



INSTITUTO FEDERAL DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE
AUDITORIA INTERNA

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 002/2014
PROCESSOS DE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE
DE LICITAÇÃO**

ARACAJU/SE, NOVEMBRO DE 2014



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE
AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº:
02/2014

ÁREA:
GESTÃO DE SUPRIMENTO DE BENS E SERVIÇOS

SUBÁREA:
PROCESSOS DE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SERGIPE
AUDITORIA INTERNA

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	04
1.1 – Escopos do Trabalho.....	04
1.2 – Programa do Governo.....	05
2 – RESULTADO DOS EXAMES POR UNIDADE.....	06
2.1 – Reitoria.....	06
2.2 – Campus Aracaju.....	26
2.3 - Campus São Cristóvão.....	33
2.4 – Campus Estância.....	44
3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54

1 – INTRODUÇÃO:

Inicialmente, cumpre anotar que os trabalhos de auditoria na área de Gestão de Suprimento de Bens e Serviços visaram atender às ações previstas no PAINT/2014, nas subáreas de processos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Embora esta ação inicialmente tenha sido prevista no PAINT/2014 para ser realizada no mês de julho, em decorrência de outros fatores, a mesma só foi efetivamente iniciada em setembro, sendo finalizada em meados de novembro, com 02 (dois) servidores atuando, totalizando uma carga horária de 544 homens-hora.

Deve-se ressaltar que apesar da previsão expressa de auditoria nas inexigibilidades de licitação, não houve a realização de trabalhos nessa área uma vez que inexistiam inexigibilidades no período com relação ao escopo trabalhado, ou seja, a Instituição não realizou nenhuma inexigibilidade na aquisição de material de consumo.

Os trabalhos conclusivos foram realizados por meio de testes, análises e consolidação de informações recolhidas, em estrita observância às normas de auditoria interna, em especial às aplicáveis ao serviço público federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização deste trabalho.

Cumpre ressaltar, que a Auditoria Interna sustentada em procedimentos técnicos, avalia se os atos praticados estão consoantes às normas e regulamentos, relatando a situação encontrada com respaldo em evidências consistentes. Seu objetivo é adicionar valor e melhorar as operações da entidade. Busca agir, prioritariamente, de forma antecipada, com o fito de corrigir desperdícios e inibir a improbidade, a negligência e a omissão.

1.1 – Escopos do trabalho

Para cumprir com os objetivos propostos nesta ação, foram auditados 100% (cem por cento) dos processos de dispensa de licitação na aquisição de material de consumo, conforme tabela abaixo:

UASG Origem	Modalidade de Compra	Nº da Compra	Objeto	Nº Processo	Valor da Nota de Empenho
158134	Dispensa de Licitação	00008/2014	Serviço de Manutenção/Conserto de 18 (dezoito) Ventiladores de Parede.	23060.000138-2014-11	R\$ 594,98
158134	Dispensa de Licitação (Eletrônica)	00002/2014	Aquisição de EPI's e outros materiais necessários ao trabalho de campo na área da construção civil.	23060.001235-2013-32 C 23060.000328-2014-21 E 23060.000331-2014-44 E 23060.000329-2014-75 E 23060.000629-2014-54 E 23060.000330-2013-08 E	R\$ 7.850,95

158134	Dispensa de Licitação (Eletrônica)	00006/2014	Saco plástico com fechamento por aba adesiva.	23060.002098-2013-53	R\$ 6.680,00
158134	Dispensa de Licitação (Eletrônica)	00003/2014	Aquisição de Plaquetas de Alumínio com numeração patrimonial.	23060.003064-2013-86	R\$ 870,00
158392	Dispensa de Licitação (Eletrônica)	00005/2014	Aquisição de material para fabricação de ração.	23289.000284-2013-83 C 23289.001059-2014-45 E	R\$ 7.916,20
158392	Dispensa de Licitação (Eletrônica)	00004/2014	Aquisição de pintinhos de corte e pintainhas de postura.	23289.000058-2014-83	R\$ 6.097,00
158392	Dispensa de Licitação (Eletrônica)	00002/2014	Solicitação de recarga de extintores.	23289.000059-2014-28	R\$ 2.206,81
158392	Dispensa de Licitação (Eletrônica)	00001/2014	Aquisição de Material para Laboratório de Biologia	23289.001447-2013-45 C 23289.000534-2014-66 E	R\$ 1.076,90
158393	Dispensa de Licitação (Eletrônica)	00007/2014	Aquisição de materiais de consumo e permanente para atender as necessidades da Coordenadoria de Manutenção.	23290.000649-2014-11	R\$ 514,04
152426	Dispensa de Licitação	00008/2014	Aquisição de material de consumo para atendimento ao programa Mulheres Mil".	23463.000096-2014-78	R\$ 2.585,00
TOTAL					R\$ 36.391,88

Legenda: C - Contratação; E: Execução.

1.2 – Programa do Governo

Programa: Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica

Ação: Funcionamento das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica

Objeto Examinado:

Processos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação.

Objetivos dos Exames:

Avaliar os processos de aquisição de material de consumo, verificando a formalização dos processos de modo a assegurar o atendimento às exigências legais pertinentes, bem como identificar a pertinência dos controles relativamente ao cumprimento da legislação, inclusive em processos de pagamento deles decorrentes.

2 - RESULTADOS DOS EXAMES POR UNIDADE GESTORA:

2.1 - REITORIA

CONSTATAÇÃO: 001

Ausência da documentação completa de habilitação das empresas vencedoras.

a) Evidências:

Processo nº 23060.001235/2013-32.

b) Fato:

Não consta no processo analisado a documentação da empresa vencedora, referente à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, bem como o cumprimento do disposto no Art. 7º, XXXIII da Constituição Federal, que trata da proibição de trabalho infantil, nos moldes do art. 27 a 31 da Lei 8.666/93.

Ademais, conforme recomendação da Procuradoria Federal, no Parecer nº 275/2013, às folhas 166, do Processo nº 23060.001235/2013-32, que alertou para a “**necessidade da apresentação da sua regularidade fiscal e trabalhista, devendo a Administração instruir o processo com as devidas certidões atualizadas.**” Conforme dito pelo Ilustre Procurador no Parecer nº 095/2013, constante no Processo nº 23288.000332/2013-43, “Ela pressupõe a prévia análise da capacidade e idoneidade do interessado em contratar com o Poder Público, devendo essa ser levada a efeito através da exigência da documentação necessária, senda esta, via de regra, a arrolada nos artigos 27 ao artigo 31 da Lei nº 8.666/93.”

Resta salientar que Administração da Unidade Reitoria, no quesito habilitação, observou apenas a regularidade fiscal das empresas, por meio de consulta ao SICAF, bem como as certidões do Conselho Nacional de Justiça e da Justiça do Trabalho, conforme consta às fls. 187-223.

Por outro lado, em que pese à dispensabilidade desta documentação, nos termos do Art. 32, §1º, da Lei nº 8.666/93, nos casos de convite, concurso, **fornecimento de bens para pronta entrega (como no caso em tela)** e leilão, torna-se uma boa prática para a Administração a verificação desta documentação, conforme já asseverou a Procuradoria Federal deste Instituto.

c) Causas:

Decisão do gestor, com respaldo no Art. 32 §1º, da Lei nº 8.666/93.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através do Memorando Eletrônico nº 77/2014/DELC/PROAD, complementando posteriormente através de e-mail e anexos, nos seguintes termos:

Como bem trata vossa senhoria no quarto parágrafo do item relativo ao fato (b), para a aquisição em tela a legislação não obrigada o ente organizacional a solicitar a chamada “habilitação completa” – termo amplamente divulgado pelo grupo de estudos da AGU (http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/270265) – dos participantes, limitando sua obrigatoriedade à comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, coisa que comprovadamente foi cumprida no presente processo.

Há de se considerar que a exigência de habilitação completa para o caso traria uma burocratização excessiva e desnecessária, uma vez que a julgar pelo tipo de material e pelos valores envolvidos no processo, tal ação não se mostra adequada, pois acabaria, de certa forma, limitando demasiadamente a concorrência, coisa que definitivamente não é vantajosa para o erário.

Ressalta-se, ainda, que em casos que envolvem a aquisição de bens complexos, com valores consideráveis, estamos adotando o modelo de habilitação completa visando preservar a qualidade da aquisição.

e) Análise da Manifestação:

Analisando a manifestação da unidade, percebe-se a pertinência das alegações, razão pela qual não se justifica a manutenção do achado.

Deve-se ressaltar que, apesar de reconhecer a exigência como uma boa prática, concorda-se com a manifestação do gestor exclusivamente com o caso concreto dos autos desse processo, especialmente no que diz respeito à proibição do trabalho infantil quando se tratar de fornecimento de bens para pronta entrega, já que não existe a utilização de mão-de-obra. Sendo assim, não se emite recomendação.

CONSTATAÇÃO: 002

Realização de estimava de preços para Cotação Eletrônica nº 02/2014 com preços praticados por, apenas, duas empresas.

a) Evidências:

Processo nº 23060.001235/2013-32

b) Fato:

Em análise ao processo nº 23060.001235/2013-32, a Audint constatou que para um dos itens constantes no PCM nº 02/2013 (item 12), não houve ampla pesquisa de mercado, de com no mínimo 3 (três) empresas, conforme recomenda o Tribunal de Contas da União. Para este item a Administração cotou, apenas, dois valores de mercado, conforme fl. 156.

Nesse mesmo sentido, alertou a Procuradoria Federal Junto ao IFS, no seu Parecer nº 275/2013, às fls. 166 do referido processo, nos seguintes termos:

Ora, malgrado não seja ilegal a utilização de pesquisa de mercado com apenas dois fornecedores, **cumprir não olvidar a recomendação do Egrégio Tribunal**

de Contas da União acerca do assunto no sentido de que a pesquisa de mercado conte com, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos², ficando, desta sorte, a cabo decisório da própria Administração a utilização da pesquisa apresentada com apenas dois fornecedores para o item supramencionado. (sic)

Em que pese à recomendação do Setor Jurídico da Instituição, não ficou demonstrado que houve nova pesquisa de mercado, para ampliar o número de empresas, nem tampouco justificativa, por parte da gestão, que justificasse o prosseguimento do processo.

Observa-se que tanto na Lei nº 8.666/1993 (art. 15, §1º, e o art. 43, inciso IV) como em Decisões e Acórdãos do TCU (Acórdão nº 2.155/2012 Plenário; Acórdão nº 964/2010 - Primeira Câmara; Decisão nº 955/2002 Plenário) prevêm a necessidade da ampla pesquisa de mercado, com pelo menos três orçamentos de fornecedores distintos. Senão vejamos:

- Lei nº 8.666/1993

art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

§ 1º O registro de preços será precedido **de ampla pesquisa de mercado.**
(grifo nosso)

(...)

art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

IV - **verificação da conformidade de cada proposta** com os requisitos do edital e, conforme o caso, **com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente**, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; **(grifo nosso)**

- Acórdão TCU nº 2.155/2012 Plenário – item “9.3.3. ao adquirir itens das atas, **afira os preços registrados adotando como parâmetro o mercado atacadista e fontes oficiais de pesquisa**, como o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e, **quando esses forem superiores aos registrados, não adquira os itens** ou adote os procedimentos definidos no art. 12 do Decreto 3.931/2001;”. **(grifo nosso)**

- Acórdão TCU 964/2010 - Primeira Câmara – Item “9.2.1. adote medidas para aprimorar o processo de elaboração da estimativa do custo do objeto licitado, observando o disposto no art. 7º, §2º, II da 8.666/1993 e no art. 9º do Decreto 5.450/2005, de forma a **evitar a formulação de orçamento em dessintonia com as condições do mercado;**”. **(grifo nosso)**

- Decisão TCU 955/2002 Plenário – item “8.2.4. **proceda, nas licitações, dispensas ou inexigibilidades**, 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 no art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, **consubstanciando-a em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório;** **(grifo nosso)**

c) Causas:

Falha nos controles administrativos internos.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através do Memorando Eletrônico nº 77/2014/DELC/PROAD, complementando posteriormente através de e-mail e anexos, nos seguintes termos:

Entendemos que o instrumento da pesquisa de mercado é uma das fases mais complexas que temos durante o processo licitatório. Por vezes, nos deparamos com os mais diversos problemas relacionados à mesma, tais como, recusa de fornecedores, oferta de produto reduzida, limitação do número de fornecedores, dentre outras.

