Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA

Auditoria Interna

OFÍCIO Nº 100/2024/AUDIN

Porto Alegre, 04 de abril de 2024.

Ao Senhor
Leandro Mateus Silva de Souza
Pró-reitor de Administração

À Senhora
Evelise Fraga de Souza Santos
Pró-reitora de Planejamento

com cópia para:
Senhora
Lucia Campos Pellanda
Reitora

Assunto: Nota de Auditoria nº 2024.01-01

Senhor(a) dirigente,

1. Cumprimentando-o (a), informamos que no decorrer dos trabalhos de auditoria na gestão dos laboratórios (Ação nº 01 do Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT 2024), ainda em curso, foram verificadas oportunidades de melhorias por meio da adoção de medidas de saneamento pertinentes ao tema **suprimento de fundos**. Nos termos do que prevê o artigo 21, VI, da Resolução CONSUN UFCSPA nº 137, de 14 de setembro de 2023 e conforme o item 5.1.5 do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna do Poder Executivo Federal (MOT), estão relacionados, **em anexo** (evento 1874866), os registros elaborados pela Auditoria Interna (AUDIN) e as providências recomendadas à gestão.

2. Informamos que as recomendações consignadas serão cadastradas e monitoradas pela AUDIN, por meio do sistema e-Aud. Além disso, a Auditoria Interna deve

providenciar a divulgação, em página específica no sítio eletrônico da UFCSPA, do resultado dos trabalhos realizados, conforme prevê o artigo 22 da Resolução CONSUN UFCSPA nº 137/2023. Nesse sentido, propomos análise complementar das Pró-reitorias de Administração e de Planejamento a respeito da existência de informações sujeitas a algum grau de sigilo por motivo de lei, a fim de que possam ser adotadas as cautelas necessárias ao resguardo da informação, se for o caso. Na hipótese de não haver manifestação **até o dia 03 de maio de 2024** quanto à análise referida, providenciaremos a publicação da Nota de Auditoria nº 2024.01-01 na íntegra.

3. A Auditoria Interna estará à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos a respeito dos itens solicitados, pelo e-mail auditoria@ufcspa.edu.br ou mediante o agendamento de videoconferência.

Atenciosamente,

Leandro Gomes Amaral
Auditoria Interna

Documento assinado eletronicamente por **Leandro Gomes Amaral**, **Auditor Chefe**, em 04/04/2024, às 15:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufcspa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1874821** e o código CRC **7BBFD4D2**.

NOTA DE AUDITORIA Nº 2024.01-01

a) Contextualização:

Em decorrência da análise de cinco processos atinentes ao tema suprimento de fundos, foram observados sucessivos pedidos de autorização para aquisição de alimentos com o uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, nos quais há informações sobre os itens a serem adquiridos e a atividade prática com a qual se relacionam. A Tabela 1 detalha os valores concedidos e utilizados por processo em 2023.

Tabela 1 - Utilização de suprimento de fundos em 2023 para gêneros de alimentação e material de copa e cozinha

Processo nº	Período de aplicação	Valor concedido	Valor utilizado
23103.004788/2023-75*	13/03/2023 a 11/06/2023	R$ 8.000,00	R$ 7.540,09
23103.019494/2023-48*	28/09/2023 a 26/12/2023	R$ 8.000,00	R$ 7.892,21
23103.024328/2023-63*	24/11/2023 a 15/12/2023	R$ 4.000,00	R$ 3.717,70
23103.011910/2023-60**	02/06/2023 a 30/08/2023	R$ 8.000,00	R$ 6.963,79
23103.017758/2023-29**	29/08/2023 a 26/11/2023	R$ 8.000,00	R$ 3.819,85
Total		**R$ 36.000,00**	**R$ 29.933,64**

Fonte: dados obtidos dos processos referenciados. *Agente suprido 1; **Agente suprido 2.

