações do Tribunal de Contas da União, ressalvando-se os apontamentos aqui realizados, que não comprometem o posicionamento desta equipe de auditoria pela conformidade das peças apresentadas pela UFPE no sistema e-Contas.

20. Determinações e recomendações expedidas pelo TCU.

Após consulta realizada ao sítio do Tribunal de Contas da União, não foram identificados Acórdãos pertinentes à UFPE, emitidos no exercício 2018, com determinação expressa daquela Corte a esta CGU, para monitoramento e acompanhamento.

RECOMENDAÇÕES

1 – Instituir disposição no normativo interno que estipule que sempre constem dos processos de pagamento, no caso concreto dos relativos a contratos de terceirização de vigilância, manifestação circunstanciada do gestor do contrato, baseada e referenciada em relatórios das ações de acompanhamento sob a responsabilidade do fiscal técnico, atentando-se para as diretrizes definidas na Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017.

Achado 2

2- Documentar os procedimentos já realizados pelos fiscais e formalizar os registros das diferentes atividades de fiscalização dos contratos de terceirização de vigilância, à medida em que estas forem realizadas, ainda que os resultados sejam a conformidade.

Achado 7

3 – Instituir em regimento interno para as casas de estudantes regras de acesso e controles de acesso, compatíveis com as necessidades de segurança e proteção para os estudantes, servidores e vigilantes que vivam ou transitem pelo local;

Achado 8

4 – Elaborar e implementar plano de ação com o objetivo de eliminar ou mitigar os riscos relacionados à segurança institucional, decorrentes de fragilidades nos controles e/ou infraestrutura, conforme já avaliado pela Superintendência e Segurança Institucional, inclusive nas casas dos estudantes, com o objetivo de promover as medidas preventivas e corretivas necessárias à promoção da segurança dos estudantes, servidores e vigilantes que atuam nos locais vulneráveis.

Achado 8

5 - Estabelecer cronograma, apresentando-o a esta CGU em até 30 dias após o recebimento oficial deste relatório, fixando prazos e responsáveis pelas ações que necessitam ser tomadas, no âmbito da UFPE, visando à conclusão das medidas administrativas pertinentes à celebração de aditivo de repactuação do Contrato 37/2014, com a empresa TKS Segurança Privada, objetivando incorporar as mudanças normativas advindas da reforma trabalhista implementada pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, incluindo ação que vise a recuperação de valores pagos a maior.

Achado 9

6 - Providenciar, tão logo firmado o aditivo de repactuação objeto da recomendação anterior, a dedução em pagamentos futuros à empresa TKS, de forma a recuperar integralmente eventuais valores pagos a maior à citada empresa.

Achado 9

7 - Instituir rotina interna contendo procedimentos a serem adotados pelas unidades da UFPE visando atender os apontamentos da CGU constantes do Sistema de Trilhas de Auditoria, considerando o uso de critérios de riscos na priorização das verificações e, ainda, a fixação de prazos e responsabilidades nas análises, tomadas de decisão e registros das providências naquele Sistema.

Achado 16

8 – Incluir na rotina de monitoramento do PPP da UFPE um procedimento para priorização do acompanhamento e tratamento de recomendações, com base em critérios de criticidade, relevância e materialidade, de modo a mitigar os riscos de perda do objeto e/ou ineficácia das medidas.

Achado 17

CONCLUSÃO

Verificou-se que a Unidade elaborou todas as peças nos conteúdos e formatos obrigatórios, de acordo com as normas e orientações do Tribunal de Contas da União, ressaltando-se os apontamentos realizados neste relatório, mas que não comprometem a opinião pela conformidade das peças apresentadas no sistema e-Contas.

Ademais, a avaliação realizada nesta auditoria revela a gestão satisfatória por parte da UFPE quanto aos serviços de vigilância terceirizados objeto do Contrato nº 37/2014, firmado entre a UFPE e a empresa TKS Segurança Privada, não tendo se identificado fatos relevantes que possam comprometer a gestão da unidade acerca da citada contratação.

É possível afirmar, considerando a análise, por amostragem, de documentos e processos, entrevistas feitas com os responsáveis pelas unidades administrativas envolvidas e visitas “in loco” a alguns postos de vigilância que: a quantidade de serviço contratada é justificada, embora caiba registrar a potencial insuficiência no quantitativo de vigilantes; os processos de pagamento encontram-se adequadamente formalizados, ressaltando-se a insuficiência de informações, quando das solicitações de pagamento, quanto aos registros das ações de fiscalização da execução do objeto do contrato; os controles existentes oferecem razoável segurança de que os serviços são prestados de acordo com as exigências contratuais; as atividades de fiscalização do contrato, a cargo de fiscais designados, estão acontecendo, evidenciando-se que há visitas de inspeções aos postos de vigilância, ressaltando-se a não formalização e documentação destas rotinas e do registro de eventuais apontamentos da fiscalização, que trazem impactos na instrução dos processos de pagamento mensais à empresa contratada; e os serviços são supervisionados pela Superintendência de Segurança Institucional da Universidade – SSI.

Contudo, com relação à referida contratação, detectaram-se algumas fragilidades, quais sejam: insuficiência de informações quando das solicitações de pagamento, relativamente à ausência, nos processos respectivos, dos registros dos resultados das ações de fiscalização da execução do objeto do contrato, fragilizando o atesto e comprometendo a segurança da etapa seguinte, do pagamento; ausência de regulamento para as casas dos estudantes em que sejam expressamente regulamentadas permissões e proibições relativas ao acesso, controles e atuação da vigilância, contribuindo com isso para a existência de vulnerabilidades e riscos no tocante à segurança institucional e, também, impactando na atuação da vigilância terceirizada; e não priorização das iniciativas para repactuação dos valores, não consumada, para incluir os impactos da reforma trabalhista, que implicou na diminuição dos custos da contratação, considerando a racionalização de algumas obrigações da empresa perante seus funcionários, e cuja Lei que a implementou é conhecida desde 13/7/2017, quando foi editada, tendo seus efeitos vigentes a partir novembro de 2017.

