



RELATÓRIO DE AUDITORIA RA201602-02
Manutenção de Equipamentos

Em atendimento à Ordem de Serviço OS-201602 (item 4.2.1 PAINT 2016), são relatados os exames e as ocorrências referentes às aquisições de serviços de instalação, desinstalação, manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de ar-condicionado; manutenção de equipamentos laboratoriais; manutenção de central telefônica; e manutenção de equipamentos diversos, cujos processos licitatórios foram analisados entre março e julho de 2016.

Para tanto, foi expedida a Solicitação de Auditoria (SA) 201602-01 e utilizadas, dentre outras, as seguintes técnicas de auditoria: indagação escrita, análise documental, conferência de cálculos, exame dos registros e correlação das informações obtidas.

1. Escopo e Objetivos dos Trabalhos

Objetivando acompanhar e avaliar as atividades decorrentes da Gestão de Suprimentos de Bens e Serviços nos Câmpus da UTFPR, foi delimitado como escopo dos trabalhos as contratações de serviços de manutenção de equipamentos, cuja soma das notas de empenho, em 2014 e 2015, fossem superiores a dez mil reais.

A partir disso, então, mediante a aplicação dos critérios de materialidade, relevância e criticidade, dez processos foram selecionados para compor a amostra de auditoria, perfazendo um montante aproximado de 430 mil reais auditados.

Na tabela 1, estão dispostas as informações dos processos licitatórios a serem objeto de análise. Tal tabela demonstra, dentre outras informações, o objeto da contratação, a vigência do contrato e o valor da aquisição.

Tabela 1: amostra de auditoria.

Câmpus	Protocolo	Pregão	Objeto da Contratação	Vigência do Contrato	Total Pago (R\$)
CM	23064.000966/2014-10	05/2014	Ar-condicionado	10/04/2014 a 09/04/2016	64.219,27
DV	23064.003065/2012-18	27/2012	Roçadeiras, lavadoras, etc.	06/07/2012 a 05/07/2016	32.931,15
DV	23064.002813/2013-18	13/2013	Central telefônica	27/06/2013 a 25/06/2016	24.969,94
DV	23064.005294/2013-40	32/2013	Equipamentos laboratoriais	11/09/2013 a 10/09/2015	52.874,68
DV	23064.000646/2014-51	03/2014	Equipamentos de refrigeração	21/03/2014 a 18/03/2016	62.743,48
MD	23064.001968/2013-37	04/2013	Ar-condicionado	10/06/2013 a 10/06/2015	50.567,95
PB	23064.002192/2013-72	12/2013	Ar-condicionado	23/05/2013 a 16/05/2016	23.560,00
PB	23064.003397/2013-75	21/2013	Ar-condicionado	04/07/2013 a 04/07/2016	43.867,82
PB	23064.007563/2014-93	24/2014	Equipamentos laboratoriais	12/11/2014 a 11/05/2015	44.801,55
TD	23064.006741/2014-69	29/2014	Equipamentos laboratoriais	10/11/2014 a 09/11/2015	29.916,45
Total (R\$)					430.452,29

Legenda: CM – Campo Mourão; DV – Dois Vizinhos; MD – Medianeira; PB – Pato Branco; TD – Toledo.

2. Resultados dos Exames

Os resultados propriamente ditos, para o bom entendimento dos trabalhos realizados, estão segmentados à frente, em dois itens a saber: informações e constatações.

2.1. Informações

As informações são registros de normalidades; de fatos ou contextualizações relevantes para o entendimento de determinado aspecto de gestão; de impactos positivos, ganhos de desempenho e/ou qualidade nas operações; de melhorias e economias relacionadas à implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional ou operacional¹.

2.1.1 Aparelhos Condicionadores de Ar

Ao longo dos trabalhos de auditoria, quatro processos à contratação de empresas especializadas em desinstalação, instalação e manutenção preventiva e/ou corretiva de equipamentos condicionadores de ar foram verificados (vide Tabela 2).

No âmbito da UTFPR, pela autonomia concedida, cabe ao Câmpus determinar o modelo de contratação para a realização de toda a manutenção preventiva e corretiva necessárias aos seus equipamentos. Entretanto, esse desenho pode resultar em diversas formas de contratação, algumas delas vantajosas para a Instituição, outras nem tanto.

Essa configuração desarticulada está em dissidência com a concepção do Tribunal de Contas da União e com o apregoado pelas boas práticas de gestão. Abaixo, posicionamento do Tribunal de Contas da União, acerca do assunto:

“Ressalte-se, por fim, que a responsabilidade pela gestão dos recursos organizacionais pode ser delegada, mas não a responsabilidade pela prestação de contas. Por isso, os atos de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das aquisições são de responsabilidade primária da alta administração das organizações e não podem ser delegados. Obviamente, não se está afirmando que os membros da alta administração devam assumir a execução das atividades de gestão das aquisições, mas sim que é responsabilidade deles prover a estrutura e garantir uma boa governança das aquisições. Por alta administração entende-se aqueles que dirigem a organização em nível estratégico, como, por exemplo, nas universidades, os reitores e os pró-reitores².”

Assim sendo, a alta administração detém responsabilidade nos processos de gestão das aquisições; da mesma forma, deve também coordenar e instituir, em conjunto com os Câmpus, a política de aquisições, dispensando atenção às boas práticas cultivadas pelas demais instituições públicas federais.

A priori, pela autonomia do Câmpus, observa-se que há diversidade quanto à forma de contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva para os equipamentos; essa evidenciação chama a atenção, uma vez que foi observada na grande maioria das contratações auditadas.

Assim sendo, conforme evidenciado adiante, ainda que todos sejam da mesma entidade (UTFPR), não foi observado nenhum tipo de padronização para a definição de uma diretriz operacional a ser seguida pelas equipes responsáveis pela elaboração, condução e execução das licitações. A título de exemplo, no contrato 11/2013-PB, não foi observada a exposição do valor contratual total, limitando-se uma de suas cláusulas (sexta) em indicar uma tabela com o valor unitário dos serviços que poderiam vir a ser solicitados; essa prática está, portanto, em descompasso com a previsão legal do inciso III, do art. 55, da Lei 8666/1993.

¹ Definição adaptada do Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno da CGU, pág. 31.

² Relatório individual de autoavaliação do TCU, disponível no site <http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/audin/acordaos-do-tecu/ria>

Por outro lado, nesse mesmo processo, em comparação com os demais analisados, é notória a qualidade do Memorial Descrito dos Serviços, que acompanhou o edital de licitação. Nesse documento, firmado pelo Chefe do Departamento de Projetos e Obras (DEPRO) e o Engenheiro Civil do Câmpus, constam os materiais que deveriam ser utilizados pela contratada e quais práticas seriam adequadas ou vedadas no momento da realização dos trabalhos; todas essas informações estavam demonstradas por meio de figuras e exemplos, o que contribui com a busca da perfeita execução contratual.

Não foi demonstrada nos autos a viabilidade técnica-econômica para contratar de uma forma em detrimento de outra. Exemplificando: enquanto no Câmpus Medianeira optou-se por licitar apenas os serviços para realização de manutenções corretivas, nos Câmpus Campo Mourão e Pato Branco, o fornecimento das peças de reposição ficou sob a responsabilidade da contratada, mediante apresentação de orçamento, que seria, então, aprovado pelo fiscal de contrato.

Figural1: fluxo do processo de manutenção corretiva em Medianeira.

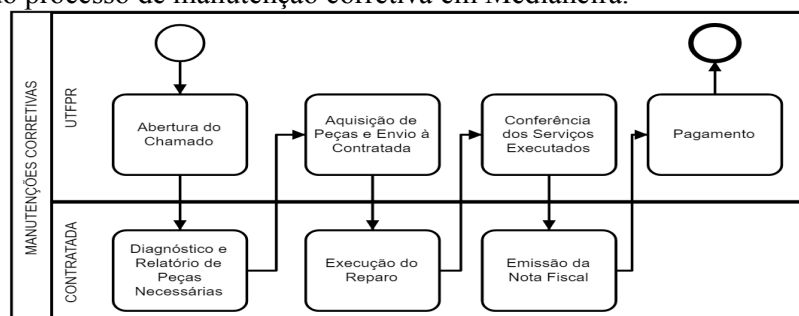
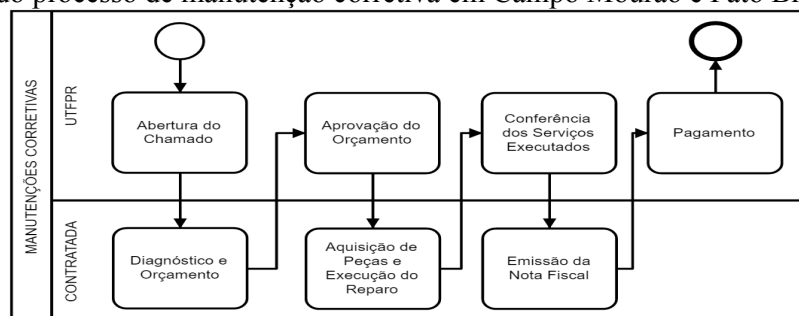


Figura 2: fluxo do processo de manutenção corretiva em Campo Mourão e Pato Branco.



