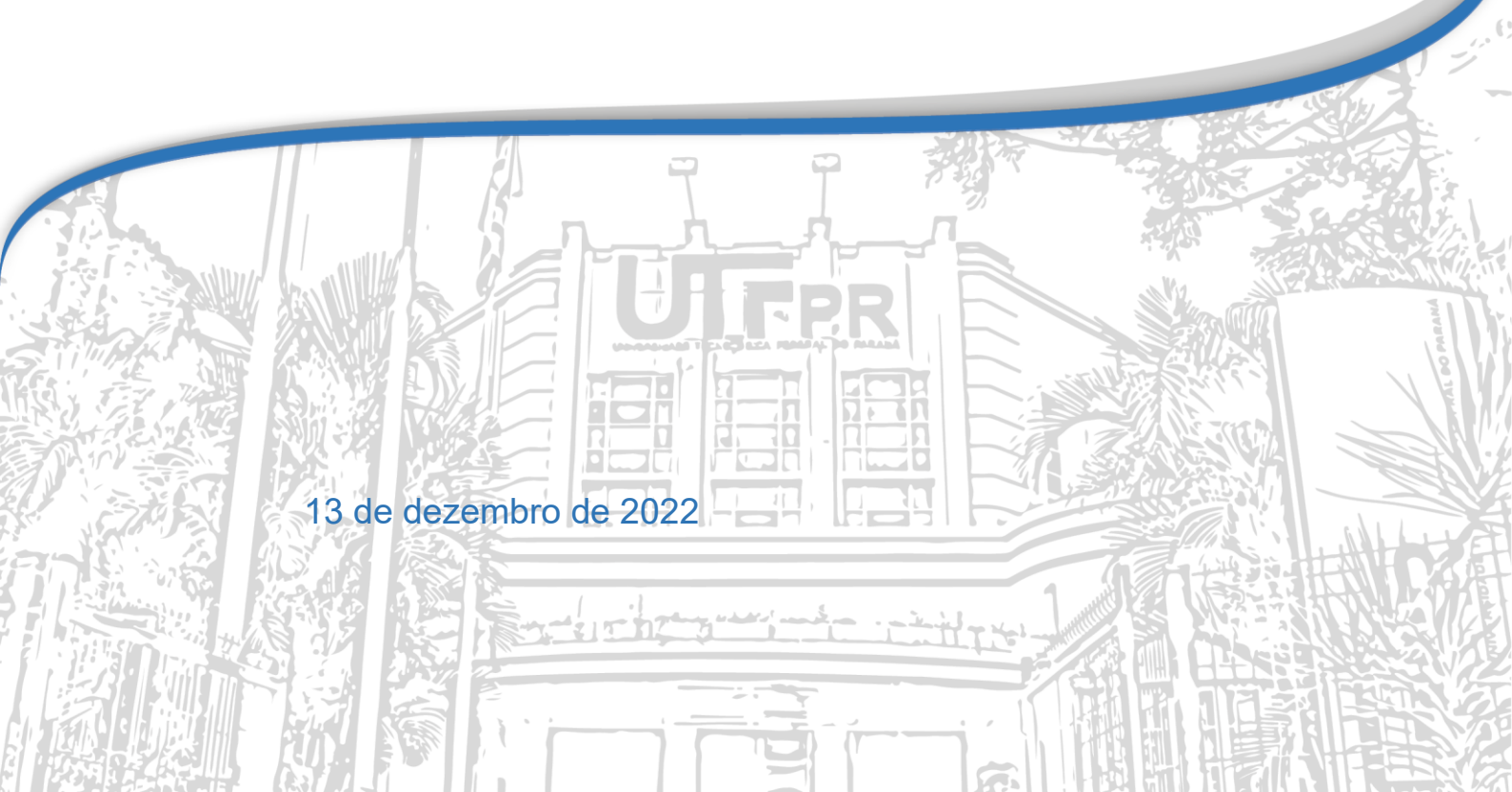




Relatório de Auditoria 202201-03

Ação: Avaliação da governança dos processos realizados através da modalidade “não se aplica”

13 de dezembro de 2022





**UNIVERSIDADE
TECNOLÓGICA FEDERAL
DO PARANÁ
CONSELHO
UNIVERSITÁRIO
AUDITORIA INTERNA**

**RELATÓRIO DE
AUDITORIA
n.º 202201-03**

Unidade examinada:
PROPLAD

Ação do PAINT:
Governança dos processos de
compras e contratações da
UTFPR.

Período de realização:
Junho a Novembro de 2022

**Restrições à execução dos
trabalhos:**
Não houve restrições.

**QUAL FOI O TRABALHO
REALIZADO?**

Verificar a regularidade das
despesas realizadas por meio da
modalidade “não se aplica”.

POR QUE ESTE TRABALHO FOI REALIZADO?

Este trabalho está elencado no PAINT/2022, quadro 4, item 1, como um dos trabalhos originados da avaliação de riscos e tem como escopo o de verificar, por meio de amostra de processos, a conformidade e a regularidade das despesas realizadas por meio da modalidade “não se aplica”, no exercício de 2021, a fim de aprimorar os processos de governança.

**QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA
AUDIN? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE
DEVERÃO SER ADOTADAS?**

Os exames realizados demonstraram que muitos dos processos realizados por meio da modalidade “não se aplica” poderiam subordinar-se ao processo normal de aplicação seguindo as etapas normais da despesa. Há espaço para aprimoramento do planejamento interno dos setores visando limitar o uso desse mecanismo, já que deve ser utilizado em ocasiões excepcionais.

A respeito dos processos de restituição, apesar de ter uma base de conhecimento disponibilizada no SEI desde 2018, muitos dos processos avaliados não seguiram todas as etapas estabelecidas na base, portanto, é necessário que os gestores fiquem atentos na hora de aprovar estas despesas.

Ainda, sobre as restituições, foram localizados diversos processos com favorecidos frequentes e, além disso, alguns possuíam finalidades correlatas. Vale lembrar que as restituições são restritas a processos que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação e caracterizam-se pela excepcionalidade, devendo ser utilizadas em situações pontuais nas quais o procedimento normal não possa ser aplicado.

No decorrer das análises foram identificadas duas situações em que foram adquiridos materiais permanentes por meio de processos de restituição. Foi recomendado que seja feita a avaliação e posterior incorporação desses bens ao patrimônio da UTFPR e que não ocorram mais episódios dessa natureza.

De modo geral, salienta-se a necessidade do aprimoramento dos controles internos, padronização de procedimentos e melhor planejamento interno, principalmente no que se refere às despesas realizadas por meio de restituições.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AP	Campus Apucarana
AUDIN	Auditoria Interna
CGU.....	Controladoria Geral da União
CHT	Complexo Hospital do Trabalhador
CM.....	Campus Campo Mourão
CNPJ.....	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COGETI	Coordenadoria de Gestão de Tecnologia da Informação
CP	Campus Cornélio Procópio
CRO-MG	Conselho Regional de Odontologia de Minas Gerais
CT	Campus Curitiba
DEOFI	Departamento de Orçamento e Finanças
DEPEX	Departamento de Extensão
DESEG	Departamento de Serviços Gerais
DETRAN-PR.....	Departamento de Trânsito do Paraná
DIRCOM	Diretoria de Gestão da Comunicação
DIRGRAD	Diretoria de Graduação
DIRGTI.....	Diretoria de Gestão de Tecnologia da Informação
DIRPLAD	Diretoria de Planejamento e Administração
DISAU	Divisão de Serviços Auxiliares
DV	Campus Dois Vizinhos
FB	Campus Francisco Beltrão
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
GP	Campus Guarapuava
IN.....	Instrução Normativa
IOF.....	Imposto sobre Operações Financeiras
LD.....	Campus Londrina
LTDA	Limitada
MCASP.....	Manual de Contabilidade Aplicada do Setor Público
MD.....	Campus Medianeira
MEC	Ministério da Educação
ND	Natureza de despesa
NE.....	Nota de empenho
OS	Ordem de Serviço
PAINT	Plano de Auditoria Interna Anual
PB	Campus Pato Branco
PDI.....	Plano de Desenvolvimento Institucional da UTFPR
PG	Campus Ponta Grossa
PJ	Pessoa Jurídica
PO	Procedimento Operacional
PPGEM.....	Programa de Pós-Graduação em Engenharia Mecânica e Materiais
PROLAB-CT	Laboratórios Acadêmicos da Graduação do Campus Curitiba da UTFPR
PROPLAD	Pró-Reitoria de Planejamento e Administração
PROPPG	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação
PROREC.....	Pró-Reitoria de Relações Empresariais e Comunitárias
RA.....	Relatório de Auditoria
RBGO	Referencial Básico de Governança Organizacional
RT	Reitoria
SA	Solicitação de Auditoria
SEF	Secretaria de Economia e Finanças
SEI/UTFPR.....	Sistema Eletrônico de Informação da UTFPR

SH	Campus Santa Helena
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCU	Tribunal de Contas da União
TD	Campus Toledo
TED	Termo de Execução Descentralizada
TI	Tecnologia da Informação
TRE-BA.....	Tribunal Regional Eleitoral da Bahia
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UTFPR.....	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
1.1. OBJETIVOS E ESCOPO DA AUDITORIA	7
2 RESULTADOS DOS EXAMES	8
2.1 ACHADOS DE AUDITORIA	13
2.1.1 Pagamentos de multas de trânsito realizados em favor do Departamento de Trânsito do Paraná (DETRAN-PR).....	13
2.1.2 Nota de empenho emitida tendo como favorecido o BANCO DO BRASIL SA.	15
2.1.3 Processos de reconhecimento de dívida no elemento de despesa incorreto	15
2.1.4 Processo de restituição à empresa referente à aquisição de container instalado na sede Ecoville	16
2.1.5 Processos de restituição referentes à aquisição de licença e assinaturas de softwares	18
2.1.6 Processos em desacordo com a base de conhecimento disponível no SEI.....	20
2.1.7 Processos de restituição com favorecidos frequentes	23
2.1.7.1 Processos de restituição do Campus Curitiba com favorecido frequente e com finalidade de confecção de protótipo relacionado a projeto.....	23
2.1.7.2 Processos de restituição do Campus Curitiba com favorecido frequente e com finalidade de aquisição de serviços e materiais para adequação da área da piscina e vestiários	25
2.1.7.3 Processos de restituição do Campus Curitiba com favorecido frequente e com finalidades correlatas (compra de materiais e aquisição de serviços para montagem de bancada experimental/ bancada de ensaios de corrosão/ tribocorrosão)	25
2.1.7.4 Processos de restituição do Campus Londrina com favorecido frequente e com finalidades correlatas (eliminação de formigas e parte hidráulica)	26
2.1.7.5 Processos de restituição do Campus Medianeira com favorecido frequente e identificação de aquisição de material permanente em um dos processos	27
2.1.7.6 Processos de restituição da Reitoria com favorecido frequente e identificação de assinatura de plataforma digital e impulsionamento de vídeo de campanha em redes sociais	27
2.2 BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO.....	28
2.2.1 Boas práticas internas	29
2.2.2 Boas práticas de outras instituições	29
3 RECOMENDAÇÕES E PLANOS DE AÇÃO	32
4 CONCLUSÃO	33
ANEXO I.....	35
1.1 MANIFESTAÇÕES DA UNIDADE EXAMINADA	35
1.2 ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA	35
ANEXO II	36
1 CONTABILIZAÇÃO DE BENEFÍCIOS	36

1 INTRODUÇÃO

Em atendimento à Ordem de Serviço OS202201, apresentam-se os resultados do trabalho de auditoria que tem como finalidade analisar a regularidade das despesas realizadas por meio da modalidade “não se aplica”.

De acordo com a lei, a regra para compras e contratações pela Administração Pública é por meio de licitação, salvo as exceções previstas na legislação (Art. 2º da Lei n.º 8.666/1993 e Art. 2º da Lei n.º 14.133/2021). Em alguns casos, como por exemplo, pagamento de bolsas, auxílios financeiros e diárias, a lei de licitação não é aplicável. No entanto, para poder gerar a nota de empenho no SIAFI há a necessidade de preenchimento do campo “modalidade de licitação”, que, nesses casos em que as despesas não estão sujeitas à licitação, é necessário selecionar a modalidade “não se aplica”. Ressalta-se, entretanto, que as despesas sujeitas à dispensa ou inexigibilidade não se encaixam nessa modalidade.

A caráter ilustrativo, listam-se abaixo algumas despesas não licitáveis que se enquadram na modalidade “não se aplica” no SIAFI:

- Aposentadorias, reserva remunerada e reformas;
- Auxílio financeiro a estudantes;
- Auxílio financeiro a pesquisadores;
- Auxílio-alimentação;
- Auxílio-transporte;
- Contratação por tempo determinado – pessoal civil;
- Contribuição a entidade fechada previdência;
- Contribuições;
- Despesas de exercícios anteriores;
- Diárias;
- Indenizações e Restituições;
- Obrigações tributárias e contributivas;
- Outras despesas de mesma natureza e similares.