Sobre estas fragilidades, as mesmas apontam para oportunidades de melhorias nos processos de trabalho e nos controles internos existentes, visando tratar os riscos identificados, sendo objeto de recomendações neste relatório.

Detectou-se, ainda, intempestividade no tratamento das inconsistências na folha de pagamento de pessoal apontadas pela CGU no Sistema de Trilhas de Auditoria e a

insuficiência, intempestividade e ineficácia das medidas visando atender recomendações desta Controladoria pertinentes a ações de controle de exercícios anteriores, monitoradas via sistema Monitor, notadamente daquelas mais críticas e com impactos na gestão da instituição, expondo a riscos à UFPE.

Quanto à avaliação dos resultados dos exames realizados para verificar se a UFPE mantém rotinas de acompanhamento e de atendimento das recomendações da CGU, tratadas via Sistema Monitor, e se existem recomendações pendentes de atendimento, entende-se que a UFPE mantém rotinas de acompanhamento e de atendimento às recomendações no âmbito de sua unidade de Auditoria Interna, embora passíveis de melhorias, especialmente no tocante ao alinhamento das medidas adotadas pelos gestores com os parâmetros recomendados por esta Controladoria, além do controle quanto à eficácia dessas providências, o que reduziriam os riscos consequentes e a necessidade de reiteração recorrente das recomendações.

A análise de algumas recomendações monitoradas, notadamente aquelas com potencial de impactar a gestão da Universidade, com prazos de atendimento expirados, demonstrou a adoção de medidas ineficazes, insuficientes e por vezes intempestivas, mesmo após reiterados alertas e solicitações desta CGU, incluindo orientações adicionais, em que são apresentados parâmetros objetivos e suficientes para o alinhamento das providências dos gestores com o que foi recomendado, impondo a riscos desnecessários a instituição e ocasionalmente contribuindo para a perda do objeto e a possível perpetuação de potenciais irregularidades.

Relativamente ao tratamento, pela UFPE, de recomendações de exercícios anteriores, destaca-se às relacionadas à flexibilização da jornada de trabalho e a implantação do controle eletrônico de frequência de seus servidores técnicos administrativos, objeto de apontamentos pela CGU desde 2015 e várias vezes reiteradas por esta Controladoria aos gestores da Universidade. Sobre estes assuntos identificou-se que a questão permanece sem resolução definitiva, demandando atuação mais premente da Unidade. Ademais, a não implantação do controle eletrônico de ponto para os servidores técnicos administrativos – que já se estende por mais de 3 anos sem ser resolvida, está em desacordo com o que estabelece o Decreto nº 1.867/1996. No que se refere à recomendação pertinente ao descumprimento dos requisitos de transparência na execução dos projetos por meio da Fundação de Apoio, a FADE, tal situação, igualmente não resolvida, afronta o que está disposto no Art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994.

Como benefício desta ação de controle espera-se, diante das recomendações consignadas neste relatório, que a UFPE aprimore os processos de trabalho e os controles internos existentes relativamente aos objetos auditados, de forma a enfrentar os riscos, mitigando-os, bem assim considere os apontamentos quanto ao tratamento das recomendações desta CGU de exercícios anteriores, via sistema Monitor, notadamente daquelas consideradas mais críticas e com impactos na gestão, de forma que, mesmo não sendo feitas novas recomendações específicas para as questões já monitoradas – pois continuarão, conforme o caso, sendo acompanhadas naquele sistema -, espera-se que sejam aperfeiçoadas as rotinas, dando-se efetividade e tempestividade necessária ao atendimento das mesmas.

No que se relaciona à regulamentação da atuação da fiscalização dos contratos de terceirização e da instrução dos respectivos processos de pagamento, notadamente os de terceirização de vigilância privada, espera-se, com a recomendação, propiciar consistência adequada ao atesto/liquidação das despesas e a necessária segurança jurídica aos pagamentos, possibilitando, ainda, o adequado registro e organização de informações/ocorrências relacionadas à execução dos contratos, de forma que se possa, quando necessário, fundamentar eventuais sanções a empresas faltosas.

Ainda no que se refere à vigilância, tem-se a expectativa de com a proposta de instituição de um regulamento para as casas dos estudantes em que sejam expressamente regulamentadas permissões e proibições relativas ao acesso, controles e atuação da vigilância, estarão sendo mitigadas vulnerabilidades e riscos na atuação da vigilância institucional e dos vigilantes terceirizados, tais como a da ocorrência de roubo de armas e quanto à entrada de visitantes nas casas a qualquer momento do dia.

Outro benefício esperado é a adoção de instrumento gerencial que viabilize que a alta gestão da Universidade monitore, mediante a fixação de prazos e responsabilidades, o andamento das medidas tendentes à conclusão da repactuação do Contrato 37/2014, na qual devem se incluir os impactos da reforma trabalhista da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, conhecida desde sua edição e cujos efeitos encontram-se vigentes desde novembro de 2017, viabilizando em decorrência a adequação dos valores mensais pagos e a recuperação de eventuais valores pagos a maior à empresa contratada.

No que se refere à intempestividade na regularização das inconsistências relativas à folha de pagamento de pessoal, identificadas pela CGU e constantes do Sistema de Trilhas de Auditoria, espera-se como benefício a organização mais adequada e gerencial das rotinas existentes, permitindo transparência e monitoramento da atividade pelas diversas instâncias internas da UFPE, mediante a instituição de fluxos/rotinas que contemple: o uso de critérios de riscos na priorização das verificações; a fixação de prazos e responsabilidades nas análises, tomadas de decisão e registros das providências no Sistema da CGU e, ainda, que tenha como base a capacidade operacional disponível da unidade.

OUTROS DOCUMENTOS CONSIDERADOS RELEVANTES

Ao longo dos últimos anos a Universidade vem dedicando especial atenção à organização das atividades de segurança, sendo isso bem ilustrado com a edição da Portaria Normativa nº 10/2011, que transformou a Diretoria de Segurança Institucional, então vinculada à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida – PROGEPE, na Superintendência de Segurança Institucional – SSI, diretamente ligada ao Reitor.