No que se refere ao oferecimento de desconto por parte das adjudicatárias nos processos licitatórios, ao contrário daquilo disposto na legislação vigente e reiterado por recente julgado do Tribunal de Contas da União (TCU)³, em nenhuma dessas contratações (CM e PB) foi convencionado que os insumos não previstos inicialmente teriam o mesmo percentual de desconto oferecido pelo ganhador da licitação, sobre o preço global do certame.

Não obstante, a forma como foram realizadas as disputas nas sessões de lances não foi análoga. Tal situação pode estar em desacordo com o Princípio da Igualdade e da Isonomia, princípios estes que devem ser respeitados pelos gestores públicos, mormente em processos licitatórios, em que estão envolvidos recursos públicos, muitas vezes de grande monta.

Como se pode depreender da Tabela 2 e das atas dos pregões, enquanto nos Câmpus Campo Mourão e Medianeira cadastrou-se no portal de compras um único item, isto é, possibilitou-se aos concorrentes competirem apenas no valor global, no Câmpus Pato Branco isso foi feito de maneira diversa.

³ Art. 2º, da Lei 8666/1993. Súmula 247 e Acórdão 1238/2016, ambos do TCU.

Essa última maneira de se proceder, qual seja, o cadastro de vários itens, parece ser a melhor possibilidade de adequar a aquisição pretendida ao princípio da busca pela proposta mais vantajosa. Essa forma de cadastro, conseqüentemente, permitiu a competição item a item e restou no maior desconto obtido (47,2%) entre as licitações ora analisadas (vide Tabela 3). De qualquer modo, registra-se que a adjudicação, em todos os casos, se deu pelo valor global (para o grupo).

Tabela 2: pregões analisados, objetos licitados e modo de disputa.

Pregão	Contrato	Objeto Licitado	Modo de Disputa
05/2014 -CM	03/2014- CM	Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva nos aparelhos de ar-condicionado, incluindo materiais de limpeza e reposição de peças.	Item único – Qtde 02 – Valor unitário R\$ 8.222,04 – Valor total R\$ 16.444,08.
04/2013 -MD	02/2013- MD	Contratação de empresa para prestação de serviços, através de chamado, para manutenção preventiva e corretiva em equipamentos de climatização (condicionadores de ar).	Item único - Qtde 01 – Valor total R\$ 30.420,00.
12/2013 -PB	05/2013- PB	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar-condicionado, com fornecimento de peças e demais insumos.	Grupo único – 35 itens – Valor total R\$ 12.102,63.
21/2013 -PB	11/2013- PB	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de instalação e desinstalação de aparelhos de ar-condicionado, com fornecimento de materiais, nas dependências da UTFPR.	Grupo único – 6 itens – Valor total R\$ 1.423,23.

Com relação à quantidade de orçamentos realizados pelo Câmpus contratante, verifica-se que, contrário à orientação da Corte de Contas, o Câmpus Campo Mourão serviu-se de apenas um orçamento do mercado para fixar o valor de referência da licitação. Essa prática está em desarmonia com entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme julgados abaixo transcritos:

“Proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório - Acórdão 1547/2007 – Plenário.”

“A realização de pesquisa de preços no mercado para balizar o valor da contratação, sem a utilização de no mínimo três orçamentos de fornecedores distintos pertencentes ao ramo do objeto licitado, ou, alternativamente, a ausência de justificativa adequada, sempre que não for possível obter o número de cotações, afronta a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, Acórdão 3.667/2009 - TCU-2ª Câmara.”

“Atente, ao elaborar a estimativa de preços, para a necessária consistência das cotações de preços buscadas junto ao mercado, de forma a evitar a excessividade dos valores tomados como referência, Acórdão 6349/2009 - Segunda Câmara.”

“Em harmonia com o art. 3º da Lei 8.666/1993 e a fim de selecionar proposta mais vantajosa do ponto de vista econômico, calcule o preço de aceitabilidade com base na média dos preços vencedores de certames, e não com base na média dos preços estimados, Acórdão nº 114/2013 - TCU – Plenário.”

Ademais, em consideração ao Princípio da Economicidade, da Publicidade e até mesmo da Moralidade Administrativa, a Administração Pública deve se valer, além dos três orçamentos de fornecedores, também da referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores firmados pela própria entidade, de contratos de outros órgãos, de atas de registro de preços, de preços consignados nos sistemas de pagamentos, de valores divulgados em publicações técnicas especializadas e

quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor real de mercado da contratação. Todo esse respaldo técnico-legal para uma boa prática de gestão pública está referendado pela IN SLTI nº 5/2014.

Na tabela 3 estão dispostas as informações referentes à quantidade de orçamentos encaminhados, seus valores de referência, dentre outras.

Tabela 3: valor de referência, valor vencedor e percentual de economicidade.

Pregão	Orçamentos do Mercado	Valor Referência (R\$)	Encaminharam Proposta de Preços	Valor Vencedor (R\$)	Economicidade (teórica)
05/2014-CM	1	16.444,08	4	15.996,00	2,7%
04/2013-MD	3	30.420,00	6	22.889,00	24,8%
12/2013-PB	4	12.102,63	7	6.390,00	47,2%
21/2013-PB	4	1.423,23	7	1.279,89	10,1%

Na Tabela 4 estão demonstrados os valores obtidos nos principais serviços que estavam no escopo dessas compras. Anota-se que os preços do Pregão 21/2013-PB não estão infrarrelacionados, porque não se tratava de serviços de manutenção, mas de instalação e desinstalação de equipamentos, como aparelhos de ar condicionado.

Tabela 4: preços contratados.

Equipamentos	Valor Vencedor (R\$) 05/2014-CM (1)	Valor Vencedor (R\$) 04/2013-MD (2)	Excedente à 05/2014-CM	Valor Vencedor (R\$) 12/2013-PB (3)	Excedente à 05/2014-CM
Split 9.000 BTU	86,00	90,00	4,7%	100,00	16,3%
Split 12.000 BTU	86,00	90,00	4,7%	100,00	16,3%
Split 18.000 BTU	86,00	135,00	57,0%	100,00	16,3%
Split 24.000 BTU	86,00	142,50	65,7%	100,00	16,3%
Split 30.000 BTU	86,00	157,50	83,1%	100,00	16,3%
Split 48.000 BTU	86,00	137,50	59,9%	100,00	16,3%
Split 60.000 BTU	86,00	232,72	170,6%	100,00	16,3%

Datas das Propostas: 1 – 04/04/2014; 2 – 14/05/2013; 3 – 13/05/2013.

Da tabela acima, é possível inferir que, embora o Câmpus Campo Mourão tenha realizado a licitação, aproximadamente um ano depois dos outros dois Câmpus, o que tenderia a elevar os custos dos serviços, haja vista os efeitos da inflação, obteve o menor preço dentre os três analisados.

Dessa feita, comparando os melhores valores contratados (CM) com os demais, é possível perceber, no caso do aparelho de ar condicionado de potência 60.000 BTU, por exemplo, que o Câmpus Medianeira havia contratado o mesmo serviço de manutenção, um ano antes, por preço 170,6% mais caro.

Assim sendo, percebe-se que a juntada de três ou quatros orçamentos ao processo, para a formação do preço de referência, como ocorreu em Medianeira e Pato Branco (vide Tabela 3), respectivamente, não é suficiente para adequar este aos valores, de fato, praticados pelo mercado. Para tanto, além de necessariamente a Administração Pública obedecer às regras da IN 05/2014-SLTI-MPOG, muitas vezes realizada mecanicamente, é imprescindível que haja avaliação crítica dos documentos acostados aos autos dos processos licitatórios, a fim de confirmar se a referência

utilizada está, de fato, adequada ao caso concreto. No trecho abaixo, recomendação do TCU, a respeito do tema:

“A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometem a estimativa do preço de referência. Acórdão 1.108/2007 - Plenário e 403/2013-Primeira Câmara”.

Ainda, na contratação do Câmpus Campo Mourão, é possível que a empresa vencedora optou por uma escolha de estratégia comercial na forma descrita no Acórdão 325/2007-TCU-Plenário. *“...Dependendo da escolha da estratégia comercial, a empresa pode ser bem agressiva na proposta de preços, relegando a segundo plano o retorno do investimento considerado para o contrato. Quanto menor for a taxa percentual exigida para análise sobre o retorno do investimento, maior será a competitividade de proposta...”*

Na sequência, objetivando demonstrar, do ponto de vista da execução financeira, como foram executados os contratos oriundos das licitações em comento, foram levantados os pagamentos às contratadas e o número de procedimentos realizados:

Tabela 5: pagamentos à Vitaclima Climatização⁴ - contrato 03/2014-CM.

