



Relatório de Auditora nº. 11/2013 - AUDIN

Às
Pró-Reitoria de Planejamento e Administração e
Diretorias de Planejamento e Administração

O presente relatório visa demonstrar os resultados dos exames em processos licitatórios e de dispensas e inexigibilidades de licitação (Art. 24, II, e Art. 25, da Lei 8.666/93), dando-se cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (4.1.01; 4.2.01; 4.4.01– Licitações, inexigibilidades e dispensas), o qual foi apreciado pela Controladoria Regional da União no Estado do Paraná e aprovado pelo Conselho Universitário da UTFPR.

1) Introdução

Os exames foram realizados entre os meses de março a novembro de 2013, em processos e demais documentos, por meio da expedição das Solicitações de Auditoria nº. 14, 20, 23, 25, 26, 29, 33, 38 e 39/2013.

As técnicas de auditoria utilizadas foram, em especial, a análise documental, indagação oral e escrita, e correlação dos dados obtidos.

A auditoria atentou-se aos seguintes escopos:

- a) Exame processual quanto à economicidade nas aquisições e contratações;
- b) Verificação documental para instrução dos processos;
- c) Justificativas para compras ou contratações diretas por dispensa de licitação;
- d) Análise de valores contratados pela Administração e pesquisa de mercado;
- e) Recomendações à gestão, conforme análise técnica da AUDIN, propondo melhorias e aprimoramentos no desempenho institucional, de acordo com os dados analisados.

2) Resultado dos exames

As aquisições e contratações públicas, enquanto procedimentos para a manutenção e funcionamento da instituição, são regidos por meio de processos licitatórios, contratos administrativos ou processos de licitação dispensável ou inexigível, sendo materialmente relevantes para fins de auditoria. Em 2013, foram analisados 117 processos, sendo distribuídos da seguinte forma:

Relação de processos analisados		
Número de processos	Modalidade	Valor
41	Dispensabilidades	R\$ 211.427,63
25	Inexigibilidades	R\$ 458.223,28
46	Pregões	R\$ 1.939.091,33
01	Tomada de Preços	R\$ 16.887,12
04	Convites	R\$ 202.750,06
117	-	R\$ 2.828.379,42

Para fins de análise de processos pela Audin, foram expedidas as SA 14/2013 (dispensas), SA 20/2013 (inexigibilidades), SA 25/2013 (licitações) e SA 29/2013 (passagens). A partir dessa análise, foram levantados alguns questionamentos e observações, que foram encaminhados aos câmpus para justificativas e respostas dos gestores.

Dos exames realizados, enfatizamos no presente relatório os seguintes pontos: a) das constatações; b) da dispensabilidade de licitação; c) da dispensa de licitação: dados SIAFI Gerencial; d) da inexigibilidade de licitação; e) dos processos licitatórios; f) dos processos licitatórios referentes a passagens.

2.1 Das constatações

Os processos solicitados pela Audin foram selecionados a partir da relevância, risco e materialidade do material ou serviço, realizando-se análises, a partir de escopos pré-definidos, buscando-se, sobremaneira, economicidade nas aquisições e contratações da UTFPR.

A padronização de processos, a pesquisa de valores de mercado, a instrução e formalização processual, e a burocracia são desafios dos gestores para garantir a segurança e a lisura dos procedimentos, bem como a manutenção institucional para o seu devido e perfeito funcionamento.

Antes de tecer algumas considerações acerca das análises realizadas, faz-se mister apresentar as constatações/observações desta Audin e as respectivas informações/justificativas dos Câmpus. Para tanto, muitas das constatações não apresentam identificação do Câmpus ou do processo, mas podem ser conferidas por meio das Solicitações de Auditoria (SA), encaminhadas aos Câmpus.