Relevante acrescentar que aquela Superintendência desenvolve atividades que vão além da tradicional vigilância patrimonial que se pratica costumeiramente no serviço público, possuindo estrutura organizada para atuar em ações de segurança ostensiva, preventiva e estratégica, com articulação com os órgãos tradicionais de segurança

pública (as polícias), de forma a garantir não somente a segurança patrimonial, mas também tendo como alvo, especialmente, manter a ordem e a proteção das milhares de pessoas que integram a comunidade universitária e que transitam durante os três turnos do dia (manhã, tarde e noite) em uma área de dimensões geográficas extensa, o que exige que a atuação seja bem mais complexa que as contratações efetivadas pelos demais entes públicos.

A SSI possui em sua estrutura unidades com atividades voltadas para investigação e perícia; fiscalização e controle urbano; gestão de operações em segurança; pesquisa em tecnologia da informação e de análise de riscos e estatísticas.

Verificando este modelo de estrutura, percebe-se a preocupação que a UFPE dedica às atividades de segurança institucional, que tem a segurança privada terceirizada, objeto de avaliação nesta auditoria, como um de seus componentes importantes, até porque os servidores do quadro efetivo universitário, com cargos vinculados à segurança, não podem atuar armados, diferentemente dos vigilantes terceirizados.

Por fim, destaca-se que durante o presente trabalho a equipe da SSI entregou a esta equipe de auditoria documento intitulado “SSI em Perspectiva de Gestão e Inovação”, de 2019, contendo ilustrações sobre o uso de cabines para postos fixos de vigilância – o que objetiva tornar mais eficiente a atividade do vigilante terceirizado – já verificada por esta equipe de auditoria neste trabalho, vez que já se encontram distribuídas em várias localidades do campus universitário em Recife -, e, também, sobre as cabines inteligentes, que possuem incorporados o uso de tecnologia de vídeo monitoramento – em caráter experimental -, que permitem mensagens e sinalizações informativas de forma automatizada.

No referido documento consta, ainda, registros fotográficos da participação da equipe da segurança institucional da UFPE em eventos voltados à segurança, a exemplo de simpósios, feiras e visitas técnicas, com o objetivo de trocar experiências com outros órgãos e agregar conhecimentos em segurança, bem assim com o intuito de apresentar a outras instituições de ensino a experiência e o modelo de segurança institucional adotado pela Universidade Federal de Pernambuco.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Manifestações acerca do Achado 2 – Insuficiência de informações quando das solicitações de pagamento, relativamente aos registros de fiscalização da execução do objeto do contrato

Por meio do Ofício 014/2019/SSI-UFPE, de 8 de maio de 2019, a UFPE, por intermédio da Superintendência de Segurança Institucional – SSI, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201900521/05, de 7/5/2019, informou o seguinte:

“3) Os procedimentos adotados pela fiscalização técnica do Contrato 037/2014, sob gestão da SSI/UFPE, no tocante às ações de fiscalização in loco, pela equipe responsável, são retratados atualmente em relatórios mensais, remetidos finalisticamente à Fiscalização Administrativa, para que sejam devidamente tratadas as possíveis ou eventuais glosas nos pagamentos mensais, de acordo com que estiver identificado como não conformidade pela fiscalização técnica. Nos relatórios aqui referidos, ainda não constam as identificações diárias, mesmo que em registros de condições normais ou serviços sem alteração, ficando para o relato mensal tais procedimentos. É correto afirmar ainda, que para o último exercício, não foram identificadas ocorrências que pudessem gerar as glosas referidas, o que resultou nos relatórios de serviços prestados satisfatoriamente pela empresa contratada. Os procedimentos hoje adotados são de conhecimento da Auditoria Interna da UFPE, cuja instância tem sido consultada sempre que a fiscalização administrativa detecta alguma possibilidade de ajustes nos procedimentos. Ainda é plausível e própria de adoção, a medida de registros diários de acompanhamento (com ou sem alterações/ocorrências) com o objetivo de atender ao que está posto na verificação da Solicitação de Auditoria aqui referida, para este item 3, ou seja, manifestação formal do fiscal do contrato, com respaldo ou referência nos registros das ações de acompanhamento que realizou, desta feita, adequando o relatório mensal ao acompanhamento sistemático”.

Análise da equipe de auditoria

A UFPE, via SSI, informou, em síntese, que os procedimentos adotados pela fiscalização técnica, referente às ações de fiscalização “in loco”, são retratados em relatórios mensais remetidos à Fiscalização Administrativa do contrato, para que sejam devidamente tratadas as possíveis ou eventuais glosas nos pagamentos mensais; que para o último exercício não foram identificadas ocorrências que pudessem gerar glosas; e que é plausível a medida de registros diários de acompanhamento (com ou sem alterações/ocorrências), com o objetivo de atender ao que está posto na verificação da Solicitação de Auditoria, com a manifestação formal do fiscal do contrato, com respaldo ou referência nos registros das ações de acompanhamento que realizou, desta feita, adequando o relatório mensal ao acompanhamento sistemático.

Enfatiza-se que os exames realizados por esta equipe de auditoria, notadamente às inspeções “in loco” a alguns postos de vigilância no campus da UFPE em Recife, escolhidos por amostra, não evidenciaram a ausência de acompanhamento por parte dos fiscais, tendo sido possível constatar que há ações destes agentes nesse sentido, em que pese sem registros formais.

A não realização de registros das ações de acompanhamento da execução contratual impacta na instrução dos processos de pagamento, vez que não permite aos responsáveis pela ordenança de despesas, e também para aqueles que irão efetivar o pagamento, a necessária segurança jurídica de que a etapa anterior, de liquidação da despesa, foi adequadamente realizada, expondo-se a riscos desnecessários à UFPE, vez que compromete-se o controle da despesa no momento do pagamento, dificultando, ademais, eventuais sancionamentos à contratada faltosa ante a potencial ausência de organização e registros das ocorrências.