O que se depreende do caso em tela é que a administração não se omitiu na busca em compor a pesquisa com o mínimo de três fornecedores, política interna praticada pelo setor, uma vez que, conforme pode ser verificado no processo, a pesquisa se iniciou no dia 11/03/2013 e só foi concluída no dia 30/08/2013, tempo excessivo e demasiado para tal, mas que demonstra o cuidado e as inúmeras tentativas, tendo sido consultados dezenas de fornecedores, conforme os diversos e-mails de comprovação acostados ao processo.

Consideramos que a administração não pode ficar refém dessa situação e deixar de adquirir um produto pelos problemas já expostos, além disso, a legislação não trata em momento algum sobre o número de pesquisas mínimas necessárias, o que temos, conforme já demonstrado brilhantemente na presente solicitação de auditoria, é uma decisão do TCU em um caso específico, coisa que não leva em consideração as peculiaridades de cada processo.

e) Análise da Manifestação:

A gestão respondeu a Constatação através de Manifestação e anexos datada de 02 de outubro de 2014, emitida pelo Chefe do Departamento de Licitações e Contratos, Sr. Sérgio Sávio Ferreira da Conceição, e posteriormente através de e-mail e anexos, a seguir transcrita:

A resposta do Gestor confirma o achado na medida em que admite implicitamente que não realizou a pesquisa de preço com pelo menos 03 (três) cotações.

Deve-se ressaltar que os órgãos de controle vêm admitindo diversas formas de cotação de preços, como fax, e-mail etc., a fim de facilitar este oneroso trabalho, não podendo a administração se eximir de tal ônus.

Ademais, válido lembrar que os entendimentos esposados do TCU, não se tratam de meras recomendações, mas sim de determinações que esta AUDINT, por analogia, recomenda ao caso concreto.

Recomendação: 001

Proceder à estimativa de preço com pelo menos 03 (três) orçamentos previamente a contratação, anexando-os ao procedimento.

CONSTATAÇÃO: 003

Ausência de certificação de interesse quanto às demais unidades gestoras.

a) Evidências:

Processo nº 23060.001235/2013-32;
IN nº 01/2014/PROAD/IFS de 22 de maio de 2014.

b) Fato:

De acordo com a Instrução Normativa nº 01/2014/PROAD/IFS, quando o processo envolve apenas uma unidade gestora, esta deverá averiguar por email se as outras unidades também possuem interesse na aquisição, e, somente depois, dar continuidade à licitação, *ipsis litteris*:

Art. 8º (...) §1º Quando a licitação envolver apenas uma unidade gestora, está deverá se certificar por e-mail de que as outras unidades realmente não possuem interesse na aquisição e, somente depois, dar continuidade devida à licitação.

De tal modo, pode-se evitar a instauração de dois processos distintos para a aquisição do mesmo objeto, atendendo aos princípios da eficiência e economicidade, ambos consagrados no *caput* dos art. 37 e art. 70 da Constituição Federal, respectivamente.

Ocorre que, no processo auditado, não constam anexos de emails comprovando que a unidade gestora se certificou de que as outras unidades realmente não possuíam o interesse na aquisição dos bens em questão.

c) Causas:

Decisão do gestor, com respaldo em posicionamento da gestão sistêmica.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através do Memorando Eletrônico nº 77/2014/DELC/PROAD, complementando posteriormente através de e-mail e anexos, nos seguintes termos:

A política de aquisições que orienta a consulta às demais unidades gestoras de rede diz respeito apenas aos casos onde a aquisição será realizada via Pregão SRP. Nas diversas reuniões realizadas com a participação da PROAD, DELC e Campi, as orientações passadas são todas nesse sentido, desobrigando as unidades nos casos de aquisições através de modalidade que não o SRP, tais como pregões tradicionais, inexigibilidade e dispensas (caso concreto).

Não tem sentido, neste caso, a consulta às outras unidades, pois em uma cotação eletrônica não existe a figura do participante, como vemos no pregão SRP, sendo assim, entendemos que a Instrução Normativa citada pode não estar expressando claramente o que foi amplamente divulgado nas reuniões.

Prova disso é que, possivelmente, em todos os pregões SRP operados em 2013 e 2013, por todos os Campi do IFS, seja possível observar a presença da consulta às demais unidades participantes da rede.

e) Análise da Manifestação:

Apesar de não ser possível convalidar as alegações a respeito das orientações repassadas pela PROAD, DELC e Câmpus, uma vez que não existe qualquer tipo de prova nesse sentido, assim como a norma citada continua vigente sem qualquer alteração.

Todavia, esta AUDINT, após o envio da Solicitação de Auditoria nº 33/2014 firmou o entendimento de que a norma em comento é aplicável apenas as licitações, e não às Dispensas e Inexigibilidade, levando em consideração a dicção expressa no próprio artigo 8º e parágrafos. Sendo assim, não emite recomendação.

CONSTATAÇÃO: 004

Pagamento indevido, em virtude de falhas posteriores a homologação da Cotação Eletrônica.

a) Evidências:

Processo nº 23060.001235/2013-32;
Processo nº 23060.000328/2014-21;
Processo nº 23060.000329/2014-75;
Processo nº 23060.000330/2014-08;
Processo nº 23060.000331/2014-44;
Processo nº 23060.000629/2014-54.

b) Fato:

Ao analisar os processos de pagamento referentes à Cotação Eletrônica nº 2/2014, que objetivou a aquisição de EPI's e outros materiais necessários ao trabalho de campo na área da construção civil do IFS, a Audint constatou que a esta Unidade Gestora, emitiu Notas de Empenho, bem como efetuou pagamentos, as empresas contratadas, superiores aos homologados no referido processo, gerando prejuízo ao erário.

Para melhor espelhar o que foi constatado segue a tabela abaixo:

Itens do PCM 02/2013	Empresa Vencedora (CNPJ)	Valor Homologado (R\$)	Valor pago (R\$)	Pagamento Indevido (R\$)
1	18.067.621/0001-58	249,00	2.490,00	2.241,00
2	11.509.243/0001-76	400,00	400,00	0,00
3	11.509.243/0001-76	800,00	800,00	0,00
4	11.509.243/0001-76	1.200,00	1.200,00	0,00

5	11.509.243/0001-76	800,00	800,00	0,00
6	11.509.243/0001-76	400,00	400,00	0,00
7	18.067.621/0001-58	91,00	182,00	91,00
8	01.791.324/0001-58	90,00	84,74	0,00
9	12.538.250/0001-04	449,99	449,99	0,00
10	15.812.762/0001-60	196,87	196,87	0,00
11	*	*	*	*
12	01.791.324/0001-58	900,00	847,35	0,00
13	*	*	*	*
14	*	*	*	*

*Os Itens 11, 13 e 14 foram cancelados, conforme registrado no Relatório de Classificação de Fornecedores, emitido pelo Comprasnet.

Pela tabela acima e pelo que consta no processo de pagamento nº 23060.000331/2014-44 (Nota de Empenho 2014NE800091 e Ordem Bancária Nº 2014OB801715), percebe-se que houve um pagamento a maior, para empresa com CNPJ Nº 18.067.621/0001-58, que se sagrou vencedora dos itens 1 e 7 da Cotação Eletrônica nº 2/2014, totalizando um prejuízo ao erário de R\$ 2.332,00 (dois mil trezentos e trinta e dois reais).

Ressalte-se, ainda, que para empresa com CNPJ Nº 01.791.324/0001-58, que se sagrou vencedora dos itens 8 e 12 da Cotação Eletrônica nº 2/2014, foi emitida Nota de Empenho (2014NE800089 – item 8) com valor superior ao homologado, qual seja, R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), quando deveria ser R\$ 90,00 (noventa reais). Contudo, a referida empresa, ao emitir sua Nota Fiscal, levou em conta o valor homologado e não o que consta na Nota de Empenho, e por isso não houve prejuízo ao erário.

c) Causas:

Falhas nos controles administrativos, por inexistência de controle sobre as transações.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através do Memorando Eletrônico nº 77/2014/DELCP/PROAD, complementando posteriormente através de e-mail e anexos, nos seguintes termos:

Constatamos que o fato realmente ocorreu e já estamos tomando todas as providências para sanar o ocorrido, conforme se pode observar nos anexos a este documento (GRU e EMAIL).

O que é importante ressaltar é que, comprovadamente, foi um erro meramente de digitação, não configurando, em momento algum, má fé de qualquer um dos envolvidos, ressalta-se, ainda, que a empresa envolvida não colaborou para identificar o erro na origem, uma vez que era totalmente possível, pois os mesmos deveriam conhecer os preços dos materiais envolvidos.

Agradecemos pela importante ajuda na identificação do ocorrido e já ordenamos uma revisão nos processos em andamento, visando evitarmos casos semelhantes no futuro.

Informamos ainda que assim que tivermos uma posição do pagamento da GRU estaremos remetendo à AUDINT para fins de comprovação e para que seja anexado ao presente relatório.

e) Análise da Manifestação:

A resposta do Gestor confirma o achado na medida em que confirma “que o fato realmente ocorreu”.

Deve-se frisar que não se trata de um erro material de digitação, pois, analisando o processo de pagamento objeto do equívoco, constata-se que o erro ocorreu em 04 (quatro) itens, sendo que em todos os itens o erro foi decorrente da realização de cálculo multiplicando a quantidade de material (unidades) dentro do item pelo valor total do item, sendo que com relação aos itens 08 e 12, a empresa constou o valor correto na Nota Fiscal, extinguindo a falha.

Erro material é aquele erro inconsciente, por lapso de escrita, por negligência, mas também pode ser grosseiro, por falta de observância das regras mínimas de cuidado, porém, não se pode conceituá-lo como aquele que ocorre recorrente.

Ou seja, não se trata de erro de mera digitação, mas de uma falha grave que, mesmo após passar pelos mais diversos setores do Instituto não foi corrigida, cometida talvez por falta de conhecimento ou preparo de alguns servidores, e que pode causar prejuízo inestimável ao erário se ocorrido em vários processos principalmente de elevada monta.

Finalmente, válido se faz parabenizar a atitude dos Gestores que conseguiram reembolsar o valor pago a maior indevidamente de forma tempestiva, evitando assim prejuízo ao erário.

Recomendação: 001

Aprimorar os controles internos, realizando, sempre que possível, treinamento específico com os servidores que atuam nos processos de Licitação, Dispensa e Inexigibilidade, especialmente na área que envolve cálculo de valores e pagamento.

CONSTATAÇÃO: 005

Deficiência nas especificações do bem a ser adquirido.

a) Evidências:

Processos nº 23060.003064/2013-86, 23060.000138/2014-11 e 23060.002098/2013-53;
Lei nº 8.666/93.

b) Fato:

Analisando os processos em epígrafe, observa-se que há a especificação do bem, segundo o princípio da padronização, entretanto, essa especificação não faz menção às condições de guarda e armazenamento que serão empregadas, ficando em desarmonia, dessa forma, com o art. 15, §7º, inciso III, da Lei 8.666/93, o qual dispõe que:

Art. 15. (...)

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

(...)

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

c) Causas:

Desconhecimento das normas aplicáveis.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através do Memorando Eletrônico nº 78/2014/DELC/PROAD, nos seguintes termos:

Em análise aos processos mencionados, verificamos que a constatação apresentada tem fundamento, uma vez que os solicitantes não definiram as condições de guarda e armazenamento, acreditamos que isso ocorra por haver um senso comum que os materiais adquiridos são guardados e armazenados no almoxarifado da instituição, que possui a estrutura necessária para recebê-los.

Estaremos, a partir de agora, dando maior atenção a este procedimento para que não se repita nos próximos processos.

e) Análise da Manifestação:

A resposta do Gestor confirma o achado na medida em que ratifica a ausência de “condições de guarda e armazenamento” do produto adquirido.