É pertinente destacar que os dispêndios com CPGF na UFCSPA foram questionados, em outro momento, por ocasião do Relatório da CGU nº 201700835. Quando se examina o histórico de gasto com o instrumento desde 2015, percebe-se que **houve uma redução expressiva do volume despendido**, como revela a Tabela 2, mesmo que desconsiderando os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre as atividades práticas em 2020, 2021 e parte de 2022:

Tabela 2 - Gastos anuais com CPGF de 2015 a 2023

Ano	Gasto em valores nominais	Gasto em valores atualizados até dez/2023
2015	R$ 120.727,34	R$ 181.990,50
2016	R$ 113.731,04	R$ 161.301,22
2017	R$ 52.210,59	R$ 71.928,68
2018	R$ 45.512,54	R$ 60.437,34
2019	R$ 42.528,41	R$ 54.143,20
2020	R$ 4.104,36	R$ 4.999,45
2021	R$ 7.220,88	R$ 7.991,58
2022	R$ 30.293,45	R$ 31.693,34
2023	R$ 37.759,44	R$ 37.759,44

Fonte: Portal Transparência do Governo Federal \ Consultas Detalhadas \ Cartões de Pagamento. Critérios considerados para análise: data transação - 01 a 31/12 de cada ano referência; tipo de cartão - Cartão de Pagamento do Governo Federal; órgão - Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre. Valores atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, com base no índice acumulado do primeiro mês do ano subsequente até dezembro/2023.

Entre o início e o final da série, por exemplo, houve diminuição de 68,7% na comparação em valores nominais e de 79,3% em valores reais, isto é, quando os dados são corrigidos até dezembro de 2023 pela inflação. Nota-se também que o volume de gasto já atingira patamar menor em 2019, se confrontado com 2015 (-64,8% e -70,2%, respectivamente). A variação de 2019 (ano anterior ao da pandemia) para 2023, por sua vez, é expressa pelas reduções de 11,2%, em valores nominais, e de 30,3%, em termos reais. Portanto, **a trajetória de queda se mostrou consistente, apesar da pequena elevação dos valores de 2022 para 2023**.

Os dados sinalizam que os gastos com CPGF se tornaram mais criteriosos ao longo do tempo, possivelmente em virtude de medidas de controle implementadas pela gestão, tais como as regras previstas na Ordem de Serviço Conjunta nº 01/2019/Proad/Proplan, a qual foi alterada recentemente pela Ordem de Serviço Conjunta nº 04/2023/PROAD/PROPLAN, além dos procedimentos descritos na Base de Conhecimento SEI no que concerne ao processo de concessão de suprimento de fundos. No

entanto, um nível de utilização do CPGF da ordem de R$ 30.000,00 (trinta mil reais) anuais com insumos para os laboratórios do complexo de alimentos implica, ainda, a **necessidade de debate qualificado em torno do assunto no âmbito da instituição, embora seja importante reconhecer os progressos da gestão acerca desta matéria**.

A seguir, são apresentadas considerações sobre o processo de concessão de suprimento de fundos, acompanhadas de sugestões de melhoria.

b) Achado 01: Insuficiência de demonstração, nos autos, das justificativas para aquisição de gêneros alimentícios por meio da utilização do CPGF.

Verificou-se, nos cinco processos de concessão de suprimento de fundos examinados**,** que a aquisição de alimentos para atividades em laboratório ocorreu por meio da utilização do CPGF. Constam dos processos os formulários *037 - "Solicitação de suprimento de fundos"*, *036 - "Análise e deliberação"* e *100 - "Autorização uso de suprimento para alimentos"*, além de outros documentos que compõem a instrução processual.