Rotinas que garantam o registro das ações de acompanhamento permitirão transparência e conseqüentemente maior segurança jurídica aos atos praticados no momento do pagamento das despesas, o que permitirá ao agente pagador maior convicção de que a liquidação foi adequadamente feita, dando-se, também, o necessário caráter de impessoalidade aos atos praticados, vez que não ficarão atrelados a características particulares de cada empresa contratada e/ou do perfil do fiscal, considerando que estes não são permanentes e estão sujeitos a substituições.

Diante de todo o exposto e considerando os dispositivos normativos antes mencionados, em especial da Lei nº 8.666/1993 e da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, entende-se que a sistemática de fiscalização do Contrato de terceirização da vigilância precisa ser aprimorada, devendo a Universidade adotar procedimento que garanta que os fiscais mantenham registros organizados e sistemáticos das ações de acompanhamento que realizam, especialmente acerca da execução do objeto, de forma que quando da instrução dos processos de pagamento conste manifestação, formal e circunstanciada, com respaldo/referência nos registros das ações de acompanhamento realizadas pela fiscalização, atestando sobre o cumprimento de todas as obrigações contratuais e sobre a realização dos serviços na forma pactuada, justificando a liquidação/atesto da despesa e materializando de forma consistente a existência do crédito em favor do contratado, dando a necessária segurança jurídica ao agente competente para, em ato seguinte, ordenar a despesa, conforme dispõe os Artigos 62; e 63, § 2º da Lei nº 4.320/1964.

Manifestações acerca do Achado 7 – Os contratos de serviços terceirizados são acompanhados e fiscalizados adequadamente pelos fiscais administrativos e operacionais de campo, com a ressalva de que há falhas formais no registro de atividades de fiscalização e controle documental, representando riscos para a UFPE.

Por meio do Ofício 020/2019/SSI-UFPE, de 29 de maio de 2019, a UFPE, por intermédio da Superintendência de Segurança Institucional – SSI, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201900521/08, de 27/5/2019, informou o seguinte:

“É correto afirmar que desde a identificação da necessidade de registros de procedimentos de fiscalização diária aos serviços contratados (o que rotineiramente tem sido feito de forma mensal), objeto de orientação dessa CGU, a gestão e fiscalização do contrato vem realizando os respectivos procedimentos (Anexo II). Os devidos

registros estão sendo realizados em livro próprio, o que oficializa tal rotina. O trabalho anterior, ora adequado ao novo modelo de acompanhamento, previa juntada de informações diárias para confecção de relatórios mensais. O procedimento padronizado e em execução atualmente, consiste nos registros oficiais diários, com os devidos relatórios mensais, que subsidiarão a gestão administrativa do contrato, nos respectivos encaminhamentos a serem adotados”.

Análise da equipe de auditoria

Durante os exames documentais realizados evidenciou-se que a UFPE não documentava as rotinas de fiscalização contratual, não sendo possível verificar sobre os resultados da atuação destes fiscais acerca da execução do objeto da prestação dos serviços.

Registra-se que nos diferentes exames realizados pela equipe de auditoria, por amostragem, compreendendo análise documental, entrevistas com as equipes da SSI (incluindo o gestor e os fiscais do contrato), e, ainda, verificações “in loco” a dez postos de vigilância – entre as quais as casas dos estudantes-, foi possível notar que, em que pese a não formalização das rotinas de acompanhamento percebe-se que há contatos regulares entre os fiscais técnicos do contrato e os vigilantes terceirizados da TKS com o objetivo de constatar se há a presença dos vigilantes nos postos e se os equipamentos previstos no contrato pactuado com a TKS, tais como motocicletas, armas, munições, coletes, etc., estão sendo disponibilizados pela dita empresa aos vigilantes.

A UFPE, em sua resposta, reconhece a necessidade de aprimorar suas rotinas, tanto é que menciona que já está promovendo o registro das ações da fiscalização. A documentação das rotinas de fiscalização do contrato - que devem observar as disposições da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017 -, juntamente com o aperfeiçoamento do controle documental, reduziria o risco de desconformidade associado ao contrato de vigilância, sendo ainda tal formalização necessária para a correta instrução dos processos de pagamento, conforme está abordado em Achado específico deste relatório.

Manifestações acerca do Achado 8 – Roubos de armas de vigilantes a serviço da empresa de vigilância contratada atribuíveis a fragilidades na infraestrutura e deficiências no controle de acesso a instalações da UFPE. Riscos para a segurança das pessoas e para o patrimônio institucional.

Por meio do Ofício 020/2019/SSI-UFPE, de 29 de maio de 2019, a UFPE, por intermédio da Superintendência de Segurança Institucional – SSI, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201900521/08, de 27/5/2019, informou o seguinte:

“A referida constatação remete a providências institucionais. Quanto ao controle de acesso, existe tramitação de Processos que objetivam o aperfeiçoamento no monitoramento dos acessos de pessoas e veículos ao campus da UFPE (Processo no. 23076.028750/2018-03 e Processo no. 23076.005277/2019-69). No tocante à Casa de Estudantes Feminina, os procedimentos relativos à operacionalização dos serviços (pessoas e rotinas) já foram adotados pela gestão do contrato. No que refere ao controle de acesso de pessoas à mesma casa, já foi solicitado pela SSI, através do processo 23076.048139/2016-21 (Guarita da Casa), bem como orientações no tocante à tecnologia específica para a segurança da casa. Também foi formalizado, em 13/12/2017, o processo 23076.052103/2017-23, que orienta os ajustes técnicos

necessários para o pleno funcionamento daquele sistema de barreira perimetral, não dependendo da SSI os efetivos ajustes. Com relação à integração entre a SSI e a Superintendência de Infraestrutura, foi solicitada através do ofício 189/2018-SSI orientação à Administração Central da UFPE, sobre publicação de Portaria Institucional, determinando o cumprimento do contido no Anexo II do Artigo 2º do Decreto 5.824/2006”.