Deve-se frisar que a ausência de planejamento nesse sentido pode acarretar prejuízos à administração, na medida em que o acondicionamento do material em local inapropriado pode prejudicar até mesmo sua validade, dentre outras características.

Recomendação: 001

Analisar e fixar previamente à aquisição nos termos da Licitação, Dispensa e Inexigibilidade as condições de guarda e armazenamento do produto a ser adquirido, justificando em caso de desnecessidade.

CONSTATAÇÃO: 006

Ausência de documentação exigida para habilitação.

a) Evidências:

Processos nº 23060.003064/2013-86, 23060.000138/2014-11 e 23060.002098/2013-53; Lei nº 8.666/93.

b) Fato:

Observando os documentos exigidos como requisito para a habilitação nos processos em epígrafe, percebe-se a ausência de um deles, qual seja, o que se refere à normatização do trabalho do menor de idade, confrontando, assim, o art. 27, inciso V, da Lei 8.666/93, o qual dispõe que:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

(...)

V – cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#). (grifo nosso)

c) Causas:

Decisão do gestor, considerando as exigências reduzidas aplicáveis a contratações amparadas no art. 24 da Lei 8.666/93.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através do Memorando Eletrônico nº 78/2014/DELC/PROAD, nos seguintes termos:

O que pudemos observar no caso em tela é que a exigência do art. 27 da lei nº 8666/93 é relativa à habilitação, ou seja, às modalidades definidas no art. 22 da mesma lei e à modalidade definida pela Lei nº 10.520/02.

Os processos aqui tratados, dizem respeito, todos, a dispensas de licitações, prática definida pelo art. 24 da lei de licitações e contratos, ou seja, são processos de caráter mais simples, que envolvem recursos menores e que, por conseguinte, possuem exigências reduzidas, em comparação às licitações elencadas no art. 22.

e) Análise da Manifestação:

Analisando a manifestação da unidade, percebe-se a pertinência das alegações, razão pela qual não se justifica emitir recomendação.

CONSTATAÇÃO: 007

Aquisição de material sem fundamentação clara e precisa das necessidades que motivassem a qualidade e quantidade.

a) Evidências:

Processos nº 23060.003064/2013-86, 23060.000138/2014-11 e 23060.002098/2013-53;
Lei nº 8.666/93;

IN nº 01/2014/PROAD;

Relatório nº 201205211 da CGU.

b) Fato:

Analisando os processos de aquisição de material (compra de plaquetas patrimoniais, compra de lacres dos correios e compra de sacos plásticos com fechamento em zip lock) nº 23060.003064/2013-86, 23060.000138/2014-11 e 23060.002098/2013-53, respectivamente, percebe-se que o solicitante em momento algum forneceu as informações necessárias quanto à especificação qualitativa do objeto e/ou fundamentação da mensuração quantitativa a ser adquirida pela Instituição.

Nesse sentido, a fim de auxiliar os setores competentes pela realização da compra, evitando a aquisição exacerbada ou diminuta, é que o § 5º, do art. 8º, da IN nº 01/2014/PROAD determinou que:

§ 5º - O solicitante deverá fornecer as informações necessárias para a confecção do termo de referência, como também, apoiar o setor de licitação durante todo o processo licitatório.

Em consequência disso, não há indícios de como o solicitante chegou ao montante de 3.000 (três mil) plaquetas (fl. 03 do processo nº 23060.003064/2013-86), bem como as características do material, não havendo justificativa documental da realização de estudo nesse sentido.

Da mesma forma, não há comprovação de como o Departamento de Licitações e Contratos – DELC, chegou ao montante de 5.000 (cinco mil) lacres (fl. 02 do processo nº 23060.000138/2014-11) referente à primeira pesquisa de preço realizada, pesquisa essa que inclusive foi descartada justamente por divergência entre as especificações definidas pela DELC e as constantes nas propostas enviadas pelas empresas, conforme despacho de fl. 96 do processo nº 23060.000138/2014-11. Desta feita, desde já constata-se como consequência de tal ato, a infringência aos princípios da eficiência e economicidade, pois, a administração teve que refazer uma nova pesquisa de preço, descartando todo procedimento realizado até a fl. 63. Após isso, não obstante a elaboração de um Pedido de Compra de Material – PCM, com maiores detalhes acerca do objeto, mais uma vez não foi instruído com documentos que evidenciassem de maneira clara, precisa e completa a realização de um adequado estudo das reais necessidades quantitativas e qualitativas do IFS.

Igual fato ocorreu no processo nº 23060.002098/2013-53, na aquisição de sacos plásticos com fechamento em zip lock, não podendo vislumbrar as causas que levaram a Chefe de Divisão de Ingresso a solicitar 20.000 (vinte mil) peças com aquelas características constantes na fl. 01, que inclusive foram posteriormente modificadas à fl. 03, não constando o fundamento para a Diretora de Departamento de Assuntos Acadêmicos modificar (quantidade e características) e autorizar a aquisição de 40.000 (quarenta mil) sacos plásticos (fl. 38-v).

Em análise a processos idênticos, a CGU assim recomendou na Constatação nº 002 do Relatório nº 201205211 da CGU:

RECOMENDAÇÃO: 002

Estabelecer mecanismo de controle de modo a garantir a instrução dos autos dos processos licitatórios para aquisição de bens e serviços de estudos de necessidade com base no consumo histórico ou outros parâmetros que a Unidade entenda mais adequado para estimativa dos quantitativos previstos.

Observa-se que nenhum dos processos foram instruídos com documentos que evidenciassem de maneira clara, precisa e completa a realização de um adequado estudo das reais necessidades quantitativas e qualitativas do IFS.

Acerca da necessidade da realização desse estudo, reza o inciso II, do § 7º, do art. 15, da Lei 8.666/93:

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

(...)

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

Em decorrência disso, as contratações foram aprovadas sem elementos essenciais à devida quantificação e qualificação do material, contrariando o disposto nas *legis* supra.

c) Causas:

Falta de planejamento adequado.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através do Memorando Eletrônico nº 78/2014/DELC/PROAD, nos seguintes termos:

Em análise aos processos mencionados, verificamos que a constatação apresentada tem fundamento, uma vez que os processos não apresentam memória de cálculo, entretanto, é importante afirmar que, apesar de não constar no processo, os pedidos são feitos baseados em análises e estudos de necessidade, com, por exemplo, as plaquetas de patrimônio, que levaram em conta o quantitativo de bens a serem patrimoniados.

Estaremos, a partir de agora, dando maior atenção a este procedimento para que não se repita nos próximos processos.

e) Análise da Manifestação:

A resposta do Gestor confirma o achado na medida em que confirma a ausência de “memória de cálculos”, e, apesar de alegar a existência de “análises e estudos de necessidade”, não os comprovou.

Deve-se frisar que a ausência de planejamento nesse sentido pode acarretar prejuízos à administração, na medida em que o acondicionamento do material em local inapropriado pode prejudicar até mesmo sua validade, dentre outras características.

Recomendação: 001

Inserir, previamente à contratação por dispensa, mais precisamente quando da definição do quantitativo e qualitativo do material a ser adquirido, quadro contendo o levantamento dos quantitativos consumidos no exercício anterior e a projeção para o exercício corrente, assim como as razões das exigências qualitativas, com o fito de motivar a contratação nos termos da Lei 8.666/93.

CONSTATAÇÃO: 008

Ausência de assinatura nos orçamentos que fundamentaram a estimativa de preço.

a) Evidências:

Processos nº 23060.003064/2013-86, 23060.000138/2014-11 e 23060.002098/2013-53; Relatório de Auditoria CGU/Regional do Rio de Janeiro nº 189092 (Processo nº 52600.000717/2007-71).

b) Fato:

Analisando os orçamentos que compõem as estimativas de preços de fls. 36, 95 e 168, dos processos nº 23060.003064/2013-86, 23060.000138/2014-11 e 23060.002098/2013-53, respectivamente, percebe-se que no primeiro processo 03 (três) dentre os 05 (cinco) orçamentos recebidos (fls. 26/35) não possuem assinatura do representante das empresas, no segundo 03 (três) dentre os 04 (quatro) orçamentos recebidos (fls. 86/94) não possuem assinatura do representante das empresas, e no terceiro processo 01 (um) dos 03 (três) orçamentos recebidos (fl. 166) não possui assinatura do representante da empresa.

Ocorre que uma proposta sem assinatura não possui qualquer poder vinculativo à empresa, pois não se tem como comprovar que o orçamento foi realmente expedido pela mesma, inviabilizando a confirmação da idoneidade da estimativa.

Nesse sentido, a Controladoria Geral da União – CGU/Regional do Rio de Janeiro já se manifestou através do Relatório de Auditoria nº 189092:

5.4. Regularidade das Licitações e Contratos

(...)

Relacionamos, a seguir, as principais constatações, relativas às **falhas consideradas de maior gravidade**, cujo detalhamento pode ser obtido em itens específicos do Anexo I:

(a) **Inadequação e ausência de pesquisas de preços** preliminares às aquisições.

Verificamos: ausência de apensamento aos processos da pesquisa de preços que embasou a estimativa; pesquisas de preços insuficientes, devido à utilização de cotação de uma única empresa, com **proposta anexada ao processo sem assinatura**; e ausência de pesquisa de preços e de estimativa. (Grifo nosso)

Nota-se ainda que o próprio Formulário para Orçamento confeccionado pelo Instituto não exige a assinatura da empresa, confirmando a constatação aqui relatada.

c) Causas:

Falha nos controles internos.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através do Memorando Eletrônico nº 78/2014/DELC/PROAD, nos seguintes termos:

Em análise aos processos, observamos que os orçamentos citados foram enviados em sua forma digital (e-mail), que é a prática mais utilizada nas consultas que realizamos aos fornecedores. Entendemos, e temos validação de diversos doutrinadores, que a pesquisa PE, sim, válida mesmo sem a assinatura do remetente, pois o instrumento da

assinatura remonta a procedimentos ultrapassados que não acompanharam a evolução da tecnologia. Hoje, torna-se desgastante para os servidores a exigência ao fornecedor de que seu orçamento deve vir assinado, pois nem todos se dispõem a digitalizar um processo para atender uma solicitação que, via de regra, não lhe trará qualquer benefício. Além disso, tomamos o cuidado de sempre imprimir os e-mails dos remetentes, pois, como sabemos, o endereço eletrônico é uma identificação mundialmente aceita.

Corroborando com esse pensamento o fato do Ministério do Planejamento ter emitido recentemente Instrução Normativa que claramente aceita pesquisas realizadas em sítios de internet, que, como se sabe, não trazem consigo a assinatura dos representantes.

e) Análise da Manifestação:

Não obstante compreensível a resposta do Gestor, acredita-se que a mesma não possui o condão de afastar o achado, já que não é possível conferir status de assinatura eletrônica a um e-mail, pois, este pode ser criado por qualquer pessoa e com qualquer caracteres, sem ser vinculada necessariamente à empresa.

Exige o Decreto nº 83.936/79:

Art 5º A juntada de documento, quando decorrente de dispositivo legal expresso, poderá ser feita por cópia autenticada, dispensada nova conferência com o documento original.

Parágrafo único. A autenticação poderá ser feita, mediante cotejo da cópia com o original pelo próprio servidor a quem o documento deva ser apresentado, se não houver sido anteriormente feita por tabelião.

A fim de evitar interpretações restritivas tendo em vista se tratar de uma norma relativamente “antiga”, e visando evitar possíveis fraudes, a CGU assim se manifestou em seu Despacho nº 059/2012 CJU-SC/CGU/AGU:

2. Observa-se no parecer em epígrafe, item 1.2.2, exigência quanto à necessidade de os orçamentos/pesquisa de preços serem apresentados no original ou autenticados conforme o original pelo servidor, com base no Decreto n. 83.936/79. Observo, todavia, que o decreto referido adveio em uma época em que não existia internet, sendo que, no caso dos autos, os orçamentos foram encaminhados por e-mail (fls. 21-23, 31-32, 40-41, 65 e 70).