Em que pese a *"Solicitação de suprimento de fundos"* fazer menção ao propósito de atender despesas de pequeno porte, a declaração carece de informações quanto à excepcionalidade das despesas, na hipótese de estas não poderem se submeter ao processo normal de aplicação. No que tange à condição examinada, cumpre citar os seguintes referenciais:

> **Decreto nº 93.872/1986**
>
> *(...) Art . 45.* ***Excepcionalmente****, a critério do ordenador de despesa e sob sua inteira responsabilidade, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor, sempre precedido do empenho na dotação própria às despesas a realizar, e* ***que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação****, nos seguintes casos (Lei nº 4.320/64, art. 68 e Decreto-lei nº 200/67, § 3º do art. 74):*
>
> *I - para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento;*
>
> *II - quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento; e*
>
> *III - para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda. (...)*
>
> **Macrofunção SIAFI 021121**
>
> (...) *5 – DA PROPOSTA DO SUPRIMENTO DE FUNDOS*
>
> *5.1 - A proposta de concessão de suprimento de fundos deverá conter:*
>
> *5.1.1 – a finalidade;*
>
> ***5.1.2 - a justificativa da excepcionalidade da despesa por suprimento de fundos, indicando fundamento normativo: deverá ser indicado apenas um inciso do***

Decreto 93.872/86, que será indicado também na(s) Nota(s) de Empenho; (...)

6 – DA CONCESSÃO DO SUPRIMENTO DE FUNDOS

(...)

6.5 - A cada concessão de suprimento de fundos, seja qual for o meio de pagamento, deverá haver ***a identificação da motivação do ato, esclarecendo as demandas da unidade****, e a definição de valores compatíveis com a demanda, vinculando o gasto com o suprimento de fundos.*

Acórdão nº 1276/2008 - TCU - Plenário:

(...) 9.2. firmar os seguintes entendimentos, em caráter normativo:

(...)

9.2.2. o suprimento de fundos aplica-se ***apenas às despesas realizadas em caráter excepcional****, e, por isso,* ***aquelas que se apresentem passíveis de planejamento devem ser submetidas ao procedimento licitatório ou de dispensa de licitação****, dependendo da estimativa de valor dos bens ou serviços a serem adquiridos (cf. item 5 do relatório de auditoria);*

(...)

9.2.7. a concessão de suprimento de fundos, ***sempre precedida de motivação que evidencie a necessidade e excepcionalidade da utilização do referido instrumento****,* ***somente é admissível após formalização da demanda a ser atendida****, discriminados, sempre que possível, os objetos a serem adquiridos, especialmente em relação às despesas de pequeno vulto, em observância ao disposto no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, bem como nos itens 5 e 11.4.1 da Macrofunção SIAFI 02.11.21 (cf. itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.18 do relatório de auditoria);*

Cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU) com perguntas e respostas

(...) 7. Quais as principais características das despesas passíveis de realização por meio de Suprimento de Fundos?

Como já foi dito, o Suprimento de Fundos ***não é a regra e sim a exceção****. Quando do seu uso, é necessário observar o seguinte:*

a) na aquisição de material de consumo

- inexistência temporária ou eventual no almoxarifado, devidamente justificada;

- inexistência de fornecedor contratado/registrado. Atualmente, com a possibilidade de registrar-se preços - Ata de Registro de Preços, é possível ter fornecedores registrados para a grande maioria das necessidades de material de consumo das unidades;

- se não se trata de aquisições de um mesmo objeto, passíveis de planejamento, e que, ao longo do exercício, possam vir a ser caracterizadas como fracionamento de despesa e, conseqüentemente, como fuga ao processo licitatório; e

- se as despesas a serem realizadas estão vinculadas às atividades da unidade e, como é óbvio, se servem ao interesse público.

(...)

24. A quem cabe a responsabilidade pela concessão de Suprimento de Fundos?

Cabe ao ordenador de despesa autorizar a concessão de Suprimento de Fundos, ***consubstanciado em solicitação de dirigente de unidade administrativa do órgão, na qual deverão ser consignadas informações/justificativas que caracterizem uma das situações previstas na pergunta 6, se haverá possibilidade de saque, o nome e CPF do suprido e o período para aplicação****.*

Grifos adicionados.