Por se tratar de despesas que não estão sujeitas ao processo licitatório é necessário verificar quais despesas são enquadradas nessa situação, bem como a regularidade destas despesas, principalmente quando se observam aquelas realizadas por meio de restituição e indenização, as quais não há uma legislação específica que regulamente a utilização desta rubrica. De acordo com a [base de conhecimento do SEI](#), os processos restituição/reembolso/ressarcimento referem-se às situações nas quais o servidor que, utilizando recursos próprios, efetuou despesa eventual na aquisição de materiais de consumo, serviços e inscrições em eventos, inclusive internacionais. Ainda, conforme a base, esse tipo de situação é considerado excepcional em razão de ter ocorrido impedimento de realizar a compra pelos mecanismos da instituição.

Por se tratar de despesa excepcional e não possuir legislação específica que trate do tema, o julgamento de quais situações se enquadram na excepcionalidade acaba sendo subjetivo e quem avalia se a despesa será paga ou não é o ordenador de despesas. No âmbito dos campi, a aprovação destas despesas é feita pelo Diretor de Planejamento e Administração.

Encontra-se no [Manual de Suprimento de Fundos do Conselho Regional de Odontologia de Minas Gerais](#) uma definição do que são despesas excepcionais e entendemos que esta definição vai ao encontro com a questão da excepcionalidade que deve ser considerada antes da realização

de uma despesa através de um processo de Restituição/Ressarcimento. Segue, abaixo, o conceito descrito pelo CRO-MG:

“As Despesas Excepcionais são compreendidas por despesas eventuais cuja realização reúna elementos indicativos de urgência (não podem ser submetidas ao processo ordinário de compras, sob pena de frustrar em todo ou em parte o funcionamento do órgão) e que o montante seja considerado como de pequeno vulto, bem como adiantamentos para realização de viagens de servidores que exijam pronto pagamento em espécie. É importante observar que a despesa ora citada apresenta compatibilidade com o Suprimento de Fundos quando da comunhão dos elementos “não recorrência”; “urgência” e “pequeno vulto”. A observação desses elementos isolados ou de parte desses descaracteriza a despesa e está sujeito a glosa.”

Neste sentido, no [Relatório de Auditoria realizado no exercício de 2018 \(RA201807-01\)](#), a AUDIN já havia apontado que, assim como o Suprimento de Fundos, as despesas realizadas por meio de indenizações e restituições (reembolsos) são restritas a processos que não possam submeter-se ao processo normal de aplicação seguindo as etapas normais da despesa, que são: fixação, empenho, liquidação e pagamento. Sendo assim, a definição do CRO-MG nos traz diversos elementos que permitem compreender o conceito de despesa excepcional e em quais situações pode ser utilizada.

Ainda, nesse mesmo exercício de 2018, foi criada e disponibilizada no SEI a base de conhecimento para os processos realizados por meio de restituições/ ressarcimentos com o intuito de regulamentar esse tipo de pagamento, pois passou a exigir autorização prévia antes da realização da despesa. Reforça-se acerca da recomendação do RA 201807-01, qual seja:

“Utilizar excepcionalmente a Restituição/Ressarcimento; classificar sua despesa no subelemento adequado e disponibilizar, no sistema SEI, a íntegra dos documentos do referido processo. Quando possível, exigir orçamentos e emitir nota de empenho em nome do beneficiário, salvo quando devidamente justificados.”

Posto isto, esse trabalho também avaliou especificamente as despesas realizadas por meio de processos de reembolso/ restituição a fim de verificar se as recomendações realizadas em 2018 continuam sendo observadas.

Conforme o planejamento estratégico da UTFPR, o [Plano de Desenvolvimento Institucional \(PDI 2018-2022\)](#), eixo n.º 1, trata do Planejamento e avaliação institucional, a saber:

Figura 1 – Eixo 1 Planejamento e avaliação institucional.

1.5	Definir diretrizes básicas para padronizar processos e desburocratizar procedimentos na Universidade, adequando sistemas informatizados
Responsável: Reitoria	
Colaboradores: Pró-Reitorias / Diretorias de Gestão	
Período: Permanente	

Fonte: PDI 2018-2022.

Dessa forma, o escopo deste relatório de auditoria está alinhado ao PDI 2018-2022 da UTFPR, macro objetivo: “1.5 Definir diretrizes básicas para padronizar processos e desburocratizar procedimentos na Universidade, adequando sistemas informatizados”.

Para a realização dos trabalhos, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: análise documental; indagação escrita (por meio do envio de solicitações de auditoria); indagação oral;

e correlação dos dados obtidos. Registra-se que não houve restrições nem limitações à realização deste trabalho.

Por fim, as informações fornecidas pelos auditados, sejam aquelas oriundas de sistemas informatizados, sejam as preenchidas manualmente, podem representar uma limitação à auditoria, na medida em que a validação dos achados apresentados depende da confiabilidade e da completude das informações apresentadas, razão pela qual propõe-se preliminarmente o encaminhamento do relatório aos comentários dos gestores.

1.1. OBJETIVOS E ESCOPO DA AUDITORIA

Esta auditoria tem como objetivo verificar, por meio de amostra de processos, a conformidade e a regularidade das despesas realizadas por meio da modalidade “não se aplica” no exercício de 2021.

Para fazer a análise de acordo com o escopo que foi delimitado, foi extraído, do Tesouro Gerencial, um relatório com todas as despesas empenhadas e pagas no exercício de 2021. Foram, então, selecionadas as despesas empenhadas na modalidade “Não se aplica”.

O escopo limita-se à análise dos processos que possuem como Natureza de Despesa Detalhada o item “Restituições ou Indenizações”; que tenham como Natureza de Despesa o item “Obrigações Tributárias e Contributivas” e tenham como favorecido o “Departamento de Trânsito do Paraná (Detran-PR)”; bem como os processos que possuem como Natureza de Despesa os itens: “Material de Consumo”, “Equipamentos e Material Permanente”, “Auxílio Financeiro a Pesquisadores” e “Contribuições”. Não foram analisados os processos que possuem naturezas de despesa relacionadas a folha de pessoal, pois são despesas obrigatórias que já possuem suas normas específicas e, por sua característica, não são passíveis de realização por meio de processos licitatórios.

A definição do escopo mencionado acima deu-se pelos seguintes critérios:

- processos que possuem como Natureza de Despesa o item “Obrigações Tributárias e Contributivas” e tenham como favorecido o “Departamento de Trânsito do Paraná (DETRAN-PR)”: este item foi selecionado para fazer parte do escopo com o objetivo de verificar se todas as despesas pagas para o DETRAN-PR são de responsabilidade da Universidade ou de pessoas físicas, como no caso de multas;
- processos que possuem como Natureza de Despesa os itens: “Material de Consumo”, “Equipamentos e Material Permanente” e “Auxílio Financeiro a Pesquisadores”: os itens mencionados foram selecionados para fazer parte do escopo, pois as naturezas de despesa que contemplam material de consumo, equipamentos e material permanente devem seguir o rito normal de compras, passando por todos os estágios da despesa. Já os processos de auxílio financeiro a pesquisadores foram escolhidos a fim de verificar o alinhamento com o art. 5º da [Instrução Normativa Conjunta PROPPG/ PROREC/ PROPLAD nº 1 de 8 de abril de 2022](#). Apesar da IN ser de 2022, a análise nos processos visou averiguar a possível existência de pagamentos com valores acima do padrão estabelecido;
- processos que possuem como Natureza de Despesa Detalhada o item “Restituições ou Indenizações”: estes processos foram selecionados para fazer parte do escopo devido à sua alta materialidade e tendo em vista que no Relatório de Auditoria RA201807-01 já havia sido colocada a recomendação de uso excepcional deste mecanismo;
- processos que possuem como Natureza de Despesa Detalhada o item “Restituições ou Indenizações” e que tenham favorecidos repetidos. Uma segunda análise referente aos processos de restituição foi realizada, pois através dos exames percebeu-se que muitos

processos tinham favorecidos frequentes. Devido à alta materialidade de indenizações e restituições identificadas, bem como ao fato de que este tipo de processo deve ser utilizado em caráter de exceção, entendeu-se relevante a avaliação baseada em riscos de gestão. Para a seleção da amostra, foi adotado o seguinte critério: identificação de mesmo favorecido em três ou mais processos.

O presente trabalho de auditoria visa à obtenção e à avaliação de evidências para verificar se certas atividades operacionais ou financeiras de um objeto de auditoria selecionado obedecem às condições, às regras e aos regulamentos a ele aplicáveis. Essa avaliação é denominada Auditoria de Conformidade ou *Compliance*.¹

Vale ressaltar a importância da padronização nos processos realizados por meio da modalidade “não se aplica” na UTFPR, pois, conforme já mencionado, trata-se de despesas que não estão sujeitas ao processo licitatório, não possuem legislação específica e passam por uma avaliação subjetiva na hora de serem aprovadas. Apesar da subordinação administrativa que os *campi* possuem, deve-se observar a subordinação técnica existente na Instituição, ou seja, os procedimentos devem seguir as normas estabelecidas pela PROPLAD e Reitoria de forma a assegurar a governança institucional.

2 RESULTADOS DOS EXAMES

Neste tópico são apresentados os achados de auditoria bem como as boas práticas de gestão, seja da instituição, seja de outras entidades ou exemplos de gestão e governança institucional.

Após realizar a seleção descrita no capítulo anterior, foram filtrados todos os processos que possuíam como Natureza de Despesa o item “Obrigações Tributárias e Contributivas” e tinham como favorecido o “Departamento de Trânsito do Paraná (DETRAN-PR)” a fim de se verificar quais despesas foram pagas para o órgão. Em seguida, foram selecionados todos os processos que possuíam como Natureza de Despesa os itens: “Material de Consumo” e “Equipamentos e Material Permanente”.

Para analisar os processos que possuíam como Natureza de Despesa o item “Auxílio Financeiro a Pesquisadores” foi aplicado um filtro selecionando todos os processos com essa natureza de despesa e depois foi realizada uma classificação decrescente por valor empenhado com o intuito de averiguar a possível existência de processos com valor acima de R\$ 12.000,00. Este valor foi definido levando-se em consideração o art. 5º da [Instrução Normativa Conjunta PROPPG/ PROREC/ PROPLAD nº 1 de 8 de abril de 2022](#). Como já mencionado, apesar da IN ser de 2022 e os processos analisados pertencerem ao exercício de 2021, a análise visou apurar a possível existência de pagamentos com valores acima do padrão estabelecido no art. 5º da IN. Foi localizado somente um processo com essa característica.

O quadro 1, abaixo, traz a relação de processos que foram analisados conforme os critérios mencionados:

¹ Definição adaptada do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal pág. 14.

Quadro 1: Relação de processos analisados, exceto os de despesas com restituições

Campus	Processo SEI	Elemento de Despesa
AP	23064.027921/2021-11	Obrigações Tributárias e Contributivas
AP	23064.042215/2021-91	Obrigações Tributárias e Contributivas
AP	23064.050758/2021-82	Obrigações Tributárias e Contributivas
CM	23064.012261/2021-66	Obrigações Tributárias e Contributivas
CP	23064.001863/2021-98	Obrigações Tributárias e Contributivas
CP	23064.054839/2021-51	Obrigações Tributárias e Contributivas
CT	23064.023263/2018-85	Obrigações Tributárias e Contributivas
DV	23064.019733/2021-10	Obrigações Tributárias e Contributivas
GP	23064.031548/2018-90	Obrigações Tributárias e Contributivas
MD	23064.035976/2021-97	Obrigações Tributárias e Contributivas
PB	23064.047251/2021-41	Obrigações Tributárias e Contributivas
PG	23064.033805/2021-23	Obrigações Tributárias e Contributivas
SH	23064.047467/2021-15	Obrigações Tributárias e Contributivas
TD	23064.043108/2021-81	Obrigações Tributárias e Contributivas
CT	23064.026634/2021-86	Material de Consumo
CT	23064.026634/2021-86	Material de Consumo
MD	23064.045528/2020-11	Equipamentos e Material Permanente
LD	23064.040413/2020-30	Material de Consumo
CP	23064.041896/2021-71	Auxílio a Pesquisadores

Fontes: AUDIN – Consolidação do Relatório Extraído do Tesouro Gerencial e SEI/UTFPR

Na tabela extraída do [Relatório de Gestão de 2021](#) temos, por campus, o total de gastos com custeio em todas as fontes de recurso (convênios, tesouro e recursos próprios). Foi realizada, então, a consolidação de todas as despesas realizadas na rubrica 339093 (que se refere a indenizações e restituições) e foi elaborada a tabela 1.

