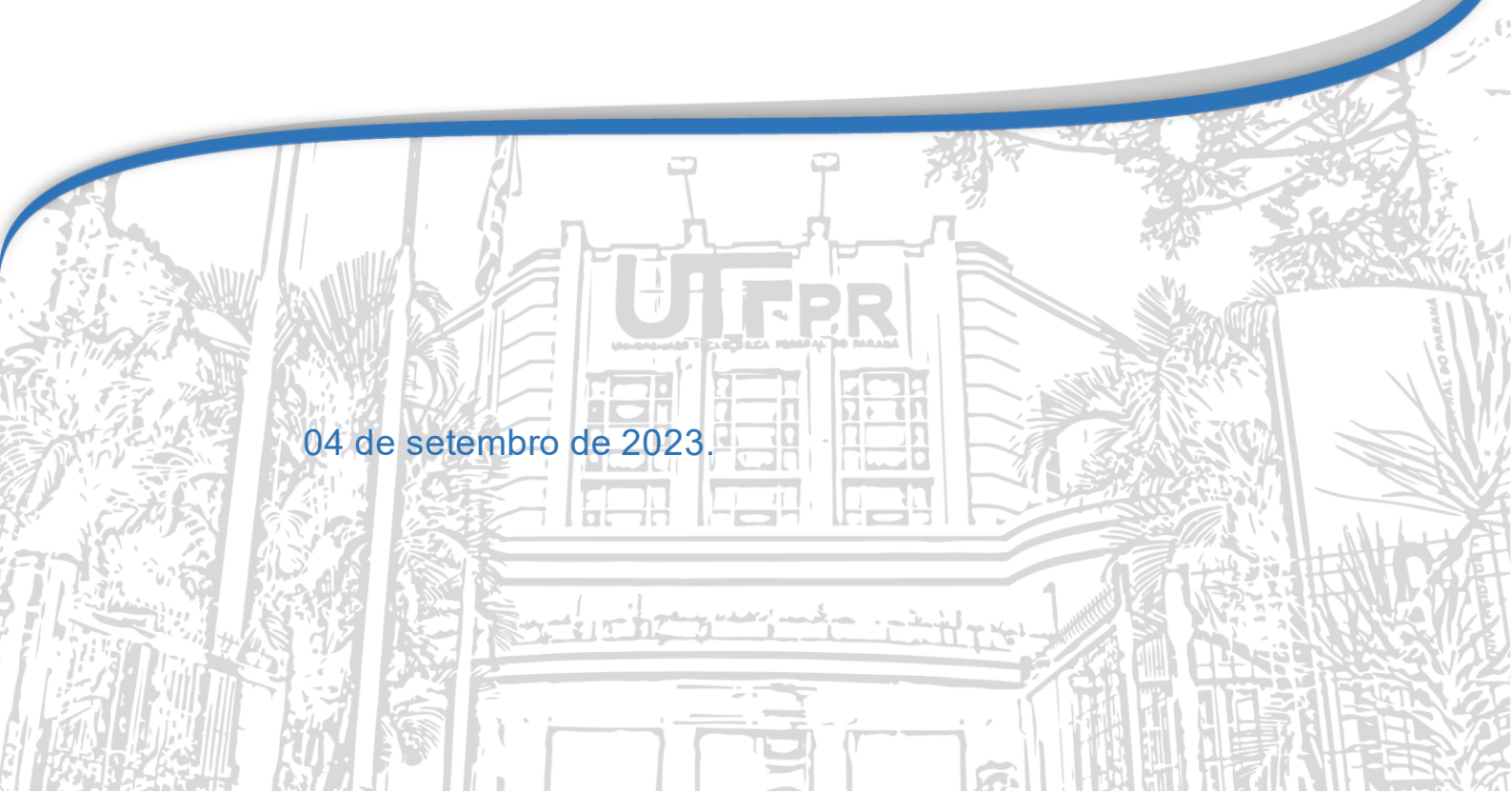




CONSULTORIA – 202306-03

Ação: Reconhecimento de dívida (Restaurante Universitário).

04 de setembro de 2023.





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

**RELATÓRIO DE
AUDITORIA
n.º 202306-01**

Unidade interessada:

GABINETE REITORIA, PRÓ-
REITORIA DE
PLANEJAMENTO E
ADMINISTRAÇÃO,
DIRETORIA-GERAL DO
CAMPUS CURITIBA e
DIRETORIA DE
PLANEJAMENTO E
ADMINISTRAÇÃO DO
CAMPUS CURITIBA.