Notou-se também que o assunto já foi objeto de recomendação da CGU para a UFCSPA, mediante o Relatório nº 201700835. Cabe referenciar os seguintes trechos:

1.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS
1.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO
1.2.1.1 CONSTATAÇÃO
Utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal para despesas que não atendem aos critérios de excepcionalidade e eventualidade. Fuga ao processo licitatório. (...)
Causa
Ausência de articulação entre as coordenações dos cursos de Tecnologia em Gastronomia, Nutrição e Tecnologia em Alimentos ***visando elaboração de planejamento conjunto de aquisições de gêneros alimentícios de acordo com o calendário anual de aulas práticas previstas para o ano letivo****. (...)*
Recomendações:
Recomendação 1: Utilizar o Cartão de Pagamento do Governo Federal nas situações previstas na Lei nº 4.320/64, no Decreto nº 93.872/1986 e no Decreto nº 5.355/2005, ou seja, ***quando comprovada a inviabilidade de subordinação ao processo ordinário de execução de despesa****.*

Grifos adicionados.

Causas:

- Formulários *037 - "Solicitação de suprimento de fundos"* e/ou *100 - "Autorização uso de suprimento para alimentos"* não evidenciam as informações/justificativas no sentido de caracterizar uma das situações previstas na legislação para a utilização do CPGF, especialmente quanto ao aspecto da excepcionalidade e à comprovação da inviabilidade de subordinação ao processo normal de aplicação; e

- Solicitação de suprimento de fundos proposta pelo próprio agente suprido, em vez de ser encaminhada por dirigente de unidade da instituição, como sugerem a questão 24 da Cartilha da CGU, o item 9.2.7 do Acórdão nº 1276/2008 - TCU - Plenário e o item 6.5 da Macrofunção SIAFI nº 021121.

Recomendações:

À Pró-reitoria de Administração (PROAD)

1) Atualizar um ou mais modelos de documentos relativos à instrução do processo de suprimento de fundos, de modo que a motivação sobre a necessidade e a excepcionalidade da utilização do referido instrumento seja melhor demonstrada nos autos, consubstanciada em fatores tais como:

- justificativa da excepcionalidade da despesa por suprimento de fundos e da inviabilidade de subordinação ao processo normal de aplicação;

- inexistência temporária ou eventual no almoxarifado, devidamente justificada;

- inexistência de fornecedor contratado/registrado;

- se não se trata de aquisições de um mesmo objeto, passíveis de planejamento, e que, ao longo do exercício, possam vir a ser caracterizadas como fracionamento de despesa e, consequentemente, como fuga ao processo licitatório;

- se as despesas a serem realizadas estão vinculadas às atividades da unidade e se servem ao interesse público; etc.

2) Avaliar a possibilidade de que a solicitação de suprimento de fundos seja proposta por dirigente da unidade demandante dos gastos, em vez de encaminhada pelo próprio agente suprido, com base no princípio da segregação de funções.

c) Achado 02: Utilização do CPGF para a aquisição de gêneros alimentícios semelhantes aos obtidos, em outra circunstância, mediante processo licitatório.

Verificou-se também que a UFCSPA adquiriu gêneros alimentícios, além de outros itens, por meio do Pregão Eletrônico nº 07/2023 (Processo nº 23103.001480/2023-78), a partir de demanda do Departamento de Nutrição. Consta do Termo de Referência a descrição do seguinte objeto: *"aquisição de gêneros alimentícios, materiais e utensílios de consumo de uso geral, que serão utilizados nas aulas práticas dos laboratórios do Complexo Alimentos do 6º andar do Prédio 2 da UFCSPA, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento:"* O Pregão Eletrônico nº 07/2023 teve 234 (duzentos e trinta e quatro) itens licitados, **dos quais 142 (cento e quarenta e dois) foram cancelados por inexistência de proposta, o que corresponde a 60,7%**.