Outrossim, por uma questão de esclarecimento da auditoria, destina-se a licitação “a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos” (Art. 3º, Lei nº 8.666/93). Ademais, a licitação pode ser “dispensada” (Art. 17) ou

“dispensável” (Art. 24), nas situações previstas na Lei de Licitações; bem como a licitação pode ser “inexigível”, na ocasião de inviabilidade de competição (Art. 25).

2.1.1 Da Dispensabilidade de Licitação

Os processos de dispensabilidade de licitação são exceções previstas na Lei nº 8.666/93, em razão de situações em que sejam dispensáveis o regular processo licitatório, a fim de dar celeridade às compras e contratações públicas.

Ante as análises realizadas nos processos de dispensabilidade de licitação (SA 14/2013 e 26/2013), podem-se citar as seguintes constatações:

- a) Falta de assinaturas em documentos, enumeração de páginas, ordem cronológica de documentos, entre outras questões de formalidade processual;
- b) Falta de autuação e protocolo da UTFPR e formalização do processo com capa (abertura e finalização);
- c) Ausência de orçamentos para compor o processo;
- d) Empenhos sem liquidação;
- e) Descrição incompleta ou insuficiente do objeto nas notas fiscais;
- f) Rasuras nas notas fiscais;
- g) Falta de verificação da regularidade fiscal e trabalhista da empresa contratada;
- h) Indícios de fracionamentos de despesas e classificação equivocada na modalidade de licitação de empenhos;
- i) E outras peculiaridades de cada contrato, as quais foram justificadas e comentadas pelos Câmpus.

As constatações nos processos de dispensabilidade de licitação não podem permanecer, haja vista que já se trata de um procedimento simplificado e que não exige dispêndio excessivo de esforços pelos servidores. Por isso, faz-se importante que todos os Câmpus autuem os processos de dispensabilidade de licitação, com número de protocolo da UTFPR, numeração de páginas, organizando os documentos em ordem cronológica, devidamente assinados e, sobretudo, utilizando-se do *checklist* disponível no *website* da ASLEN/PROPLAD.

Destaca-se, ainda, que o Câmpus Curitiba não apresentou respostas referentes à SA 20/2013, estando assim prejudicados os exames e constatações realizados. Por outro lado, os Câmpus que responderam à solicitação de auditoria informaram que vão melhorar na formalização de processos, bem como emitir empenhos para objetos sem prazo para execução ou entrega de bem (evitando o longo lapso entre o empenho e liquidação).

2.1.2 Da Dispensa de licitação: dados do SIAFI Gerencial

Por meio de emissão de relatórios no SIAFI Gerencial, foi possível realizar um comparativo a respeito de despesas da instituição por meio de três critérios: a) ultrapassagem do limite do Art. 24, I e II, da Lei 8.666/93, por natureza de despesa; b) ultrapassagem do limite do Art. 24, I e II, da Lei 8.666/93, por fornecedor; c) classificação como “não se aplica”, no campo “modalidade de licitação”, na emissão de empenhos.

2.1.2.1 Levantamento das dispensas por natureza de despesa

Muito embora o Manual do SIAFI (3.3.4) preveja que a configuração de fracionamento de despesa esteja relacionada à natureza funcional da aquisição e não à sua classificação contábil, o relatório encaminhado aos Câmpus (SA nº 33/2013) traz indícios de fracionamento ou lançamento da modalidade de licitação erroneamente.