3. Nesse sentido, **considerando que o e-mail é hoje admitido no Direito como prova documental, nos parece conveniente recomendar, como alternativa à verificação da autenticidade dos documentos conforme proposto, que o servidor responsável pela pesquisa de preços firme a declaração, sob sua responsabilidade, de que os orçamentos impressos e juntados aos autos correspondem aos anexos encaminhados por e-mail pelos fornecedores, corroborando, assim, a validade jurídica de tais documentos juntados aos autos.**

Seguindo a mesma linha de raciocínio, a doutrina também se posicionou:

2) A segunda vertente da questão repousa na obtenção dos preços. Vigê na administração pública, o princípio da presunção da veracidade dos atos ou informações públicas. Nesse diapasão, entendo que a informação obtida pelo funcionário público, por ele atestada, presume-se verdadeira. Assim sendo, será válida para a média aritmética, as cotações por fax (assinadas pela empresa); e-mail (cuja autoria seja a conta da empresa; como se sabe, a jurisprudência vem conferindo validade jurídica ao e-mail, se verdadeiro); ou grade de preços, onde conste o nome da empresa, o número do telefone, o nome da pessoa consultada naquela empresa, o preço obtido e, **o mais importante, a assinatura do funcionário público que certifica como verdadeiras as informações daquele documento.**

Não só o preço obtido no mercado será válido para a cotação, mas contratos anteriores; licitações e atas de registro de preços de outros órgãos; e valores obtidos por meio de sites especializados na internet. (<http://www.portaldelicitacao.com.br/questoes-sobre-licitacoes/outras-questoes/2985-administracao-publica-3-orcamentos-obrigatorios.html?showall=1#sthash.ue7R1nBG.dpuf>)

Perceba que não se trata de assinatura eletrônica, mas sim de e-mails criados (até que se prove o contrário) por qualquer cidadão, sem poder comprobatório.

Ademais, não se trata de transformar o trabalho em mais moroso, pois, solicita-se apenas a digitalização de um documento com a assinatura de um representante legal da empresa ou atestado pelo funcionário público, e não vários documentos, validando essa proposta perante terceiros e revestindo o procedimento de visível idoneidade.

Finalmente, deve-se ainda ressaltar o entendimento do TCU esboçado no fato, que elenca a ausência de assinatura nas propostas como uma falha, podendo ser facilmente sanada, razão pela qual ratificamos o achado.

Recomendação: 001

Exigir das empresas a assinatura em todas as propostas, ou que o servidor responsável pela pesquisa de preços firme a declaração, sob sua responsabilidade, de que os orçamentos impressos e juntados aos autos correspondem aos anexos encaminhados por e-mail pelos fornecedores, somente levando em consideração na confecção da estimativa de preço as propostas que obedeçam a esses requisitos.

CONSTATAÇÃO: 009

Ausência de prazo para regularização fiscal.

a) Evidências:

Processo nº 23060.003064/2013-86;
Lei 8.666/93;
Lei Complementar nº 123/2006.

b) Fato:

Analisando o processo nº 23060.003064/2013-86, constata-se que a empresa vencedora foi a Maxibor Abastecedora de Equipamentos Importação e Exportação LTDA – EPP,

contudo, percebe-se que a mesma foi desclassificada por possuir Certidões Fiscais vencidas (fls. 112/113).

Ocorre que, por se tratar de empresa de pequeno porte, o § 1º, do art. 43, da Lei Complementar nº 123/2006, concedeu, em casos desta espécie, um prazo de 05 (cinco) dias para sua regularização, prorrogável a critério da administração, conforme transcrição subsequente:

Art. 43º (...) § 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

Todavia, não obstante privilégio acima informado, não foi possível vislumbrar no processo em análise a concessão do prazo legal para regularização à empresa vencedora.

c) Causas:

Achado sem nexo de causalidade com o processo/documentação que o referenda.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através do Memorando Eletrônico nº 78/2014/DELC/PROAD, nos seguintes termos:

Ressalta-se que como evidência foi utilizado o processo 23060.003064/2013-86, quando o caso descrito nessa constatação diz respeito ao processo 23060.000138/2014-11. Sobre o caso em tela, informamos que foi claramente dado à empresa Maxibor Abastecedora de Equipamentos Importação e Exportação LTDA – EPP prazo para regularização de certidão, conforme consta nos documentos presentes às folhas 117 e 118 do processo 23060.000138/2014-11.

e) Análise da Manifestação:

Analisando a manifestação da unidade, percebe-se a pertinência das alegações, razão pela qual não se justifica a manutenção do achado, em consequência, não há recomendação.

CONSTATAÇÃO: 010

Inexistência de sanção em caso de descumprimento contratual e não aplicação de sanção para o caso de inadimplemento.

a) Evidências:

Processos nº 23060.003064/2013-86 e 23060.002098/2013-53;
Lei nº 8.666/93.

b) Fato:

Analisando o processo nº 23060.003064/2013-86 percebe-se que de acordo com o item 5 do PCM (fl. 04), o prazo de entrega do material é de 15 (quinze) dias, contados a partir do recebimento da nota de empenho, que ocorreu em 07/04/2014 (fl. 78), findando em 22/04/2014.

Ocorre que o produto só foi recebido em 03/06/2014, ou seja, com 42 (quarenta e dois) dias de atraso. Entretanto, não obstante visível descumprimento contratual por parte da Contratada, não pôde a mesma tomar qualquer providência em relação ao ocorrido, pois, não existia previsão de sanções administrativas aplicáveis ao caso concreto.

Já em análise ao processo nº 23060.002098/2013-53 percebe-se que de acordo com o item 3.1 do Termo de Referência (fl. 52-v), o prazo de entrega do material é de 10 (dez) dias, contados a partir do recebimento da nota de empenho, que ocorreu em 08/04/2014 (fl. 207), findando em 18/04/2014 e prorrogando-se até o dia 22 em virtude dos feriados do período.

Ocorre que o produto somente foi entregue em 20/05/2014 (fl. 210), ou seja, com 28 (vinte e oito) dias de atraso. Urge destacar que em momento algum a Contratada solicitou prorrogação de prazo, assim como deixou de apresentar justificativa para tal atraso, conforme disposto no § 1º, do art. 57, da Lei 8.666/93, *ipsis litteris*:

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

Percebe-se que a Contratada não obedeceu nenhum dos requisitos/pressupostos necessários à prorrogação do prazo, não fazendo jus ao seu deferimento.

Contudo, apesar do visível descumprimento contratual, a gestão ficou inerte, sem aplicar qualquer das sanções previstas no item 9.2 do Termo de Referência (fls. 53-v e 54), que assim dispõe:

9.2. A Contratada que cometer qualquer das infrações discriminadas no subitem acima ficará sujeita, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, às seguintes sanções:

9.2.1. Advertência por faltas leves, assim entendidas aquelas que não acarretem prejuízos significativos para a Contratante;

9.2.2. Multa moratória de 0,3% (zero vírgula três por cento) por dia de atraso injustificado sobre o valor da parcela inadimplida, até o limite de 30 (trinta) dias;

9.2.3. Multa compensatória de 15% (quinze por cento) sobre o valor total do contrato, no caso de inexecução total do objeto;

(...)

Em que pese à aplicabilidade das sanções previstas acima, não ficou demonstrado no Processo nº 23060.002098/2013-53 a movimentação da Administração nesse sentido.

c) Causas:

Ausência de controles internos.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através do Memorando Eletrônico nº 78/2014/DELC/PROAD, nos seguintes termos:

Em análise aos processos mencionados, verificamos que a constatação apresentada tem fundamento, uma vez que não foi aberto processo de apuração de responsabilidade para os atrasos constatados.

Porém, é interessante lembrar a este distinto setor que quando o processo de cotação eletrônica é finalizado, o processo é automaticamente enviado para empenho e depois é encaminhado ao almoxarifado, que acompanha a efetiva entrega do material. Se o almoxarifado, juntamente com o solicitante, não informa ao setor de contratos sobre o atraso na entrega, como não conseguimos identificar na análise dos autos, o mesmo não tem condições materiais de iniciar um processo de apuração de responsabilidade.

e) Análise da Manifestação:

A resposta do Gestor confirma o achado na medida em que confirma que “não foi aberto processo de apuração de responsabilidade para os atrasos constatados”.

Impõe destacar que os gestores responsáveis pela instrução da Dispensa devem criar mecanismos de forma a observar o cumprimento das obrigações por terceiros contratados, inclusive quando a verificação do seu atendimento envolva a atuação de diversos setores.

A inserção de sanções em caso de descumprimento contratual é uma boa prática que deve ser observada pela administração, a fim de evitar que em caso de morosidade na entrega (como no caso concreto) ou outros meios de irregularidades se perpetuem no tempo sem a possibilidade de adoção de medida de repressão pelos gestores.

Recomendação: 001

Criar mecanismo de comunicação entre os diversos setores envolvidos na aquisição do produto, a fim de poder constatar o cumprimento das obrigações pela Contratante.

Recomendação: 002

Acompanhar e compelir tempestivamente a empresa Contratada a cumprir suas obrigações nos termos definidos na Dispensa, sob pena de “imediate” aplicação das sanções previstas.

Recomendação: 003

Adotar a prática de inserção de sanções administrativas quando do descumprimento das obrigações contratuais.

CONSTATAÇÃO: 011

Infringência aos Princípios da Eficiência e da Duração Razoável do Processo.

a) Evidências:

Processo nº 23060.002098/2013-53;
Lei nº 8.666/93.

b) Fato:

Analisando o processo nº 23060.002098/2013-53 percebe-se que, apesar de tratar-se de uma dispensa de licitação, que requer um procedimento menos complexo do que as modalidades de licitação, o mesmo foi aberto em 15/07/2013, somente terminando em 03/07/2014, ou seja, o procedimento perdurou por praticamente um ano.

Reza o inciso LXXVIII, do art. 5º, e “caput” do art. 37 da Constituição Federal:

LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Portanto, de antemão já percebe-se a infringência ao Princípio da Duração Razoável do Processo, que em uma dispensa de licitação durou praticamente um ano, princípio esse que está intimamente ligado ao da Eficiência.

Nesse sentido, nossa melhor doutrina assim se manifesta acerca desses Princípios Constitucionais:

Relevante informar que o direito à razoável duração do processo administrativo já se encontrava inserido no nosso ordenamento jurídico, pois já estava assegurado no art. 37 da Constituição Federal, quando estatui que a eficiência é um dos princípios da Administração Pública, bem como

que tal direito também já se encontrava incluído na cláusula do devido processo legal, inserto no art. 5º, inciso LIV, ao asseverar que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;"

Isto porque o Princípio da Eficiência traz insita a idéia de celeridade e simplicidade, sem procrastinações, sem delongas, sem descumprimento de prazos, e outros meios que possam impedir que o processo cumpra sua finalidade, consubstanciada na prática do ato decisório final. Em razão disso que o aludido princípio se fez constar da Lei nº 9.784, de 29.01.99 (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal) que, em seu art. 2º, dispõe: "A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência". José dos Santos Carvalho Filho (2005, p. 60-61), em seus Comentários à Lei nº 9.784, de 1999, estabelece que a celeridade é o sentido dado à eficiência quando aplicado no processo administrativo, senão confira-se:

No processo administrativo, o princípio da eficiência há de consistir na adoção de mecanismos mais céleres e mais convincentes para que a Administração possa alcançar efetivamente o fim perseguido através de todo o procedimento adotado. Exemplificamos com o aspecto relativo à produção de provas (arts. 29 a 47). É necessário dar cunho de celeridade e eficiência nessa fase, com a utilização de computadores, com a obtenção de documentos pelas modernas vias da informática e, por que não dizer, por gravações de depoimentos para minorar o gasto do tempo que ocorre nessas ocasiões.

A eficiência é, pois, antônimo de morosidade, lentidão, desídia. A sociedade de há muito deseja rapidez na solução das questões e dos litígios, e para tanto cumpre administrar o processo administrativo com eficiência. (CARVALHO FILHO, 2005, P. 60-61, grifei) (SOUZA, Márcio Luís Dutra de. [Direito à razoável duração do processo administrativo. Jus Navigandi](#), Teresina, ano 12, n. 1460, 1 jul. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/10056>>. Acesso em: 5 out. 2014.)