Em relação à Reitoria é mister salientar que as despesas com pessoal não faziam parte do escopo analisado, porém a tabela disponibilizada no Relatório de Gestão 2021 trazia essas despesas no montante total. Para sanar esta questão, foi extraído um relatório a partir do Tesouro Gerencial excluindo estas despesas a fim de incluir a Reitoria com o mesmo padrão de gastos dos campi conforme tabela abaixo:

Tabela 1: Total de gastos com despesas de custeio e total de gastos com despesas referentes a indenizações e restituições por campus

Campus	Valor total de gastos com custeio	Valor total de gastos com restituições	%
Apucarana	4.426.216,05	13.522,99	0,31%
Campo Mourão	3.955.308,85	26.553,30	0,67%
Cornélio Procopio	6.609.776,68	41.514,17	0,63%
Curitiba	24.290.720,80	331.479,79	1,36%
Dois Vizinhos	6.314.753,32	14.420,91	0,23%
Francisco Beltrão	2.617.788,88	1.196,29	0,05%
Guarapuava	2.260.365,09	3.318,32	0,15%
Londrina	5.215.494,59	15.000,12	0,29%
Medianeira	4.935.888,77	13.353,63	0,27%
Pato Branco	8.330.508,31	78.804,78	0,95%
Ponta Grossa	7.373.559,28	159.332,69	2,16%

Campus	Valor total de gastos com custeio	Valor total de gastos com restituições	%
Reitoria	45.219.057,61	25.867,79	0,06%
Santa Helena	2.419.097,29	718,74	0,03%
Toledo	3.748.636,78	13.034,00	0,35%
Total	127.717.172,30	738.117,52	0,58%

Fontes: Elaborado pela AUDIN a partir do Relatório de Gestão 2021 e Tesouro Gerencial

Na tabela 1, podemos observar que o valor total de gastos com restituições e indenizações foi de R\$ 738.117,52 o que representa 0,58% do total de gastos totais com custeio. O padrão de despesas totais com indenizações e restituições foi menor que o apontado relatório de auditoria de 2018, pois, apesar de termos excluído da tabela 1 os gastos da Reitoria com despesas de pessoal (que estavam presentes na tabela apresentada em 2018), ainda assim o somatório foi menor. Isso demonstra que, à primeira vista, os campi vêm atendendo à recomendação de utilizar excepcionalmente a Restituição/Ressarcimento. Uma análise mais detalhada desta questão será realizada na descrição dos achados.

Ao fazer a relação do valor total de gastos com restituições com o valor total de gastos com custeio por campus, verifica-se que os campi Apucarana, Dois Vizinhos, Francisco Beltrão, Guarapuava, Londrina, Medianeira, Reitoria, Santa Helena e Toledo tiveram percentuais de gasto abaixo da média geral (0,58%), com destaque para Francisco Beltrão (0,05%), Reitoria (0,06%) e Santa Helena (0,03%), que apresentaram os menores percentuais.

Já os campi Campo Mourão, Cornélio Procopio, Curitiba, Pato Branco e Ponta Grossa tiveram percentuais de gasto acima da média geral (0,58%), com destaque para Curitiba (1,36%), Pato Branco (0,95%) e Ponta Grossa (2,16%), que apresentaram os maiores percentuais. Aqui é importante ressaltar que os campi devem avaliar quais despesas estão sendo realizadas por meio de restituições/ ressarcimentos, pois conforme já mencionado pela AUDIN, no relatório de 2018: *“A realização dessas despesas deve observar os mesmos princípios que regem a Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como ao princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública.”*

Há, ainda, de se levar em consideração os critérios também apontados no relatório de 2018 a respeito da questão da excepcionalidade:

“É importante frisar que as sistemáticas de indenizações e restituições (reembolsos), assim como as de Suprimento de Fundos, são restritas a processos que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação (fixação, empenho, liquidação e pagamento). Elas caracterizam-se pela excepcionalidade, pois a regra na administração pública é a execução da despesa em todos os estágios previstos na legislação. Assim, as indenizações e restituições (reembolsos) devem ser utilizadas em situações específicas nas quais o procedimento normal não possa ser aplicado.”

Desta forma, reforça-se que os campi que tiveram percentual de gastos acima da média, principalmente aqueles três que obtiveram os percentuais mais elevados, revejam os seus procedimentos internos e procurem seguir todas as etapas descritas na base de conhecimento do SEI a fim de, eventualmente, limitar as despesas nesta rubrica.

Para definir a amostra que seria analisada referente aos processos que possuíam como Natureza de Despesa Detalhada o item “Restituições ou Indenizações” foi adotado o critério de materialidade e foram selecionados os processos com valor empenhado igual ou superior a R\$

5.000,00. Abaixo encontra-se a tabela com a relação dos processos de restituição que foram averiguados:

Tabela 2: Relação de processos de restituição analisados

Campus	Processo SEI	Valor	Finalidade
CT	23064.035833/2021-85	13.684,45	Taxa publicação
RT	23064.053769/2021-14	13.331,96	Diversos
PG	23064.047619/2021-71	12.801,55	Taxa publicação
PG	23064.029538/2021-90	12.720,12	Taxa publicação
CT	23064.037818/2021-71	12.323,48	Taxa publicação
CT	23064.037817/2021-27	11.229,31	Taxa publicação
CT	23064.010961/2021-16	10.740,04	Taxa publicação
CT	23064.046803/2021-02	10.705,85	Taxa publicação
PG	23064.024456/2021-59	10.532,59	Taxa publicação
CT	23064.002473/2021-35	10.428,96	Taxa publicação
PG	23064.038466/2021-71	10.342,30	Taxa publicação
PG	23064.037900/2021-04	10.163,68	Taxa publicação
PG	23064.043768/2021-61	9.915,08	Taxa publicação
CT	23064.031775/2021-11	9.194,33	Taxa publicação
PG	23064.046099/2021-80	9.131,49	Taxa publicação
PB	23064.039926/2021-89	8.513,71	Taxa publicação
CT	23064.044224/2021-17	8.016,38	Taxa publicação
CT	23064.039032/2021-99	7.772,80	Taxa publicação
CT	23064.029155/2021-11	7.526,01	Taxa publicação
PB	23064.036909/2021-90	7.478,51	Taxa publicação
PB	23064.050581/2021-14	7.413,00	Taxa publicação
CT	23064.039380/2021-66	7.187,50	Diversos
PG	23064.032362/2021-53	6.949,14	Taxa publicação
PG	23064.032978/2021-24	6.842,56	Taxa publicação
PG	23064.011713/2021-92	6.176,15	Taxa publicação
CP	23064.047664/2021-26	6.149,50	Taxa publicação
CT	23064.046053/2021-61	5.998,75	Taxa inscrição
CT	23064.043696/2021-52	5.945,73	Taxa publicação
CP	23064.043310/2021-11	5.670,00	Taxa publicação
CT	23064.029706/2021-47	5.343,97	Taxa publicação
PB	23064.052686/2021-16	5.214,47	Taxa publicação
RT	23064.053769/2021-14	2.232,71	Diversos

Fontes: AUDIN – Consolidação do Relatório Extraído do Tesouro Gerencial e SEI/UTFPR

Observação: O último processo listado na tabela acima, apesar de ter valor empenhado menor que R\$ 5.000,00, fez parte do escopo porque foi registrado dentro do processo SEI 23064.053769/2021-14 no momento de fazer o registro de empenho. Ao fazer a verificação, foi identificado que o processo original era o de número 23064.053778/2021-13, porém manteve-se no escopo por ter mesmo favorecido e finalidade correlata à constatada no processo SEI 23064.053769/2021-14.

Assim como na análise feita no [Relatório de Auditoria realizado no exercício de 2018 \(RA201807-01\)](#), observou-se que a maioria dos processos de restituição com maior materialidade referem-se a processos de pagamento de taxas de publicação de artigos. Aqui vale salientar que existem orientações internas para o pagamento destas despesas por meio de

restituição, como, por exemplo, o disposto nos artigos 6º e 7º da [INSTRUÇÃO NORMATIVA PROPPG/PROPLAD UTFPR nº 2, de 09 de junho de 2021](#):

Art. 6º As despesas com inscrição em evento científico-acadêmico internacional e publicação em revista internacional deverão ocorrer, preferencialmente, por meio de restituição (elemento de despesa 339093), seguindo a base do conhecimento SEI – Sistema Eletrônico de Informações: [Orçamento e Finanças: Restituição/Reembolso/Ressarcimento](#) (Necessário estar logado no sistema para acessar a base).

Art. 7º Os serviços de revisão e/ou editoração de artigos científicos para língua estrangeira deverão ocorrer, preferencialmente, por meio de restituição (elemento de despesa 339093), seguindo a base do conhecimento SEI [Orçamento e Finanças: Restituição/Reembolso/Ressarcimento](#) (Necessário estar logado no sistema para acessar a base).

Conforme descrito anteriormente no item 1.1 (que apresentou os objetivos e escopo da auditoria), uma segunda análise referente aos processos de restituição foi realizada. A amostra foi selecionada adotando o critério de identificação de mesmo favorecido em três ou mais processos.

Nos exames realizados foram identificados alguns processos que possuíam o mesmo favorecido, porém eram processos de restituição referentes ao pagamento de: taxa de inscrição em eventos científicos nacionais e internacionais; taxa de publicação de artigos em periódicos científicos nacionais e internacionais; pagamento de tradução de artigo científico; e despesas identificadas como emergenciais que justificam a realização da despesa por meio de restituição.

O foco da análise, portanto, foram os processos que possuíam finalidade diversa das citadas no parágrafo anterior. O quadro 2, abaixo, traz a relação completa dos processos verificados:

Quadro 2: Relação de processos de restituição com identificação de mesmo favorecido em três ou mais pagamentos

Campus	Processo SEI	Campus	Processo SEI
CT	23064.026887/2021-50 23064.035279/2021-36 23064.017189/2021-63 23064.043035/2021-27 23064.014214/2021-57 23064.042550/2021-90	PB	23064.011925/2021-70 23064.015460/2021-26 23064.015419/2021-50 23064.042026/2021-19 23064.018419/2021-10 23064.051666/2021-10 23064.058728/2021-14
CT	23064.039664/2021-52 23064.035926/2021-18 23064.002081/2021-76 23064.004361/2021-19	PG	23064.028138/2021-67 23064.052553/2021-31 23064.052556/2021-75 23064.052560/2021-33
CT	23064.016476/2021-56 23064.027483/2021-83 23064.040726/2021-79 23064.043234/2020-54	PG	23064.058168/2021-06 23064.023963/2021-75 23064.058561/2021-91
LD	23064.029910/2021-68 23064.042939/2021-35 23064.036822/2021-12	PG	23064.053125/2021-26 23064.048266/2021-27 23064.047259/2021-16

Campus	Processo SEI	Campus	Processo SEI
	23064.058810/2021-49 23064.040000/2021-36 23064.005250/2021-20		
LD	23064.019386/2021-17 23064.027104/2021-55 23064.052900/2021-26	RT	23064.043947/2020-18 23064.015524/2021-99 23064.050187/2021-86
MD	23064.024095/2021-41 23064.055166/2021-57 23064.018787/2021-50 23064.016946/2021-81	RT	23064.002532/2021-75 23064.015756/2021-47 23064.047349/2021-07

Fonte: AUDIN – Consolidação do Relatório Extraído do Tesouro Gerencial

2.1 ACHADOS DE AUDITORIA

2.1.1 PAGAMENTOS DE MULTAS DE TRÂNSITO REALIZADOS EM FAVOR DO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO PARANÁ (DETRAN-PR).

Foram analisados os processos que tinham como favorecido o Departamento de Trânsito do Paraná (Detran-PR) e foram identificados 14 processos, a saber:

Quadro 3: Relação de processos tendo como favorecido o Departamento de Trânsito do Paraná (Detran-PR)

Campus	Processo SEI	Finalidade
AP	23064.027921/2021-11	Pagamento de licenciamento
AP	23064.042215/2021-91	Pagamento de taxa de transferência de veículo doado
AP	23064.050758/2021-82	Pagamento de taxa de vistoria de veículo doado
CM	23064.012261/2021-66	Pagamento de licenciamento e multas
CP	23064.001863/2021-98	Pagamento de licenciamento
CP	23064.054839/2021-51	Pagamento de taxa de transferência de veículo doado
CT	23064.023263/2018-85	Pagamento de licenciamento e multas
DV	23064.019733/2021-10	Pagamento de licenciamento
GP	23064.031548/2018-90	Pagamento de licenciamento
MD	23064.035976/2021-97	Pagamento de licenciamento
PB	23064.047251/2021-41	Pagamento de licenciamento
PG	23064.033805/2021-23	Pagamento de licenciamento
SH	23064.047467/2021-15	Pagamento de licenciamento
TD	23064.043108/2021-81	Pagamento de licenciamento e multas

Fontes: AUDIN – Consolidação do Relatório Extraído do Tesouro Gerencial e SEI/UTFPR

Conforme quadro 4, foram localizados três processos em que foram efetuados pagamentos de multas de trânsito para o DETRAN-PR. A [Ordem de Serviço nº 4, de 21 dezembro de 2016](#), que dispõe sobre as normas e procedimentos para utilização, manutenção e controle de veículos oficiais da UTFPR nos traz, em seu artigo 36, inciso VII, que “é de responsabilidade dos Motoristas Oficiais, terceirizados e eventuais arcar com possível multa de trânsito advinda para a UTFPR, e referente ao momento em que estava dirigindo o veículo”.