Data de Emissão	Nota Fiscal	Procedimentos	Valor (R\$)	Data de Emissão	Nota Fiscal	Procedimentos	Valor (R\$)
15/05/2014	85	-	550,00	14/06/2015	232	-	757,00
28/05/2014	91	-	994,00	28/06/2015	237	100	8.600,00
25/06/2014	97	-	1.762,50	08/07/2015	238	01	725,00
10/07/2014	100	86	7.388,00	03/08/2015	244	01	380,56
03/10/2014	128	-	1.602,00	03/08/2015	245	02	288,00
12/11/2014	148	07	1.735,00	23/08/2015	250	-	725,00
17/12/2014	157	-	2.100,00	04/09/2015	260	-	1.265,00
28/01/2015	167	86	8.428,00	06/10/2015	267	-	618,00
28/01/2015	168	02	845,00	07/10/2015	270	01	386,38
06/02/2015	171	-	1.370,00	18/10/2015	275	02	585,10
24/02/2015	186	02	962,00	20/10/2015	283	01	386,00
24/02/2015	188	01	435,00	26/10/2015	286	02	790,06
24/02/2015	189	-	1.178,00	04/11/2015	288	-	848,00
03/03/2015	191	02	485,00	09/11/2015	291	02	930,00
31/03/2015	203	-	1.710,00	04/12/2015	302	-	1.431,00
09/04/2015	208	-	850,00	14/01/2016	320	86	8.256,00
09/04/2015	209	01	180,07	14/01/2016	321	-	649,90
09/04/2015	210	01	85,90	23/02/2016	334	10	860,00
27/04/2015	213	04	432,00	23/02/2016	335	02	595,00
27/04/2015	214	01	343,60	23/02/2016	336	-	716,30
27/04/2015	215	01	286,00	10/03/2016	345	-	704,90
Total Geral – 404 procedimentos identificados – R\$ 64.219,27							

⁴ Vitaclima-Aparelhos de Ar Condicionado Ltda. ME – CNPJ 18.928.849/0001-95.

Na tabela 6 então dispostas as informações acerca da descrição dos procedimentos realizados e os valores pagos a cada um deles:

Tabela 6: procedimentos e valores pagos – contrato 03/2014-CM.

Descrição	2014	2015	2016
Procedimentos Estimados	186	232	232
Procedimentos Identificados Pagos	93	213	98
% Excedente aos Procedimentos Estimados	0,0%	0,0%	0,0%
Valor Contratado (R\$)	15.996,00	19.952,00	19.952,00
Valor Pago (R\$)	16.131,50	36.305,67	11.782,10
% Excedente ao Valor Contratado	0,8%	82,0%	0,0%

Com relação aos procedimentos realizados pelo Câmpus Campo Mourão, foi firmado um termo aditivo na data de 30/03/2015, cujo objetivo era adequar o número de procedimentos e, por consequência, o valor contratual à nova realidade local, isto é, à majoração da quantidade de equipamentos. Assim foi feito, e o valor original do contrato foi aditado em 25%, passando de R\$ 15.996,00 para R\$ 19.952,00.

Ademais, diante dos dados dispostos na tabela em comento, foram verificadas não conformidades nas contratações dos procedimentos realizados pelo Câmpus, durante o ano de 2015, uma vez que a despesa realizada excedeu em 82% àquela contratada (vide Tabela 6).

Ademais, serviços de instalação e desinstalação de equipamentos foram faturados (NFs 85, 91, 128, 168, 171, 186, 188, 191, 203, 208 e 232) no âmbito dessa contratação. Isso significa que esses serviços foram faturados, após pesquisa de preços, sem que estivesse previsto no edital regulador do certame licitatório ou no objeto do contrato.

Também foi verificado que nesses mesmos processos há notas fiscais pagas, sem a indicação precisa do número de manutenções e/ou procedimentos (vide Tabela 5).

O Câmpus justificou que a diferença destacada se deu por conta da quantidade de demandas de caráter corretivo nos equipamentos. O contrato 03/2014 foi substituído pelo 03/2016, o qual, por sua vez, contempla discriminadamente valores das manutenções preventivas e corretivas, incluindo o fornecimento de peças.

Na tabela 7 estão dispostas as informações relativas aos pagamentos realizados pelo Câmpus Medianeira à empresa Center Frio Refrigeração.

Tabela 7: pagamentos à Center Frio Refrigeração⁵ - contrato 02/2013-MD.

Data de Emissão	Nota Fiscal	Procedimentos	Valor (R\$)	Data de Emissão	Nota Fiscal	Procedimentos	Valor (R\$)
23/07/13	35	-	4.132,02	24/09/14	1112	14	1.446,75
24/10/13	209	49	8.848,22	13/11/14	1237	22	3.054,00
11/12/13	305	26	2.770,50	27/11/14	1295	39	5.833,67
28/02/14	509	42	7.003,48	09/12/14	1342	3	1.282,50
06/05/14	686	3	650,25	24/03/15	1614	30	6.504,00
23/07/14	895	16	1.439,25	30/05/15	1747	17	3.599,86
19/08/14	980	20	4.003,45				

⁵ BSH Refrigeração Ltda. EPP – CNPJ 86.744.539/0001-70.

Constam, na tabela 8 dados referentes aos procedimentos e valores pagos pelo Câmpus Medianeira, relacionados ao contrato 02/2013:

Tabela 8: procedimentos e valores pagos – Contrato 02/2013-MD.

Descrição	2013	2014	2015
Procedimentos Contratados	141	141	141
Procedimentos Pagos	75	159	47
% Excedente aos Procedimentos Contratados	0,0%	12,8%	0,0%
Valor Contratado (R\$)	22.899,00	22.899,00	22.899,00
Valores Pagos (R\$)	15.750,74	24.713,35	10.103,86
% Excedente ao Valor Contratado	0,0%	7,9%	0,0%

Em Medianeira, conforme está demonstrado acima (Tabelas 7 e 8), não foram firmados termos aditivos ao contrato original, cujo objetivo poderia ser a adição da quantidade de serviços ou o reajuste de preços. Todavia, em 2014, houve a realização de 7,9% de despesas em relação ao valor original do contrato; tais despesas foram, então, consideradas estarem acima daquelas contratadas anteriormente.

Ainda com relação aos dados supracitados, dispostos na Tabela 7, verificou-se que a nota fiscal de número 35, emitida pela empresa Center Frio Refrigeração, foi paga sem o detalhamento dos serviços executados. Esta conduta, em desacordo com o disposto no art. 73 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 36 da IN 2/2008 SLTI/MPOG.

Na tabela 9, estão dispostos os pagamentos efetuados à empresa Refrilar Climatizações, referentes ao Contrato 05/2013, do Câmpus Pato Branco.

Tabela 9: pagamentos à Refrilar Climatizações⁶ - contrato 05/2013-PB.

Data de Emissão	Nota Fiscal	Valor (R\$)	Data de Emissão	Nota Fiscal	Valor (R\$)
28/05/13	151	49,00	29/09/14	190	80,00
03/06/13	152	100,00	29/09/14	191	80,00
02/07/13	154	128,00	04/11/14	192	560,00
02/07/13	155	49,00	02/12/14	193	320,00
02/07/13	156	150,00	20/12/14	195	2.380,00
02/07/13	159	599,00	20/12/14	1755	170,00
24/07/13	160	270,00	26/02/15	1824	35,00
30/07/13	161	300,00	03/03/15	53	500,00
23/08/13	162	399,00	09/04/15	103	140,00
23/08/13	163	100,00	09/04/15	104	350,00
04/09/13	164	199,00	09/04/15	105	360,00
04/09/13	165	300,00	09/04/15	1877	280,00
09/09/13	167	778,00	09/04/15	1878	1.070,00
20/09/13	168	150,00	30/04/15	121	120,00

⁶ C L Comércio de Ar Condicionado Ltda. EPP – CNPJ 07.351.363/0001-10.

24/09/13	170	98,00	30/04/15	122	160,00
24/09/13	169	600,00	30/04/15	123	80,00
31/10/13	172	349,00	01/06/15	163	80,00
31/10/13	173	49,00	30/06/15	188	1.130,00
20/11/13	174	385,00	01/07/15	190	200,00
30/11/13	176	324,00	27/08/15	2017	890,00
11/12/13	177	1.506,00	25/09/15	2049	400,00
23/12/13	178	305,00	30/10/15	342	550,00
06/03/14	180	717,00	30/10/15	343	400,00
06/03/14	179	300,00	05/11/15	349	80,00
01/04/14	181	737,00	05/11/15	350	300,00
15/07/14	183	750,00	23/11/15	369	80,00
15/07/14	184	200,00	23/11/15	370	614,00
15/07/14	185	360,00	27/11/15	374	160,00
15/07/14	186	140,00	17/12/15	410	80,00
15/07/14	187	290,00	02/03/16	551	80,00
01/09/14	188	640,00	16/12/16	510	80,00
01/09/14	189	430,00			
Total Geral – R\$ 23.560,00					

Na tabela 10, é possível encontrar dados referentes à descrição do procedimento relativo ao contrato 05/2013, firmado pelo Câmpus Pato Branco, e os valores pagos relacionados a cada um desses procedimentos.

Tabela 10: procedimentos e valores pagos – contrato 05/2013-PB.

Descrição	2013	2014	2015	2016
Valor Contratado (R\$)	6.390,00	8.684,00	10.045,00	10.045,00
Valor Pago (R\$)	7.187,00	8.154,00	8.059,00	160,00
% Excedente ao Valor Contratado	12,5%	0,0%	0,0%	0,0%

Na tabela 11, estão dispostas as notas fiscais e os seus respectivos pagamentos efetuados à empresa J L Manutenções, referentes ao Contrato 11/2013, do Câmpus Pato Branco.

Tabela 11: pagamentos à J L Manutenções⁷ - contrato 11/2013-PB.

