



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
GABINETE DO REITOR
AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA Nº 02/2012

1 - Identificação da Auditoria

Área: A.3 – Gestão de Suprimento de Bens e de Serviços

Ação: A.3.3 – Auditar os Processos de Aquisições de bens e serviços.

Setor Auditado: PROAD – Coordenadoria de Compras e Licitações

Período de realização: Junho/Novembro de 2012

Objetivo: Verificar a regularidade dos processos de aquisições, incluindo as licitações, dispensas e inexigibilidades.

2 – Escopo ou procedimento

A auditoria foi realizada nos processos do período de agosto/2011 a fevereiro de 2012, com base nos processos de aquisições. Definiu-se uma amostra de 40% dos processos de aquisições por dispensas e pregões, do período de agosto/2011 a fevereiro de 2012, e foi verificada a totalidade dos processos de inexigibilidades e caronas de pregão, tomando como base a materialidade dos mesmos e situações excepcionais que exigem maior atenção desta equipe de auditoria interna.

Inexigibilidade	Dispensa
23007.009336/2011-34	23007.012339/2011-55
23007.000788/2012-31	23007.007485/2011-69
23007.000726/2012-20	23007.013366/2011-45
23007.007271/2011-92	23007.012488/2011-14
23007.006984/2011-39	23007.012485/2011-81
23007.000746/2012-09	23007.012218/2011-11
23007.000004/2012-75	23007.012379/2011-05
23007.005749/2011-40	23007.012503/2011-24
23007.007766/2011-11	23007.009701/2011-19
23007.008046/2011-73	23007.008434/2011-54
23007.008844/2011-03	23007.010141/2011-37
23007.004800/2011-04	23007.012136/2011-69
23007.009522/2011-73	23007.008507/2011-16
23007.011409/2011-58	23007.010725/2011-11
23007.012326/2011-86	23007.008597/2011-37
23007.012424/2011-13	23007.008836/2011-59
23007.005786/2011-58	23007.012120/2011-56
23007.013353/2011-76	23007.012150/2011-62
23007.000107/2012-35	23007.012306/2011-13
23007.000160/2011-55	23007.012156/2011-30
	23007.012311/2011-18
	23007.012144/2011-07

Pregão	Carona de Pregão
23007.008095/2011-14	23007.008300/2011-33
23007.002123/2011-81	23007.012579/2011-50
23007.008351/2011-65	23007.013165/2011-48
23007.009312/2011-85	23007.012570/2011-49
23007.008532/2011-91	23007.012279/2011-71
23007.011552/2011-40	
23007.007381/2011-54	
23007.007299/2011-20	
23007.007298/2011-85	
23007.009043/2011-57	
23007.007016/2011-40	
23007.010381/2011-31	
23007.013336/2011-39	

A metodologia utilizada foi a análise documental dos processos selecionados, com base na legislação pertinente e consulta aos sistemas institucionais existentes.

O período de realização desta auditoria foi estendido em virtude da greve dos servidores técnicos administrativos ocorrida entre junho e agosto 2012.

3 – Acompanhamento da Gestão

Durante a execução da auditoria anterior de nº12/2011 foi emitida Nota de Auditoria nº 004/2011, que gerou a seguinte constatação: **Informações sobre licitações publicadas em sítios distintos no Portal UFRB**. Com o objetivo de eliminar possíveis equívocos por parte dos licitantes e demais interessados, recomendou-se a unificação das informações sobre licitações em um único sítio no Portal UFRB, de forma que seja possível a alimentação conjunta dos dados pelas unidades administrativas citadas (SIPEF e CLC), que exerceriam controle e acompanhamento das publicações sob sua responsabilidade. Reconhecemos que as medidas foram tomadas no sentido de indicar ao público externo quais sítios se referem a obras e demais licitações, melhorando o processo de comunicação e publicidade dos processos licitatórios.