Desta forma, resta claro que a morosidade na execução do procedimento em questão, feriu os Princípios da Eficiência e da Duração Razoável do Processo, podendo inclusive retardar outros atos administrativos.

c) Causas:

Falhas nos controles internos, especialmente por falha de planejamento.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através do Memorando Eletrônico nº 78/2014/DELC/PROAD, nos seguintes termos:

Em análise ao processo mencionado, verificamos que a constatação apresenta fundamento.

Percebe-se que o processo sofreu inúmeros atrasos, seja por necessidade de adequação do solicitante, seja por solicitação de justificativas para a escolha por dispensa, seja pela emissão de parecer jurídico. De fato é inaceitável que um processo de dispensa tenha

duração tão prolongada, no entanto estaremos reforçando nossos procedimentos para que tais anomalias não aconteçam.

e) Análise da Manifestação:

A resposta do Gestor confirma o achado na medida em que reconhece a morosidade na conclusão do processo.

Deve-se frisar que a Dispensa de Licitação se aplica em casos excepcionais, sendo um procedimento mais célere e econômico que não comporta este tipo de procrastinação, em contraposição às modalidades de licitação, que são mais morosas, dispendiosas (de tempo e dinheiro) e exigentes.

Ora, se a intenção das dispensas é tornar o procedimento mais célere e menos dispendioso, abrindo mão de várias exigências legais, tem-se que no caso em comento nenhum dos dois objetivos foram atingidos, e mesmo assim foram dispensadas as exigências das demais modalidades, numa verdadeira burla procedimental.

Independente dos vários motivos encontrados para justificar a longa duração do processo, nenhuma será suficiente a isentar totalmente a responsabilidade dos gestores, revelando-se como causa principal a ausência de planejamento.

Recomendação: 001

Planejar adequadamente todas as dispensas de licitações, de modo que seu trâmite obedeça à duração razoável do processo.

Recomendação: 002

Acompanhar os processos de dispensa de modo que cumpram seus princípios de celeridade e economicidade.

2.2 – CAMPUS ARACAJU

CONSTATAÇÃO: 012

Deficiência nas especificações do bem a ser adquirido

a) Evidências:

Processo nº 23290.000649/2014-11.

b) Fato:

Observa-se que há a especificação do bem, segundo o princípio da padronização, entretanto, essa especificação não faz menção às condições de guarda e armazenamento que serão empregadas, ficando em desarmonia, dessa forma, com o art. 15, §7º, III da Lei 8.666/93, a qual dispõe que:

Art. 15. (...) § 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:
(...)

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

c) Causas:

Desconhecimento das normas aplicáveis.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através de e-mail enviado em 28 de setembro de 2014 pelo Diretor de Administração Geral do Campus Aracaju, Sr. Ider de Santana Santos, nos seguintes termos:

Confirmamos e concordamos em parte com a observação realizada pelo nobre Auditor Interno, não foi feita na Cotação Eletrônica n.º 07/2014 menção a guarda e armazenamento do produto, contudo cabem algumas justificativas, a saber:

1.1 O material a ser adquirido não seria armazenado no Almoxarifado, consumo imediato em face de urgência de aquisição dos mesmos para pronta utilização.

1.2 O material adquirido por sua própria natureza não corria risco de deterioração.

1.3 O material a ser adquirido é inspecionado inicialmente pelo Almoxarifado e posteriormente pelo solicitante, neste caso particular a Coordenadoria de Manutenção, que detectando qualquer irregularidade na sua estrutura física pode refugá-lo. Evitando desta forma, qualquer tipo de risco a Administração, caso ocorresse o envio destes acondicionados de forma inadequada.

1.4 A informação sobre as condições de guarda e acondicionamento dos produtos são geralmente colocadas nos Editais dos Pregões Eletrônicos, nas dispensas de licitações e cotações eletrônicas como o próprio sistema do comprasnet não permite adicionar arquivos com maiores detalhes, a exemplo do que ocorre nos pregões, ficam prejudicadas uma série de informações que deveriam constar nestes tipos de processos, mas que por limitação da própria formatação e concepção técnica do sistema não são possíveis. Analisemos na prática como poderíamos repassar esta informação ao fornecedor. Em qual local seria publicada tal informação. Na especificação do produto seria adicionada esta informação. Neste caso também temos limitações de espaço de caracteres a serem digitados.

Assim, entendemos que há uma limitação técnica do próprio comprasnet que limita ao usuário do sistema tecer maiores detalhes sobre a aquisição, este tipo de aquisição é para produtos simples e de pronta entrega com intuito de consumo imediato, uma compra que visa um estoque mínimo para consumo anual, ai sim é relevante a observação, face ao risco de prejuízo que pode trazer a Administração. Neste caso particular, solicito a Auditoria Interna analisar e se possível acatar o procedimento adotado pelo gestor, uma vez que, não traz nenhum prejuízo a Administração.

e) Análise da Manifestação:

A resposta do Gestor confirma o achado na medida em que reconhece que “não foi feita na Cotação Eletrônica n.º 07/2014 menção a guarda e armazenamento do produto”.

Imperioso esclarecer que, se o produto adquirido não necessita de condições especiais de guarda e armazenamento, deve o gestor prestar tal informação e ainda os motivos que a justificam, a fim de evitar prejuízo ao erário.

Ademais, na própria descrição do quantitativo e características do produto podem-se incluir as condições de guarda e armazenamento, até mesmo porque não são raras as vezes que o produto adquirido por Dispensa é de consumo imediato, pelo contrário, o que se tem observado nos demais processos de Dispensa auditados é que grande parte dos produtos adquiridos através da Dispensa de Licitação é armazenado e às vezes utilizados por vários anos, como aconteceu nos processos nº 23060.000138/2014-11 e 23060.002098/2013-53 e 23060.003064/2013-86, dentre outros, cuja aquisição seria utilizada no decorrer do tempo.

Recomendação: 001

Analisar e fixar previamente à aquisição nos termos da Licitação, Dispensa e Inexigibilidade as condições de guarda e armazenamento do produto a ser adquirido, justificando em caso de desnecessidade.

CONSTATAÇÃO: 013

Ausência de documentação exigida para habilitação

a) Evidências:

Processo nº 23290.000649/2014-11.

b) Fato:

Observados os documentos exigidos como requisito para a habilitação, percebe-se a ausência de um deles, qual seja, o que se refere à normatização do trabalho do menor de idade, confrontando, assim, o art. 27, inciso V, da Lei 8.666/93, o qual dispõe que:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

(...)

V – cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#). (grifo nosso)

c) Causas:

Decisão do gestor, por considerar as exigências a dispensas, à parte do rol exigido pelo art. 27 da Lei 8.666/93.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através de e-mail enviado em 28 de setembro de 2014 pelo Diretor de Administração Geral do Campus Aracaju, Sr. Ider de Santana Santos, nos seguintes termos:

A documentação acostada ao processo em análise está em consonância com o que estabelece a legislação vigente e orientação do próprio TCU, senão vejamos:

2.1 Inicialmente devemos nos ater ao que o dispositivo legal estabelece - Art. 27 Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a (grifo nosso):

I - habilitação jurídica; II - qualificação técnica; III - qualificação econômico-financeira; IV - regularidade fiscal. IV - regularidade fiscal e trabalhista; (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência) V- cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999).

2.2 O que nos remete a questionar o que é a modalidade licitação? Conforme estabelece o Art. 22 da Lei 8.666/93, temos como licitação: I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV - concurso e V - leilão. Uma nova modalidade surgiu com o advento do Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000 e, posteriormente, pela Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002 - o pregão.

2.3 Diante do exposto no item 2.2 podemos concluir que a Dispensa de Licitação (Cotação Eletrônica) não se enquadra na qualificação de Licitação, porquanto a mesma trata de aquisição direta.

2.4 Essa disposição rege, de um modo geral, sobre a documentação necessária para a habilitação nas licitações. Entretanto, o § 1º do art. 32 da Lei nº 8.666/93 dispõe que "a documentação de que tratam o art. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão."(grifo nosso). No caso do processo 23290.000649/2014-11 temos o fornecimento de bens para pronta entrega?. Portanto, poderão sim ser dispensados certos documentos.

2.5 Considerando que a contratação de fornecedor por meio de DISPENSA DE LICITAÇÃO não é modalidade de licitação uma vez ser ela dispensável, ou seja, é um procedimento para realização por meio de compra direta, logo, o disposto no art. 27 da Lei nº 8.666/93 não lhe compete.

2.6 Quanto ao inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, dispõe pela "proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos". Tal medida visa assegurar a integridade do menor, não deixando que haja abusos por parte de empregadores. Dessa forma, há obrigatoriedade de apresentação de declaração firmando o não emprego de menores, de acordo com o que rege a Constituição Federal. Considerando, pois, que as contratações por meio de DISPENSA DE LICITAÇÃO não necessitam da apresentação de documentação, conforme rege as considerações acima expostas e consubstanciadas pela Lei nº 8.666/93; porém, faz-se necessária a comprovação da regularidade junto ao INSS uma vez estar expressamente vedada a contratação de pessoa jurídica em débito com o INSS, conforme determina o § 3º do art. 195 da Constituição Federal. Quanto ao FGTS tal comprovação de regularidade dar-se-á quando das modalidades de licitação, conforme rege o art. 27, alínea "a" da Lei nº 8.036/90: "a apresentação do Certificado de Regularidade do FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal, é obrigatória nas seguintes condições: a) habilitação e licitação promovida por órgão da Administração Federal, Estadual e Municipal, direta, indireta ou fundacional ou por entidade controlada direta ou indiretamente pela União, Estado e Município."

2.7 O Egrégio Tribunal de Contas da União, em sua Decisão nº 1.241/2002 Plenário decidiu que se deve ater "à exigência de comprovação de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço FGTS quando da dispensa ou inexigibilidade de licitação, tanto na contratação como na efetuação de pagamentos (art. 195, Inciso I, § 3º da CF

88 art. 47, I, alínea "a" da Lei nº 8.212/9, art. 27, alínea "a" da Lei nº 8.036/90 e art. 2º da Lei nº 9.012/95)".

2.8 Considerando que DISPENSA não é modalidade de licitação, não faria, entretanto, parte do rol de exigências determinadas pelo art. 27 da Lei nº 8.666/93. Em se tratando de contratação por fornecimento de bens para pronta entrega, a documentação a ser exigida será, obrigatoriamente, a comprovação de regularidade junto ao INSS, de acordo com a determinação do § 3º do art. 195 da Constituição Federal e, quanto aos demais documentos, poderão ser dispensados, no todo ou em parte, conforme dispõe o § 1º do art. 32 da Lei nº 8.666/93.

2.9 Assim, podemos concluir que os documentos verificados no momento da habilitação foram mais que suficientes, foram verificados: Receita Federal, FGTS, INSS, Receita Estadual, Receita Municipal, Justiça do Trabalho, Conselho Nacional de Justiça e Portal da Transparência. Tudo resguardando apurar as condições habilitatória da contratada, de forma que a ausência da Declaração de proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos, em nada fere a legislação, não cabendo em nosso entendimento motivo de constatação.

e) Análise da Manifestação:

Analisando a manifestação da unidade, percebe-se a pertinência das alegações, razão pela qual não se justifica a manutenção do achado, em conseqüência, não há recomendação.