Data de Emissão	Nota Fiscal	Valor (R\$)	Data de Emissão	Nota Fiscal	Valor (R\$)
02/07/13	199	2.865,00	25/05/14	725	5.131,71
02/07/13	424	1.424,62	02/06/14	704	168,71
14/08/13	427	1.424,62	02/06/14	58	747,50
14/08/13	101	4.297,50	25/07/14	76	7.440,00
23/09/13	433	2.099,44	26/09/14	279	285,00
23/09/13	107	3.694,90	10/04/15	32	3.429,90
25/11/13	122	1.681,00	10/04/15	60	1.140,00

⁷ J L Manutenções de Equipamentos para Refrigeração Ltda. ME – CNPJ 08.891.615/0001-67.

Data de Emissão	Nota Fiscal	Valor (R\$)	Data de Emissão	Nota Fiscal	Valor (R\$)
25/11/13	559	224,94	10/04/15	61	1.029,42
20/01/14	146	1.702,50	28/09/15	101	708,75
20/01/14	577	712,31	28/09/15	90	3.660,00
Total Geral – R\$ 43.867,82					

Na tabela 12 é possível encontrar dados referentes à descrição do procedimento relativo ao contrato 11/2013, firmado pelo Câmpus Pato Branco, e os valores pagos relacionados a cada um desses procedimentos.

Tabela 12: procedimentos e valores pagos - contrato 11/2013-PB.

Descrição	2013	2014	2015
Valor Contratado (R\$)	1.279,89	1.370,00	1.575,00
Valor Pago (R\$)	17.712,02	16.187,73	9.968,07
% Excedente ao Valor Contratado	1.283,9%	1.081,6%	532,9%

Em Pato Branco, como se pode depreender das tabelas (de 9 a 12), mesmo não se tratando de valores muito significativos, há ausência de controles relativos à execução financeira dos contratos, e as implicações disso na despesa pública, como a não observância dos princípios que regem os atos dos gestores públicos. Diante dos dados expostos nas tabelas acima, em relação ao Câmpus Pato Branco da UTFPR, quanto ao contrato 05/2013, os gestores responsáveis pelos processos licitatórios realizaram contratações em demasia durante o exercício de 2013, cujo excedente perfaz 12,5%.

Ainda com relação ao mesmo Câmpus, no contrato 11/2013, por sua vez, observa-se, com a exposição e posterior análise dos dados dispostos, que a falha foi maior, chegando ao excedente percentual de 1.283,9%. Tal índice reflete o excedente de aquisições realizadas pelo Câmpus.

Sobre o exposto supracitado, o Câmpus justificou que, à época da realização do processo, no momento do lançamento de dados no Portal de Compras, não se observava a necessidade de se lançar os quantitativos de fato estimados, conforme o Termo de Referência. Para tanto, havia o entendimento contrário de que haveria a necessidade de ser lançada apenas a quantidade de um item, e que tal procedimento seria suficiente para a realização do certame. As justificativas se encerram nesse sentido, e acrescenta-se que os responsáveis informaram que tal conduta anteriormente praticada não mais se verifica na prática.

Na tabela 13, abaixo, observam-se valores de reajustamentos contratuais referentes aos contratos 05/2013-PB e 11/2013-PB:

Tabela 13: reajustamentos contratuais – contratos 05/2013-PB e 11/2013-PB.

Descrição	Aditivo 1 Contrato 05/2013- PB	Aditivo 2 Contrato 05/2013- PB	Aditivo 1 Contrato 11/2013- PB	Aditivo 2 Contrato 11/2013- PB
Valor Referência	12.102,66	12.102,66	1.423,23	1.423,23
Valor Contratado	6.390,00	6.390,00	1.279,89	1.279,89
% de Desconto	47,2%	47,2%	10,1%	10,1%
Orçamento 1	9.655,00	12.897,00	1.675,00	1.585,00
Orçamento 2	14.130,00	8.975,00	1.470,00	1.905,00
Valor Médio Orçamentos	11.892,50	10.936,00	1.572,50	1.745,00
Valor Repactuado Aditivo	8.684,00	10.045,00	1.370,00	1.575,00

% de Desconto Repactuação	27,0%	8,1%	12,9%	9,7%
% de Reajuste Repactuação	35,9%	15,7%	7,0%	15,0%

Diante dos dados dispostos na tabela 13, foi verificada que, em duas ocasiões, em cada um dos contratos firmados pelo Câmpus Pato Branco, no momento das prorrogações contratuais foi permitida a majoração dos preços dos serviços contratados, a pedido dos respectivos fornecedores. Em tais situações, o Câmpus se baseou em dois orçamentos obtidos no mercado, realizados à época dos aditamentos contratuais, a fim de, supostamente, considerar adequados os pleitos das contratadas.

Ainda que os preços reajustados no contrato 11/2013-PB, por meio dos termos aditivos 1 e 2, pareçam estar adequados e vantajosos para a Administração, carecem de base legal para o seu estabelecimento, conforme análise abaixo. Tal esclarecimento faz-se necessário, porque:

1) o instituto da repactuação contratual (espécie do gênero reajuste) não deve ser utilizado para a majoração de preços de serviços, exceto aqueles considerados continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra (cessão de mão de obra)⁸. A repactuação, então, deve ser realizada somente mediante estudo analítico da composição dos custos dos serviços contratados, como acontece a partir da avaliação da Planilha de Custos e Formação de Preços, prevista na IN 02/2008-SLTI/MPOG, quando há alterações nas Convenções Coletivas de Trabalho, que acarretam acréscimos de custos para o empregador, por exemplo;

2) as pesquisas de mercado, utilizadas pelo Câmpus para deliberar e permitir que os preços dos serviços sejam majorados, não se prestam para tal finalidade. A pesquisa de preços serve sim para verificar se o valor, porventura reajustado, mediante aplicação de índice de preços, ainda está adequado ao valor de mercado e se seria vantajoso para a Administração; e

3) os reajustes objetivam “à reposição da perda do poder aquisitivo da moeda”⁹, e devem ser processados com base em índices oficiais, gerais ou setoriais de preços, conforme previsão contratual. Esse reajuste deve respeitar o interregno mínimo de um ano, a partir da proposta contratada (ou do reajuste anteriormente firmado) e pode, por consequência, ocasionar a majoração ou a redução dos preços contratados (quando há deflação, por exemplo).

Além dos apontamentos já realizados, cabe transcrever as seguintes normas que tratam do tema e vinculam-se à atividade estatal:

“Orientação Normativa da Advocacia Geral da União nº 23/2009. O edital ou o contrato de serviço continuado deverá indicar o critério de reajustamento de preços, sob a forma de reajuste em sentido estrito, admitida a adoção de índices gerais, específicos ou setoriais, ou por repactuação, para os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, pela demonstração analítica da variação dos componentes dos custos”.

“Instrução Normativa nº 02/2008. Art. 24. Quando a modalidade de licitação for pregão, a planilha de custos e formação de preços deverá ser entregue e analisada no momento da aceitação do lance vencedor, em que poderá ser ajustada, se possível, para refletir corretamente os custos envolvidos na contratação, desde que não haja majoração do preço proposto. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)”.

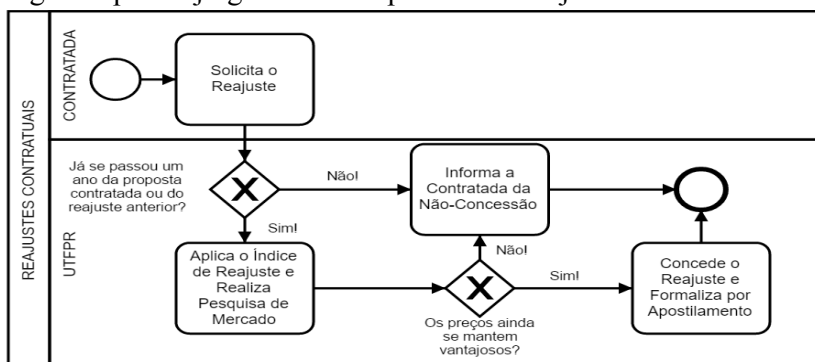
⁸ Acórdão 1488/2016-TCU.

⁹ Acórdão 1488/2016-TCU.

“Instrução Normativa SLTI nº 02/2008. Art. 40. As repactuações serão precedidas de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços ou do novo acordo convenção ou dissídio coletivo que fundamenta a repactuação, conforme for a variação de custos objeto da repactuação. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)”.

Diante disso tudo, demonstra-se, de maneira bastante sucinta, qual deveria ser o procedimento adotado pelas áreas de compras, gestores de contratos ou setores com prerrogativas equivalentes no momento da solicitação, pelo fornecedor, do reajuste:

Figura 3: fluxo sugerido para o julgamento dos pedidos de reajustes contratuais.



Finalmente, conforme descrito nos trechos à frente, no que concerne à execução contratual, foram observadas algumas omissões da comissão de fiscalização de contratos, uma vez que determinadas práticas administrativas previstas no Termo de Referência (TR) ou no Contrato Administrativo (CA) não foram realizadas. Ademais, verificou-se que obrigações assumidas pelas contratadas também não foram cumpridas e sanções a elas não foram impostas, fragilizando, portanto, a execução do objeto contratual.