Deve-se destacar como ponto importante do acompanhamento de gestão a constatação emitida em relatório de auditoria de gestão 2011 de nº 201203444, realizado pela CGU, onde se aponta a “adoção parcial de critérios de sustentabilidade nas aquisições”. Dada a constatação de falhas nesse aspecto ter sido emanada da CGU, tais critérios devem ser tratados com mais rigor, para que tais casos não possam comprometer a avaliação da prestação de contas da UFRB. Cabe ressaltar que esta unidade de auditoria interna identificou ações iniciais de melhoria dos editais de licitação quanto à adoção de novos critérios que visem à sustentabilidade nas aquisições.

Não obstante as inovações citadas acima, observou-se que ainda ocorrem, mesmo que isoladamente: ausência de assinaturas de agentes administrativos envolvidos no processo em nível de autorização. Esses lapsos não chegam a comprometer o entendimento, nem afetar a lisura dos processos, mas devem ser prontamente corrigidos após apontamento desta Equipe de Auditoria. Embora haja uma melhora constante na organização de documentos integrantes do processo, o estrito cumprimento da IN 05/2002 deve ser sempre observado.

4 – Constatações

Constatação nº 03

Demanda de maiores informações para realização de contratações diretas de pessoas físicas para prestação de serviços especializados via dispensa de licitação.

Como é de conhecimento público, a regra geral de aquisições e contratações públicas é via licitação. Desde a Constituição Federal, Carta Magna da legislação brasileira, em seu artigo 37 vemos a determinação de tal regra:

Art. 37. (...)

XXI - ressaltados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (...) GRIFO NOSSO

Como grifado, ainda que a regra geral seja a licitação, há casos especificados na legislação onde se permite a contratação direta para aquisição de bens e contratação de serviços. De forma complementar, tais exceções são indicadas nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93.

Dentre os casos citados, levando em conta o critério de valor, com contratações com custo inferior a R\$ 8.000,00 (10% do limite estipulado para a modalidade Convite), encontramos a possibilidade de contratar serviços de profissionais técnicos especializados, naqueles casos onde a expertise é necessária e fundamental ao resultado do serviço, e permitida nos casos onde o próprio órgão não dispõe em seu quadro de profissional especializado no serviço a ser contratado.

Considerando as vedações, e que a expertise do profissional tem impacto direto sobre o preço cobrado, ainda que se trate de contratação direta, é preciso que o processo de contratação apresente maiores elementos que justifiquem a contratação direta.

Entre os processos analisados durante esta auditoria, podemos citar como exemplo de contratações diretas de pessoa física prestadora de serviço técnico especializado, os seguintes processos:

Número do Processo	Número da Dispensa	Serviço solicitado	CPF	Valor Total
23007.001350/2012-71	225/2012	Acompanhamento/treinamento de vozes no coral da UFRB	789.141.405-04	R\$ 4.788,00
23007.005832/2012-08	262/2012	Acompanhamento/treinamento de vozes no coral da UFRB	789.306.935-04	R\$ 3.990,00
23007.004393/2012-16	295/2012	Serviço de consultoria Jurídica	011.055.415-92	R\$ 6.240,00
23007.006482/2012-99	294/2012	Serviço de consultoria em análise comportamental	486.260.825-68	R\$ 3.765,60
23007.007231/2012-21	307/2012	Acompanhamento/treinamento de vozes no coral da UFRB	789.141.405-04	R\$ 3.192,00
23007.007577/2012-20	352/2012	Serviço junto aos cartórios	402.160.045-00	R\$ 3.384,00
23007.007690/2012-13	360/2012	Serviço de acompanhamento/treinamento de vozes no coral da UFRB	789.306.935-04	R\$ 3.192,00

Verifica-se claramente no levantamento acima que os processos envolvem a contratação direta por valores consideráveis, o que reforça a necessidade de mais elementos que instruem o processo com vistas a sua justificativa e resultado.