CONSTATAÇÃO: 014

Ausência da Nota de Empenho

a) Evidências:

Processo nº 23290.000649/2014-11.

b) Fato:

No presente processo de Dispensa de Licitação, pode-se constar às fl. 48, 51 e 66 a existência dos pré-empenhos, todavia, em momento algum se pode visualizar o instrumento de contrato, ou qualquer um dos seus substitutos hábeis legalmente autorizado pelo art. 62 da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.
(Negritou-se)

Além das garantias entre as partes, a confecção do Contrato é imprescindível a fim de vincular suas obrigações, enquanto a emissão da Nota de Empenho em substituição desse (contrato) gera a obrigação de pagamento ao ente do qual pertence à autoridade emissora, além dos dados necessários ao controle da execução orçamentária. Assim dispõe o art. 29 do Decreto nº 93.872/86, acerca de sua importância:

Art. 29. Para cada empenho será extraído um documento denominado Nota de Empenho que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária.

c) Causas:

Falha nos controles internos.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através de e-mail enviado em 28 de setembro de 2014 pelo Diretor de Administração Geral do Campus Aracaju, Sr. I. S. S., nos seguintes termos:

A ausência da Nota de Empenho pode ser sanada com a verificação do processo n.º 23290.000974/2014-84, pág. 44 a 46, Classificação de Proposta Emp: Racom Automação e Comércio Ltda-ME. Devemos apresentar as justificativas da existência deste novo processo trazido neste momento:

3.1 Tanto nas Licitações quanto nas Dispensas de Licitações podem resultar como vencedores vários fornecedores, para facilitar o controle e acompanhamento destes processos, tem no Campus Aracaju adotado a seguinte metodologia, que ressaltamos é utilizada há vários anos e que nunca foi questionada pelos órgãos de controle, se arquiva na COLIC os processos originais e para cada fornecedor vencedor é criado um novo processo, que chamamos aqui de Classificação de Proposta, no qual são inseridos cópias de partes importantes do processo original e neste sim são colocados as notas de empenhos.

3.2 Estes processos de classificação permitem acompanharmos de forma individual cada fornecedor, sua entrega, seu pagamento, etc. Se mantivéssemos tudo no processo original, ocorreriam algumas situações indesejáveis, por exemplo: Um fornecedor entregou o material, ele é conferido atestado e segue para pagamento, ou seja, o processo estaria na área financeira para apropriação e liquidação, mas neste exato momento chega material de outro fornecedor deste mesmo processo original no Almoxarifado, como o processo estaria no financeiro o Almoxarifado não tem nem como saber a que processo se refere o material que está sendo entregue, nem conferir ao menos se a quantidade entregue está de acordo com o empenho. Pense agora, não em dois ou três fornecedores, mas numa dezena deles que podem ocorrer numa licitação ou dispensa (cotação eletrônica), ficaria um vai e vem do processo original que traria uma série de situações indesejáveis, a exemplo de atraso nos pagamentos, dificuldade de liberar o processo original para análise junto aos órgãos de controle, uma vez que, poderia estar aguardando a entrega de materiais, entre várias outras situações.

3.3 Assim, preservamos o processo original e criamos processos de classificação a partir destes, exceção apenas para os processos com um único vencedor, neste caso o próprio processo original segue com a classificação, empenho, etc. Os processos de classificação são filhos do processo original, se é que podemos chamá-los desta forma, sendo, portanto sua continuidade.

3.4 Trata-se, portanto de rotina interna do Campus Aracaju para trazer maior eficiência e eficácia nos procedimentos de compras.

e) Análise da Manifestação:

Em que pese à respeitável resposta do gestor, assim como a prática adotada a fim de facilitar o procedimento, entende-se que o achado persiste, pois, apesar de existir a Nota de Empenho no processo n.º 23290.000974/2014-84, conforme esclarece o gestor, este processo é baseado apenas em cópias do original, contudo, em momento algum foi encontrado o documento objeto da presente análise no processo original.

Perceba que não se quer criticar a proposta de trabalho aqui informada pelo gestor, mas tão somente que os documentos originais imprescindíveis a instrução da Dispensa de Licitação sejam todos guardados em um único processo, extraíndo as cópias que se fizerem necessárias.

Recomendação: 001

Armazenar em um único processo todos os documentos originais imprescindíveis a instrução processual da Dispensa de Licitação.

CONSTATAÇÃO: 015

Ausência de certificação de interesse quanto às demais unidades gestoras

a) Evidências:

Processo nº 23290.000649/2014-11.

I.N. Nº 01/2014/PROAD de 22 de maio de 2014.

b) Fato:

Em conformidade com a Instrução Normativa nº 01/2014/PROAD, quando o processo envolve apenas uma unidade gestora, esta deverá averiguar, por e-mail, se as outras unidades também possuem interesse na aquisição e, somente depois, dar continuidade à licitação, *ipsis litteris*:

Art. 8º (...) §1º Quando a licitação envolver apenas uma unidade gestora, está deverá se certificar por e-mail de que as outras unidades realmente não possuem interesse na aquisição e, somente depois, dar continuidade devida à licitação.

Sabe-se que havendo a certificação de interesse quanto às demais unidades gestoras, pode-se evitar a instauração de dois processos distintos para a aquisição do mesmo objeto, atendendo, dessa forma, aos princípios da eficiência e economicidade, ambos consagrados no caput dos art. 37 e art.70 da Constituição Federal, respectivamente.

Ocorre que, no processo auditado, não constam anexos dos e-mails comprovando que a unidade gestora se certificou de que as outras unidades realmente não possuíam o interesse na aquisição do bem em questão.

c) Causas:

Decisão do gestor, por considerar a dispensa não abrangida pela exigência citada.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão apresentou resposta através de e-mail enviado em 28 de setembro de 2014 pelo Diretor de Administração Geral do Campus Aracaju, Sr. Ider de Santana Santos, nos seguintes termos:

O ordenamento jurídico estabelecido pela IN n.º 01/2014/PROAD, abrange claramente os processos de Licitações, não se aplicando a análise deste processo por tratar-se de Dispensa de Licitação, exaustivamente justificada na Constatação 002. Assim, entendemos não haver necessidade de maiores esclarecimentos quanto a esta Constatação, que ao nosso entendimento não se firma por falta de amparo legal.

e) Análise da Manifestação:

Analisando a manifestação da unidade, percebe-se a pertinência das alegações, razão pela qual não se justifica a manutenção do achado, em consequência, não há recomendação.

2.3 – SÃO CRISTÓVÃO

CONSTATAÇÃO: 016

Ausência de assinatura nos orçamentos que fundamentaram a estimativa de preço.

a) Evidências:

Processo nº 23289.000284/2013-83 (Aquisição de material para fabricação de ração);
Processo nº 23289.001447/2013-45 (Aquisição de material para o laboratório de Biologia);
Relatório de Auditoria CGU/Regional do Rio de Janeiro nº 189092 (Processo nº 52600.000717/2007-71).

b) Fato:

Analisando os orçamentos que compõem a estimativa de preço dos processos nº 23289.000284/2013-83, fls. 05/06 e Processo nº 23289.001447/2013-45, fls. 04/06 e 08, observou-se que as cotações de preço não possuem assinatura do representante das empresas.

Ocorre que uma proposta sem assinatura não possui qualquer poder vinculativo à empresa, pois não se tem como comprovar que o orçamento foi realmente expedido pela mesma, inviabilizando a confirmação da idoneidade da estimativa.

Nesse sentido, a Controladoria Geral da União – CGU/Regional do Rio de Janeiro já se manifestou através do Relatório de Auditoria nº 189092:

5.4. Regularidade das Licitações e Contratos
(...)

Relacionamos, a seguir, as principais constatações, relativas às **falhas consideradas de maior gravidade**, cujo detalhamento pode ser obtido em itens específicos do Anexo I:

(a) **Inadequação e ausência de pesquisas de preços** preliminares às aquisições.

Verificamos: ausência de apensamento aos processos da pesquisa de preços que embasou a estimativa; pesquisas de preços insuficientes, devido à utilização de cotação de uma única empresa, com **proposta anexada ao processo sem assinatura**; e ausência de pesquisa de preços e de estimativa. (Grifo nosso)

Nota-se ainda que o próprio Formulário para Orçamento confeccionado pelo Instituto não exige a assinatura da empresa, confirmando a constatação aqui relatada.

c) Causas

Falha nos controles internos.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão se manifestou acerca da Constatação através da Comunicação Interna IFS/Campus São Cristóvão/DAM/nº 008/2014, encaminhando por meio do Memorando Eletrônico nº 2/2014 – GABSC, nos seguintes termos:

Ao analisar o processo foi constatado que falta a assinatura nas citadas folhas, isto pode ter ocorrido pela dificuldade na obtenção de orçamentos, como também pela falta de interesse das empresas em fornecer, por vezes, acontece de algumas não quererem assinar os orçamentos. Devido à urgência de alguns processos, como exemplo o de alimentação animal e materiais para aulas práticas, pode ter havido uma exceção de aceitar esses orçamentos sem as devidas assinaturas. A coordenação de licitações não pode ser responsabilizada pela morte de animais e nem no comprometimento do processo de aprendizagem dos discentes por atraso no processo, visto que alguns desses orçamentos foram enviados por e-mail contendo a assinatura eletrônica.

e) Análise da Manifestação:

Não obstante a compreensível resposta do Gestor, acreditamos que a mesma não possui o condão de afastar o achado.

O Decreto nº 83.936/79 exige:

Art 5º A juntada de documento, quando decorrente de dispositivo legal expresso, poderá ser feita por cópia autenticada, dispensada nova conferência com o documento original.

Parágrafo único. A autenticação poderá ser feita, mediante cotejo da cópia com o original pelo próprio servidor a quem o documento deva ser apresentado, se não houver sido anteriormente feita por tabelião.

A fim de evitar interpretações restritivas tendo em vista se tratar de uma norma relativamente “antiga”, e visando evitar possíveis fraudes, a CGU assim se manifestou em seu Despacho nº 059/2012 CJU-SC/CGU/AGU:

2. Observa-se no parecer em epígrafe, item 1.2.2, exigência quanto à necessidade de os orçamentos/pesquisa de preços serem apresentados no original ou autenticados conforme o original pelo servidor, com base no Decreto n. 83.936/79. Observo, todavia, que o decreto referido adveio em uma época em que não existia internet, sendo que, no caso dos autos, os

orçamentos foram encaminhados por e-mail (fls. 21-23, 31-32, 40-41, 65 e 70).

3. Nesse sentido, **considerando que o e-mail é hoje admitido no Direito como prova documental, nos parece conveniente recomendar, como alternativa à verificação da autenticidade dos documentos conforme proposto, que o servidor responsável pela pesquisa de preços firme a declaração, sob sua responsabilidade, de que os orçamentos impressos e juntados aos autos correspondem aos anexos encaminhados por e-mail pelos fornecedores, corroborando, assim, a validade jurídica de tais documentos juntados aos autos.**

Seguindo a mesma linha de raciocínio, a doutrina também se posicionou:

2) **A segunda vertente da questão repousa na obtenção dos preços. Vige na administração pública, o princípio da presunção da veracidade dos atos ou informações públicas. Nesse diapasão, entendo que a informação obtida pelo funcionário público, por ele atestada, presume-se verdadeira. Assim sendo, será válida para a média aritmética, as cotações por fax (assinadas pela empresa); e-mail (cuja autoria seja a conta da empresa; como se sabe, a jurisprudência vem conferindo validade jurídica ao e-mail, se verdadeiro); ou grade de preços, onde conste o nome da empresa, o número do telefone, o nome da pessoa consultada naquela empresa, o preço obtido e, o mais importante, a assinatura do funcionário público que certifica como verdadeiras as informações daquele documento.**

Não só o preço obtido no mercado será válido para a cotação, mas contratos anteriores; licitações e atas de registro de preços de outros órgãos; e valores obtidos por meio de sites especializados na internet. (<http://www.portaldelicitacao.com.br/questoes-sobre-licitacoes/outras-questoes/2985-administracao-publica-3-orcamentos-obrigatorios.html?showall=1#sthash.ue7R1nBG.dpuf>)

Finalmente, devemos ainda ressaltar o entendimento do TCU esboçado no fato, que elenca a ausência de assinatura nas propostas como uma falha, podendo ser facilmente sanada, razão pela qual ratificamos o achado.

Recomendação: 001

Exigir das empresas a assinatura em todas as propostas, ou que o servidor responsável pela pesquisa de preços firme a declaração, sob sua responsabilidade, de que os orçamentos impressos e juntados aos autos correspondem aos anexos encaminhados por e-mail pelos fornecedores.