Contrato 03/2014-CM, Pregão Eletrônico 05/2014-CM: 1) não foi apresentado o Plano de Manutenção, Operação e Controle (cláusula 4ª, CA). Esse documento deveria ter sido elaborado pela contratada, respeitando as normas inerentes ao tema, e entregue à UTFPR em, no máximo, trinta dias após o início da execução contratual, fazendo constar o planejamento anual das manutenções; 2) não foram apresentados, pela contratada, os relatórios mensais dos equipamentos assistidos (cláusula 4ª, CA); 3) não foram apresentados, pela comissão fiscalizadora à DIRPLAD, os relatórios periódicos da fiscalização contratual, conforme determina a Portaria 63/2014; 4) não foram observados controles internos implementados, fazendo demonstrar quais equipamentos mantidos ensejaram os pagamentos realizados; e 5) ausência de distribuição de tarefas ou atribuições entre os membros da comissão fiscalizadora, sendo a maioria dos expedientes assinados apenas pelo presidente da comissão, sem o aval ou concordância dos vogais.

Contrato 02/2013-MD, Pregão Eletrônico 04/2013-MD: 1) ausência de expediente do fiscal à contratada, fazendo demonstrar, de forma clara e objetiva, a descrição dos serviços necessários, antes do início dos trabalhos (item 9, alínea a, TR); 2) ausência de planilhas de controle, em que deveriam constar todos os serviços executados pela contratada (item 9, alínea d, TR); 3) ausência de relatórios, fornecidos pela contratada, sempre quando da execução das manutenções (item 10, alínea r, TR); 4) atestação de serviços executados por servidor não designado para tal (notas fiscais 1112, 1295 e 1237); e 5) ausência de controles sobre as peças de reposição adquiridas pela UTFPR e entregues à contratada para a execução dos serviços de manutenção corretiva.

Contrato 05/2013-PB, Pregão 12/2013-PB: 1) ausência de relatório, a ser entregue pela contratada, sobre as manutenções preventivas realizadas, conforme previamente ajustado (item

3.2.2, alínea e, e item 3.2.3, TR); 2) ausência de designação, por Portaria, de fiscal do contrato, fazendo constar, apenas, no próprio CA, ao ocupante da chefia da Divisão de Serviços Auxiliares (DISAU) a responsabilidade sobre a fiscalização contratual; 3) atestação de serviços prestados por servidores não ocupantes da chefia da DISAU (cláusula 11ª, CA); e 4) ausência de controle, junto às notas fiscais, dos equipamentos mantidos e dos serviços executados.

Contrato 11/2013-PB, Pregão Eletrônico 21/2013-PB: 1) ausência das Ordens de Serviço para que, então, a contratada prestasse os serviços (item 3.1.4, TR); e 2) relatórios de serviços executados emitidos pelo fiscal de contrato não indicam ou indicam com imprecisão os locais onde foram instalados ou desinstalados os equipamentos (item 8.1, TR).

2.1.2 Equipamentos Laboratoriais

Em se tratando das contratações para fins de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos laboratoriais, três processos foram analisados. Essas licitações foram realizadas utilizando-se a modalidade licitatória do pregão, na forma eletrônica. Em todos os casos, procurou-se contratar o melhor preço da hora-técnica.

Com relação à contratação de melhor preço da hora-técnica, em obediência ao art. 3º, § 1º, do Decreto 2.271/97, é considerada irregular a contratação de serviços por postos de trabalho, com medição e pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço, sempre que a prestação do serviço puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa ou por nível de serviço alcançado (aferição por resultados).

Assim sendo, cabe ressaltar que, embora seja contraindicada a contratação de serviços por hora trabalhada, há situações, como esta em estudo, em que isso é necessário. Uma das causas de se adotar essa maneira de contratar diz respeito à dificuldade de se prever, com relativa certeza, quais seriam os problemas a serem resolvidos nos equipamentos. Se isso fosse possível, licitar-se-ia o conserto propriamente dito.

Importa mencionar que há, na Universidade, diversos tipos de equipamentos, de várias marcas e modelos, sendo que cada um deles pode apresentar inúmeros problemas, em razão de suas particularidades. Isso implicaria em trabalho hercúleo para levantar todas essas informações, a fim de realizar certame licitatório para a manutenção deles; entretanto, mesmo assim, correr-se-ia o risco de algum dos prováveis defeitos passarem despercebidos e não serem colocados no rol daqueles licitados. Por esse motivo, então, houve a adoção, pelos gestores, de licitação e respectivo pagamento por hora-técnica trabalhada, para a manutenção específica desses itens.

Ocorre que, diferentemente da manutenção automotiva, em que o fabricante indica, por meio de manuais de serviços, o tempo necessário para realizar a substituição de um par de amortecedores, por exemplo, no caso dos equipamentos da UTFPR não há como se fazer essa tal previsão¹⁰, em razão das particularidades de cada um dos equipamentos, pois eles atendem às mais diversas áreas de pesquisa científica e tecnológica. Esse fato torna a fiscalização contratual sobremaneira dificultada, já que não há como o fiscal saber, com exatidão, quantas horas são consideradas razoáveis para realizar um certo tipo de manutenção, como, por exemplo, trocar um sensor ou qualquer outro componente do permanente mantido.

Na prática, a empresa presta o serviço nas instalações da UTFPR ou, não sendo possível, leva o equipamento para sua sede, apresenta o orçamento, realiza o conserto em questão e emite a nota fiscal dos serviços prestados. Todavia, diante da ausência de documentos técnicos, o representante

¹⁰ Realizadas buscas nos *sites* de diversos fabricantes, em 27/07/2016.

da Administração não tem condições de questionar se as horas-técnicas orçadas são razoáveis, em relação ao problema apresentado, restando, portanto, aprovar o orçamento e o atesto da cobrança e enviá-la para pagamento, quando o item mantido estiver em pleno funcionamento.

Nesses casos, nos contratos de prestação de serviços, em que haja disponibilização de mão de obra, a Administração deve mitigar os riscos, adotando determinadas práticas, a exemplo das seguintes, determinadas pelo TCU:

remunere, sempre que possível, a prestação de serviços por resultados, segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão de obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando metodologia expressamente definida no edital que contemple, entre outros, os seguintes pontos básicos: (i) a fixação dos procedimentos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores, valores aceitáveis etc.; (ii) a quantificação ou a estimativa prévia do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle; (iii) a definição de metodologia de avaliação da adequação dos serviços às especificações, com vistas a aceitação e pagamento; (iv) a utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado 'ordem de serviço' ou 'solicitação de serviço'; (v) a definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios - Acórdão nº 2582/2012 – TCU – Plenário;

exerça, nos contratos de prestação de serviço, em que haja disponibilização de mão de obra para o órgão, controle efetivo da frequência e das horas trabalhadas, exija dos fiscais desses contratos exames detalhados prévios ao atesto das informações contidas nos controles de frequência exercidos pelas empresas e somente efetue os pagamentos dos períodos efetivamente trabalhados - Acórdão 1330/2008 – Plenário;

acompanhe e fiscalize, nos termos dos arts. 58, inciso III, e 67, caput, ambos as Lei no 8.666/1993, o cumprimento dos contratos firmados, observando, no caso de contratos que visem a prestação de serviços com execução baseada em horas trabalhadas, se o controle da frequência dos colaboradores reflete a quantidade de horas efetivamente trabalhadas. Credencie oficialmente um representante da empresa para exercer a fiscalização de seus contratos, devendo o documento de credenciamento estar presente no processo de contratação, de maneira que se faça cumprir os dispositivos constantes no inciso III do art. 58 c/c o caput do art. 67 da Lei no 8.666/1993 - Acórdão 304/2006 – Plenário;

estabeleça um documento específico (como “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”) destinado ao controle dos serviços prestados para fins de pagamento a empresa contratada, contendo, entre outros aspectos que também possam vir a ser considerados necessários pelo órgão: definição e a especificação dos serviços a serem realizados; métricas utilizadas para avaliar o volume de serviços solicitados e realizados; indicação do valor máximo de horas aceitável e a metodologia utilizada para quantificação desse valor, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas; cronograma de realização do serviço, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; custos em que incorrerá o órgão para consecução do serviço solicitado; e indicação clara do servidor responsável - Acórdão 304/2006 - Plenário

Na tabela 14 verificam-se dados relacionados a contratos e as suas particularidades:

Tabela 14: pregões analisados, objetos licitados e modo de disputa.

Pregão	Contrato	Objeto Licitado	Valor licitado	Tempo Atendimento	Custo Deslocamento
32/2013	08/2013	Contratação de empresa especializada na	R\$ 2.977,00	Não	Sem custo,

Pregão	Contrato	Objeto Licitado	Valor licitado	Tempo Atendimento	Custo Deslocamento
-DV	-DV	prestação de serviços, através de chamado, para manutenção corretiva em equipamentos laboratoriais.	mensal	estabelecido	mínimo a cobrança de 1 hora
24/2014 -PB	07/2014 -PB	Prestação de serviço de manutenção corretiva e preventiva de equipamentos laboratoriais, com fornecimento de peças e demais insumos.	R\$ 55.197,00 anual	7 dias úteis	Sem custo
29/2014 -TD	Não há	Contratação de empresa especializada em manutenção preventiva e corretiva de equipamentos laboratoriais	R\$ 52.485,00 anual	5 dias úteis	Sem custo, mínimo a cobrança de 4 horas

Depreende-se da Tabela 14 que, quanto ao objeto a ser contratado, verificou-se que houve coincidência da necessidade de três Câmpus da UTFPR, Dois Vizinhos, Pato Branco e Toledo, em relação ao mesmo objeto da contratação. De outra forma, os três Câmpus mencionados tiveram a necessidade de contratar serviço de manutenção de equipamentos laboratoriais, situação esta que uma mesma empresa foi vencedora nos certames realizados por esses três Câmpus¹¹. Apesar de tal coincidência entre o objeto da contratação pretendida, a maneira com que foi realizada a contratação foi diferente: o Câmpus Dois Vizinhos, por exemplo, estabeleceu um limite mensal de valores e não fixou prazo para o atendimento das chamadas; Toledo, por sua vez, não firmou contrato para a execução dos serviços e o custo mínimo de cada chamada estabelecido em quatro horas técnicas.