Manifestação do Setor Auditado

“Acatamos a constatação relativa à demanda por maiores informações para a realização de contratações de pessoas físicas, informando que a partir da presente data, os processos referentes a este tipo de contratação serão instruídos com peças que justifiquem a definição do prestador de serviço, (documentos que comprovem a expertise na área do serviço contratado), devendo ser anexado, antes da efetivação do pagamento, o relatório das atividades concernentes ao serviço executado nesta Universidade..”

Análise da Auditoria Interna referente à manifestação:

A unidade auditada se manifesta claramente na mesma linha desta equipe de auditoria interna, na instrução do processo antes da contratação com documentação comprobatória da expertise, bem como da junta ao processo de pagamento de comprovação dos resultados do serviço prestado. Diante da manifestação mantém-se a constatação para acompanhamento da implantação e avaliação nas próximas auditorias.

▪ Recomendação nº 3

Recomenda-se acrescer na instrução de processos de contratação direta de serviços especializados a documentação comprobatória da expertise do profissional bem como o resultado do serviço quando do pagamento.

Constatação nº 04

Inconsistências na instrução de encaminhamento de processos quanto à forma de contratação

Durante a realização da auditoria verificaram-se inconsistências quanto à forma de instruir os processos quando do encaminhamento dos mesmos às unidades que materializam as aquisições e contratações.

Foram identificados dois processos de aquisição por dispensa de licitação que foram instruídos para encaminhamento como inexigibilidade de licitação, com fundamentação no artigo 24 inciso XXI. Tal constatação pode ser verificada nos processos de número 23007.008597/2011-37 (folha 17) e 23.007.008836/2011-59 (folha 14).

Tais encaminhamentos equivocados podem comprometer o andamento dos processos, atrasando a disponibilização do material/serviço ao solicitante e pode ocorrer gasto desnecessário de recurso caso haja divulgação indevida de inexigibilidade na Imprensa Oficial.

Caso semelhante pode ser citado no processo 23007.004893/2012-40 (Concorrência 01/2012), de 09 volumes, cujo objeto é *“contratação de empresa especializada para a construção das unidades de apoio acadêmico: laboratórios multidisciplinares do CCAAB e CETEC, Laboratórios de Engenharia Florestal e Laboratórios de Engenharia de Pesca; e construção das respectivas vias de acesso e pátios de estacionamento no campus da UFRB em Cruz das Almas - Bahia.”*

Em tal processo verifica-se uma recorrente inconsistência entre a adoção do critério de preço empreitada por preço local ou preço unitário. No volume I do processo, à folha 121, o processo apresenta minuta de contrato indicando o critério de empreitada por preço global, ainda no volume I, na folha 66, o edital da licitação indica empreitada por preço unitário. Já no Volume II, à folha 295 do processo, verifica-se uma nova minuta de contrato apontando para empreitada por preço unitário e por fim o contrato fora assinado como empreitada por preço global, como consta à folha 1749 do Volume IX do processo.

Como já indicado, tais inconsistências podem gerar obstáculos ao andamento dos processos, e por se tratar de concorrência pública para obras de engenharia, processo de licitação delicado e mais complexo, tais indefinições quanto aos critérios de preço global ou unitário podem ensejar disputas judiciais por parte dos licitantes, já que o edital de licitação assume caráter de Lei durante o processo licitatório, e ainda podem promover dificuldades

à fiscalização do contrato quando da sua execução. Querelas judiciais e divergências na execução das obras atrasam o processo de construção de unidades acadêmicas indispensáveis ao fim institucional de ensino, pesquisa e extensão.

Manifestação do Setor Auditado

“Acolhemos a constatação das inconsistências na instrução dos processos 23007.008597/2011-37 e 23007.008836/2011-59 e diagnosticamos que a falha ocorreu por conta do grande volume de aquisições processadas no final do exercício financeiro.

Quanto ao processo 23007.004893/2012-40 (Concorrência 01/2012), não é competência da Coordenadoria de Licitação e Compras/PROAD executar licitações para contratação de obras e serviços de engenharia. Cabe a SIPEF a realização destas contratações.”