Quadro 4: Relação de processos em que houve o pagamento de multas de trânsito

Campus	Processo SEI
CM	23064.012261/2021-66
CT	23064.023263/2018-85
TD	23064.043108/2021-81

Fonte: SEI/UTFPR

Na Solicitação de Auditoria (SA 202201-02), enviada em 07/07/2022 aos gestores, foram detalhadas as inconsistências encontradas nos referidos processos e a seguir será detalhada cada uma das situações:

Em relação ao processo 23064.012261/2021-66, do Campus Campo Mourão, foi identificado o pagamento de multa no valor de R\$ 131,46 referente ao veículo Astra Placa AOV 8503. A infração ocorreu em 14/05/2019, quando o veículo era conduzido por um motorista terceirizado.

Em resposta à SA, o gestor informou que, no ano de 2019, quando identificada a infração, o motorista foi notificado para "apresentação de condutor", conforme relatado no documento SEI 2003097, porém, neste período, os pagamentos referentes às taxas do ano 2019 já haviam sido realizados ao DETRAN-PR e, como não ocorreram demais notificações com a aplicação da penalidade de multa, somente no início de 2020 foi constatado que o veículo Astra constava com "autuações notificadas", conforme documento SEI 1295001. O gestor também ressalta que, nessa data, o contrato com a empresa terceirizada já havia sido encerrado e, devido à atipicidade do cenário de 2020, não foi recebido pelo DESEG-CM o boleto enviado com a imposição do pagamento da multa e, desta forma, a quitação foi realizada somente em 2021.

Diante do exposto, o gestor justifica por que não houve o acionamento da empresa tempestivamente, visto que neste íterim a instituição ainda aguardava pela manifestação do motorista terceirizado à época, vinculado à empresa que possuía contrato com a Universidade, e efetivo lançamento da penalidade pelo DETRAN-PR. Assim, no caso em tela, segundo a administração, acredita-se que o dano decorrente pelo não pagamento da multa, seria maior do que a realização da despesa com ônus assumido pela instituição e, por fim, a direção ressalta que esse foi um caso de exceção, culminado pelos fatores já discorridos, sendo prática do DESEG-CM o monitoramento frequente da utilização da frota do campus.

Já em relação ao processo SEI 23064.023263/2018-85, do Campus Curitiba, foi identificado o pagamento de uma multa no valor de R\$ 957,70. Conforme as verificações realizadas, o servidor responsável pela infração já estava aposentado na ocasião da cobrança e o prazo já havia prescrito conforme informado no despacho da DISAU-CT, de 02/12/2021, (Documento 2429661 do processo SEI 23064.035474/2021-66). Quando questionados por meio da SA quais os motivos da infração ter sido cometida, em 13/11/2015, e somente em 2021 ter sido cobrada do responsável, a gestão respondeu que a infração ocorreu em 2015. Porém, na época, o motorista entrou com recurso e o prazo do recurso se estendeu e, somente em 2021, a multa foi cobrada da UTFPR, pois a Polícia Federal não aceitou o referido recurso.

Sobre o processo 23064.043108/2021-81, do Campus Toledo, foi identificado o pagamento de multas no valor total R\$ 663,38 referente ao veículo Fluence AXY2270. Em resposta à SA, o gestor informou que com a pandemia e o início do trabalho remoto, a distribuição das correspondências aos departamentos por vezes foi prejudicada e o DESEG-TD não recebeu a notificação de infração a tempo de apresentar o condutor e conceder-lhe prazo de defesa. Sendo assim, em função de não poder mais conceder o direito de ampla defesa à pessoa autuada, a administração entendeu a situação como excepcional e arcou com a despesa. Ainda, foi

informado que não houve a necessidade de abertura de formal de identificação do condutor, pois por meio do sistema de controle da frota foi possível fazê-lo. Entretanto, ao tomar ciência da situação, o prazo concedido pelo Departamento de Trânsito já havia expirado.

Considerando os achados e as justificativas apresentadas pelos campi acima vale ressaltar que no [Relatório de Auditoria nº 02/2012](#) desta AUDIN havia a seguinte recomendação:

“Recomenda-se que os campus que utilizem de serviço de despachante deixem de fazê-lo, sob o prisma da economicidade, e passem a realizar acompanhamento dos vencimentos do licenciamento anual e seguro obrigatório, inclusive multas e pontuação na CNH dos condutores, por meio de controle próprio.”

Portanto, em 2012, já havia a recomendação de aprimoramento de um controle próprio das taxas relacionadas ao DETRAN-PR, inclusive multas. No entanto, nos três processos em que houve o pagamento de multas é possível verificar que ainda há uma fragilidade nos controles, pois todas as infrações foram identificadas com certo atraso pela administração e, ao analisar as justificativas apresentadas, percebe-se que há ainda a necessidade de aperfeiçoamento, tempestividade e padronização nos procedimentos.

2.1.2 NOTA DE EMPENHO EMITIDA TENDO COMO FAVORECIDO O BANCO DO BRASIL SA.

Nas análises realizadas, verificou-se que o processo 23064.041896/2021-71, do Campus Cornélio Procópio, tratava-se de auxílio financeiro a pesquisadores e teve empenhado o valor de R\$ 26.902,83. A nota de empenho (2021NE000213) foi emitida tendo como favorecido o BANCO DO BRASIL SA. De acordo com o item 2.2, da [macrofunção 021213 do manual do SIAFI](#), cada nota de empenho está associada a um único favorecido e, conforme **item 3.2.2.7.1**, serão ressalvados os casos em que a individualização do nome do credor no documento NE se torna operacionalmente impraticável.

No Relatório de Auditoria de 2018, a AUDIN já havia identificado notas de empenho emitidas no CNPJ do Banco do Brasil S/A ao invés de serem emitidas em nome dos beneficiários e já havia ressaltado sobre as regras estabelecidas pela macrofunção 021213 do manual do SIAFI conforme parágrafo anterior.

Em sua manifestação, a gestão informou que está alinhando e reforçando alguns fluxos, dentre eles, a individualização do credor na nota de empenho, ressalvados os casos em que operacionalmente seja inviável, com vistas a otimizar o controle das informações. Com esse foco, disseram que esperam otimizar o ponto abordado na solicitação de auditoria.

2.1.3 PROCESSOS DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA NO ELEMENTO DE DESPESA INCORRETO

Nos exames realizados, verificou-se que os processos 23064.040793/2018-98 e 23064.033170/2021-64 do Campus Curitiba tratam de reconhecimento de dívidas de exercícios anteriores.

Sobre o tema, o art. 37, da [Lei nº 4.320/1964](#), aduz o seguinte:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Ainda, de acordo com o [Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público \(MCASP – 8ª Edição\)](#), que se encontrava vigente no exercício de 2021, revela o que segue:

Sempre que o empenho se tratar de despesas cujo fato gerador ocorreu em exercícios anteriores, deve-se utilizar o elemento 92, sem exceções, não eximindo a apuração de responsabilidade pelo gestor, se for o caso. O elemento 93 deve ser utilizado para despesas orçamentárias com indenizações, exclusivas das trabalhistas, e restituições, devidas por órgãos e entidades a qualquer título, inclusive devolução de receitas quando não for possível efetuar essa devolução mediante a compensação com o crédito correspondente, bem como outras despesas de natureza indenizatória não classificadas em elementos de despesas específicos. O elemento de despesa específico deve ser utilizado na maioria das despesas cujo fato gerador tenha ocorrido no exercício, possibilitando o conhecimento do objeto das despesas da entidade. Já o uso dos elementos 92 e 93 são utilizados eventualmente.

Nos processos analisados, verificou-se que foi utilizado o elemento de despesa 93 ao invés do 92. A base de conhecimento disponível no SEI especifica que “*no Sistema Corporativo, em "Sistema de Orçamento e Gestão", emitir requisição de empenho na natureza de despesa correspondente à situação apresentada, assim, tratando-se de despesas de exercício anterior emitir requisição na ND 339092 __.*”

Quadro 5: Relação de processos de reconhecimento de dívida que utilizaram o elemento de despesa incorreto

Campus	Processo SEI
CT	23064.040793/2018-98
CT	23064.033170/2021-64

Fonte: SEI/UTFPR

No Relatório de Auditoria de 2018 já havia a recomendação da AUDIN para que a classificação das despesas fosse registrada no subelemento adequado. Portanto, é importante que esta recomendação seja vista com mais atenção pela administração a fim de não incorrer mais neste erro.

Em resposta à SA, o gestor informou que serão observados os apontamentos em eventuais situações semelhantes futuras.

2.1.4 PROCESSO DE RESTITUIÇÃO À EMPRESA REFERENTE À AQUISIÇÃO DE CONTAINER INSTALADO NA SEDE ECOVILLE

Nos exames realizados constatou-se, no processo 23064.037559/2021-89, o pagamento de R\$ 53.790,00 via restituição para uma empresa referente à aquisição de container instalado na Sede Ecoville. Ao analisar as justificativas inseridas no processo, verificou-se que a PROPLAD considerou a aquisição como uma despesa de custeio, porém acredita-se que o material adquirido se enquadra em uma **despesa de capital** (natureza de despesa 449052) conforme especificação contida no Painel de Preços do Ministério da Economia (documento SEI 2313082).

Em resposta à solicitação de auditoria a gestão relatou que, para o funcionamento da lanchonete, existia a obrigatoriedade de a contratada fornecer o container com toda a estrutura interna a fim de desempenhar suas atividades, dentro das exigências sanitárias.

A DIRPLAD-CT informou também que o respectivo container-lanchonete foi instalado na Sede Ecoville entre os Blocos L e M, o qual foi fornecido pela própria empresa. Tempos depois foi construída pela UTFPR Campus Curitiba, a cobertura entre os blocos, sendo importante frisar que, quando a cobertura foi construída, a previsão do contrato seria para 60 meses (cinco anos), não se levando em conta uma possível rescisão de contrato e/ou retirada.

O gestor destaca que, para a retirada do container-lanchonete, se enfrentaria uma certa dificuldade, pois seria necessário desmontar tanto o telhado, como a estrutura, e também não teria como entrar um caminhão guincho para fazer a retirada do container.

De acordo com o gestor, o contrato foi suspenso a partir de 21/03/2020 devido à pandemia de Covid-19 e a empresa passou a enfrentar dificuldades. Não tendo alternativa, em 29/06/2021, a empresa solicitou o encerramento do contrato, com a alegação de que decretariam falência em decorrência da pandemia, não tendo mais condições de voltar a operar e manter o funcionamento e atendimento da lanchonete. A solicitação foi atendida pela UTFPR, que procedeu a rescisão amigável do contrato. Assim sendo, e diante das dificuldades citadas para a retirada do container-lanchonete, a empresa enviou para a Universidade uma proposta de venda, conforme autos do processo.

Desta forma, com base no exposto, e diante do interesse em adquirir o respectivo container-lanchonete, já vislumbrando o retorno presencial dos alunos para o exercício de 2022, a DIRPLAD-CT relata que solicitou orientações à PROPLAD de como proceder em relação à despesa, ao qual foi orientado que poderia ser realizada por meio de restituição ou indenização, elemento de despesa 339093XX (conforme documento 2375508). A DIRPLAD-CT salienta que, a pesquisa no Painel de Preços foi utilizada para certificar-se de que o preço ofertado estava dentro dos praticados no mercado na época da indenização.

Neste caso é necessário salientar que a forma de aquisição do referido container não foi a mais adequada, principalmente por se tratar de um valor mais elevado e que foge do valor padrão de gastos realizados com indenizações e restituições. Porém, é importante considerar o fato de que o mundo passou por uma situação atípica e emergencial, que foi a pandemia de Covid-19, e muitas situações vivenciadas durante este período foram imprevisíveis e sem a possibilidade de planejamento por parte da administração pública.

Consideram-se plausíveis, portanto, as justificativas apresentadas pelo gestor, ante ao cenário vivenciado e por se tratar de uma situação atípica e excepcional. Todavia, cabe ressaltar que a cláusula sexta do Contrato 16/ 2019, constante do processo SEI 23064.004931/2020-90, especifica o seguinte:

“O presente Contrato vigorará de 11/03/2019 até 10/03/2020 podendo ser prorrogado por períodos subsequentes de até 12 meses, até o limite máximo de 60 (sessenta) meses, a critério exclusivo da CONCEDENTE, desde que haja interesse da CONCESSIONÁRIA, conforme o disposto no inciso II do art.57, da Lei n° 8.666/93”.

Neste caso, é imprescindível atentar para o fato de que o contrato vigora por doze meses, podendo ser prorrogado por períodos subsequentes de até 12 meses, até o limite máximo de 60 (sessenta) meses, caso a contratante assim o desejar. Quando a gestão frisa, na sua manifestação em relação à SA, que, quando a cobertura foi construída a previsão do contrato seria para 60 meses (cinco anos) e que não se levou em conta uma possível rescisão de contrato e/ou retirada, percebe-se uma exposição ao risco que não foi considerada. Portanto, é necessário que em futuras assinaturas de contratos sejam mensurados os riscos que podem ocorrer durante a vigência.

Posto isto, é necessário enfatizar que se tratou de uma aquisição de material permanente e não foi localizado nos sistemas internos a incorporação do bem. Como recomendação, sugere-se que seja feito o processo de avaliação e incorporação do container no sistema de patrimônio da UTFPR.