Período de realização:
29/08 a 30/08/2023

**Restrições à execução dos
trabalhos:**

Não houve restrições.

**QUAL FOI O TRABALHO
REALIZADO?**

Foi prestada consultoria à DIRPLAD-CT acerca de questionamentos sobre o reconhecimento de dívida, sem cobertura contratual, quanto à prestação de serviços de fornecimento de refeições no restaurante universitário.

POR QUE ESTE TRABALHO FOI REALIZADO?

A consulta foi realizada por meio do Despacho DIRPLAD-CT, documento SEI n.º 3629983, de 14/08/2023, no processo SEI n.º 23064.037668/2023-68.

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

O objeto contratual é notadamente elementar e relevante para a comunidade acadêmica, elevando-se os riscos na ocasião de interrupção do fornecimento de refeições pelo Restaurante Universitário (RU). Portanto, suporta-se a adoção da medida de reconhecimento de dívida para a continuidade da prestação de serviços, não elidindo a apuração de eventual responsabilidade por quem tenha dado causa (Art. 149 da Lei n.º 14.133/2021). Adicionalmente, reforça-se sobre os riscos elevados à administração da execução dos serviços dessa natureza sem amparo contratual.

Em relação à aplicabilidade da Nota Técnica n.º 972/2019/CGUNE/CRG e da Portaria CGU n.º 4.097/2019, tal competência é atribuída, portanto, à Assessoria de Processos Disciplinares (ASPROD), que constitui a unidade de correição da UTFPR, que está sob supervisão técnica da Corregedoria-Geral da União (CRG) no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU).

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ASPROD	Assessoria de Processos Disciplinares
AUDIN	Auditoria Interna da UTFPR
CGU	Controladoria-Geral da União
CGUNE	Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos
COUNI	Conselho Universitário
CRG	Corregedoria-Geral da União
CT	Curitiba
DIRPLAD	Diretoria de Planejamento e Administração
GADIR	Gabinete da Direção-Geral
IIA	<i>The Institute of Internal Auditors</i>
IN	Instrução Normativa
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PR	Presidência da República
PROPLAD	Pró-Reitoria de Planejamento e Administração
RU	Restaurante Universitário
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Da Auditoria Interna e a atividade de consultoria.....	1
1.2 Da consulta.....	2
2 RESULTADOS DOS EXAMES.....	3
2.1 Do processo licitatório e da gestão e fiscalização contratual.....	3
2.2 Falta de cobertura contratual e o reconhecimento de dívida.....	4
3 CONCLUSÃO.....	5

1 INTRODUÇÃO

1.1 DA AUDITORIA INTERNA E A ATIVIDADE DE CONSULTORIA

As unidades de auditorias internas do Poder Executivo Federal estão sob a supervisão técnica e orientação normativa da Controladoria-Geral da União (CGU) – sendo este o órgão central do Sistema Federal de Controle Interno – e são subordinadas ao conselho superior de administração dos órgãos. Enquanto breve contextualização, o Sistema Federal de Controle Interno tem origem no Art. 70 e seguintes, da [Constituição Federal](#); na [Lei n.º 10.180, de 6 de fevereiro de 2001](#); e no [Decreto n.º 3.591, de 6 de setembro de 2000](#). Já em relação às atividades de auditoria interna, estão atualmente preconizadas na [Instrução Normativa CGU/SFC n.º 3, de 9 de junho de 2017](#), que aprovou o “Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal”; na [Instrução Normativa CGU/SFC n.º 8, de 6 de dezembro de 2017](#), que aprovou o “Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal”; na [Deliberação COUNI n.º 3, de 27 de março de 2015](#), que aprovou o “Regimento Interno da Auditoria Interna da UTFPR”; dentre outras normas brasileiras e internacionais de auditoria interna.