Análise da equipe de auditoria

A Análise documental evidenciou o roubo de armas de vigilantes a serviço da empresa de vigilância contratada pela UFPE, relacionado a fragilidades tanto na infraestrutura quanto nos controles de acesso no Campus Recife. O gestor informou a tramitação de processos com o objetivo de aperfeiçoar o controle de acesso de pessoas e veículos; citou procedimentos da gestão do contrato relativos à operacionalização dos serviços na Casa de Estudantes Feminina, bem como a existência de solicitações relativas à guarita e à barreira perimetral na referida casa, mas sem abordar a falta de regulamentação do controle de acesso às casas de Estudantes no Campus em comento, que é apontada como uma das causas das vulnerabilidades e relevantes riscos à segurança; e também mencionou solicitação que trata da integração entre a SSI e a Superintendência de Infraestrutura. Enfim, foram mencionadas providências iniciais por parte da SSI, embora sejam necessárias providências por parte de outras instâncias da UFPE, inclusive em razão da recorrência e/ou persistência de problemas de segurança, conforme tratado no fato e não obstante a SSI também ter encaminhado solicitações análogas no passado, sem que as vulnerabilidades e os riscos tenham sido eliminados ou mitigados a níveis razoáveis.

Manifestações acerca do Achado 9 - A UFPE não concluiu as iniciativas com vistas a repactuar o Contrato às regras da reforma trabalhista implementada pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017

Por meio do Ofício Eletrônico nº 30/2019 – DLC (12.69.01), de 14 de maio de 2019, da Diretoria de Licitações e Contrato – DLC/PROGEST, a UFPE, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201900521/07, de 10/5/2019, informou o seguinte:

“Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201900521/07 da Controladoria Regional da União no Estado de Pernambuco, cabe esclarecer que até o volume analisado, não está incluso o processo administrativo da Repactuação 2018 (Proc. Adm. nº 23076.038592/2018-91) que ainda está em tramitação, que está tratando, acerca dos itens 1, 2 e 3, o seguinte:

1. Diante da recente reforma trabalhista implementada pela Lei nº 13.467/2017 e do processo de repactuação 2018 do Contrato nº 37/2014 (Proc. Adm. nº 23076.038592/2018-91), que ainda não foi concluído, pois a CCT 2018 (PE000762/2018), só foi homologada em 24/08/2018 (Doc. 01), identificamos a necessidade e oportunidade de diligenciar a CONTRATADA para ajustes em suas planilhas de custos e formação de preços para que fossem promovidas as adequações frente à nova legislação, e as sujeições à Convenção ou Acordo coletivo, visto que, a legislação outorga poderes às convenções e acordos coletivos de trabalho para alguns regramentos para pagamentos de remunerações e verbas indenizatórias nos contratos de prestação de serviços de execução indireta com dedicação exclusiva de mão de obra com jornada em regime de 12x36 horas.

2. Foi solicitado que o Setor responsável pela gestão do contrato diligenciasse a CONTRATADA para adequações na planilha de solicitação de repactuação, frente à Lei nº 13.467/2017, sendo providenciada a diligência junto a CONTRATADA por parte da Superintendência de Segurança Institucional.

Próximas etapas:

- Resposta da CONTRATADA (encartes de novas planilhas de custos e formação de preços, CCT e ACT's) e o posicionamento do setor ao qual o contrato está vinculado;
- Análise contábil das planilhas por parte do setor de Apoio Contábil da DLC;
- Submissão à análise Jurídica por parte da Procuradoria Federal na UFPE, das adequações e repactuação;
- Formalização do Termo Aditivo por parte da DLC.

3. Como destacado, trata-se de recém implantada e importante alteração na legislação trabalhista, e que demanda uma ação global e centralizada dos órgãos, como aconteceu em outras ocasiões, no caso, a UFPE tomou a iniciativa de solicitar adequação das planilhas deste contrato, para submeter a apreciação da AGU.

Cabe destacar, que recentemente, após as diligências da UFPE, foi publicado o Acórdão nº 712/2019 TCU/Plenário (DOC. 02) versando sobre a questão, no caso, adequação dos contratos conforme as alterações promovidas pela Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017) na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Neste Acórdão a egrégia corte determina que à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia oriente os órgãos e entidades da estrutura administrativa em que se inserem para promover as adequações necessárias, o TCU estabelece ainda como determinação o prazo de 90 dias para que a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia informe sobre a implantação das medidas de cumprimento ao acórdão. Cabe destacar que, o TCU solicita à AGU a adoção de providências que julgar cabíveis sobre a matéria, em especial para o acompanhamento de eventuais acordos ou convenções coletivas de trabalho ou contratos individuais que vierem a ser pactuados para serviços de execução indireta com dedicação exclusiva de mão de obra, regidos pela jornada de 12x36 horas, que possam estipular cláusulas de liberalidade injustificadamente onerosas para a Administração Pública;"

Por fim, a Diretoria de Licitações e Contratos – DLC/PROGEST encaminhou o seguinte posicionamento, por meio do Ofício Eletrônico nº 37/2019 – DLC (12.69.01), de 18 de julho de 2019, em conformidade com o que foi registrado na ata da reunião de busca conjunta de soluções, realizada em 12/07/2019 no Gabinete do Reitor da UFPE:

“Reiteramos o contido no Ofício Eletrônico nº 30/2019-DLC, visto que, de forma diligente, a DLC antecipou os procedimentos previstos no Acórdão nº 712/2019 TCU/Plenário, que trata sobre a adequação dos contratos conforme as alterações promovidas pela Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017) na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mesmo sem orientação da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

Entendemos de forma diferente da CGU, quando esta configura como demoradas as ações da DLC, pois a Convenção Coletiva que disciplina as remunerações da categoria

para o ano de 2018 (PE000762/2018) só foi homologada em Agosto/2018, devido à complexidade da Reforma da Trabalhista.

Atualizando os encaminhamentos da DLC, informamos que os cálculos para a repactuação foram enviados para o Gabinete do Reitor, restando a análise jurídica da AGU.