2.1.5 PROCESSOS DE RESTITUIÇÃO REFERENTES À AQUISIÇÃO DE LICENÇA E ASSINATURAS DE SOFTWARES

Durante os exames, foram identificados pagamentos via restituição referentes à aquisição de licenças e assinaturas de softwares específicos. Segue, no quadro abaixo, a relação dos processos identificados:

Quadro 6: Relação de processos de restituição com a finalidade de aquisição de licença e assinaturas de softwares

Campus	Processo SEI
CT	23064.039380/2021-66
RT	23064.053769/2021-14
RT	23064.053778/2021-13

Fonte: SEI/UTFPR

Nas análises realizadas, verificou-se que o processo 23064.039380/2021-66 tratava-se de restituição com aquisição de licença de 4 anos de uso do software LEAP. Apesar das justificativas apresentadas no documento 2235081, há de se considerar que, de acordo com o Art. 2º da [Lei 8.666/93 \(análogo ao Art. 2º da Lei 14.133/2021\)](#), as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas na Lei, ou seja, a regra é licitar. Ademais, houve, em 25/05/2021, a publicação do [Edital 21/2021 – DIRGRAD-CT](#) que abriu inscrições para o Programa de Apoio a Aquisição/Renovação de Licenças de Softwares e Manutenção dos Laboratórios Acadêmicos da Graduação do Campus Curitiba da UTFPR (PROLAB-CT). O Departamento poderia ter incluído a demanda para a aquisição desse software na hora de elaborar o projeto para participação do edital.

Em resposta à solicitação de auditoria, a gestão relatou que se verificou à época do fato a excepcionalidade da ocorrência e, observado o princípio da economicidade, após a realização de pagamento por restituição, constatou-se a necessária utilização de procedimento licitatório para este fim. Considerando a inexistência de dano ao erário, ainda que precário o procedimento adotado, a Diretoria se comprometeu a não permitir nova ocorrência. Quanto ao [Edital 21/2021](#), informaram que o departamento não participou do referido certame.

Já os processos 23064.053769/2021-14 e 23064.053778/2021-13, tratavam de restituição com despesas de assinatura de softwares específicos relacionados às atividades da Editora. Entendemos que, neste caso, caberia verificar se os softwares em questão se enquadrariam para a aquisição via inexigibilidade ou outra modalidade de licitação, pois de acordo com o Art. 2º da Lei 8.666/93, a regra é licitar (Art. 2º, VII, da Lei 14.133/2021, faz referência a contratações de tecnologia da informação e de comunicação). Também se verificou que não consta nos recibos apresentados o nome e CNPJ da UTFPR, estando em desacordo com a base de conhecimento. Os documentos SEI 2458610 e 2485340 trazem Termos de Reconhecimento de Dívida às empresas detentoras dos softwares, porém os processos não são de reconhecimento de passivos considerando que as empresas receberam os pagamentos via cartão de crédito pessoal da servidora favorecida das restituições.

Em resposta à solicitação de auditoria, a administração informou que à época da realização dessas despesas, a nova gestão da Editora ainda estava se inteirando sobre os procedimentos de rotina envolvendo contratações, tendo realizado os pagamentos por meio de cartão de crédito pessoal para não paralisar as atividades da unidade. Porém, logo que a PROPLAD tomou conhecimento dessa situação, orientou tanto à Editora, quanto à DIRCOM, sobre a necessidade de contratar os softwares necessários por meio de licitação.

De acordo com a gestão, o reconhecimento de dívida foi utilizado nos processos citados, considerando que as despesas foram realizadas sem autorização e empenho prévios, portanto, não se seguiu a base de conhecimento no que concerne aos documentos exigidos. Entretanto, entendeu-se que as despesas, apesar de não autorizadas previamente, eram necessárias à continuidade dos trabalhos da editora. A gestão também informou que por se tratar de situação não prevista, os termos de reconhecimento de dívida foram colocados em nome das empresas, porém, caso ocorram novas situações correlatas se comprometeram a fazer o reconhecimento em nome do efetivo credor.

A administração ainda relatou que, com a finalidade de realizar as contratações dos softwares para a Editora por meio de procedimento normal de pagamentos internacionais, evitando novas ocorrências de desconformidade, foram iniciados os processos 23064.056133/2021-24, 23064.056147/2021-48, 23064.009460/2022-78 e 23064.003242/2022-20. No entanto, constatou-se que as empresas detentoras dos softwares em questão aceitam somente cartão de crédito como forma de pagamento, e que o SIAFI não permite pagamento por essa modalidade.

Desta forma, explicaram que, diante do caráter excepcional da contratação, a área foi orientada a primeiramente tentar o pagamento por meio do cartão corporativo, observando o limite de valor para cada despesa, por documento. Não sendo possível a realização por meio de suprimimento de fundos, a opção seguinte seria o ressarcimento, com a devida autorização prévia. Por conta disso, esses pagamentos atualmente têm sido feitos por restituição ou cartão corporativo, visto que não foi possível realizar a contratação pelos meios regulares.

Sobre a forma de aquisição e assinaturas dos softwares mencionados acima, há de se destacar que, conforme o item 6, da [macrofunção 021130 do manual do SIAFI, é preciso se atentar ao seguinte](#):

6.1 - Os softwares devem ser tratados como ativo imobilizado ou intangível.

6.1.1 - Para saber se um ativo que contém elementos tangíveis e intangíveis deve ser tratado como ativo imobilizado ou como ativo intangível, a entidade avalia qual elemento é mais significativo. Por exemplo, um software de uma máquina-ferramenta controlada por computador, que não funciona sem esse software específico, é parte integrante do referido equipamento, devendo ser tratado como ativo imobilizado. O mesmo se aplica ao sistema operacional de um computador. Quando o software não é parte integrante do respectivo hardware, ele deve ser tratado como ativo intangível.

6.1.2 - Dessa maneira, considerando que, com a aquisição de softwares, pronto ou sob encomenda, ocorre a incorporação de ativo imobilizado ou intangível, a natureza de despesa correta a ser utilizada nesse tipo de aquisição é a 4.4.90.36.46 (desenvolvimento), 4.4.90.40.05 (pronto) ou 4.4.90.40.06 (sob encomenda ou customizado), a depender das características do responsável pela prestação do serviço ou fornecimento do bem/intangível.

Sendo assim, fazer a aquisição desses elementos por meio de um processo de restituição acaba fugindo do procedimento normal de contratação, não há o registro da despesa no elemento correto e a instituição fica exposta ao risco de não ter um processo formal que possa trazer garantias na prestação do serviço.

Quanto à questão levantada pela administração a respeito da utilização do cartão de suprimento de fundos como forma de pagamento para a assinatura dos softwares, é importante destacar o que aduz o [Caderno de Orientação aos Agentes da Administração](#), disponibilizado no sítio eletrônico da Secretaria de Economia e Finanças (SEF) (que é o órgão de direção setorial do Exército Brasileiro):

As possibilidades de aplicação de suprimento de fundos estão expressamente definidas no art. 45 do [Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986](#), a saber:

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:

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.

Vale lembrar que as orientações constantes do caderno mencionado acima servem para todo o executivo federal. Ainda, encontra-se neste mesmo caderno de orientação o seguinte:

De acordo com o Tribunal de Contas da União ([Acórdão nº 1276-Plenário, de 2008](#)), o suprimento de fundos somente se aplica a despesas a realizar 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.

Desse modo, podemos observar que as despesas realizadas pela Editora da UTFPR estão em desacordo com a legislação, pois são contínuas e passíveis de planejamento.

Diante do exposto, a recomendação da AUDIN é que estas despesas passem por planejamento e sejam realizadas pelo processo normal de aquisição, seja pregão, dispensa ou inexigibilidade, a depender das características e do valor do ativo a ser adquirido ou locado.

2.1.6 PROCESSOS EM DESACORDO COM A BASE DE CONHECIMENTO DISPONÍVEL NO SEI

Nos exames realizados a respeito dos processos de restituição foram verificadas algumas inconsistências descritas no quadro abaixo:

Quadro 7: Relação de processos de restituição em desacordo com a base de conhecimento no SEI

Campus	Processo SEI	Inconsistências
CP	23064.047664/2021-26	Não consta, no recibo apresentado, o nome e CNPJ da UTFPR, estando em desacordo com a base de conhecimento. No documento apresentado como fatura do cartão de crédito (2405082), não há informação sobre a taxa de conversão utilizada e nem do IOF cobrado.
CP	23064.043310/2021-11	Não consta no processo despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa e também não consta no recibo o CNPJ do Campus.

Campus	Processo SEI	Inconsistências
CT	23064.035833/2021-85	Não consta no recibo o nome e CNPJ do Campus
CT	23064.037818/2021-71	Não consta no processo o documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição" e despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa.
CT	23064.010961/2021-16	Não consta no processo documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição" e despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa.
CT	23064.046803/2021-02	Não consta no processo documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição" e despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa.
CT	23064002473/2021-35	Não consta no processo documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição" e despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa.
CT	23064.031775/2021-11	Não consta no processo documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição" e despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa.
CT	23064.044224/2021-17	Não consta no processo despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa. Nos documentos relacionados à fatura do cartão de crédito (2316935 e 2324547) não há informação sobre a taxa de conversão que foi utilizada.
CT	23064.039032/2021-99	Não consta no processo documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição" e despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa.
CT	23064.029155/2021-11	Não consta no processo documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição" e despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa
CT	23064.046053/2021-61	Não consta no processo documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição" e despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa. Não foi apresentado nenhum certificado de participação no evento.
CT	23064.043696/2021-52	Não consta no processo documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição" e despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa.
CT	23064.037817/2021-27	Não consta no processo documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição" e despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa.
CT	23064.029706/2021-47	Não consta no processo documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição" e despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa.

Campus	Processo SEI	Inconsistências
PB	23064.039926/2021-89	Não consta no processo despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa e não consta no recibo o CNPJ do Campus.
PB	23064.050581/2021-14	O documento apresentado como fatura do cartão de crédito (SEI 2362944) é um print simples de apenas uma parte da fatura e não consta o nome do titular e a taxa de conversão utilizada.
PB	23064.052686/2021-16	Não consta no processo despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa.
PG	23064.038466/2021-71	Não consta no processo o comprovante do artigo publicado.
PG	23064.037900/2021-04	O documento apresentado como fatura do cartão de crédito (SEI 2217865) - está em nome de outro professor e não do solicitante

Fontes: AUDIN – Consolidação do Relatório Extraído do Tesouro Gerencial e SEI/UTFPR

Ao analisar os processos de restituição selecionados para fazer parte do escopo, verificou-se que a maioria das inconsistências se refere ao não atendimento de todas as etapas descritas na base de conhecimento disponibilizada no SEI: [Orçamento e Finanças: Restituição/Reembolso/Ressarcimento](#).

As inconsistências foram descritas no quadro 7, acima, e foram encaminhadas aos gestores por meio da Solicitação de Auditoria (SA 202201-02) enviada em 07/07/2022.

Como se pode observar no quadro 7, acima, grande parte dos processos que apresentaram algum tipo de inconsistência em relação à base de conhecimento foi referente à ausência do documento do tipo **"Financeiro: Solicitação de despesa por restituição"** e, ainda, a **falta de despacho da DIRPLAD** informando sobre a autorização ou não da despesa.

No relatório da AUDIN de 2018 um dos destaques apresentados foi justamente a disponibilização da base de conhecimento no SEI. O relatório trouxe, na época, o seguinte texto:

“No corrente exercício, com o objetivo de padronizar e reduzir o número de reembolsos, a UTFPR disponibilizou, na Base de Conhecimento (SEI), o processo “Restituição/Ressarcimento” o que limitou esse tipo de pagamento, principalmente porque passou a exigir autorização prévia.”

A exigência de autorização prévia por meio do documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição" existe desde 2018 e ainda há muitos processos que não seguem essas orientações.

A outra inconsistência que se repetiu bastante foi a falta de despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa, o que também está em desacordo com as normas que regem este tipo de processo, pois teoricamente só poderiam ser aprovados os processos previamente autorizados pelas DIRPLAD's. Porém, na prática foi possível averiguar que isto não está acontecendo.

As demais inconsistências encontradas são relativas à: falta de nome e/ ou CNPJ do campus no recibo ou nota fiscal; ausência de informação sobre a taxa de conversão utilizada e IOF cobrado em despesas em moeda estrangeira; falta de apresentação de certificado de participação no evento; falta de comprovante de artigo publicado; *print* simples sendo apresentado como fatura

do cartão de crédito para comprovação da despesa; e fatura do cartão de crédito com nome divergente do favorecido.

Os achados descritos no parágrafo anterior podem ser caracterizados como falta de padronização dos procedimentos institucionais e atendimento às normas estabelecidas.

De maneira geral, em suas manifestações, os gestores reconheceram as falhas apresentadas e se comprometeram a reforçar o cumprimento das orientações dispostas na base de conhecimento, bem como a inclusão de todos os documentos necessários.