Inicialmente, cumpre destacar sobre os serviços de consultoria e assessoria da auditoria interna à alta administração dos órgãos do Poder Executivo Federal, e a respectiva tomada de decisões da gestão, destacados na IN CGU/SFC n.º 8/2017, senão vejamos:

1.2.1 TIPOS DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA Os serviços de consultoria compreendem atividades de **assessoramento, de aconselhamento, treinamento e de facilitação**. Essas atividades podem ser adaptadas para atender a problemas específicos identificados pela Unidade Auditada, desde que não comprometam a autonomia técnica da UAIG e a objetividade dos auditores internos governamentais. 1.2.1.1 Assessoramento/Aconselhamento. Os serviços de assessoramento e de aconselhamento geralmente caracterizam-se pela proposição de orientações em resposta a questões formuladas pela gestão. Podem decorrer de mudanças de cenário (externo e/ou interno) das organizações. **Tais serviços não se destinam a responder questionamentos que ensejem pedidos de autorização ou de aprovação, como “posso fazer?” e “sim ou não?”, pois a tomada de decisão é competência exclusiva do gestor, devendo essa atividade ser mais uma fonte de informações a subsidiar sua decisão.**

Os serviços dessa natureza são os que geralmente mais se aproximam dos trabalhos de avaliação, quando comparados com seu processo de operacionalização. (Grifos nossos)

Essa orientação normativa da Controladoria-Geral da União está consubstanciada nas normas brasileiras e internacionais de auditoria interna acerca da responsabilidade dos gestores na tomada de decisões, não competindo às auditorias internas cometer quaisquer atos de gestão. Trata-se da incompatibilidade e da segregação de funções entre a gestão e o controle; das etapas de um processo administrativo esboçado e de claras atribuições; e do cumprimento das normas brasileiras e internacionais de auditoria interna, bem como dos princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a administração pública.

O Decreto n.º 3.591/2001 também preconizou sobre este assunto, qual seja:

Art. 17. **A sistematização do controle interno, na forma estabelecida neste Decreto, não elimina ou prejudica os controles próprios dos sistemas e subsistemas criados no âmbito da Administração Pública Federal, nem o controle administrativo inerente a cada chefia, que deve ser exercido em todos os níveis e órgãos**, compreendendo: (Redação dada pelo Decreto nº 4.440, de 2002)

I - instrumentos de controle de desempenho quanto à efetividade, eficiência e eficácia e da observância das normas que regulam a unidade administrativa, pela chefia competente; (incluído pelo Decreto nº 4.440, de 2002)

II - instrumentos de controle da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares, pelos órgãos próprios de cada sistema; e (incluído pelo Decreto nº 4.440, de 2002)

III - instrumentos de controle de aplicação dos recursos públicos e da guarda dos bens públicos. (incluído pelo Decreto nº 4.440, de 2002). (Grifo nosso)

No mesmo sentido, cita-se a [Instrução Normativa Conjunta PR/CGU n.º 1](#), de 10 de maio de 2016, isto é:

Art. 3º Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público. Os controles internos da gestão se constituem na primeira linha (ou camada) de defesa das organizações públicas para propiciar o alcance de seus objetivos. Esses controles são operados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. A definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas. Assim, tendo em vista os objetivos estabelecidos pelos órgãos e entidades da administração pública, e os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam obstaculizar o alcance desses objetivos, devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais. (...)

Art. 7º Os **controles internos da gestão** tratados neste capítulo **não devem ser confundidos com as atividades do Sistema de Controle Interno relacionadas no artigo 74 da Constituição federal de 1988, nem com as atribuições da auditoria interna**, cuja finalidade específica é a medição e avaliação da eficácia e eficiência dos controles internos da gestão da organização. (Grifos nossos)

Portanto, os mandamentos normativos referem-se à responsabilidade inerente de cada chefia no desenvolvimento e implementação de seus próprios controles internos, que também é corporificado no [Modelo das Três Linhas](#), desenvolvido pelo *The Institute of Internal Auditors* (IIA). Significa, sobretudo, que a Auditoria Interna, dada a independência e objetividade, exercerá as atividades de avaliação, consultoria e assessoria por meio de abordagem sistêmica e disciplinada a fim de fortalecer os controles internos e agregar valor à gestão.

1.2 DA CONSULTA

A consulta foi realizada por meio do Despacho DIRPLAD-CT, documento SEI n.º 3629983, de 14/08/2023, no processo SEI n.º 23064.037668/2023-68, o qual faz o seguinte encaminhamento:

(...) 4. Com o objetivo de garantir a contínua provisão dos serviços de fornecimento de refeições, considerando o resumido histórico licitatório exposto e a ausência de outras razões que justifiquem a exploração de alternativas para manter esse abastecimento durante este período, solicitamos gentilmente o seu esclarecimento a respeito da aplicabilidade da mencionada Nota Técnica e da Portaria da CGU à situação em questão. Igualmente, solicitamos orientações quanto ao pagamento por meio do reconhecimento de dívida ou de outras possíveis soluções.