Salientamos que em relação à repactuação de 2018, com os cálculos efetuados considerando a data de 31/08/2019, resta à UFPE restituir à empresa entorno de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), não havendo saldo a ser ressarcido à Administração.”

Análise da equipe de auditoria

O processo 23076.038592/2018-91, por meio do qual a UFPE está tratando sobre a nova repactuação do Contrato 37/2014, requerida em 4 de outubro de 2018 pela empresa TKS Segurança Privada (documentos às fls. 1 a 3), por meio do qual foi incluído, durante sua tramitação, tratativas sobre as modificações decorrentes da reforma trabalhista da Lei nº 13.467/2017, ainda está em andamento, sem que a UFPE tenha concluído a repactuação.

A Lei nº 13.467/2017, que implementou a reforma trabalhista, foi editada em 13 de julho de 2017, publicada no dia seguinte e teve seus efeitos fixados para a partir de 14/11/2017. Portanto, já se passaram cerca de 22 meses da edição da Lei e 18 meses de sua aplicabilidade e a Universidade não conseguiu, ainda, êxito na finalização da referida repactuação, sendo relevante considerar que dita reforma acarreta diminuição de alguns custos contratuais para a universidade, cujos valores decorrentes precisarão ser recuperados pela UFPE em pagamentos futuros à TKS.

O exame do citado processo, realizado por esta equipe de auditoria em 21/5/2018, considerando as datas das providências adotadas pela UFPE até então, demonstra que a Universidade está encontrando dificuldades para concluir a repactuação. A necessidade de se incluir os impactos da reforma trabalhista somente foi notada em 8/11/2018 – ou seja cerca de 16 meses depois da edição da Lei, quando o Setor Contábil da Universidade, por meio do Despacho às fls. 311 dos autos, notou e alertou a Coordenação de Gestão de Contratos sobre o assunto, consignando na ocasião, inclusive, sobre a eventual diminuição nos custos do contrato em decorrência da reforma.

Assim, somente a partir do apontamento do Setor Contábil é que os impactos da reforma trabalhista passaram a ser tratados pela UFPE, tendo somente em 7/2/2019 a Universidade, via Superintendência de Segurança Institucional - SSI, diligenciado a TKS para que apresentasse nova Planilha de Custos e Formação de Preços, tendo aquela empresa atendido dito questionamento em 14/3/2019, conforme documentos às fls. 314 e 316.

Atualmente, o processo de repactuação encontra-se na DLC/PROGEST, desde 8/5/2019, conforme se depreende dos termos do último ato praticado no âmbito da UFPE nos autos, quando o Diretor de Administração e Logística da SSI, em Despacho às fls. 315, restitui o processo àquela DLC, enfatizando na oportunidade que não possuía profissionais com habilitação adequada para examinar as novas planilhas da TKS e que por este motivo está restituindo o processo para análise cabível daquela diretoria.

Assim, considerando que já se passaram cerca de 22 meses da edição da Lei e 18 meses de sua aplicabilidade e, ainda, que dita reforma acarreta diminuição de alguns custos contratuais para a universidade, concluiu-se que a UFPE não adotou as medidas na tempestividade necessária e não priorizou a efetivação da repactuação do Contrato 37/2014, visando implementar a reforma trabalhista de que trata a Lei nº 13.467/2017, sendo recomendável que adote prontamente medidas internas que garantam a conclusão da repactuação dentro de intervalo de tempo definido previamente, equalizando os pagamentos mensais e viabilizando na sequência a recuperação de eventuais valores pagos a maior à TKS decorrentes da reforma trabalhista, mediante dedução em pagamentos futuros àquela empresa. Ressalta-se, entretanto, conforme registrado no Ofício Eletrônico nº 37/2019, a afirmação do gestor de que concluiu os cálculos da repactuação, que foram enviados ao Reitor e aguardam análise jurídica da AGU, embora salientem que não haverá saldo a ser ressarcido à Administração.

Manifestações acerca do Achado 16 - Análise da Folha de Pagamento: não regularização tempestiva das inconsistências identificadas nos dados cadastrais e na folha de pagamento da UFPE

Por meio por meio do Ofício nº 123/2019-PROGEPE, de 29/5/2019, a UFPE, por intermédio da Pro-reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201900521/09, de 27/5/2019, informou o seguinte:

“No intuito de atender com mais celeridade as demandas oriundas dos órgãos de controle, a UFPE formou a Comissão de Análise de Trilha de Pessoal, composta por três servidores, formalmente designados por meio da Portaria nº 4.026/2017, os quais acumularam as atribuições dos seus cargos em seus setores de lotação juntamente com as atividades da Comissão.

A Comissão foi formada em 2017 e, nesta ocasião, não apenas assumiu competências relativas ao período atual, mas também as pretéritas compreendidas a partir de 2014.

No período de suas atividades, vislumbrou-se um total de 1.405 inconsistências encaminhadas para análise, destas 903 foram justificadas e 502 retornaram por motivo de falta de “informação e providências”. Ressalte-se nesta oportunidade que das 502 pendências, 457 são referentes às trilhas das vantagens previstas no artigo 184, da Lei nº 1.711/1952 e no artigo 192, da Lei nº 8.112/1990.

Compreende esta UFPE que as inconsistências das 502 remanescentes foram respondidas, mas em virtude da divergência de entendimento entre a Gestão desta IFES e a CGU essas retornaram como pendentes. Ademais, o acórdão 7102/2014 – TCU – 1ª Câmara que analisou as aposentadorias questionadas, julgou-as legalmente viáveis com relação às vantagens supracitadas.

No que versa sobre as respostas das competências de 2014 até 2016, ressaltamos que estas foram encaminhadas diretamente ao TCU no ano de 2018. Assim, o entendimento da UFPE foi de aguardar um retorno oficial do TCU com novas orientações, o que ainda não ocorreu. Após isso, a UFPE tentou enviar respostas referentes às competências de 2017 para a CGU via sistema de trilhas, mas não recebemos respostas desse órgão de controle”.