Câmpus	Informações prestadas pelos Câmpus
Reitoria	Está de acordo com o limite do Art. 24, II, da Lei 8.666/93.
Apucarana	Não houve fracionamento de despesa para os subelementos para contratação de serviços técnicos profissionais e manutenção e conservação de bens imóveis, em razão da finalidade de cada contratação. Já em relação à contratação de empresa especializada em eletricidade, foi apresentada a justificativa, em razão da licitação infrutífera.
Campo Mourão	As justificativas foram em razão de falta de lances em certame licitatório, compras emergenciais, em razão da falta de estoque de materiais, manutenção ou reparos em ambientes e equipamentos, pagamento de seguros e franquias, despesas com subsídios às refeições de alunos e servidores para com o RU.
Cornélio Procopio	Embora se considere a classificação contábil para os limites das despesas, as aquisições são de natureza funcional e distinta, sendo que cada aquisição/contratação visa suprir necessidades específicas, diferentes umas das outras e com características também distintas. O Câmpus tem planejado e efetuado diversas contratações para evitar uma série de processos de dispensa, que possam ser agrupados e contratados por licitação.
Curitiba	Não prestou informações.
Dois Vizinhos	Informou que houve orientação para não utilizar “não se aplica”, razão pela qual lançaram a modalidade “dispensa”.
Francisco Beltrão	O Câmpus justificou as despesas com veículos quanto à manutenção e consertos. A UTFPR utiliza recursos para manutenção de veículos, através de contrato com a Ticket-Car. Porém, para os serviços elencados, as prestadoras de serviço não aceitavam a utilização do referido cartão. Sendo assim, optou-se pela utilização de dispensa de licitação.
Medianeira	Informou que os valores que compõem os gastos de R\$ 31.299,00, com dispensa de licitação, são de itens distintos e que não houve ultrapassagem do limite de dispensa em cada subelemento de despesa. Mas, a fim de evitar uma possível falha e ultrapassar os limites estabelecidos, apresentaram uma relação de providências para licitação de alguns itens relacionados.
Londrina	Apesar de serem aquisições no mesmo elemento de despesa, trata-se de produtos distintos e fornecedores distintos, inviabilizando o planejamento conjunto, conforme detalhado nos empenhos anexos. Em relação aos cursos e eventos, não é possível realizar pregão, em razão de a contratação ser de acordo com a necessidade.
Pato Branco	Pagamento de serviços técnico-profissionais específicos (palestrantes, elaboração de projetos, traduções de artigos, etc.); urgência das aquisições para manutenção de bens imóveis ou instalações; conserto de equipamentos distintos e de segurança, em curto espaço de tempo.
Ponta Grossa	“Em 02/07/2013 foi autorizada a aquisição de PEDRA BRITA 3/8 e PÓ DE PEDRA, no valor de R\$ 3.048,00, para colocar nos estacionamentos e arruamentos internos do Câmpus Ponta Grossa, em medida emergencial, para correção dos estragos causados pelas fortes e continuadas chuvas ocorridas naquele período.”

2.1.2.2 Levantamento das dispensas por fornecedor

O presente item também se refere a um indício de fracionamento de despesas, contanto que as aquisições possuam a mesma natureza funcional. Desta feita, o relatório do Siafi Gerencial, cujas dispensas de licitação são listadas por fornecedor, podem sugerir gastos com falta de planejamento, em razão das reiteradas contratações.

Câmpus	Informações prestadas pelos Câmpus
Campo Mourão	Foi realizada licitação para fornecimento de gás. As demais justificativas foram elencadas no item anterior (2.1.2.1).
Cornélio Procópio	O Câmpus tem planejado e efetuado diversas contratações para evitar uma série de processos de dispensa que possam ser agrupados e contratados por licitação
Curitiba	Não prestou informações
Londrina	Foi realizado lançamento da modalidade incorreta em relação à despesa de R\$ 17.219,52
Pato Branco	Em razão dos achados de auditoria, pode-se tentar, no início do próximo exercício, realizar licitação para a contratação de empresa especializada em desentupimento de canos de esgoto, desinsetização de ambientes e limpeza de caixas d'água, ainda que as empresas da cidade tenham resistência em participar de pregão eletrônico, bem como a dificuldade em dimensionar o serviço para uma licitação.

2.1.2.3 Dos casos que não se enquadram na Lei nº 8.666/93 (“não se aplica”)

O presente escopo de auditoria procurou analisar as classificações nos empenhos como “não se aplica”, ou seja, situações em que não há enquadramento na Lei de Licitações. Em razão dos diversos objetos dos empenhos para o lançamento de “não se aplica”, variando em cada Câmpus, acredita-se que há a necessidade de se criar um rol de situações para esse enquadramento, o que será sugerido nas “recomendações”.