Pelas informações e documentos citados acima, e considerando a independência e objetividade técnica da Auditoria Interna, vedando-a em realizar atos de gestão, passa-se a opinar a seguir, sem efeito vinculativo.

2 RESULTADOS DOS EXAMES

2.1 DO PROCESSO LICITATÓRIO E DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

O fornecimento de refeições por meio do Restaurante Universitário (RU) é um objeto contratual estratégico, elementar e fundamental para o diário funcionamento da comunidade acadêmica, especialmente àqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Trata-se, ainda, de questões relacionadas à assistência estudantil, à segurança alimentar e de saúde pública, cuja **falta de cobertura contratual pode ocasionar em elevados riscos à administração**. Significa, portanto, que a falta de amparo e vigência contratual, especificamente quanto ao fornecimento de refeições e alimentação, torna inexigível cláusulas **formais** de garantia, segurança e obrigações entre as partes, embora estas estejam sob a égide da legislação aplicável.

Agrava-se ao fato a disponibilidade de ferramentas para o acompanhamento da gestão e fiscalização contratual, seja por meio da base de conhecimento do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), seja por meio do próprio Portal de Compras do Governo Federal. A **Figura 1** ilustra sobre os **aviso automáticos, por rotina diária de e-mails, aos usuários** do Portal de Compras do Governo Federal.

Figura 1 - Avisos automáticos de vencimento de contratos do Portal de Compras do Governo Federal.

^ Gestão Contratual

^ 1. Como faço para ver os avisos de vencimento dos contratos?

O usuário com perfil de Administrador de Unidade pode realizar a configuração de sua unidade e ativar o a Rotina Diária de e-mails onde o usuário pode determinar qual a periodicidade de envio dos e-mails ao Responsável pelo Setor de Contratos. Para mais detalhes, favor consultar o manual do Compras.gov.br Contratos.

✓ 2. Meu contrato terminou por fim de vigência. Preciso ter alguma ação?

✓ 3. É possível cadastrar contratos continuados com vigência por prazo indeterminado?

^ 4. Como visualizar os contratos que estão vencendo no calendário da tela inicial do sistema?

Mude a visualização do calendário para "Dia" que você poderá visualizar as informações do contrato.

Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/contratos>

Nesse sentido, verifica-se que existem controles internos suficientes para o monitoramento do vencimento de contratos a fim de zelar pela **abertura tempestiva de processo licitatório**.

Ocorre que o vencido Contrato n.º 5/2023 já era caracterizada pela formalização processual por meio de dispensa de licitação, fundamentada pelo Art. 75, VIII, da [Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021](#), a qual exige a apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial, senão vejamos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência

da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

§ 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, **sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.** (grifo meu)

Ademais, na vigência do Contrato n.º 5/2023, verifica-se no processo de requisição (23064.015863/2023-37), que houve um lapso de **65 dias** entre a designação da equipe de planejamento da licitação (pregão eletrônico), por meio da Portaria de Pessoal GADIR-CT/UTFPR n.º 137, de 05 de abril de 2023 (documento SEI 3373538), até a atualização do Documento de Formalização de Demanda, Parte 1, (documento SEI 3496844), datado em 09 de junho de 2023. O **Quadro 1** apresenta os principais processos relacionados à contratação.

Quadro 1 - Relação de processos referentes à contratação do Restaurante Universitário.

Processo SEI	Descrição
23064.002470/2023-63	Processo de requisição (16/02/2023).
23064.006234/2023-16	Processo de Dispensa de Licitação, Art. 75, VIII da Lei n.º 14.133/2021 (24/02/2023). Vigência: de 14/03/2023 a 13/08/2023.
23064.012011/2023-98	Processo de fiscalização e gestão do Contrato n.º 5/2023.
23064.012013/2023-87	Processo de gestão financeira do contrato n.º 5/2023.
23064.015863/2023-37	Processo de requisição (04/04/2023).
23064.032436/2023-13	Processo de pregão eletrônico (12/07/2023).

Fonte: AUDIN, 2023

Nesse sentido, averiguam-se lapsos de comunicação e de ações entre o acompanhamento e monitoramento da gestão e fiscalização contratuais aliados ao necessário planejamento do processo licitatório. Adicionalmente, a falta de acompanhamento para a devida continuidade de cobertura contratual, dentro dos trâmites e ritos processuais, gera riscos elevados à administração. Tais falhas geraram a necessidade da **continuidade da prestação de serviços, sem cobertura contratual** em razão do vencimento de sua vigência, realizando-se as indenizações por meio de **reconhecimento de dívida** pela administração.