Análise da Auditoria Interna referente à manifestação:

No que tange aos processos 23007.008597/2011-37 e 23007.008836/2011-59 cuja falha é reconhecida pela unidade, cabe manter a constatação para posterior acompanhamento em auditorias posteriores.

No que se refere ao processo 23007.004893/2012-40 (Concorrência 01/2012), será encaminhada Nota de Auditoria à SIPEF, no intuito de alertar sobre as falhas apontadas. No entanto cabe ressaltar que unidades da PROAD podem atuar como controle primário na revisão de processos ainda que não originados em suas unidades. Tal processo poderia ter sua falha detectada na Coordenadoria de Contratos, por exemplo, no momento da assinatura do mesmo. Portanto cabe o apontamento a fim de constituir alerta diante de novas ocorrências.

▪ Recomendação nº 4

Instituir rotina interna de revisão de processos no que se refere a peças obrigatórias dos processos de aquisição e fundamentação jurídica indicada.

Constatação nº 05

Demanda de revisão das capas de processo quando da geração de novos volumes de processo

Verificou-se que os processos de pregões eletrônicos quando criados não identificam o número de volumes do processo, que são identificados nas capas sempre que um novo volume surge.

Tal dissociação pode confundir os servidores no manuseio dos processos, dificultando o controle físico dos processos de licitação, permitindo extravio de volumes originais.

O sistema de protocolo eletrônico da UFRB, gerador das capas de processo, permite a atualização das capas de processo.

Manifestação do Setor Auditado

“Informo que o número dos volumes são informados nas capas dos processos quando são gerados mais de um volume. Como o período analisado coincide com final do exercício financeiro e o volume de aquisições processadas nesta ocasião é superior a média anual, erros materiais como este, são suscetíveis de acontecer. Porém já tomamos as medidas necessárias junto à equipe, com a divulgação dessas constatações para que não voltem a acontecer. Solicitamos a devolução dos processos para procedermos à correção quanto à numeração dos mesmos. .”

Análise da Auditoria Interna referente à manifestação:

A equipe de auditoria compreende o momento de ocorrência das falhas indicado na manifestação dos auditados, no entanto, tendo em vista que o volume de processos de aquisição se avoluma todos os anos ao final do exercício, tais falhas devem ser evitadas.

▪ Recomendação nº 5

Proceder revisão das capas de processos quando da movimentação dos mesmos no protocolo eletrônico, de forma a registrar em todos os volumes, ao qual se refere e a totalidade de volumes.

Constatação nº 06

Contratação de natureza especial demanda maiores esclarecimentos e apensação de documentos correlatos

Durante os trabalhos de auditoria verificou-se a realização de uma cotação eletrônica (Processo 23007.007485/2011-69) com vistas à aquisição de notebooks e impressoras para o projeto “Centro de referência esportiva do Recôncavo da Bahia”, projeto este aprovado pela UFRB, junto ao Ministério do Esporte por meio da Lei de Incentivo ao esporte com recurso captado pela Petrobrás.

Causou estranheza inicial a utilização de aquisição direta por cotação eletrônica (base legal em dispensa de licitação art. 24 da lei 8.666/93) por se tratar de objeto de fácil localização em ata de registros de preços de outros órgãos, o que em tese permitiria a aquisição por carona de pregão.

Tal questionamento foi reforçado pela ausência de maiores esclarecimentos formais e de documentação que destaque no processo a natureza especial do projeto e seus procedimentos específicos de aquisição e pagamento com recursos extra-orçamentários, alocados em conta corrente e de investimento com autorização especial da Secretaria do Tesouro Nacional. A melhor instrução do processo evita questionamentos desnecessários por parte dos órgãos de controle e reforça os controles internos com vistas a publicidade e transparência do gasto público.