(...)

“A UFPE adota como critério de prioridade as inconsistências que geram valores de ressarcimento ao erário, levando em consideração as pendências mais antigas para as atuais.

A orientação dada pela Gestão quando da formalização da Comissão, foi a de que esta priorizasse as inconsistências de 2017, com o intuito de respondê-las dentro do prazo e, ao mesmo tempo, agilizar as pendências pretéritas considerando das mais antigas até as mais recentes”.

(...)

“A Comissão, em prática, se reúne duas vezes por semana, mas nos demais dias úteis seus integrantes coletam informações junto aos setores responsáveis, solicitam processos, documentos e formulários que muitas vezes se encontram arquivados, extrai informações e dados nos sistemas SIAPE, SIAPENET e os de consulta interna da UFPE, como também realiza pesquisas normativas e legais junto ao CONLEGIS (atual SIGEPE LEGIS) para fundamentar suas respostas.

Ressalte-se que, as análises das inconsistências exigem um prazo razoável para resposta, em virtude da necessidade de se aprofundar na legislação ou normativa para cada caso concreto, sendo necessário também a reanálise e verificação de cálculos na maioria dos casos, o que gera uma complexidade de fatores que demandam um tempo para se concretizar.

A UFPE reconhece a importância de ampliar a formação da Comissão, criar um normativo, fluxo e setor próprio específico para tratar das inconsistências, mas em decorrência do número significativo de servidores que estão se aposentando ou solicitando redução da jornada de trabalho, ainda não foi possível efetivar esses objetivos.

Visto o reconhecimento da importância dos órgãos de controle para a eficiência na recuperação de situações geradoras de dano ao erário, almeja-se o aprimoramento da rotina da UFPE no trato das análises das inconsistências junto à Comissão, a fim de que esta continue atuando de maneira eficaz e mais célere.

Diante das dificuldades acima delimitadas, solicita esta UFPE a possibilidade de extensão de prazo razoável (12 meses) para a análise das inconsistências remanescentes, no intuito de assim sanar as pendências existentes”.

Análise da equipe de auditoria

Conforme dados levantados em consulta feita em 24/5/2019 ao Sistema de Trilhas de Auditoria, visando verificar as providências tomadas pela UFPE até então relativamente às inconsistências apontadas na folha de pagamento, verificou-se que a Universidade conseguiu reduzir até aquela data a quantidade de pendências verificadas em 16/5/2018 de 829 casos para 502.

Contudo, em que pese a redução de quantitativos de pendências em relação ao do evidenciado nos 12 meses anteriores, é pouco significativo este resultado quando se consideram os valores envolvidos. De R\$ 638.069,80 potencialmente recuperáveis (R\$ 569.214,03 referentes às 502 pendências atuais + R\$ 68.855,77 relacionados ao que já foi recuperado pela UFPE – pois foram desconsiderados os casos esclarecidos), a

Universidade somente recuperou R\$ 68.855,77, portanto 10,79%, o que é pouco representativo ante o montante recuperável.

Sobre as 502 ocorrências pendentes, a UFPE pondera que ditas inconsistências foram respondidas, mas que as mesmas retornaram como “pendentes” da CGU “em virtude da divergência de entendimento entre a gestão desta IFES e a CGU”. Acrescenta que o TCU, por meio do Acórdão 7102/2014-1ª Câmara, analisou as aposentadorias questionadas e as teria julgado legalmente viáveis e que as respostas pertinentes às competências de 2014 até 2016 foram encaminhadas diretamente ao TCU em 2018, tendo sido o entendimento da Universidade aguardar a manifestação oficial daquela Corte de Contas sobre o tema.

O acórdão mencionado pela PROGEPE foi consultado, em 30/5/2019, no site daquele Tribunal, e constata-se que se refere a julgamento de “registro” de 10 servidores da UFPE. Contudo, o teor disponível não permite confirmar se o citado Tribunal considerou em algum momento regular algumas das concessões mencionadas no Sistema de Trilhas da CGU, inclusive sobre as citadas vantagens, vez que apenas julgou regular na ocasião o “registro” de atos pertinentes àqueles 10 servidores.

Especificamente quanto àquelas 457 ocorrências (pertinentes às rubricas “087A - Pagamento da vantagem do art. 192, I, da Lei nº 8.112/1990 em valor indevido” e a “087B - Pagamento da Vantagem do art. 192, II, da Lei nº 8.112/1990 com Valor Indevido”), consulta realizada por esta equipe de auditoria em 24/5/2019 ao Sistema de Trilhas de Auditoria não evidenciou que a UFPE tenha apresentado, por meio daquele sistema, justificativas à CGU, estando, desse modo, ditas ocorrências na situação de “Justificativa Pendente”.

De fato, há no Sistema de Trilhas da CGU 43 outras ocorrências, daquelas 502 existentes no Sistema, em que a UFPE apresentou justificativas e esta Controladoria, ao verificá-las, alterou a situação do atendimento para “Justificativa em Andamento”. Contudo, aquelas 457 inconsistências estão concretamente pendentes e sem manifestação da UFPE no Sistema de Trilhas até então.

A UFPE informa que por meio da Portaria nº 4.026/2017 instituiu uma “Comissão de Análise de Trilha de Pessoal” composta por 3 servidores, tendo lhes sido atribuídas, sem prejuízos de suas atividades de rotina, a análise das ocorrências apontadas pela CGU no Sistema citado.

Com relação à comissão instituída pela citada Portaria, em que pese ter sido uma primeira boa iniciativa, verificando-a, constata-se que apenas designa 3 servidores da Universidade para “Análise de Trilhas de Auditoria”, sem, contudo, estabelecer qualquer outro parâmetro, como critérios de priorização de análise, fluxos/procedimentos, prazos e responsabilidades.