Câmpus	Informações prestadas pelos Câmpus
Reitoria	Quanto ao enquadramento para pagamento do Conselho Federal de Urbanismo, como Inciso II do art. 24 da lei 8666, em detrimento de não se aplica, não vemos óbice em utilizar esta classificação.
Cornélio Procópio	Pagamento ao intérprete de libras por serviços prestados ao Câmpus de Cornélio Procópio, requisição 762/2013, no valor de R\$465,00, do Núcleo de Ensino, pela natureza do serviço, por se tratar de pessoa física especializada e, não conseguindo contratação de pessoa jurídica, o Câmpus considera que foi feito corretamente.
Curitiba	Não prestou informações
Francisco Beltrão	Ambos pagamentos foram para pessoas físicas, sendo o primeiro para intérprete de libras, em virtude da necessidade de encerramento do semestre e início do próximo, e o segundo foi pagamento de “encargos de curso ou concurso” a professor convidado, em razão da participação de banca de concurso realizada pela Instituição.
Pato Branco	“Foi realizada a dispensa de licitação nº. 412/2012 para pagamento de inscrições a alunos para participarem da VI Bienal da SBM. Foi gerado empenho e, após a efetivação do pagamento, a Sociedade Brasileira de Matemática informou que ocorreu um equívoco e a conta em que foi realizado o pagamento não era a conta específica do evento, assim, a SBM devolveu o dinheiro, por meio de GRU, foi feito novo empenho e realizado o pagamento na conta correta. Dessa maneira, para não fazer um novo processo de dispensa, foi lançado diretamente no SIAFI, e especificado na modalidade de licitação não se aplica.”
Ponta Grossa	“São pagamentos de bancas de concurso público/teste seletivo e execução de serviços prestados por pessoas físicas, por meio de convênio entre a UTFPR e empresas.”

2.1.3 Inexigibilidade de Licitação

Os processos de inexigibilidade de licitação são aqueles casos estritamente descritos no Art. 25 da Lei 8.666/93, tanto pela exclusividade, quanto pela expertise da contratação, sempre em razão de inviabilidade de competição.

Dos processos analisados, descritos na SA 20/2013 e 23/2013, foram realizadas as seguintes constatações:

- a) Falta de comprovantes de regularidade fiscal e trabalhista (SICAF ou certidões negativas);
- b) Ausência de contratos (Copel) nos processos;
- c) Falta de parecer jurídico no processo;
- d) Falta demonstrar nos processos se os mesmos se tratam de contratos descentralizados (Copel, Sanepar, Correios, Imprensa Nacional, etc.), tendo em vista deixarem esclarecidos em uma eventual análise de processos por órgãos de controle (CGU e TCU);
- e) Abertura desnecessária de processos, anualmente, para contratos de execução continuada (Copel, Sanepar, Imprensa Nacional, Correios, etc.), apesar de um mesmo processo poder ser utilizado por até 60 meses;
- f) Falta de atestado de exclusividade (23064.001000/2012-20);
- g) Falta de Termo de Homologação;
- h) Outras peculiaridades atinentes aos processos.

Quanto aos exames realizados nos processos de inexigibilidade de licitação, verifica-se que a Administração necessita fortalecer os controles internos administrativos para prevenir atos antieconômicos, bem como tomar cuidados procedimentais para realizar corretamente as despesas. Ainda, destaca-se que o Câmpus Curitiba não apresentou respostas referentes à SA 23/2013.

Portanto, recomenda-se que, para os processos de inexigibilidade, haja a observação do *checklist* disponível no *website* da ASLEN/PROPLAD, especialmente quanto à verificação da regularidade fiscal e trabalhista, parecer jurídico, atestado de exclusividade (se for o caso), termo de homologação e juntada de contratos, se for o caso. Ademais, que para os contratos de execução continuada seja aberto apenas um processo para vigência de até 60 meses, sem necessidade de abertura de novo processo anualmente, a bem do princípio da economicidade.