Na fase interna do processo licitatório, deve-se aferir o modelo da contratação pretendida. Deve-se também avaliar sempre o custo e o benefício de tais contratações, procurando abolir exigências contratuais não mensuráveis. Na análise dessas três contratações, por exemplo, não há elementos que indicam o porquê da ausência do tempo para atendimento das chamadas e do limite mensal, ao invés do limite anual, estabelecidas no Pregão 32/2013-DV.

Na tabela 15 estão dispostos dados relativos a pregões realizados pelos Câmpus Dois Vizinhos, Pato Branco e Toledo:

Tabela 15: valor de referência, valor vencedor e percentual de economicidade.

Pregão	Orçamentos do Mercado	Valor Referência (R\$)	Encaminham Proposta de Preços	Data da Sessão Pública	Valor Hora Vencedor (R\$)	Economicidade (teórica)
32/2013-DV	3	128,33	2	29/08/2013	99,23	22,7%
24/2014-PB	3 ¹²	207,48 ¹³	2	30/10/2014	183,99	11,3%
29/2014-TD ¹⁴	3	175,00	1	04/11/2014	174,95	0,0%

Em análise dos dados expressos supracitados, na Tabela 15, no que se refere ao quesito economia, é possível depreender que o Câmpus Dois Vizinhos realizou a melhor contratação, já que o custo por hora-técnica foi de R\$ 99,23, ou seja, 85,4% inferior que Pato Branco e 76,3% que Toledo. Mas a

¹¹ GMB Comércio Assistência Técnica e Calibração Ltda. EPP – CNPJ 17.249.166/0001-49.

¹² Além de três orçamentos do mercado, o Câmpus Pato Branco também serviu-se do preço contratado pelo Câmpus Campo Mourão (Pregão 06/2014) como baliza para a contratação, fazendo a média, enfim, dos quatro valores levantados.

¹³ O Câmpus Pato Branco, induzido pela Procuradoria Jurídica da UTFPR (Nota Técnica 869/2014), em detrimento das disposições contidas na IN 5/2014-SLTI/MPOG, deixou de usar como preço de referência o valor de R\$ 166,92, oriundo de pesquisa no Portal de Compras Governamentais, o que estaria correto.

¹⁴ Realizado no Sistema de Registro de Preços.

comparação não leva em consideração a inflação, a infraestrutura laboratorial diferente e equipamentos distintos, por exemplo, Pato Branco tem o curso de Mecânica, com equipamentos de precisão e, assim, o custo de manutenção é maior que de um forno – laboratório de Materiais.

Na sequência, objetivando demonstrar, do ponto de vista da execução financeira, como foram executados os contratos oriundos das licitações em comento, foram levantados os pagamentos efetuados às contratadas e o número de procedimentos realizados. Estes dados foram tabulados e estão disponíveis nas tabelas 16, 17 e 18:

Tabela 16: pagamentos à G.M.B. Assistência Técnica¹⁵ - contrato 08/2013-DV.

Data de Emissão	Nota Fiscal	Nº. Horas	Valor (R\$)	Data de Emissão	Nota Fiscal	Nº. Horas	Valor (R\$)
11/10/13	157	28,85	2.862,76	29/05/14	452	50	4.961,50
04/12/13	250	50	4.961,50	21/10/14	669	53	5.259,19
28/02/14	330	67	6.648,41	18/03/15	856	89	8.831,47
19/03/14	357	43	4.266,89	26/03/15	876	125	12.403,75
20/03/14	360	27	2.679,21				
Total Geral – 532,85 horas – R\$ 52.874,68							

Tabela 17: pagamentos à G.M.B. Assistência Técnica¹⁶ - contrato 07/2014-PB.

Data de Emissão	Nota Fiscal	Nº. Horas	Valor (R\$)	Data de Emissão	Nota Fiscal	Nº. Horas	Valor (R\$)
27/03/15	878	41,0	7.543,59	07/08/15	1.068	137,3	25.298,61
07/07/15	1.023	65,0	11.959,35				
Total Geral – 243,3 horas – R\$ 44.801,55							

Tabela 18: pagamentos à G.M.B. Assistência Técnica¹⁷ - SRP 029/2014-TD.

Data de Emissão	Nota Fiscal	Nº. Horas	Valor (R\$)	Data de Emissão	Nota Fiscal	Nº. Horas	Valor (R\$)
06/02/15	792	114,0	19.944,30	06/02/15	793	57,0	9.972,15
Total Geral – 171 horas – R\$ 29.916,45							

Pode-se entender da Tabela 17, que contém dados do Câmpus Pato Branco, que, na vigência do contrato, foram desembolsados apenas R\$ 7.543,59, e, após sua expiração, R\$ 37.257,96. Sabe-se ainda que, sem aditamento, o limite de empenho é o valor contratado, ou seja, R\$ 55.197,00, mas deliberou-se por empenhar R\$ 68.996,25, traduzindo-se em um acréscimo de 25%, percentual este sem amparo, que por acaso parte dos serviços não foram executados e a nota de empenho foi parcialmente cancelada, ou seja, a falha não se confirmou.

O Câmpus Pato Branco informou que, com relação ao disposto na tabela 17, encontrou dificuldades para que a empresa realizasse as manutenções dentro do período estipulado em edital. Por diversas vezes, os gestores foram obrigados a proceder à devolução dos equipamentos, pois não estavam adequados às suas necessidades; isso acarretou no comprometimento da efetivação dos pagamentos, sendo que alguns deles ficaram fora do prazo estipulado em contrato. O Câmpus também informou que não foi aventada a possibilidade de se aditivar o contrato. Para tanto, foi realizado apenas o

¹⁵ G.M.B. Assistência Técnica e Calibração Ltda. EPP – CNPJ 17.249.166/0001-49.

¹⁶ G.M.B. Assistência Técnica e Calibração Ltda. EPP – CNPJ 17.249.166/0001-49.

¹⁷ G.M.B. Assistência Técnica e Calibração Ltda. EPP – CNPJ 17.249.166/0001-49.

reforço do empenho. Esse fato já está conciliado e já é de ciência dos gestores do Câmpus, a fim de que não venha a ocorrer novamente.

Ainda com relação ao contrato 07/2014-PB, atentando-se aos itens 4.2 do Termo de Referência e 4.4.4 do edital, foi aventada a possibilidade de se realizar uma conversão de peças e demais insumos em hora técnica; verifica-se que tal procedimento está em desacordo às normas vigentes. Nas notas fiscais, consta a execução de “x” horas de prestação de serviços, por meio de chamado para manutenção preventiva e corretiva em equipamentos laboratoriais. Ocorre que, de fato, o número de horas executadas pode ser inferior, já que o custo dos insumos pode ter aumentado artificialmente o número de horas.

O Câmpus Pato Branco justificou que este processo foi executado na tentativa de sanar diversos problemas de manutenção em equipamentos que estavam parados, trazendo dificuldades para os laboratórios a que pertenciam. Por se tratar de um processo até então não efetuado, não era sabido se sua eficácia seria positiva ou não. Contudo, mesmo não sendo a melhor forma de contratação, cabe ressaltar que foram executadas diversas manutenções, que possibilitaram aos laboratórios voltarem a atender suas demandas. Também se ressalta a necessidade de manutenção dos mesmos, devido a escassez de recursos para aquisições de novos e melhores equipamentos.

Igualmente, o Pregão Eletrônico 29/2014-TD - Sistema de Registro de Preços permitiu, de forma equivocada, a conversão de peças e demais insumos em hora técnica, respaldado pelo item 2.5 do Termo de Referência. Nas notas fiscais, consta a execução de “x” horas de prestação de serviços, por meio de chamado para manutenção preventiva e corretiva em equipamentos laboratoriais, mas, de fato, o número de horas executadas pode ser inferior aos números expostos, já que o custo dos insumos pode ter aumentado artificialmente o número de horas.

Posteriormente, ao se analisar os documentos juntados aos autos três processos acima e nos documentos adicionais encaminhados pelos três Câmpus, depreende-se que algumas determinações importantes não foram atendidas pelas partes envolvidas nas contratações, conforme se observa nas constatações abaixo:

Contrato 08/2013-DV, Pregão Eletrônico 32/2013: 1) não foi possível identificar quais foram os equipamentos que passaram por manutenção, nem mesmo o tempo despendido para a execução de cada uma dessas manutenções; 2) os pagamentos foram efetuados sem o relatório equivalente a eles, segundo mencionado no Termo de Referência (TR) e no Contrato Administrativo (CA), e não foi possível identificar quem adquiriu as peças de reposição necessárias e nem a forma de aquisições delas; e, 3) a nota fiscal nº 452 foi atestada por servidor sem designação específica para tanto.