CONSTATAÇÃO: 017

Ausência de aprovação pela Reitoria.

a) Evidências:

Processo nº 23289.000284/2013-83 (Aquisição de material para fabricação de ração);
Processo nº 23289.000058/2014-83 (Aquisição de pintinhos e pintainhas);
Processo nº 23289.000059/2014-28 (Recarga de extintores);
Instrução Normativa nº01/2014/PROAD.

b) Fato:

A Instrução Normativa nº 01/2014/PROAD/IFS, estabelece como procedimento necessário o encaminhamento das dispensas de licitação à Reitoria para devida aprovação pelo setor, conforme seu art. 8º, §6º:

Art. 8º

(...)

§6º As dispensas de licitação dos campi, independentemente de motivação, deverão ser encaminhadas à Reitoria para aprovação já contendo a autorização do ordenador de despesa dos campi.

No caso do processo de dispensa nº 23289.000284/2013-83, percebe-se que não consta a aprovação da Reitoria após a segunda autorização do ordenador de despesa (fl.49). Nos demais analisados, não há documento algum que comprove atendida esta exigência.

Perceba que a norma é taxativa e não possui exceções em se tratando de dispensa de licitação, razão pela qual a modalidade deve ser levada ao conhecimento e aprovação da Reitoria, inclusive, independente de motivação, conforme dispositivo supra transcrito.

c) Causas:

Falha nos controles internos.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão se manifestou acerca da Constatação através da Comunicação Interna IFS/Campus São Cristóvão/DAM/nº 008/2014, encaminhando por meio do Memorando Eletrônico nº 2/2014 – GABSC, nos seguintes termos:

Todos os nossos processos são enviados para Reitoria para análise e parecer jurídico. Quando o nosso Procurador divulgou a orientação normativa nº 46, de 26 de fevereiro de 2014, liberando o envio dos processos de dispensas e inexigibilidades, concluímos que por se tratar de processos rápidos, o envio para Reitoria só atrasaria o processo, mas se realmente for necessário enviaremos todos os processos para aprovação da Reitoria. Ciente que isso acarretará prejuízos para Administração pelo tempo decorrido.

Nos comprometemos ainda, a encaminhar este processo para anuência da reitoria.

e) Análise da Manifestação:

A resposta do Gestor confirma o achado na medida em que o gestor revela que o processo em questão não foi enviado para autorização do gestor máximo.

Deve-se frisar a importância de cumprir tal determinação, já que o reitor poderá responder solidariamente por qualquer falha nos processos de contratação. Dessa forma, é imprescindível que os processos de dispensa sejam encaminhados à Reitoria para o devido conhecimento e aprovação da mesma.

Recomendação: 001

Encaminhar à Reitoria para aprovação já contendo a autorização do ordenador de despesa dos campi todos os processos de dispensa de licitação.

CONSTATAÇÃO: 018

Ausência de documentação exigida para habilitação.

a) Evidências:

Processo nº 23289.000059/2014-28 (Recarga de extintores);
Lei nº 8.666/93.

b) Fato:

No que diz respeito aos documentos exigidos como requisito para habilitação, inexistem 3 (três), quais sejam:

- Documentação relativa à habilitação jurídica: Não há cédula de identidade, registro comercial, nem mesmo um contrato nos autos, mostrando a regularidade quanto à habilitação da presente empresa.
- Documentação relativa à qualificação técnica: No presente processo administrativo não se encontra um registro ou inscrição na entidade profissional competente, nem mesmo uma comprovação de que a empresa está apta para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.
- Documentação relativa ao cumprimento de previsão constitucional quanto à normatização do trabalho do menor de idade.

Dessa forma, o art. 27, incisos I, II e V, mostram, respectivamente, a necessidade dos documentos que não constam nos autos.

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

V – cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#)

É de fundamental importância ressaltar que, apesar de haver uma exceção no que diz respeito aos documentos elencados no presente artigo (art. 27), ela não se enquadra no objeto de compra do processo de dispensa em questão, conforme traz o art. 32, § 1º, da lei 8666/93:

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

§ 1º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão. (Grifou-se)

Dessa forma, percebe-se que o objeto em questão (Recarga de Extintores) não se trata de fornecimento de bens para pronta entrega, caracterizando, pois, a necessidade das documentações exigidas para habilitação.

c) Causas:

Decisão do Gestor em função à faculdade trazida no Decreto nº 3.722/01.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão se manifestou acerca da Constatação através da Comunicação Interna IFS/Campus São Cristóvão/DAM/nº 008/2014, encaminhando por meio do Memorando Eletrônico nº 2/2014 – GABSC, nos seguintes termos:

Na pag. 29 do processo, contem o extrato do SICAF onde o fornecedor encontra-se habilitado, inclusive está citado no inciso II habilitação jurídica e no inciso V a qualificação técnica.

e) Análise da Manifestação:

Analisando o Decreto nº 3.722/01 percebe-se que essa legislação oportuniza à gestão a escolha entre a exigência ou não dos documentos da habilitação em geral trazida no art. 27 da Lei nº 8.666/93, quando estiver presente e regular o extrato do SICAF.

Da mesma forma, após a emissão da Solicitação de Auditoria nº 38/2014, achou-se por bem modificar o entendimento acerca do objeto adquirido no processo em questão, que se trata de “fornecimento de bens de pronta entrega”, e conseqüentemente, apesar de reconhecer a exigência da documentação como uma boa prática, é aplicável a dispensa constante no § 1º, do art. 32, da Lei nº 8.666/93.

Sendo assim, não se emite recomendação.

CONSTATAÇÃO: 019

Não aplicação de sanção para o caso de inadimplemento.

a) Evidências:

Processo nº 23289.000284/2013-83 (Aquisição de material para fabricação de ração);
Processo nº 23289.001059/2014-45;
Processo nº 23289.001447/2013-45 (Aquisição de material para o laboratório de Biologia);
Processo nº 23289.000534/2014-66;
Lei nº 8.666/93.

b) Fato:

De acordo com o item 8.2 do Termo de Referência (fl.51), o prazo de entrega do material é de 15 (quinze) dias, contados a partir do recebimento da nota de empenho, que ocorreu em 03/07/2014, findando em 18/07/2014.

Ocorre que em 31/07/2014, ou seja, 13 (treze) dias após o prazo supra determinado, a Contratada solicitou prorrogação de prazo, sem justificativa, todavia, nos termos do

Item 8.5 do Termo de Referência (fl. 51-v) a concessão da prorrogação para entrega do material deverá ser solicitada com antecedência mínima de 01 (um) dia do seu vencimento (17/07/2014), assim como está vinculada aos casos previstos no § 1º, do art. 57, da Lei 8.666/93, *ipsis litteris*:

Termo de Referência

8.5 Havendo pedido de prorrogação de prazo de entrega, este somente será concedido nos **casos previstos no art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666/93**, em caráter excepcional, sem efeito suspensivo, **e deverá ser encaminhado por escrito, com antecedência mínima de um dia do seu vencimento**, anexando-se documento comprobatório dos motivos alegados. (Grifo Nosso)

Lei 8.666/93

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

Percebe-se que a Contratada não obedeceu nenhum dos requisitos/pressupostos necessários à prorrogação do prazo, razão pela qual se impossibilitou o seu deferimento.

Não obstante a ausência de prorrogação do prazo de entrega, constata-se através do processo nº 23289.001059/2014-45, em suas fls. 04/05, que a entrega do material se deu em 12/08/2014, ou seja, com um atraso de 25 (vinte e cinco) dias.

Contudo, apesar do visível descumprimento contratual, a gestão quedou-se inerte, sem aplicar qualquer sanção prevista no item 15.1 do Termo de Referência nº 05/2014 (fl.53), que assim dispõe:

15.1 Se a **Contratada inadimplir as obrigações assumidas**, no todo ou em parte, **ficará sujeita** às sanções previstas nos Arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666/1933 e **ao pagamento de multa** nos seguintes termos:

a) pelo **atraso na entrega do material** em relação ao prazo estipulado: 1% (um por cento) do material não entregue, por dia decorrido, até o limite de 10% (dez por cento) do valor material; (Grifo nosso)

Em que pese à aplicabilidade das sanções previstas acima, não ficou demonstrado no Processo nº 23289.001059/2014-45 a movimentação da Administração nesse sentido.

Da mesma forma ocorreu no processo nº 23289.000534/2014-66, referente à aquisição de material para o laboratório de biologia, em que o prazo para entrega do material findou em 14/03/2014, sem qualquer pedido de prorrogação. Não obstante, consta na Nota Fiscal (fl.2) que o material foi entregue em 07/04/2014, com um atraso de 24 (vinte e quatro) dias.

Não foi observada no processo em tela a aplicação das sanções previstas no item 15.1 Termo de Referência nº 01/2014 (Processo 23289.001447/2013-45, fls.32-v/33).

d) Manifestação da Unidade:

A gestão se manifestou acerca da Constatação através da Comunicação Interna IFS/Campus São Cristóvão/DAM/nº 008/2014, encaminhando por meio do Memorando Eletrônico nº 2/2014 – GABSC, nos seguintes termos:

Realmente não foram aplicadas as sanções previstas, pelo fato de não correr o risco de ficar sem os produtos, isso acarretaria outros processos aumentando os custos e tempo para Administração. Além disso, alguns destes produtos são indispensáveis para o funcionamento da Instituição.

e) Análise da Manifestação:

A resposta do Gestor confirma o achado na medida em que o gestor afirma que “não foram aplicadas as sanções previstas”.

Ademais, contrariamente ao alegado pelo gestor, a aplicação da sanção prevista tem como objetivo compelir o contratado a entregá-lo no prazo previsto ou o mais rápido possível, a fim de que não arque com prejuízos decorrentes dessa penalidade.

Recomendação: 001

Acompanhar e compelir tempestivamente a empresa Contratada a cumprir suas obrigações nos termos definidos na Dispensa, sob pena de “imediata” aplicação das sanções previstas.

Recomendação: 002

Adotar a prática de inserção de sanções administrativas quando do descumprimento das obrigações contratuais.

CONSTATAÇÃO: 020

Aquisição de material sem fundamentação clara e precisa das necessidades que motivassem a qualidade e quantidade.

a) Evidências:

Processo nº 23289.000059/2014-28 (Recarga de extintores);

Processo nº 23289.000058/2014-83 (Aquisição de pintinhos e pintainhas);

Lei nº 8.666/93;
IN nº 01/2014/PROAD.

b) Fato:

Analisando os processos de aquisição de recarga de extintores e aquisição de pintinhos e pintainhas, processos nº 23289.000059/2014-28 e nº 23289.000058/2014-83, respectivamente, percebe-se que o solicitante em momento algum forneceu as informações necessárias quanto a especificação qualitativa do objeto e/ou fundamentação da mensuração quantitativa a ser adquirida pela Instituição.

Nesse sentido, a fim de auxiliar os setores competentes pela realização da compra, evitando a aquisição exacerbada ou diminuta, é que o § 5º, do art. 8º, da IN nº 01/2014/PROAD determinou que:

§ 5º - O solicitante deverá fornecer as informações necessárias para a confecção do termo de referência, como também, apoiar o setor de licitação durante todo o processo licitatório.

Em consequência disso, não se tem a mínima noção de como o solicitante chegou ao montante constante na fl. 03 (Processo nº 23289.000059/2014-28), bem como as características do material, pois em momento algum justificou documentalmente a realização de estudo nesse sentido. Observa-se ainda que o processo não foi instruído com documentos que evidenciassem de maneira clara, precisa e completa a realização de um adequado estudo das reais necessidades quantitativas e qualitativas do IFS.

Não consta nos autos do Processo nº 23289.000058/2014-83 (Aquisição de pintinhos de corte e pintainhas), memória de cálculo dos quantitativos solicitados, a qual levaria em consideração o consumo de pintos de corte no exercício anterior e a projeção para o exercício corrente. Conforme exige o art. 15, §7º, II:
Acerca da necessidade da realização desse estudo, reza o inciso II, do § 7º, do art. 15, da Lei 8.666/93:

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:
(...)