2.1.4 Processos Licitatórios

Em virtude da materialidade e risco das aquisições e contratações públicas, faz-se mister analisar os processos de licitação da Instituição, nas diversas modalidades permitidas pela Lei nº 8.666/93. Quanto aos processos licitatórios, solicitados por meio da SA 25/2013, foram realizadas as seguintes constatações:

- a) Falta de assinatura em documentos (ou identificação do servidor), ordem cronológica dos mesmos, erros de digitação, falta de publicação no DOU, notas de empenho e notas fiscais, entre outras questões quanto à formalização processual;
- b) Não atendimento às recomendações da PROJU;
- c) Pesquisa de mercado inexistente ou insuficiente;
- d) Adjudicação de bens por valor acima do valor estimado para a licitação;
- e) Falta da portaria do fiscal de contrato, no caso de serviços terceirizados (23064.001330/2013-04);
- f) Erro em classificação de elemento de despesa;

Ainda que tenha havido auditoria pela Controladoria-Geral da União em processos licitatórios e de dispensa de licitação da UTFPR no presente exercício, e o órgão de controle interno ter concluído pela regularidade dos processos, faz-se importante que a Auditoria Interna se atente a detalhes relevantes para a condução dos processos.

Desta feita, embora relevantes às constatações referentes à formalização processual, bem como a seriedade com que se dirigem os procedimentos, faz-se ainda mais importante a verificação dos valores homologados nas licitações, sob a égide do princípio da economicidade e bom uso de recursos públicos. Significa, então, que as aquisições e contratos devem estar de acordo com o preconizado pelo mercado, demonstrando-se essa situação no processo.

2.1.5 Processos Licitatórios referentes a Passagens

Em relação aos processos licitatórios referentes a passagens, consideram-se relevantes, tendo em vista a materialidade, risco e a importância que se tem dado a essa matéria pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (IN SLTI nº 02/2013) e pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.973/2013-Plenário).

Ante a relevância da matéria, foram expedidas as Solicitações de Auditoria nº 29 e 39/2013, as quais solicitaram processos licitatórios referentes a passagens e, consecutivamente, informações sobre os achados de auditoria. Portanto, foram realizadas as seguintes constatações nos processos analisados:

- a) Falta de formalização do processo (capa e nº de protocolo) para aqueles que aderiram ao contrato de passagens da Reitoria;
- b) Ausência de comprovação de que a passagem é a mais vantajosa para a Administração, com fulcro na cláusula sexta, XIV, do contrato nº 01/2013 (pesquisa de mercado, declaração de exclusividade, consulta no Comprasnet/SIASG);

- c) Falta de ateste do fiscal de contrato nas notas fiscais e lançamento da taxa de agenciamento em elemento de despesa incorreto (lançou-se em 33390.33.02, enquanto o correto é no 33390.39.03) (23064006557201257; 23064.006557/2012-57);
- d) Falta de detalhamentos do itinerário das passagens (23064.006557/2012-57);
- e) Faltaram os DARF da Infraero, companhias aéreas e empresas de ônibus (23064.006557/2012-57; 23064.001096/2013-15);
- f) Alterações importantes do edital e do contrato, sem retornar para análise da PROJU.

Houve respostas dos Câmpus Campo Mourão, Cornélio Procópio, Francisco Beltrão, Londrina, Medianeira, Pato Branco e Toledo, faltando, então, o posicionamento de Curitiba, Guarapuava, Reitoria e Toledo. Das constatações realizadas, os Câmpus que responderam informaram, no geral, que atenderão os achados de auditoria.