Manifestação do Setor Auditado

“Acolhemos a constatação acerca da ausência de maiores esclarecimentos formais sobre a natureza do projeto e o pagamento com recursos extra-orçamentários no processo 23007.007485/2011-69.

Quanto a modalidade de aquisição escolhida, Cotação Eletrônica, segue a base legal em dispensa de licitação art. 24, inciso II da lei 8.666/93, que permite a aquisição de bens e serviços até o limite de R\$ 8.000,00.

A cotação eletrônica é operacionalizada no Comprasnet e atende aos Princípios Constitucionais, neste caso em especial a Economicidade, Eficiência e Publicidade.

Considerando o custo para realizar um pregão, considerando que naquele momento não tínhamos demanda de equipamentos de informática de outras unidades, e que os equipamentos disponíveis para carona não atendiam ao solicitado, pois seus valores eram superiores ao estimado no projeto, optamos por realizar uma cotação eletrônica.

Ciente que a constatação deriva da instrução insuficiente do processo, ressalto que foram tomadas as medidas necessárias junto à equipe, com a divulgação dessas constatações para que não voltem a acontecer.”

Análise da Auditoria Interna referente à manifestação:

A unidade auditada acata os apontamentos desta unidade de auditoria interna, no entanto não deixa claro se o processo será corrigido com a apensação das informações necessárias à caracterização de aquisição para projeto específico com orçamento determinado. Tal procedimento deve ser considerado, haja vista a possibilidade de reexame do processo por outras unidades de controle, a exemplo da Controladoria Geral da União.

▪ Recomendação nº 6

Instruir o processo 23007.007485/2011-69 com as peças necessárias à sua caracterização como aquisição de bens para projeto específico com orçamento determinado.

▪ Recomendação nº 7

Instruir os processos de aquisição de bens para projetos com documentos, planos de trabalho, entre outros que evidenciem a natureza especial da aquisição e sua fonte de recursos.

Constatação nº 07

Ausência de formalização da motivação e justificativa de processo para contratação de serviço por dispensa de licitação

Na análise do processo 23007.012503/2011-24 verificou-se a ausência de solicitação de compras que motive e justifique a necessidade do serviço de recuperação de cabo de fibra ótica, objeto da dispensa.

Motivação e justificativa são elementos fundamentais da legalidade do processo administrativo, conforme a fundamentação legal, com base na lei nº 9.784/99 como segue:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. GRIFO NOSSO

Tendo em vista a natureza de exceção das aquisições por dispensa ou inexigibilidade de licitação, a motivação e justificativa são fundamentais na instrução dos processos, e sua ausência pode comprometer até mesmo a legalidade dos processos.

Manifestação do Setor Auditado

“Acolhemos a constatação e informamos que a solicitação de compra foi emitida pela SIPEF com as devidas motivações e justificativas norteando a cotação de preços e a posterior aquisição, porém não acostamos ao processo. Solicitamos o

envio do mesmo a esta Coordenadoria a fim de que possamos apensar a solicitação de compra.”

Análise da Auditoria Interna referente à manifestação:

Dado o reconhecimento da constatação pela unidade auditada mantém-se a constatação, informando que o processo 23007.012503/2011-24 já fora devolvido à unidade auditada para adoção das providências cabíveis.

▪ **Recomendação nº 8**

Instruir o processo 23007.012503/2011-24 com a solicitação de compra faltante em que deve constar a motivação e justificativa à contratação.

Constatação nº 08

Divergência na fundamentação legal de aquisição de materiais com recurso do PROAP/CAPES

A aquisição de equipamentos e materiais com recursos da Capes destinados a atividades de pesquisa devem ser fundamentados com base no artigo 24, inciso XXI, como segue:

XXI - Para a aquisição de bens destinados exclusivamente a pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela CAPES, FINEP, CNPq ou outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

O processo 23007.012218/2011-11, cujo objeto destacado em capa e na solicitação de compras é a aquisição de materiais de consumo e manutenção para laboratórios da UFRB com recursos da Capes foi divulgado equivocadamente no Sidec (fls. 17) com fundamentação legal no artigo 24 inciso II, quando deveria ser lançado com base no inciso XXI supracitado, esse equívoco conduziu ao empenho equivocado no inciso II, como pode ser constatado à folha 21 do processo citado.