2.2 FALTA DE COBERTURA CONTRATUAL E O RECONHECIMENTO DE DÍVIDA

O reconhecimento de dívidas, embora possa infringir o Art. 60 da [Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964](#), está prevista no Art. 149, da [Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021](#). Este dispositivo legal diz o seguinte:

Art. 149. A nulidade [do contrato] não exonerará a **Administração do dever de indenizar o contratado** pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e **será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.** (grifo meu)

Significa que a administração deverá indenizar o contratado pela prestação de serviços realizados sem o amparo contratual, devendo-se promover a apuração de responsabilidade a quem lhe tenha dado causa, por imposição e conformidade legal.

No entanto, o Despacho da DIRPLAD-CT, cita a [Nota Técnica n.º 972/2019/CGUNE/CRG](#), que assevera sobre a criação de normativo acerca da assunção de despesa sem cobertura contratual, e a [Portaria CGU/CRG n.º 4.097, de 23 de dezembro de 2019](#), que orienta a adoção de juízo de admissibilidade nos casos de suposta irregularidade em assunção de obrigações emergentes, excepcionais e sem cobertura contratual no âmbito do Poder Executivo Federal. No entanto, não cabe à esta AUDIN realizar juízo de admissibilidade em processos administrativos disciplinares, mas sim à autoridade competente sob a orientação, supervisão e gestão da unidade de correção da UTFPR, representada pela Assessoria de Processos Disciplinares (ASPROD).

Contudo, ante aos fatos descritos acima, bem como em outros instrumentos e documentos institucionais, acredita-se que o reconhecimento de dívida foi a medida possível para a continuidade da prestação dos serviços no Restaurante Universitário, do campus Curitiba, cuja interrupção traria consequências danosas à comunidade acadêmica e à instituição. Entretanto, por conformidade legal, acredita-se que os esclarecimentos e a prestação de contas à sociedade devam ser tomados pela administração por meio de procedimento interno ou correcional, bem como o reforço do cumprimento da procedimentalização estabelecida nas bases de conhecimento do SEI, e em outras rotinas administrativas, à luz das imposições legais e normativas que regem a matéria.

3 CONCLUSÃO

Trata-se de consulta realizada por meio do Despacho DIRPLAD-CT, documento SEI n.º 3629983, de 14/08/2023, no processo SEI n.º 23064.037668/2023-68, acerca de aplicação da Nota Técnica n.º 972/2019/CGUNE/CRG e da Portaria CGU n.º 4.097/2019, bem como sobre questões afetas ao pagamento por meio de reconhecimento de dívida ou outras possíveis soluções.

A análise da AUDIN é estritamente técnica no que toca ao aprimoramento dos processos de governança, à mitigação de riscos à administração, bem como ao fortalecimento dos controles internos, buscando-se elevar a eficiência, efetividade, eficácia e economicidade dos atos e fatos administrativos. No entanto, não cabe à AUDIN indicar ou sugerir atribuições não previstas em norma regulamentar.

Desse modo, conclui-se que a unidade de correção institucional, representada pela Assessoria de Processos Disciplinares (ASPROD), é a unidade responsável para avaliar, gerir e orientar acerca de questões relacionadas à dimensão correcional e disciplinar da instituição, notadamente sobre a aplicabilidade da Nota Técnica n.º 972/2019/CGUNE/CRG e da Portaria CGU n.º 4.097/2019. Contudo, acredita-se que a análise do presente caso é multifatorial, devendo-se levar em consideração os princípios da eficiência, efetividade, razoabilidade e economicidade das medidas disciplinares.

No que toca às questões sobre o pagamento por meio de reconhecimento de dívida, opina-se sobre a eventualidade da medida tomada pela administração em razão, especialmente, da relevância, riscos elevados e criticidade do objeto contratual (fornecimento de refeições pelo Restaurante Universitário). Entretanto, e em virtude da conformidade legislativa, deve-se

realizar a apuração de eventual responsabilidade a critério da autoridade competente e da unidade de correção institucional.

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 de gestão (Art. 17 do Decreto n.º 3.591/2000 e Art. 7º da IN Conjunta PR/CGU n.º 1/2016).

É este o relatório.

Tiago Hideki Niwa
Chefe da Auditoria Interna da UTFPR