Portanto, para os processos referentes a passagens aéreas e rodoviárias da Instituição, cabe recomendar que se atente à formalização processual para que haja comunicação entre o processo principal e os processos descentralizados, bem como haja comprovação e atendimento às cláusulas contratuais concernentes, especialmente, à pesquisa de preços de passagens, à informação do passageiro, do itinerário e valores das passagens.

3. Recomendações

Diante dos resultados decorrentes do trabalho de auditoria, recomenda-se que:

- a) Todos os Câmpus autuem os processos de dispensabilidade de licitação, com número de protocolo da UTFPR, numeração de páginas, organizando os documentos em ordem cronológica, devidamente assinados e, sobretudo, utilizando-se do *checklist* disponível no *website* da ASLEN/PROPLAD (Acórdãos TCU 127/2007 Plenário e 8594/2013 - TCU - 1ª Câmara.
- b) Para os processos de inexigibilidade, que haja a observação do *checklist* disponível no *website* da ASLEN/PROPLAD, especialmente quanto à verificação da regularidade fiscal e trabalhista, parecer jurídico, atestado de exclusividade (se for o caso), termo de homologação e juntada de contratos (se for o caso). Ademais, que para os contratos de execução continuada seja aberto apenas um processo para vigência de até 60 meses, sem necessidade de abertura de novo processo anualmente, a bem do princípio da economicidade (Acórdão TCU 127/2007 Plenário);
- c) Haja a elaboração pelos DIROFI e DEOFI de uma instrução normativa a todos os Câmpus para definir, em lista taxativa, do que deve ser classificado nos empenhos como “não se aplica” no campo “modalidade de licitação”, entre eles, ajuda de custo, auxílios financeiros a estudantes, despesas de exercícios anteriores, diárias, folha de pessoal e encargos sociais, indenizações e restituições,

indenização de moradia, taxas de prefeituras, estados, anotação de responsabilidade técnica e outras despesas de mesma natureza ou similares;

- d) Envidem-se esforços para o planejamento de compras dos Câmpus para que se evite o fracionamento de despesas, assim entendido como aquisições de mesma natureza funcional, por meio de processos de dispensas de licitação (Acórdão 706/2007 – 1ª Câmara; Acórdão 217/2008 – 1ª Câmara);
- e) Para os processos licitatórios da UTFPR, que haja especial atenção às pesquisas de mercado, de acordo com o preconizado pelo Tribunal de Contas da União e literatura especializada, sem elidir também a importância da formalização e organização processual;
- f) Para os processos referentes a passagens aéreas e rodoviárias da Instituição, cabe salientar que se atente à formalização processual, para que haja comunicação entre o processo principal e os processos descentralizados, bem como haja comprovação e atendimento às cláusulas contratuais concernentes, especialmente, à pesquisa de preços de passagens, à informação do passageiro, do itinerário e valores das passagens;

4. Conclusão

As aquisições de materiais e contratações de serviços são essenciais para o funcionamento e manutenção da UTFPR. Por isso, tornam-se relevantes tais trabalhos na Instituição, buscando-se adquirir bens ou contratar serviços a preços justos e de acordo com os procedimentos legais. Para que o abastecimento e a manutenção institucional sejam organizados e devidamente planejados, faz-se mister criar políticas internas de gestão, controle e acompanhamento da utilização de recursos públicos. Portanto, algumas frentes devem ser permanentes no que tange à gestão patrimonial e de compras da Instituição: a) cuidado e zelo na formalização de processos; b) planejamento anual de compras, evitando-se, ao máximo, os processos de dispensa de licitação; c) unificação de processos na Reitoria para fins de economicidade e facilitação de controle e acompanhamento das operações e serviços; d) constante reavaliação da gestão de compras e serviços gerais nos procedimentos (monitoramento e fiscalização), documentos (editais e contratos) e atendimento às assessorias (internas e PROJU).

Curitiba, 20 de dezembro de 2013

Elsa Moreira
Auditora

Tiago Hideki Niwa
Auditor

Sadi Daronch
Chefe da Auditoria Interna