Manifestação do Setor Auditado

“Acolhemos a constatação acerca da divergência na fundamentação legal do processo 23007.012218/2011-11. A aquisição foi realizada com recursos da Capes destinados a atividades de pesquisa e deveria ter sido fundamentada com base no artigo 24, inciso XXI. Diagnosticamos que a falha ocorreu por conta do grande volume de aquisições oriundas de projetos de pesquisa processadas no final do exercício financeiro. Ressaltamos que foram tomadas as medidas necessárias junto à equipe, com a divulgação dessas constatações para que não voltem a acontecer..”

Análise da Auditoria Interna referente à manifestação:

Diante do reconhecimento da constatação pela unidade auditada mantém-se a constatação, pois dada a natureza diferenciada do recurso CAPES e sua necessidade de prestação de contas se exige maior rigor nos procedimentos de aquisição, empenho e pagamento.

▪ **Recomendação nº 4 (Reiteração)**

Reitera-se o conteúdo da recomendação nº 4, deste mesmo relatório, que recomenda instituir rotina interna de revisão de processos no que se refere a peças obrigatórias dos processos de aquisição e fundamentação jurídica indicada.

Constatação nº 09

Ausência de parecer da Procuradoria Jurídica em processo de Inexigibilidade

Durante os trabalhos de auditoria, analisou-se o processo de inexigibilidade de nº 23007.012424/2011-13, cujo objeto foi a “assinatura anual do Jornal ‘A Tarde’ e da revista ‘Isto É’”. O processo foi devidamente instruído, com fundamentação legal adequada no artigo 25, inciso II, da Lei 8.666/93. No entanto, verificou-se a ausência de parecer da Procuradoria Jurídica da UFRB, condição exigida pela legislação, como consta na Lei Complementar 73/93, Art. 11 como segue:

“Art. 11 Às consultorias jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretaria da Presidência da República e ao chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

VI – examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa de licitação.”

Manifestação do Setor Auditado

“Informamos que o processo foi aberto no dia 02/12/2011, a dois dias do término do exercício financeiro e diagnosticamos que a falha ocorreu por conta do grande volume de aquisições processadas neste período. Foram tomadas as medidas necessárias junto à equipe, com a divulgação dessas constatações para que não voltem a acontecer.

O período auditado coincide com o final do exercício financeiro, ocasião que são disponibilizados os recursos oriundos de pesquisas, emendas parlamentares e descentralização por parte do MEC, aumentando o volume de processos de aquisição e a possibilidade de acontecer erros. Como forma de aperfeiçoar à equipe, realizamos reuniões para discutirmos as constatações apresentadas pela Auditoria Interna e encontramos as soluções.”

Análise da Auditoria Interna referente à manifestação:

Exalta-se a atuação da Coordenadoria auditada no sentido de socializar com toda a equipe de licitações o disposto nos relatórios de auditoria. Tal atitude é elogiável e fortalece os controles primários da gestão no momento de elaboração dos processos. A equipe de auditoria compreende o momento de ocorrência das falhas indicado na manifestação, no entanto, tendo em vista que o parecer da Procuradoria Jurídica se trata de peça obrigatória à composição dos processos de inexigibilidade, sua ausência pode, em vias extremas, ensejar a ilegalidade do processo e sua nulidade.

▪ Recomendação nº 9

Recomenda-se anexar parecer da Procuradoria Jurídica a todos os processos de inexigibilidade em atendimento à Lei Complementar 73/93, Art. 11.

Cruz das Almas, 08 de novembro de 2012

Igor Dantas Fraga

Auditoria Interna
Mat. Siape n° 1560345