2.1.7 PROCESSOS DE RESTITUIÇÃO COM FAVORECIDOS FREQUENTES

Na Solicitação de Auditoria (SA 202201-03), enviada em 18/08/2022 aos gestores, foram detalhados os processos com favorecidos frequentes, de acordo com o quadro 2, já apresentado no item 2:

Para cada conjunto de processos com o mesmo favorecido foram realizadas as considerações da AUDIN e foi dado um prazo para que os gestores fizessem as suas manifestações. A seguir iremos detalhar os principais achados de auditoria e as manifestações dos gestores correspondentes a cada bloco de processos:

2.1.7.1 Processos de restituição do Campus Curitiba com favorecido frequente e com finalidade de confecção de protótipo relacionado a projeto

O primeiro conjunto de processos com achados significativos refere-se ao Campus Curitiba e traz a identificação de seis processos com o mesmo favorecido, a saber: 23064.026887/2021-50; 23064.035279/2021-36; 23064.017189/2021-63; 23064.043035/2021-27; 23064.014214/2021-57; 23064.042550/2021-90. Os materiais adquiridos foram utilizados para a mesma finalidade (confecção de protótipo). As notas fiscais inseridas para comprovar as despesas são do período compreendido entre 26/08/2020 e 11/02/2021, porém as solicitações de restituição são todas de 2021 (entre os meses de março e setembro) estando em desacordo com a base de conhecimento, pois as compras ocorreram antes da autorização formal da DIRPLAD-CT.

Identifica-se que o projeto foi inicialmente submetido para seleção por meio do [Edital CONVITE 01/2020 PROREC/PROPPG/PROPLAD - AÇÕES INSTITUCIONAIS NO COMBATE À COVID – TED/MEC](#). No entanto, não foi classificado conforme documento SEI 1424840. Posteriormente, o projeto foi contemplado no [edital PROREC 02/2020](#) para o recebimento de bolsas de extensão por meio da Fundação Araucária. No documento SEI 1479977, há o registro do projeto realizado pelo DEPEX-CT. Na descrição sobre a origem dos recursos financeiros há a informação de que o Complexo do Hospital do Trabalhador faria a aquisição dos materiais necessários à construção do protótipo de esterilização. Não foi localizado o documento de registro formal do acordo entre a UTFPR e o Complexo Hospital do Trabalhador, tampouco o processo ou documento detalhando a fase de realização de orçamentos para a aprovação do HCT e posterior aquisição pelo setor de compras do hospital, conforme especificado no cronograma (documento SEI 1479977). Todos os processos de restituição apresentam o mesmo texto na justificativa, e não mencionam e nem vinculam ao processo SEI que identifique o projeto.

Também foi observado que alguns materiais foram adquiridos mais de uma vez e faturados em notas fiscais diversas. Considerando que a restituição é um procedimento a ser usado em caráter de exceção, foi solicitado, por meio da SA 202201-03, que informassem quais critérios foram

utilizados para a aprovação das aquisições em seis diferentes processos ao longo de 2021 sendo que as despesas ocorreram em 2020.

Em sua manifestação, a gestão informou que o subprojeto (Coletor Eletrostático de Gotículas) sob a responsabilidade do professor favorecido das seis restituições mencionadas não concorreu de forma isolada no edital CONVITE 01/2020, mas por convite do coordenador que integrou a base de participantes na proposta, conforme processos SEI 23064.022867/2020-29 e 23064.012816/2020-99, intitulada:

"Conjunto de soluções para desinfecção coletiva, em ambiente aberto e fechado, baseada em pórticos de nebulização com água ozonizada, coletor eletrostático de gotículas de saliva, Sistema de descontaminação gasosa, através de radiação ultravioleta (UV)."

Na manifestação também foi relatado que o projeto foi contemplado conforme [resultado publicado](#) na página da UTFPR. Referente ao edital CONVITE 01/2020, o professor fez a submissão, como coordenador, do projeto "Sistema de esterilização baseado em uso de ozônio/vácuo para reutilização de máscaras N95 e outros materiais de uso hospitalar", conforme documento SEI 23064.012798/2020-45. Aproveitando o ensejo desta proposta, o professor também submeteu ao edital PROREC 02/2020 a seguinte demanda "Estudo piloto de um sistema de esterilização para reutilização de materiais médico-hospitalares" na expectativa de inserir um aluno bolsista no projeto, por se tratar de propostas correlatas.

De acordo com o gestor, a proposta submetida ao edital CONVITE 01/2020 previa a participação do COMPLEXO HOSPITAL DO TRABALHADOR - CHT e FIOCRUZ, entretanto, a proposta não foi contemplada e os planos não implementados. A solicitação de bolsa para o aluno à PROREC (Edital PROREC 02/2020) foi atendida e a proposta original precisou ser adaptada para viabilizar a execução do projeto sem a participação do CHT.

A administração então justifica que as restituições foram necessárias para a execução dos trabalhos acima mencionados e utilizados em caráter de exceção para atender os diversos elementos construtivos dos projetos e ressalta que os itens adquiridos se referem a materiais de consumo ordinários e, quando adquiridos mais de uma vez, foi por conta da economia de recursos pretendida, sem prejuízo para a execução das atividades.

Por fim, a DIRPLAD-CT informa que as observações em relação a base de conhecimento serão atendidas em demandas futuras.

Apesar das justificativas apresentadas é necessário lembrar que os processos de restituição devem ser utilizados em situações excepcionais, não recorrentes e que não sejam passíveis de planejamento por parte da administração. Como já especificado, os seis processos identificados são relativos à mesma finalidade e ao mesmo projeto. O montante total das restituições pagas ao mesmo favorecido foi de R\$ 3.515,18. Por se tratar de um projeto, todos os materiais necessários ao desenvolvimento dele deveriam ter sido previstos antecipadamente e a partir do momento em que se concretizou a não participação do CHT na execução do projeto poderia ter sido aberto um processo de dispensa, por exemplo, para a aquisição dos materiais necessários.

Também é importante frisar que a forma de aprovação dessas despesas via restituição foi precária e não atendeu às normas internas previstas na base de conhecimento disponível no SEI. A recomendação da AUDIN é que não seja aprovado mais nenhum processo com essas mesmas características.

2.1.7.2 Processos de restituição do Campus Curitiba com favorecido frequente e com finalidade de aquisição de serviços e materiais para adequação da área da piscina e vestiários

O segundo conjunto de processos com achados significativos também se refere ao Campus Curitiba. Nos exames realizados foram identificados 4 (quatro) processos com o mesmo favorecido (23064.039664/2021-52; 23064.035926/2021-18; 23064.002081/2021-76; 23064.004361/2021-19), sendo 3 (três) processos referentes a serviços e materiais adquiridos para a adequação da área da piscina e vestiários, os quais detalham ser despesas emergenciais. Em dois deles, as despesas ocorreram anteriormente à aprovação formal da DIRPLAD-CT estando em desacordo com a base de conhecimento. Nos processos 23064.039664/2021-52 e 23064.035926/2021-18 foram contratados serviços para o conserto de motor da piscina e instalação e manutenção dos equipamentos dos aquecedores a gás dos vestiários. Considerando que a piscina já havia ficado fechada por um longo período durante a pandemia e que a restituição é um procedimento a ser usado em caráter de exceção, a AUDIN indagou, por meio da SA 202201-03, por qual motivo optou-se por realizar estas despesas via reembolso.

Em resposta à SA, o gestor traz algumas justificativas para as aquisições realizadas por meio de restituição: demora na renovação de contrato com a empresa de gás; rebobinamento de motor que fora queimado devido a problemas no painel elétrico e por estar instalado sem proteção de segurança e adequação de superfície onde a bomba da piscina está instalada, pois de acordo com o gestor a bomba estava apoiada sobre um tijolo, algo inapropriado e perigoso para a vida útil do equipamento.

Por fim, a DIRPLAD-CT informa que as observações em relação à base de conhecimento serão atendidas em demandas futuras.

Com relação às justificativas apresentadas, observa-se que todas eram passíveis de planejamento prévio, pois são oriundas de situações que poderiam ser evitadas.

2.1.7.3 Processos de restituição do Campus Curitiba com favorecido frequente e com finalidades correlatas (compra de materiais e aquisição de serviços para montagem de bancada experimental/ bancada de ensaios de corrosão/ tribocorrosão)

Assim como os itens anteriores, o terceiro conjunto de processos com achados relevantes refere-se ao Campus Curitiba. Foram identificados 4 (quatro) processos com o mesmo favorecido (23064.016476/2021-56; 23064.027483/2021-83; 23064.040726/2021-79; 23064.043234/2020-54), sendo 3 processos referentes à compra de materiais e aquisição de serviços para montagem de bancada experimental/ bancada de ensaios de corrosão/ tribocorrosão relacionados a projetos e trabalhos orientados no PPGEM-CT. Considerando que a restituição é um procedimento a ser usado em caráter de exceção, a AUDIN solicitou, por meio da SA 202201-03, que o gestor informasse quais critérios foram utilizados para a aprovação das aquisições em três diferentes processos e por qual motivo não foi realizado um processo pelos mecanismos regulares da instituição.

A administração informou que o professor responsável possui 5 alunos de Doutorado, 6 de Mestrado, 1 de iniciação científica e 1 de TCC, totalizando 13 orientações em andamento. De acordo com o professor são demandados muitos experimentos e infelizmente em muitos casos os trabalhos precisam ser direcionados por problemas de manutenção de equipamentos. Alguns dos gastos realizados são para o corte de amostras, há casos de identificação de problemas no material após o corte, tendo que ser refeito; outros para manutenção de bancada experimental. De forma geral, informou que é imprevisível o andamento de um trabalho experimental que demanda muitos ensaios.

Ainda, segundo o professor, deve se considerar que os valores são baixos, o que dificulta muito fazer um processo de compra convencional. Em geral, esses processos têm várias notas de empresas diferentes referentes a consumo ou serviços PJ, o que significa fazer vários processos.

A respeito da manifestação apresentada devemos considerar que é um número considerável de orientações em andamento e se de fato todas demandam serviços e/ou materiais de natureza correlata há de se avaliar a possibilidade de assinatura de contrato com empresa especializada para prestação desses serviços por demanda (Sistema de Registro de Preços) ou até mesmo utilização do cartão de suprimento de fundos para as compras de pequeno vulto.

2.1.7.4 Processos de restituição do Campus Londrina com favorecido frequente e com finalidades correlatas (eliminação de formigas e parte hidráulica)

O quarto conjunto de processos com achados relevantes refere-se ao Campus Londrina. Foram identificados 6 (seis) processos com o mesmo favorecido (23064.029910/2021-68; 23064.042939/2021-35; 23064.036822/2021-12; 23064.058810/2021-49; 23064.040000/2021-36; 23064.005250/2021-20), sendo que cinco processos não seguiram a base de conhecimento do SEI, pois não foi inserido o documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição" tampouco há despacho da DIRPLAD-LD informando sobre a autorização ou não da despesa. O processo SEI 23064.036822/2021-12 possui a documentação conforme a base de conhecimento, porém também está em desacordo, pois a despesa ocorreu antes da autorização formal da DIRPLAD.

Em dois processos os materiais adquiridos possuem a mesma finalidade (eliminação de formigas), em quatro processos a compra de materiais também possui finalidade correlata (parte hidráulica/ tubulações/ manutenção em pias). As justificativas apresentadas, em sua maioria, só relatam ser aquisições emergenciais, porém não especificam o motivo da urgência que levou à aquisição ser realizada via restituição e não por outros meios. Foram localizadas duas notas fiscais sem a identificação do consumidor (documentos SEI 1883309 e 1883315). Considerando que a restituição é um procedimento a ser usado em caráter de exceção, a AUDIN solicitou, por meio da SA 202201-03, que o gestor informasse quais critérios foram utilizados para a aprovação destas aquisições.

Em sua manifestação, o gestor informou que como critérios foram utilizados: a emergência da solução, o prejuízo que poderia ser causado com a adiamento da solução, a segurança patrimonial, bem como a segurança dos usuários do campus.

Sobre os processos em questão e as justificativas apresentadas pelo gestor deve-se levar em consideração que para a realização de despesas emergenciais existe o suprimento de fundos, que, conforme consta no [material de compilação de perguntas a fim de facilitar a implantação e o uso do Suprimento de Fundos](#), disponibilizado no Portal de Compras do Governo Federal, aduz o seguinte:

O suprimento de fundos está previsto nos artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964 e deve ser usado para as despesas que não possam aguardar o tempo necessário para o ciclo normal de um dispêndio (licitação ou contratação direta), seja pelo seu caráter anormal ou pela pronta resposta a ser dada para satisfazer uma necessidade pública.

Sendo assim, por estar previsto em lei, o suprimento de fundos pode ser o meio adequado para as despesas caracterizadas como emergenciais desde que sejam observadas as regras que precedem tal mecanismo de compra.

2.1.7.5 Processos de restituição do Campus Medianeira com favorecido frequente e identificação de aquisição de material permanente em um dos processos

O quinto conjunto de processos com achados relevantes refere-se ao Campus Medianeira. Foram identificados 4 processos com o mesmo favorecido (23064.024095/2021-41; 23064.055166/2021-57; 23064.018787/2021-50; 23064.016946/2021-81). É importante destacar que em três processos as autorizações da DIRPLAD-MD ocorreram por e-mail e somente após de realizadas as despesas é que foi inserido o documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição". Em relação ao processo 23064.018787/2021-50, verificou-se tratar de aquisição de um suporte para a instalação de estufa, mas na descrição da nota fiscal (documento SEI 2012410) consta uma mesa, o que pode ser caracterizado **material permanente** e, portanto, não poderia ter sido adquirido via restituição.