No mesmo ano, a universidade instruiu novo processo para aquisição de gêneros alimentícios, por meio do Pregão Eletrônico nº 16/2023 (Processo nº 23103.014724/2023-82), em função de demanda do Departamento de Nutrição, contendo o seguinte objeto no Termo de Referência da contratação: *"aquisição de gêneros alimentícios, materiais e utensílios de consumo de uso geral, que serão utilizados nas aulas práticas dos laboratórios do Complexo Alimentos do 6º andar do Prédio 2 da UFCSPA, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento:"* O Pregão Eletrônico nº 16/2023 abrangeu 123 (cento e vinte e três) itens licitados, **dos quais 35 (trinta e cinco) foram cancelados por inexistência de proposta (28,5%)**.

Ademais, está em instrução o Processo nº 23103.001365/2024-84 para aquisição de gêneros alimentícios e outros itens, a partir de demanda do Departamento de Nutrição.

Devido às características das atividades desenvolvidas nos laboratórios de alimentos da UFCSPA, cuja programação deve estar em consonância com a(s) grade(s) curricular(es) do(s) curso(s) atendido(s), observa-se a existência de algumas dificuldades associadas à aquisição de gêneros alimentícios para as aulas práticas, como sugerem os percentuais de cancelamento por inexistência de proposta nos Pregões Eletrônicos nº 07/2023 e 16/2023. As limitações em questão podem estar relacionadas a fatores como a solicitação de itens muito específicos ou com poucos fornecedores no mercado, quantidades demandadas em escala reduzida, produtos perecíveis, entre outros, cuja averiguação das causas depende do aprofundamento da análise por parte das áreas envolvidas na contratação, principalmente do(s) setor(es) demandante(s).

Por outro lado, foram identificados, nos processos de concessão de suprimento de fundos, pedidos de gêneros alimentícios que apresentam semelhanças com os que foram adquiridos, em outra circunstância, por meio do Pregão nº 07/2023 e/ou do Pregão nº 16/2023:

Quadro 1 - Aquisição de gêneros alimentícios mediante diferentes processos

Gênero alimentício	Processo de suprimento de fundos	Processo licitatório
Cebola	23103.004788/2023-75	23103.001480/2023-78 (item 54)
	23103.011910/2023-60	
Manteiga	23103.004788/2023-75	23103.001480/2023-78 (itens 156 e 157) 23103.014724/2023-82 (item 76)
	23103.011910/2023-60	
Cacau em pó	23103.004788/2023-75	23103.001480/2023-78 (item 46)
Leite condensado	23103.004788/2023-75	23103.014724/2023-82 (item 64)
	23103.011910/2023-60	
Feijão preto	23103.004788/2023-75	23103.001480/2023-78 (item 116)
Grão de bico	23103.004788/2023-75	23103.001480/2023-78 (item 135) 23103.014724/2023-82 (item 60)
	23103.011910/2023-60	
Farinha de trigo	23103.004788/2023-75	23103.001480/2023-78 (item 111)
	23103.011910/2023-60	
Lentilha	23103.004788/2023-75	23103.014724/2023-82 (item 67)
	23103.011910/2023-60	

Fonte: dados obtidos dos processos referenciados.

Logo, nos pedidos de gêneros de alimentação recorrentes para atender às necessidades institucionais, com previsão de serem utilizados em diferentes períodos letivos, a(s) unidade(s) solicitante(s) deve(m) priorizar a aquisição mediante procedimento licitatório, uma vez que tais demandas se mostram passíveis de planejamento, visando com isso obter condições mais vantajosas para a universidade. Mais uma vez, é oportuno ressaltar que a concessão de suprimento de fundos serve para situações de excepcionalidade e desde que devidamente justificadas.

Causa:

Articulação insuficiente entre os agentes envolvidos no mapeamento das necessidades de gêneros alimentícios para a instituição, o que prejudica o planejamento das aquisições por meio de processo licitatório e impacta o uso do CPGF para compras desta natureza.