Acrescenta a UFPE que adota como critério de escolha para priorizar as análises aquelas que “geram valores de ressarcimento ao erário, levando em consideração as pendências mais antigas para as atuais”; que a Comissão criada em regra se reúne duas vezes por semana; que as análises das inconsistências exigem prazo razoável para resposta em virtude da necessidade de se aprofundar na legislação do caso concreto; que a UFPE reconhece a importância de ampliar a formação da Comissão, criar um normativo, fluxo e setor próprio específico para tratar das inconsistências, mas que em decorrência do

significativo número de servidores que estão se aposentando ou solicitando redução da jornada de trabalho ainda não foi possível efetivar estes objetivos.

Esta CGU reconhece as dificuldades mencionadas pela UFPE, contudo entende que é possível, mesmo diante delas, a adoção de iniciativas que certamente trarão maior eficiência na solução das ocorrências e assim mitigando os riscos decorrentes para a instituição, estes em razão da continuidade de eventuais pagamentos indevidos e, ainda, pela dificuldade com a recuperação de valores em razão de alegações como a prescrição ou do recebimento de boa-fé por parte dos servidores ativos, aposentados e pensionistas.

Assim, diante dos dados levantados nesta auditoria, entende-se que a Universidade não atua com a tempestividade necessária na solução das inconsistências e que há espaço para melhorias quanto ao tratamento das inconsistências apontadas pela CGU no Sistema de Trilhas de Auditoria.

Manifestações acerca do Achado 17 - Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU. Finalização de monitoramento ou cancelamento de recomendações em decorrência de perda de objeto ou insuficiência de medidas.

Por meio por meio do Ofício nº 16/2019-CACE, de 25/6/2019, a UFPE, por intermédio do presidente da Comissão de Acumulação de Cargos e Empregos, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201900521/12, de 19/6/2019, informou o seguinte:

“1. Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201900521-12, da Controladoria Geral a União, informamos que foram remetidas indagações aos docentes que se encontravam na possível condição de acumulação de vínculos empregatícios e/ou societários, por meio da abertura de processos, encaminhando-os às respectivas unidades de lotação.

2. Recebidos os esclarecimentos requeridos, havendo em alguns casos a necessidade da devolução do processo para retorgir as informações prestadas, pode-se informar, salvo melhor juízo, que, do montante de processos analisados após obtenção das respostas prestadas pelos 94 docentes, esta CACE entendeu que 93 servidores esclareceram o assunto de maneira satisfatória, e apenas 01 precisou ser encaminhado à Procuradoria Federal junto a esta UFPE para a emissão de parecer jurídico sobre o caso, o qual retornou para atendimento de novas exigências e posterior análise.

3. Com o propósito de evidenciar a identificação dos docentes arrolados por situações detectadas durante o andamento dos trabalhos, bem como o reconhecimento dos números dos processos, segue:

- 12 docentes apresentavam vinculação a entidades sem fins lucrativos, condição amparada pelo art. 5º, II, da Portaria Normativa nº 06, de 15.06.2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão de Pessoas:

[nota: a tabela com os nomes dos docentes contida na resposta não foi reproduzida, pois inclui nomes de pessoas, sujeitos a proteção de privacidade]

- 81 docentes apresentavam situações de acumulação de vínculos empregatícios e/ou societários, predominando as situações de vínculos societários em que o servidor estava na condição de sócio-administrador e que após a realização do questionamento equacionou a situação, conforme determina o inciso X do art. 117 da Lei nº 8.112/1990:

[nota: a tabela com os nomes dos docentes contida na resposta não foi reproduzida, pois inclui nomes de pessoas, sujeitos a proteção de privacidade]

- 01 docente aposentado aguardando pronunciamento da Procuradoria Federal junto a esta UFPE:

[nota: a tabela com os nomes dos docentes contida na resposta não foi reproduzida, pois inclui nomes de pessoas, sujeitos a proteção de privacidade]”

Por fim, a resposta da PROGEPE no tocante às recomendações sobre o ponto eletrônico está tratada neste relatório no tópico específico relativo ao assunto.

Análise da equipe de auditoria

Relativamente aos casos de acumulação de cargos a UFPE apresentou documento subscrito pelo presidente da Comissão de Acumulação de Cargos e Empregos, a CACE, consignando que abriu processos para apurar 94 situações envolvendo acumulação de vínculos empregatícios e/ou societários, concluindo a citada Comissão que 93 destes casos foram esclarecidos de forma satisfatória e que apenas um deles precisou ser submetido à Procuradoria Federal junto à UFPE para avaliação jurídica, tendo o processo retornado da área jurídica com exigências. Entre os casos apurados consta que um deles, o pertinente ao processo 039437/2016-21, resultou na abertura de Processo Administrativo Disciplinar, que se encontra registrado no CGU-PAD. Dessa forma, esta equipe de auditoria considera satisfatória as informações prestadas pela CACE, ressaltando que o mérito das apurações realizadas por aquela comissão não será considerado neste momento e poderá eventualmente ser avaliado por esta CGU em trabalho futuro.

Quanto à “Implantação do Ponto Eletrônico”, objeto de abordagem específica no Achado 18 deste Relatório, a manifestação da PROGEPE apenas reforça o entendimento de que, mesmo passados mais de 3 anos desde a recomendação feita pela CGU, a Universidade ainda aponta pendências para que haja a implementação definitiva da recomendação. Entretanto, o referido assunto será analisado em detalhes em outro ponto específico do presente relatório.

Sobre as recomendações envolvendo a atuação da FADE a Universidade não apresentou fatos novos.

Cabe enfatizar que o objetivo das recomendações da CGU é sempre de contribuir com o fortalecimento da gestão, ao momento em que se apontam riscos que precisam ser tratados e mitigados pelos dirigentes da unidade auditada e neste contexto verifica-se a necessidade de a Universidade implementar medidas com potencial de melhorar a gestão do Plano de Providências Permanentes da instituição, notadamente quanto àquelas recomendações que se referem a questões críticas e com potencial de impactar a gestão, ainda que venha sendo observada evolução no processo de gerenciamento das recomendações pela UFPE, conforme registrado em relatórios anteriores da CGU.