Contrato 07/2014-PB, Pregão Eletrônico 24/2014: 1) foi constatada execução de serviços após a vigência do contrato, relativo às notas fiscais nº 1.023 e nº 1.068, que totalizam R\$ 37.257,96; 2) notas fiscais nº 878 e nº 1.068 foram pagas sem a devida descrição dos serviços realizados, estando tal conduta, portanto, em desacordo com o TR e CA; 3) a nota fiscal nº 878 foi equivocadamente atestada por servidor não designado; e 4) identificado a possibilidade de conversão de peças em horas técnicas.

Diante dessa situação, o Câmpus se justificou ao afirmar que o fiscal de contrato, designado pela Portaria nº 290, de 01/12/14, estava de férias; a fim de se evitar atrasos no pagamento, a mesma foi atestada pelo Diretor de Planejamento e Administração. Contudo, a fim de que tal situação não ocorrerá novamente, as Portarias de designação de fiscal de contrato, atualmente, estão sendo emitidas com os respectivos substitutos.

Ainda informou que uma das formas de controle que o gestor público possui é a análise de relatórios, por meio dos quais se é possível fazer uma conferência da execução. Da mesma forma, e também com intuito de controle, todas as manutenções de equipamentos realizadas *in loco* pelas

empresas foram acompanhadas pelo responsável do laboratório, onde estes equipamentos estavam localizados.

Pregão Eletrônico 29/2014-TD - Sistema de Registro de Preços: 1) foi constatada a possibilidade da conversão de peças adquiridas em horas técnicas de prestação de serviços de manutenção, na forma prevista nos autos da contratação.

2.1.3 Manutenção de Central Telefônica e Equipamentos Diversos

Conforme exposto no item 2.1.2, embora seja contraindicada a contratação de serviços por hora trabalhada, há situações excepcionais, em que isso é necessário.

Nos três processos dispostos na Tabela 19 verifica-se que as licitações contemplaram as empresas que ofereceram o menor valor da hora técnica. Entretanto, depreende-se, numa rápida análise, no mínimo, que a contratação relativa à manutenção de aparelhos de ar condicionado não é a mais indicada no quesito objeto a ser licitado, uma vez que é possível se realizar licitação por serviço ou por manutenção, todas previsíveis.

Tabela 19: pregões analisados, objetos licitados e modo de disputa.

Pregão	Contrato	Objeto Licitado	Horas licitada	Valor licitado
13/2013-DV	03/2013-DV	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços, por meio de chamado, para manutenção corretiva em rede telefônica e central telefônica.	42 mensal	R\$ 2.940,00 mensal ¹⁸
03/2014-DV	03/2014-DV	Contratação de empresa para prestação de serviços por meio de chamado para manutenção corretiva em equipamentos de refrigeração (ar condicionado, refrigeradores, freezers, câmara fria e similares).	500 anual	R\$ 33.300,00
27/2012-DV	09/2012-DV	Contratação de empresa especializada para manutenção corretiva em roçadeiras, máquinas e aparelhos de cortar grama e lavadoras de alta pressão.	150 anual	R\$ 6.094,50

Com relação ao pagamento das horas técnicas contratadas, a tabela 20 prevê os dados relacionados a elas:

Tabela 20: Horas técnicas e valores pagos – contrato 03/2014-DV.

Descrição	2014	2015
Horas Técnicas Contratadas	500	500
Horas Técnicas Pagas	380,4285	561,738
% Excedentes Horas Técnicas Contratadas	0,0%	12,4%
Valor Contratado (R\$)	33.300,00	33.300,00 ¹⁹
Valores Pagos (R\$)	25.336,20	37.407,28
% Excedente ao Valor Contratado	0,0%	12,3%

No que se refere à correlação entre os procedimentos realizados e o pagamento efetivado a eles relacionados, na tabela 21, constam informações detalhadas a respeito:

Tabela 21: procedimentos e valores pagos – contrato 09/2012-DV.

¹⁸ Em 29/01/2016, o valor mensal foi reduzido em 10%, ou seja, para R\$ 2.646,00, em atendimento ao Decreto nº. 8.540/2015.

¹⁹ Em 28/01/2016, o valor unitário foi reduzido 20%, ou seja, para R\$ 53,28, em atendimento ao Decreto nº. 8.540/2015.

Descrição	2012	2013	2014	2015	2016
Horas Técnicas Contratadas	150	150	150	150	150
Horas Técnicas Pagas	74,5	115	189,6	289	142,75
% Excedente as Horas Técnicas Contratadas	0,0%	0,0%	26,4%	92,7%	0,0%
Valor Contratado (R\$)	6.094,50	6.094,50	6.094,50	6.094,50	6.094,50
Valores Pagos (R\$)	3.025,15	4.671,20	7.697,76	11.740,49	5.796,55
% Excedente ao Valor Contratado	0,0%	0,0%	26,3%	92,6%	0,0%

Está demonstrado, nas Tabelas 20 e 21 supracitadas, que o Câmpus Dois Vizinhos realizou pagamentos de horas técnicas superiores aos contratados, embora o montante seja pouco expressivo. Depreende-se das tabelas, também, que os termos aditivos não foram firmados ao contrato original, objetivando a adição da quantidade de serviços ou o reajuste de preços. Entretanto, observa-se que no contrato 03/2014, no ano de 2015, os pagamentos ultrapassaram 12,3% e no contrato 09/2012, 26,3%, no ano de 2014 e 92,6% no ano de 2015; o excesso verificado nesses pagamentos também se confirmou nos pagamentos das horas técnicas.

Nas tabelas 22, 23 e 24 estão demonstrados os pagamentos realizados às empresas ganhadoras dos certames licitatórios, juntamente com a indicação das notas fiscais, dentre outros detalhes:

Tabela 22: pagamentos à Birck Automações Industrial²⁰ – contrato 03/2013-DV.

Data de Emissão	Nota Fiscal	Nº. Horas	Valor (R\$)	Data de Emissão	Nota Fiscal	Nº. Horas	Valor (R\$)
09/08/13	646	19,31	1.351,78	23/10/14	966	Sem indicação	2.000,00
09/09/13	677	03	210,00	30/10/14	969	Sem indicação	733,33
16/10/13	716	03	210,00	08/12/14	1.008	Sem indicação	1.357,00
09/12/13	764	Sem indicação	350,00	12/03/15	1.062	24,7	1.730,40
28/02/14	821	42,3	2.961,73	06/04/15	1.071	24,38	1.780,00
05/08/14	928	74,88	5.242,00	15/05/15	1.092	Sem indicação	520,00
21/08/14	939	Sem indicação	2.000,00	14/09/15	1.151	Sem indicação	350,00
16/09/14	952	59,62	4.173,70				
Total Geral – 251,19 horas informadas – R\$ 24.969,94							

Tabela 23: pagamentos à Refrigeração Master Frio²¹ – contrato 03/2014-DV.

Data de Emissão	Nota Fiscal	Nº. Horas	Valor (R\$)	Data de Emissão	Nota Fiscal	Nº. Horas	Valor (R\$)
16/07/14	483	31,039	2.067,20	10/03/15	018	31,307	2.085,10
30/07/14	493	19	1.265,00	12/05/15	035	93,3	6.213,78
29/08/14	507	106,5855	7.098,60	11/06/15	051	109,54	7.295,40
30/09/14	520	81	5.394,60	11/09/15	080	21,20	1.412,10
25/12/14	001	142,804	9.510,80	10/11/15	095	95,891	6.381,60
10/03/15	017	124,5	8.291,70	26/02/16	147	86	5.727,60
Total Geral – 942,1665 horas – R\$ 62.743,48							

Tabela 24: pagamentos à Eletro Vizi²² – contrato 09/2012-DV.

²⁰ Birck Automações Industrial Ltda. – CNPJ 03.843.903/0001-22

²¹ Refrigeração Master Frio Ltda. ME – CNPJ 06.163.051/0001-10

Data de Emissão	Nota Fiscal	Nº. Horas	Valor (R\$)	Data de Emissão	Nota Fiscal	Nº. Horas	Valor (R\$)
10/09/12	006	15	609,45	10/07/14	031	14	568,40
02/10/12	011	1,5	60,00	11/08/14	034	6,5	263,90
01/11/12	012	41	1.665,00	03/09/14	036	14	568,40
11/12/12	013	17	690,70	02/10/14	038	06	243,60
05/02/13	014	21	853,02	19/12/14	045	21	852,60
08/03/13	015	14	568,68	19/02/15	048	47	1.909,61
08/04/13	016	04	162,48	14/04/15	052	58	2.356,54
09/05/13	017	06	243,72	18/05/15	055	25	1.015,50
07/08/13	020	32	1.299,84	11/06/15	056	26	1.056,38
05/09/13	021	09	365,58	17/08/15	057	61	2.477,82
08/11/13	022	24	974,88	30/09/15	058	17	690,54
10/12/13	023	05	203,00	08/10/15	059	35	1.421,70
14/01/14	024	17,6	714,56	09/11/15	061	20	812,40
24/02/14	025	80	3.248,00	27/01/16	067	20	812,40
07/03/14	026	20	812,00	29/01/16	068	25	1.015,50
04/04/14	027	07	284,20	04/03/16	070	41	1.664,60
07/05/14	029	3,5	142,10	22/03/16	071	56,75	2.304,05
Total Geral – 810,85 horas – R\$ 32.931,15							

Do exposto nas tabelas acima, constata-se que nesses três processos licitatórios, a obrigação pelo fornecimento de peças necessárias para a execução dos serviços de manutenções era do Câmpus. Entretanto, não foi verificada a apresentação das notas fiscais que indicariam eventuais aquisições.