Com relação ao processo que finalizou com a emissão de uma nota fiscal tendo como descrição uma mesa (23064.018787/2021-50), o gestor informou que, conforme verificado, percebe-se que o bem tem característica de mobiliário, com valor considerável, significando equívoco o procedimento de pagamento por processo de ressarcimento de despesas. Fato este que provavelmente passou despercebido no momento da autorização da DIRPLAD-MD, no e-mail de resposta, bem como pela equipe do DEOFI-MD, conforme ciência nesse momento, ao proceder o pagamento. Desta forma, relatou que irão providenciar os encaminhamentos para a incorporação ao patrimônio do Campus.

O destaque para esse conjunto de processos está no fato de ser identificado a aquisição de um bem permanente por meio de um processo de restituição, situação que não deveria ter ocorrido, mas, como já executado, a recomendação é que se faça a avaliação e posterior incorporação do bem ao patrimônio da UTFPR. O gestor já havia sinalizado em sua manifestação que providenciaria tal procedimento.

2.1.7.6 Processos de restituição da Reitoria com favorecido frequente e identificação de assinatura de plataforma digital e impulsionamento de vídeo de campanha em redes sociais

Foram identificados 3 (três) processos com o mesmo favorecido. Em relação ao processo SEI 23064.002532/2021-75, no documento SEI 1861744, há a informação de que a necessidade da plataforma *StreamYard* surgiu de forma emergencial em 2020 e, conforme a demanda, a assinatura foi ampliada e renovada mensalmente por meio de restituição. Para justificar a aquisição do plano anual via reembolso o solicitante aponta que o processo de compra por dispensa ou inexigibilidade demandaria alguns dias ou semanas, e as transmissões poderiam ficar comprometidas. Se as renovações vinham sendo feitas mensalmente, não poderiam continuar dessa forma até que a contratação via dispensa ou inexigibilidade fosse finalizada?

Sobre o processo SEI 23064.015756/2021-47, é importante frisar que a contratação pode ser realizada diretamente com a empresa Google Brasil Internet Ltda por meio de processo de inexigibilidade de licitação.

Já em relação ao processo SEI 23064.047349/2021-07, a justificativa apresentada informa que se optou pela contratação do serviço por meio de restituição, pois as oficinas DICOBEM-CT estavam com os serviços suspensos. Neste caso, convém ressaltar que as demandas de manutenção em equipamentos de TI são realizadas pela DIRGTI no âmbito da Reitoria e pelas COGETI's nos campi.

Em sua manifestação a gestão traz o seguinte texto:

“É preciso que a cobrança administrativa se atualize. Na contemporaneidade, a tecnologia digital, que no Brasil se manifesta, majoritariamente, por produtos importados, está presente em todas as gestões, tanto pública quanto privada. De acordo com as constantes reuniões para buscarmos saídas à dependência dessa tecnologia, percebemos que não há, dentro do padrão SE APLICA, opções que venham ao encontro das necessidades da COMUNICAÇÃO nos nossos dias. Assim, dos DEZ processos questionados, SETE referem-se a pagamentos de aplicativos e ferramentas relacionadas à realidade da administração (sobretudo a Comunicação) em tempos de Cibercultura. É necessário que a administração pública adentre esses dias.”

Neste ponto cabe ressaltar que o objetivo da auditoria não tem caráter punitivo, mas sim de orientação e assessoria para que a administração aprimore cada vez mais os seus processos, mitigue os riscos, e se proteja de eventuais danos.

É inegável a importância da tecnologia na atualidade, as ferramentas existem para possibilitar a prestação de serviços públicos com maior excelência aos seus usuários, porém é necessário atentar para as regras que regem a administração pública, principalmente quando se trata de compras realizadas de forma direta.

No capítulo destinado à apresentação de boas práticas de outras instituições, serão exemplificados alguns casos em que é possível fazer a contratação de ferramentas tecnológicas seguindo os ritos normais de compra.

2.2 BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO

De acordo com o Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO), disponibilizado no sítio eletrônico do TCU:

“a governança pública organizacional é a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nelas interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.”

Segundo o referencial a governança tem função direcionadora enquanto a gestão é a função realizadora. Enquanto a governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses do(s) proprietário(s) e partes interessadas, a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos.

Ainda, de acordo com a Controladoria Geral da União, instituir boas práticas de governança é possuir um “conjunto predefinido de regras formais, que favoreçam a formulação e a implementação de políticas e serviços públicos” (BRASIL, 2018a, p. 18).

Desta forma, iremos apresentar neste capítulo boas práticas encontradas tanto internamente como em outras instituições.

2.2.1 BOAS PRÁTICAS INTERNAS

Em relação à UTFPR, podemos citar boas práticas relativas à Governança nos processos de restituição, que embora sejam utilizados somente por alguns campi, contribuem nos controles internos e na padronização de procedimentos.

a) **Check list utilizado pelo Campus Curitiba para auxiliar na aprovação de despesas referentes a restituições internacionais**

Durante os exames realizados, foi encontrado no Campus Curitiba um exemplo de boa prática de controle interno utilizada pelo Departamento de Orçamento e Finanças a fim de padronizar e auxiliar a aprovação de despesas internacionais por meio de processos de restituição. Trata-se de um *check list* com todos os documentos necessários para a restituição de despesas em moeda estrangeira. O documento SEI 2313129 exemplifica o *check list* e poderia ser adotado como referência por toda a UTFPR a fim de melhorar e padronizar os processos.

b) **Formulários utilizados por alguns campi para solicitações referentes a inscrição em eventos e similares**

Nas análises realizadas também foram encontrados alguns exemplos de formulários utilizados para requisição de inscrição/ restituição em congresso, seminário, curso e eventos similares. O primeiro exemplo é do Campus Curitiba e o formulário encontra-se disponível no SEI para ser anexado ao processo. Pode ser utilizado tanto em processos que serão feitos via restituição como em processos que seguirão os trâmites normais da instituição.

O formulário é dividido em blocos em que devem ser preenchidos os dados sobre o participante, dados sobre o evento, dados sobre a empresa que receberá o pagamento da inscrição e uma lista com os documentos que devem ser anexados ao processo.

O segundo formulário encontrado é do Campus Ponta Grossa e é utilizado para solicitação de apoio para publicação de artigo científico. O formulário pode ser encontrado na página da instituição (<http://www.utfpr.edu.br/editais/pesquisa-e-pos-graduacao/pontagrossa/programa-de-apoio-a-pesquisa-publicacao-de-artigo-cientifico/formulario-apoio-a-publicacao-de-artigo-em-periodico.doc/view>) e traz uma lista de documentos que devem ser anexados ao processo, sendo dividido em alguns blocos para preenchimento, a saber: solicitante, identificação do periódico, identificação do artigo, recurso financeiro solicitado e dados para pagamento.

Assim como o *check list*, os formulários são exemplos de boas práticas e poderiam ser adotados como referência por toda a UTFPR a fim de melhorar e padronizar os processos.

2.2.2 BOAS PRÁTICAS DE OUTRAS INSTITUIÇÕES

Uma organização deve sempre estar em busca de conhecimento e aprimoramento de suas práticas. Olhar para outras instituições e reconhecer o que há de bons exemplos nelas faz com que enriqueça as práticas internas.

a) **Procedimento Operacional para controle de multas de trânsito cometidas por motoristas dos veículos oficiais da UFBA**

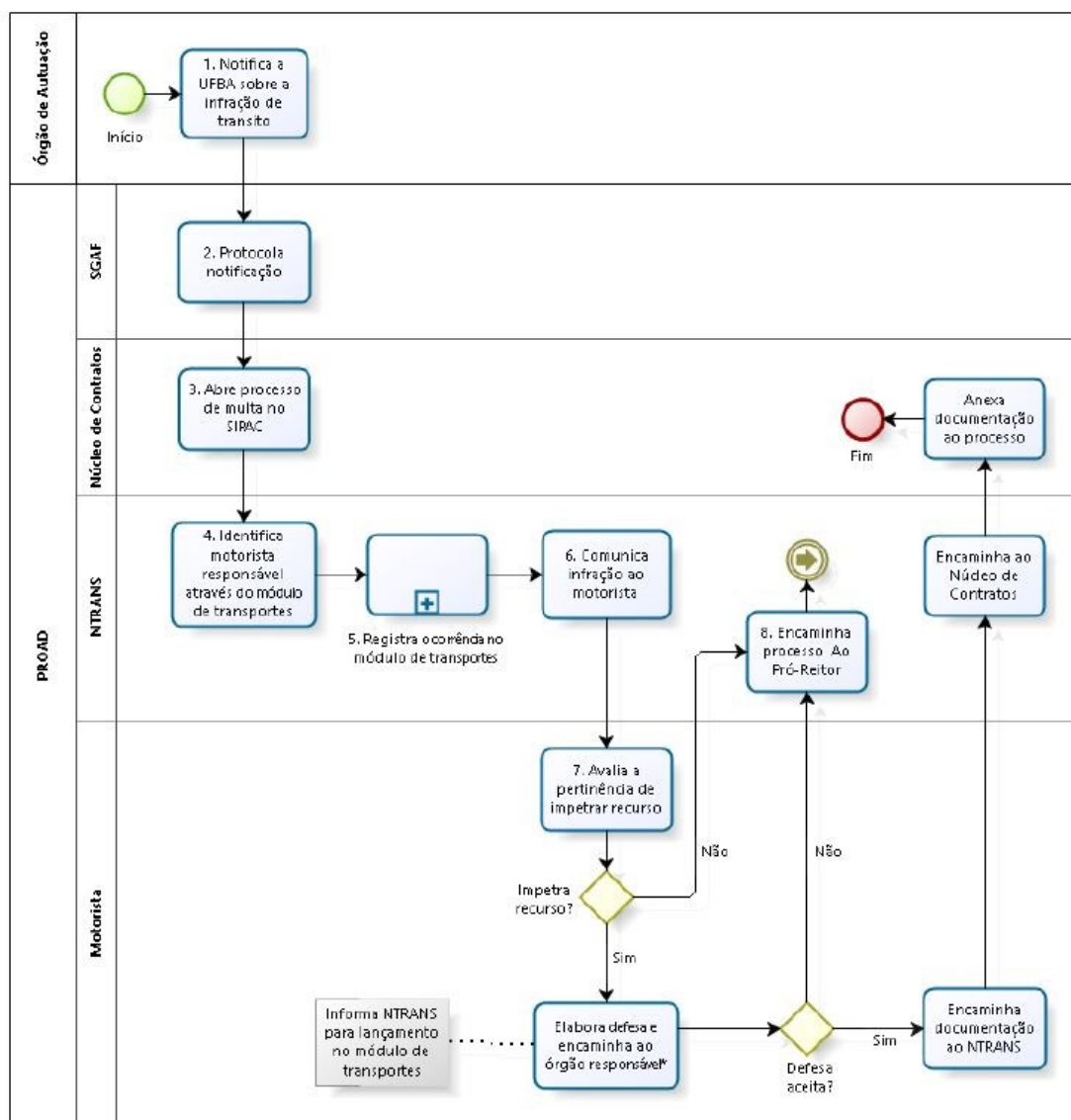
Uma das fragilidades identificadas foi a falta de um controle interno mais aprimorado em relação ao acompanhamento de infrações cometidas por motoristas de veículos oficiais da

UTFPR, tanto que foram localizados três processos em que o pagamento das multas foi realizado pela própria universidade.

A Universidade Federal da Bahia possui um Procedimento Operacional com o objetivo de registrar e regularizar os débitos relativos a infrações de trânsito cometidas por motoristas dos veículos oficiais da UFBA. O documento referente a esse PO está disponível na página <https://bityli.com/BKJHfCvy> e traz quais são os documentos (legislação) de referência, de quem é a responsabilidade em cada etapa e quais são os procedimentos a serem realizados. Abaixo seguem as figuras com os fluxogramas referentes a cada fase do processo:

Figura 2 – Fluxograma da Fase I – Abertura do processo para pagamento da multa.