Recomendação:

À Gerência de Laboratórios (GERLAB)

3) Desenvolver, em conjunto com as equipes dos laboratórios do complexo de alimentos e os setores demandantes de gêneros alimentícios, medidas com o propósito de aprimorar o mapeamento das necessidades institucionais e as aquisições por meio de processo licitatório, de modo que a utilização do CPGF fique restrita às situações caracterizadas pela inviabilidade de subordinação ao processo ordinário de execução de despesa.

d) Achado 03: ateste das despesas não identificado nos Processos nº 23103.004788/2023-75, 23103.019494/2023-48, 23103.024328/2023-63, 23103.011910/2023-60, 23103.017758/2023-29

Nos cinco processos de concessão de suprimento de fundos analisados**,** não se identifica o ateste relativo ao documento de comprovação da despesa realizada por meio do CPGF. No que tange à condição observada, cumpre citar os seguintes referenciais:

> **Macrofunção SIAFI 021121**
>
> (...) 11 – PRESTAÇÃO DE CONTAS
>
> (...)
>
> *11.3 - A comprovação das despesas realizadas* ***deverá estar devidamente atestada por outro servidor que tenha conhecimento das condições em que estas foram efetuadas****, em comprovante original cuja emissão tenha ocorrido em data igual ou posterior a de entrega do numerário e compreendida dentro do período fixado para aplicação, em nome do órgão emissor do empenho.*
>
> *(...)*

11.4 – Compõe a prestação de contas do suprimento de fundos:

(...)

11.4.5 – os documentos originais (Nota Fiscal/Fatura/Recibo/Cupom Fiscal), ***devidamente atestados****, emitidos em nome do órgão, comprovando as despesas realizadas; (...)*

Acórdão nº 1276/2008 - TCU - Plenário:

(...) 9.2. firmar os seguintes entendimentos, em caráter normativo:

(...)

9.2.11. ***o atesto do recebimento de material ou da prestação de serviço deve ser efetuado por servidor distinto da pessoa do suprido****, em obediência à Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11 (cf. item 9.1.16 do relatório de auditoria);(...)*

Cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU) com perguntas e respostas

(...) 36. Como e quando deve ser apresentada a prestação de contas do Suprimento de Fundos?

O Agente Suprido deve prestar contas do suprimento que recebeu, no prazo estabelecido no ato da concessão. A prestação de contas deverá conter:

(...)

b) os documentos comprobatórios originais da aquisição do material ou do serviço contratado (Notas Fiscais, Recibos), organizados por elemento de despesa e ordenados por data de emissão, ***devidamente atestados pelo demandante da despesa****; (...)*

Grifos adicionados.

Causa:

Em consulta à Base de Conhecimento SEI *"Suprimento de Fundos"* e aos fluxogramas *"[DEO] 08 Solicitar Suprimento de Fundos"* e "*[DEO] 08-01 Pagar faturas de suprimento de fundos*", não foi possível identificar se está prevista atividade relacionada ao ateste dos documentos comprobatórios da aquisição ocorrida mediante a utilização do CPGF (notas fiscais, recibos, entre outros).

Recomendação:

À Pró-reitoria de Administração (PROAD)

4) Orientar os setores demandantes sobre a necessidade de providenciarem, doravante, nas prestações de contas de suprimento de fundos, o ateste dos documentos comprobatórios das despesas realizadas, conforme item da Macrofunção SIAFI.

e) Manifestação das unidades auditadas em resposta à versão preliminar da Nota de Auditoria

"Da parte da PROAD, não há reparos a serem feitos na nota."

"A PROPLAN manifesta não haver necessidade de reparos na nota."

(*E-mails* recebidos em 02/04/2024).

f) Conclusão:

Como foi observado, os gastos com CPGF se tornaram mais criteriosos ao longo do tempo, possivelmente em virtude de medidas de controle implementadas pela gestão. No entanto, considera-se relevante o desenvolvimento de um debate qualificado em torno do assunto na instituição, visto que a concessão de suprimento de fundos, precedida da devida motivação, deve se destinar somente a despesas em caráter excepcional, ou seja, na hipótese de estas não poderem se submeter ao processo normal de aplicação.

Diante do exposto, a presente Nota de Auditoria sugere oportunidades de melhoria no que diz respeito aos achados de auditoria descritos nos itens b), c) e d), mediante a implementação das recomendações propostas.