Acrescenta-se ainda que, em relação ao contrato 09/2012, havia também a obrigação da descrição dos serviços, quantidades, preços unitários e o valor total; entretanto, essa descrição também não foi demonstrada. Em todas as notas fiscais analisadas, observou-se que a expressão utilizada nos documentos era sempre a mesma, ou seja, “*x horas de serviço de manutenção de motores elétricos*”, sem qualquer indicação patrimonial necessária. Junto às notas fiscais foram anexadas requisições e documentação relativa a controle interno do fornecedor, com o material e insumo utilizado e/ou conserto realizado; entretanto, verifica-se que todas essas informações estão dispostas de maneira genérica, ferindo o princípio da especialidade e da publicidade.

No que se refere à obrigação de os fiscais anotarem em planilhas o tempo de execução de cada serviço, conforme especificado no conteúdo do Termo de Referência, entre outras informações que se fizerem necessárias, resta mencionar que as mesmas sejam apresentadas na forma de relatório, a fim de que as autoridades possam proceder aos pagamentos, no exercício da fiscalização.

Na execução dos contratos 03/2013 e 03/2014 foi observada, ainda, indefinição das atribuições dos gestores e fiscais de contrato; nessas duas contratações, a grande maioria dos serviços foram atestados apenas pelos gestores, e não pelo fiscal de contrato designado por portaria.

Em contrapartida, o Câmpus informou que, à época, o gestor tinha dúvidas sobre quem deveria atestar a nota fiscal: se gestor, fiscal técnico ou fiscal administrativo, ou todos esses. Ressalta-se que tal dúvida foi esclarecida em 10 de junho de 2016.

²² Eletro Vizi Materiais de Construção Ltda. – CNPJ 09.237.208/0001-01

Por fim, na contratação relativa ao Contrato 03/2014, ocorreu um pagamento de carga de gás, no valor de R\$ 5.234,60, sem a indicação precisa dos aparelhos e da necessidade, uma vez que a recarga é necessária apenas em situações atípicas.

2.2 Constatações

As constatações dizem respeito às situações indesejadas identificadas durante a execução dos trabalhos de auditoria. Em geral, indicam a existência de dificuldades, equívocos, situações que contrariam normas, critérios técnicos ou administrativos²³. Sendo assim, abaixo poderão ser observados os fatos constatados, as manifestações dos gestores e as análises da Auditoria Interna (Audin) sobre o assunto em questão.

Fato	Manifestação do Gestor	Análise da Audin
01 - Contratação de serviço não licitado. Contratação excedente ao licitado.	A aquisição desse serviço representou uma inovação, visto que até aquele momento as manutenções corretivas eram realizadas por dispensa de licitação ou simplesmente não eram efetuadas. As instalações e desinstalações foram tratadas como manutenções corretivas e realizadas mediante três orçamentos. Na época tínhamos um entendimento equivocado sobre os limites, com ou sem fornecimento de peças, cuja correção ocorreu posteriormente. Nossa característica rural (DV), grandes áreas cobertas por grama e terra tem a necessidade de manter o asseio por causa do barro/terra. Houve também falha no controle interno das horas que já estariam excedentes, mas estamos criando mecanismos para melhorar o controle.	Conforme está acima demonstrado, houve a contratação de serviços que não estavam no escopo do processo licitatório em estudo. Ademais, contratou-se além do que se licitou.
02 - Fiscalização contratual deficiente. Ausência de sanção à contratada pela inexecução parcial do objeto.	Dentro das limitações de recursos humanos, as inconsistências foram corrigidas com treinamento e com a prática empregada no novo modelo de designações de fiscais. Os serviços corretivos realizados ficam registrados por meio de orçamentos e suas respectivas notas fiscais, mas de fato não foram realizados de maneira formal.	Os fiscais de contrato falharam ao deixarem de cobrar as obrigações acessórias estabelecidas no processo licitatório e, por esse motivo, a execução contratual plena pode ter sido prejudicada.
03 - Ausência de índices de reajuste no contrato e rotina para julgar a viabilidade do reajuste	Neste sentido, foi concedido reajuste de valores, pois conforme levantamento realizado no comércio local, após transcorrido um ano de contrato, houve um acréscimo nos valores praticados pelas demais empresas do mesmo ramo, o que em nosso entendimento permitiria a concessão do pedido	Para ocorrer a repactuação é necessária a existência de cláusula contratual prevendo (art. 55, III). A repactuação não está vinculada a qualquer índice e somente será cabível mediante a demonstração da variação efetiva dos componentes dos custos do contrato.
04 - Preço de referência deficiente, em desacordo com o disposto no art. 15. Inciso V, da Lei nº 8.666/93.	A época do certame tivemos dificuldade em obter orçamentos em razão da necessidade de vistoria prévia, justificada para melhor mensurar a complexidade do acesso aos condensadores presentes na área externa, o que na prática poderia representar maior custo de operacionalidade. Vale acrescentar que apesar de somente um orçamento, o pregão eletrônico alcançou disputa de preços entre quatro empresas especializadas e ainda, que o mesmo foi executado antes	Todas as contratações públicas devem ser precedidas de bem-feito planejamento. Essa ferramenta é útil para cumprir vários princípios administrativos, sobretudo o da eficiência. Apesar de tamanha importância da fase interna da licitação, época em que se dá o planejamento, ao longo dos trabalhos de auditoria não foi possível verificar que o Termo de

23 Definição adaptada do Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno, da CGU, pag. 17 item a.

Fato	Manifestação do Gestor	Análise da Audin
	do início vigência da IN 05/2014. Também está sendo treinado servidores para auxiliar na elaboração dos Termos de Referência e, após, acompanhar a execução dos contratos.	Referência ou o Projeto Básico, documentos basilares da contratação pública, tenham demonstrado a viabilidade de determinada maneira de contratar em detrimento de outra ou as estimativas realistas dos serviços a serem prestados.

3. Recomendações

As recomendações consistem na definição das providências que deverão ser adotadas pelo gestor, para mitigar as falhas apontadas no relatório. Têm a finalidade de corrigir os atos administrativos irregulares e coibir novas falhas, contribuindo, dessa forma, diretamente para o aperfeiçoamento da gestão pública²⁴. Diante do exposto, respectivamente, em relação a cada constatação, recomenda-se:

01 – Autorizar apenas a execução de serviços previstos nos autos do processo licitatório.

02 – Exigir dos fiscais de contrato o cumprimento pleno das obrigações assumidas no processo licitatório.

03 – Definir claramente, em cláusula contratual, a forma de reequilíbrio da equação econômica do contrato, por força da perda da relação de justiça entre as obrigações pactuadas decorrentes de causas ordinárias.

04 – Formular, no âmbito da UTFPR, diretrizes de aquisições, que contenham, no mínimo: a) o método de fixar o valor de referência (quantos orçamentos são necessários, quais são válidos e quais devem ser desconsiderados); b) a forma de disputa das licitações (por itens ou por grupos); c) as situações em que deve haver sanção às licitantes e/ou contratadas, assegurando a elas o devido processo legal e, principalmente, o direito ao contraditório e à ampla defesa; d) os casos em que a execução de serviços deve ser por empreitada ou por hora trabalhada; e) o modo como se deve exercer o controle da execução financeira (que se evite gastos em excessos ao contratado); e f) os critérios que devem ser observados para a concessão de reajustes.

4. Conclusões

Objetivando acompanhar e avaliar as atividades decorrentes da Gestão de Suprimentos de Bens e Serviços nos Câmpus da UTFPR, foram analisadas contratações de serviços de manutenção de equipamentos de ar-condicionado, laboratoriais, central telefônica e equipamentos diversos.

A ausência de unidade e/ou padronização na contratação, execução, fiscalização e liquidação da despesa pública foi claramente percebida nos diversos Câmpus, uma vez que há grandes distorções, tanto do ponto de vista técnico quanto econômico.

Foram observadas execução de despesas excessivas àquelas contratadas; também foi verificada fiscalização deficiente, ao se deixar de exigir obrigações contratuais, aquisições de peças de reposição de forma equivocada e permitido reajuste sem previsão legal.

A contratação de hora trabalhada é permitida de forma excepcional, ou seja, quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados e, desde que acompanhado por fiscalização eficiente.

²⁴ Definição adaptada do Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno, da CGU, pág. 31.

É fundamental que a UTFPR estabeleça e adote: padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente; padrões de minutas de editais e contratos; e listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante todas as fases das aquisições.

Diante disso, conclui-se ser imprescindível que a UTFPR adote diretrizes claras, relativas às aquisições e execuções contratuais, que vinculem a ação dos gestores e demais envolvidos ao atendimento de critérios mínimos de eficiência, eficácia e efetividade.

É o relatório.

Curitiba, 20 de dezembro de 2016.

Sadi Daronch
Chefe da Auditoria Interna da UTFPR