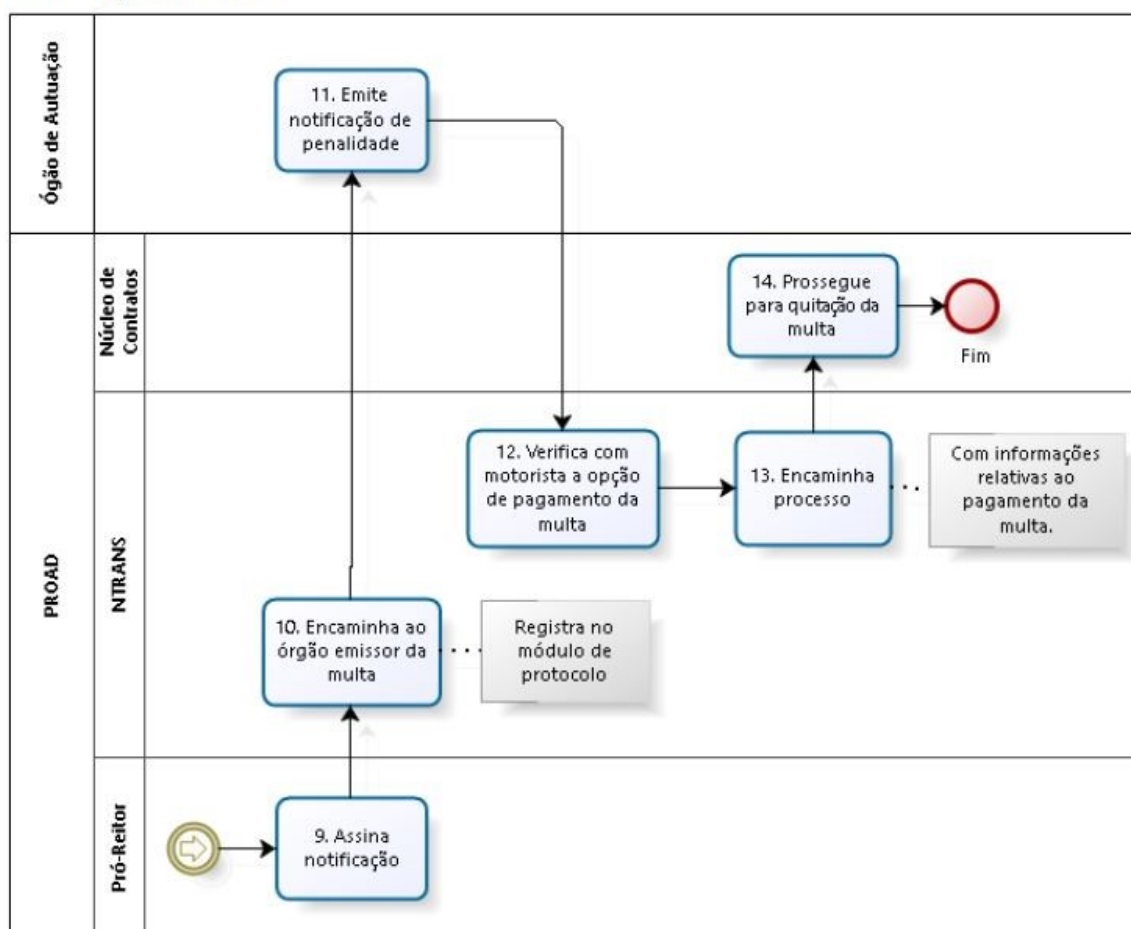
Fase I – Abertura do processo para pagamento da multa



Fonte: Procedimento Operacional para Controle de Multas da UFBA

Figura 3 – Fluxograma da Fase II – Pagamento da multa.

Fase II – Pagamento da multa



Fonte: Procedimento Operacional para Controle de Multas da UFBA

Portanto, observa-se que o PO da UFBA é específico e detalha cada fase necessária ao pagamento das multas. Ter um procedimento que indica detalhadamente todos os passos a serem seguidos traz benefícios à instituição, pois há normatização e padronização de todas as atividades a serem realizadas, bem como a especificação de responsabilidades. Não ter os processos mapeados faz com que a instituição fique exposta a riscos e pode ocasionar inconsistências como as encontradas por meio do presente trabalho de auditoria.

b) Processo de inexigibilidade para contratação do Facebook serviços Online do Brasil LTDA (www.facebook.com) pelo TRE-BA

No item 2.1.8.6 foram detalhados os achados referentes a processos de restituição que tinham por finalidade a assinatura de plataforma digital e impulsionamento de vídeos de campanhas institucionais em redes sociais. Conforme mencionado no referido item, é possível fazer a contratação dessas ferramentas por meio de processos formais como se observa no Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Este órgão realizou a contratação do Facebook por um processo de inexigibilidade. Os documentos referentes a esse tipo de contratação do TRE-BA podem ser consultados no endereço: <https://bityli.com/fRqPVeiaQ> e ficam como referência de boa prática a ser seguida, servindo para a realização de processos de contratação de serviços de plataformas correlatas como Google e Instagram.

c) Processos de dispensa de licitação para contratação da ferramenta *Streamyard*

Ainda, sobre os achados discriminados no item 2.1.8.6, foi identificada a assinatura da ferramenta *Streamyard* por meio de processo de restituição. Aqui convém destacar que no Portal da Transparência do Governo Federal foram encontrados vários exemplos de instituições que fazem a contratação da mesma ferramenta, porém se utilizam de processo de dispensa de licitação e participam empresas que são capazes de fornecer a solução.

Entre os órgãos localizados, citam-se, como exemplo, a Fundação Biblioteca Nacional, Instituto Federal do Maranhão, Instituto Federal do Mato Grosso, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, dentre outros.

Sendo assim, entende-se que a cobrança administrativa não está desatualizada, muito pelo contrário, verifica-se ser possível aliar a cibercultura com procedimentos e normas legais de contratação.

3 RECOMENDAÇÕES E PLANOS DE AÇÃO

Diante do exposto, sugere-se:

3.1 à PROPLAD proceder a orientação formal aos ordenadores de despesas, responsáveis pela autorização formal das despesas realizadas por meio de restituições para que se atentem ao cumprimento de todos os requisitos e formalidades processuais constantes na base de conhecimento, em especial quanto: a) presença de documento do tipo "Financeiro: Solicitação de despesa por restituição"; b) presença de despacho da DIRPLAD informando sobre a autorização ou não da despesa.

3.2 à PROPLAD observar as boas práticas internas, bem como de outras instituições mencionadas no item 2.2.2, e criar norma, procedimentos ou orientações que possibilitem o aprimoramento dos controles e acompanhamentos, especialmente, quanto: a) as infrações cometidas por motoristas dos veículos oficiais, adequando-se às boas prática de gestão apresentadas; b) aquisições e assinaturas de licenças de softwares, bem como a contratação de impulsionamento de vídeos e campanhas por meio de mídias sociais, conforme os processos e procedimentos regulares de contratação, e adequando-se às boas-práticas de gestão apresentadas.

3.3 sob a supervisão da PROPLAD, à DIRPLAD-CT e DIRPLAD-MD que realizem os procedimentos necessários para a avaliação e incorporação dos bens identificados nos itens 2.1.4 (documento SEI 2313082) e 2.1.7.5 (documento SEI 2012410) do presente relatório.

4 CONCLUSÃO

Este relatório teve como objetivo avaliar os processos de governança quanto às compras e contratações diretas realizadas por meio da modalidade “não se aplica”.

Os exames realizados demonstraram que muitos dos processos realizados por esta modalidade poderiam subordinar-se ao processo normal de aplicação seguindo as etapas da despesa que são: fixação, empenho, liquidação e pagamento. Há espaço para o aprimoramento do planejamento interno dos setores visando limitar o uso desse mecanismo, já que deve ser utilizado em ocasiões excepcionais.

A respeito dos processos de restituição, apesar de ter uma base de conhecimento disponibilizada no SEI desde 2018, muitos dos processos avaliados não seguiram todas as etapas estabelecidas na base. Portanto, é necessário que os gestores se atentem ao momento de aprovar estas despesas.

Ainda, sobre as restituições, foram averiguados diversos processos com favorecidos frequentes e, além disso, alguns possuíam finalidades correlatas. Vale lembrar que as restituições são restritas a processos que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação e caracterizam-se pela excepcionalidade. Conforme mencionado ao longo do relatório, as despesas emergenciais devem ser preferencialmente executadas por meio do suprimento de fundos, que possui legislação específica e normas estabelecidas para a devida utilização.

No decorrer das análises, foram identificadas duas situações em que foram adquiridos materiais permanentes por meio de processos de restituição. Foi recomendado que seja feita a avaliação e posterior incorporação desses bens ao patrimônio da UTFPR e que não ocorram mais episódios dessa natureza.

A respeito das multas que foram pagas diretamente pela universidade é preciso salientar a necessidade de melhorias nos controles internos referente ao acompanhamento deste tipo de notificações para que se possa, em tempo hábil, exigir do motorista infrator o pagamento da multa.

Sobre as aquisições e assinaturas de licenças de softwares, bem como a contratação de impulsionamento de vídeos de campanhas institucionais por meio de mídias sociais, reforça-se a necessidade de se utilizar os processos normais de aplicação.

Apesar de localizadas diversas inconsistências, há de se destacar que o padrão de despesas totais com indenizações e restituições foi menor que o apontado relatório de auditoria de 2018, o que demonstra que este tipo de despesa já vem sendo limitada, necessitando aprimorar a avaliação e a autorização dos casos para este tipo de processo.

Também foram encontradas boas práticas internas que foram descritas no item 2.2.1 e merecem atenção por parte da PROPLAD a fim de que se construam procedimentos padronizados em toda a UTFPR gerando benefícios a todos.

As boas práticas de outras instituições exemplificadas no item 2.2.2 permitem a reflexão para que a universidade aprenda e busque aprimorar suas práticas internas, utilizando o que há de melhor em outras organizações.

De modo geral, salienta-se a necessidade de aprimorar os controles internos de gestão, padronização de procedimentos e melhor planejamento interno, principalmente no que se refere às despesas realizadas por meio de restituições.

Vale acrescentar que a AUDIN, por força da lei, não realiza e não se responsabiliza pelos atos de gestão. As ações da AUDIN, que visam fortalecer os controles internos, não elidem, sobremaneira, a incessante responsabilidade de cada chefia em produzirem e executarem os seus próprios controles administrativos (Art. 17 do Decreto n.º 3.591/2000).

É este o relatório.

Tatiane Duarte Dias Mohr
Administradora

Ciente e de acordo

Tiago Hideki Niwa
Chefe da Auditoria Interna da UTFPR

ANEXO I

1.1 MANIFESTAÇÕES DA UNIDADE EXAMINADA

PROPLAD

Em atenção ao Ofício 27 documento SEI 3125671, preliminarmente, agradecemos pela oportunidade de manifestação.

Sobre o relatório documento SEI 3125665, observamos, em relação ao tratamento de despesas de TI com software, que a definição parte das características próprias de cada bem ou serviço, ou seja, nem todos serão tratados como ativo imobilizado ou intangível, visto que esse tratamento somente se aplica a aquisição de software, o que não condiz com os pagamentos restituídos, visto que somente foram autorizadas restituições para locação de software, portanto, despesas correntes.

Peço a gentileza de constar tal observação no Relatório de Auditoria 202201-03.

1.2 ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

Manifestação acatada. Para fins de esclarecimento é necessário frisar que no item 2.1.5 do presente relatório foram identificados três processos em que houve pagamentos via restituição referentes à aquisição de licenças e assinaturas de softwares específicos. Nos exames realizados verificou-se que o processo 23064.039380/2021-66 do Campus Curitiba tratava-se de pagamento de restituição com aquisição de licença de 4 anos de uso do software LEAP. Por este motivo é que foi mencionado o item 6, da [macrofunção 021130 do manual do SIAFI](#).

ANEXO II

1 CONTABILIZAÇÃO DE BENEFÍCIOS

A contabilização de benefícios financeiros e não financeiros é realizada conforme preconiza a IN CGU nº 10/2020 CGU, que aprova a Sistemática de Quantificação e Registro dos Resultados e Benefícios da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Esta contabilização só ocorrerá após a efetiva recuperação de valores ou implementação das recomendações sugeridas.

BENEFÍCIOS FINANCEIROS:	
Valor de Gastos Indevidos Evitados:	
Valores Recuperados:	(3.3) R\$ 53.790,00 +R\$ 550,00
Valor Total de Benefícios Financeiros:	R\$ 54.340,00
BENEFÍCIOS NÃO FINANCEIROS:	
Missão, Visão e/ou Resultado - Repercussão Transversal	
Missão, Visão e/ou Resultado - Repercussão Estratégica	
Missão, Visão e/ou Resultado - Repercussão Tático/Operacional	
Pessoas, Infraestrutura e/ou Processos Internos - Repercussão Transversal	
Pessoas, Infraestrutura e/ou Processos Internos - Repercussão Estratégica	
Pessoas, Infraestrutura e/ou Processos Internos - Repercussão Tático/Operacional	3.1 e 3.2
Total dos Benefícios Não-Financeiros	

Os benefícios financeiros contabilizados acima referem-se às seguintes situações da recomendação 3.3:

- a) Foi constatado, no processo 23064.037559/2021-89, o pagamento de **R\$ 53.790,00** via restituição para uma empresa referente à aquisição de container instalado na Sede Ecoville. Verificou-se que o material adquirido se enquadra em **despesa de capital** (natureza de despesa 449052), porém não foi localizado nos sistemas internos a incorporação do bem. Desta forma, a AUDIN recomendou que fossem realizados os procedimentos necessários para a avaliação e incorporação do bem identificado.
- b) Foi constatado, no processo 23064.018787/2021-50, o pagamento de **R\$ 550,00** para aquisição de um suporte para a instalação de estufa, mas na descrição da nota fiscal (documento SEI 2012410) consta uma mesa, o que pode ser caracterizado **material permanente**. Diante do exposto, a AUDIN também recomendou que fossem realizados os procedimentos necessários para a avaliação e incorporação do bem identificado.