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

Em decorrência disso, as contratações foram aprovadas sem elementos essenciais à devida quantificação e qualificação do material, contrariando o disposto nas *legis supra*.

c) Causas:

Falta de planejamento adequado.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão se manifestou acerca da Constatação através da Comunicação Interna IFS/Campus São Cristóvão/DAM/nº 008/2014, encaminhando por meio do Memorando Eletrônico nº 2/2014 – GABSC, nos seguintes termos:

Em relação ao Processo 23289.000059/2014-28 (Recarga de extintores), a solicitação foi elaborada de acordo com a demanda existente no Campus, ou seja, quantidade de extintores existentes e o tipo de cada um. Contudo, reconhece-se o fato de haver a necessidade de um estudo técnico para mensurar, quantitativa e qualitativamente, os extintores para o Campus. E para isso é necessária a contratação de Técnico em Segurança do Trabalho. Essa contratação está sendo estudada e analisada pela Direção Geral e Diretoria de Administração para que seja viabilizada.

Quanto ao Processo 23289.000058/2014-83 (aquisição de pintinhos) reconhece-se também que não houve a inserção no pedido de um histórico sobre a mensuração da quantidade solicitada. Contudo, a Administração já solicitou ao setor competente, atenção quanto a importância dessas informações, e apesar do mesmo relatá-las verbalmente, foi orientado que se faça documentar no processo tudo que influencia na aquisição dos pintinhos (corte e postura).

e) Análise da Manifestação:

A resposta do Gestor confirma o achado na medida em que reconhece a “necessidade de um estudo técnico para mensurar, quantitativamente e qualitativamente, os extintores para o Campus”, bem como a reconhece “que não houve a inserção no pedido de um histórico sobre a mensuração da quantidade adequada”.

Deve-se frisar que a ausência de planejamento nesse sentido pode acarretar prejuízos à administração, caso esteja havendo aquisição de produtos e serviços em quantidade não condizente com a necessidade.

Recomendação: 001

Inserir, previamente à contratação por dispensa, mais precisamente quando da definição do quantitativo e qualitativo do material a ser adquirido, quadro contendo o levantamento dos quantitativos consumidos no exercício anterior e a projeção para o exercício corrente, assim como as razões das exigências qualitativas, com o fito de motivar a contratação nos termos da Lei 8.666/93.

CONSTATAÇÃO: 021

Ausência do prazo de garantia e Nota Fiscal.

a) Evidências:

Processo nº 23289.000059/2014-28 (Recarga de extintores);
Lei nº 8.666/93.

b) Fato:

Analisando o Processo nº 23289.000059/2014-28 observa-se que o Termo de Referência, na fl. 20 (verso), mais especificamente em seu 12.1, VI, o qual trata sobre “OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA”, consta a informação de que a contratada tem de fornecer o **prazo de garantia** dos serviços de, no mínimo, 12 (doze) meses após a realização do serviço, conforme transcrição subsequente:

12 – OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

12.1 São obrigações do licitante vencedor, a:

(...)

VI- **Fornecer prazo de garantia** dos serviços de, no mínimo, 12 (doze) meses após a realização dos serviços. (Negritou-se)

Ocorre que, compulsando os autos do processo físico, não há (ou não foi anexada ao presente processo) a garantia exigida.

Em verdade, nem ao menos a Nota Fiscal consta no processo, que, como é cediço, constitui a “certidão de nascimento” da compra, porquanto mostra onde e quando o consumidor adquiriu o produto, **além de comprovar a data a partir da qual começou a vigorar a garantia**, e, portanto, essencial ao processo.

No que diz respeito à garantia a ser ofertada, prescreve o art. 15, inciso I, da lei 8666/93:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas; (Grifo nosso)

c) Causas:

Falta de planejamento adequado.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão se manifestou acerca da Constatação através da Comunicação Interna IFS/Campus São Cristóvão/DAM/nº 008/2014, encaminhando por meio do Memorando Eletrônico nº 2/2014 – GABSC, nos seguintes termos:

A garantia exigida não foi formalizada explicitamente através de termo, mas na proposta da empresa ela fica vinculada a cumprir todas as cláusulas exigidas no termo de referência. Em relação a nota fiscal, a mesma não faz parte do processo de licitação e sim do de pagamento.

e) Análise da Manifestação:

Em que pese à justificativa do Gestor de que na proposta da empresa esta fica vinculada a cumprir todas as cláusulas do Termo de Referência, percebe-se que na referida proposta apresentada pela empresa, consta apenas o valor da contratação, sem qualquer menção à Termo de Referência, ou muito menos à garantia.

Ademais, deve-se ressaltar que nas dispensas de licitação, normalmente o contrato é substituído pela nota de empenho, documento esse que não traz determinação de vinculação da contratada ao termo de referência, como acontece nas licitações.

Portanto, uma vez que a contratada não cumpriu a determinação prevista no inciso VI do item 12 do Termo de Referência, e a Instituição exigiu seu cumprimento, é pertinente a presente constatação.

A ausência de cláusula expressa de garantia pode acarretar prejuízo ao erário uma vez que apresentado defeito em produtos adquiridos, a contratada pode querer furtar-se de suas obrigações alegando o desconhecimento e/ou inexistência de garantia ajustada entre as partes.

Recomendação: 001

Exigir da contratada o cumprimento fiel de todas as cláusulas do Termo de Referência, especialmente as que dizem respeito aos prazos de garantia.

2.4 – ESTÂNCIA

CONSTATAÇÃO: 022

Ausência de justificativa para a não utilização da cotação eletrônica de preços.

a) Evidências:

Processo nº 23463.000096/2014-78, Decreto 5.450/05, Portaria nº 306/01.

b) Fato:

Conforme Portaria nº 306/2001 do MPOG, visando uma maior transparência e redução de custos em função da ampliação da competitividade nos processos de aquisição de bens de pequeno valor, foi criada a cotação eletrônica de preços. O decreto nº 5.450/05, no art. 4º, § 2, prevê ainda que:

Art. 4. Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo **preferencial a utilização da sua forma eletrônica.**

(...)

§2º Na hipótese de aquisições por **dispensa de licitação**, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, **as unidades gestoras integrantes do SISG deverão adotar, preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica**, conforme disposto na legislação vigente. (grifo nosso)

Ocorre que, no processo auditado, não foi constatada a utilização de cotação eletrônica de preços, tampouco uma justificativa para a sua não utilização.

c) Causas:

Ausência de utilização de boas práticas.

d) Manifestação da Unidade:

A respeito desta constatação informo que este campus não vem cumprindo com esta determinação e já que foi formalizo, por esta gerência de administração, junto ao setor de licitações, a obrigatoriedade de se cumprir com esta normatização nos processos de dispensa de licitação.

e) Análise da Manifestação:

A gestão se manifestou acerca da Constatação através de resposta e documentos em anexo do Memorando Eletrônico nº 112/2014 – GADM – EST, nos seguintes termos:

A resposta do Gestor confirma o achado na medida em que reconhece a não adoção da cotação eletrônica de preços em seus processos de dispensa e inexigibilidade.

Deve-se frisar que a adoção *preferencial* do Sistema de Cotação Eletrônica proporciona à gestão a ampliação da competitividade, transparência nos processos e redução de custos.

Recomendação: 001

Adotar preferencialmente o Sistema de Cotação Eletrônica de Preços e no caso da impossibilidade de se adotar a cotação eletrônica de preços, apresentar justificativa para tanto.

CONSTATAÇÃO: 023

Ausência de assinatura nos orçamentos que fundamentaram a estimativa de preço.

a) Evidências:

Processo nº 23463.000096/2014-78. Relatório de Auditoria CGU/Regional do Rio de Janeiro nº 189092 (Processo nº 52600.000717/2007-71).

b) Fato:

Ficou constatado no processo em análise que em três propostas anexadas ao processo (fls. 13, 14 e 17) não consta assinatura do responsável.

Ocorre que uma proposta sem assinatura não possui qualquer poder vinculativo à empresa, pois não se tem como comprovar que o orçamento foi realmente expedido pela mesma, inviabilizando a confirmação da idoneidade da estimativa.

Vejamos qual é o posicionamento da Controladoria Geral da União – CGU/Regional do Rio de Janeiro quanto à pesquisa de preço anexada ao processo sem assinatura, em seu Relatório de Auditoria nº: 189092:

5.4. Regularidade das Licitações e Contratos

(...)

Relacionamos, a seguir, as principais constatações, relativas às **falhas consideradas de maior gravidade**, cujo detalhamento pode ser obtido em itens específicos do Anexo I:

(a) **Inadequação e ausência de pesquisas de preços** preliminares às aquisições.

Verificamos: ausência de apensamento aos processos da pesquisa de preços que embasou a estimativa; pesquisas de preços insuficientes, devido à utilização de cotação de uma única empresa, com **proposta anexada ao processo sem assinatura**; e ausência de pesquisa de preços e de estimativa. (Grifo nosso)

c) Causas

Falha nos controles internos.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão se manifestou acerca da Constatação através de resposta e documentos em anexo do Memorando Eletrônico nº 112/2014 – GADM – EST, nos seguintes termos:

Quanto a este item esclareço que até a presente data o entendimento que se pratica neste campus é que se o orçamento foi fornecido em papel timbrado da empresa que fornece o orçamento ou se no orçamento consta os dados jurídicos da empresa, a exemplo do CNPJ, este é considerado aceitável pois equipara-se a orçamentos obtidos por meios eletrônicos onde apenas essas informações são apresentadas juntamente com as informações referente ao preço.

e) Análise da Manifestação:

Não obstante a compreensível resposta do Gestor, acredita-se que a mesma não possui o condão de afastar o achado.

O Decreto nº 83.936/79 exige:

Art 5º A juntada de documento, quando decorrente de dispositivo legal expresso, poderá ser feita por cópia autenticada, dispensada nova conferência com o documento original.

Parágrafo único. A autenticação poderá ser feita, mediante cotejo da cópia com o original pelo próprio servidor a quem o documento deva ser apresentado, se não houver sido anteriormente feita por tabelião.

A fim de evitar interpretações restritivas tendo em vista se tratar de uma norma relativamente “antiga”, e visando evitar possíveis fraudes, a CGU assim se manifestou em seu Despacho nº 059/2012 CJU-SC/CGU/AGU:

2. Observa-se no parecer em epígrafe, item 1.2.2, exigência quanto à necessidade de os orçamentos/pesquisa de preços serem apresentados no original ou autenticados conforme o original pelo servidor, com base no Decreto n. 83.936/79. Observo, todavia, que o decreto referido adveio em uma época em que não existia internet, sendo que, no caso dos autos, os orçamentos foram encaminhados por e-mail (fls. 21-23, 31-32, 40-41, 65 e 70).

3. Nesse sentido, **considerando que o e-mail é hoje admitido no Direito como prova documental, nos parece conveniente recomendar, como alternativa à verificação da autenticidade dos documentos conforme proposto, que o servidor responsável pela pesquisa de preços firme a declaração, sob sua responsabilidade, de que os orçamentos impressos e juntados aos autos correspondem aos anexos encaminhados por e-mail pelos fornecedores, corroborando, assim, a validade jurídica de tais documentos juntados aos autos.**

Seguindo a mesma linha de raciocínio, a doutrina também se posicionou:

2) A segunda vertente da questão repousa na obtenção dos preços. Vigê na administração pública, o princípio da presunção da veracidade dos atos ou informações públicas. Nesse diapasão, entendo que a informação obtida pelo funcionário público, por ele atestada, presume-se verdadeira. Assim sendo, será válida para a média aritmética, as cotações por fax (assinadas pela empresa); e-mail (cuja autoria seja a conta da empresa; como se sabe, a jurisprudência vem conferindo validade jurídica ao e-mail, se verdadeiro); ou grade de preços, onde conste o nome da empresa, o número do telefone, o nome da pessoa consultada naquela empresa, o preço obtido e, o mais importante, a assinatura do funcionário público que certifica como verdadeiras as informações daquele documento.

Não só o preço obtido no mercado será válido para a cotação, mas contratos anteriores; licitações e atas de registro de preços de outros órgãos; e valores obtidos por meio de sites especializados na internet. (<http://www.portaldelicitacao.com.br/questoes-sobre-licitacoes/outras-questoes/2985-administracao-publica-3-orcamentos-obrigatorios.html?showall=1#sthash.ue7R1nBG.dpuf>)

Finalmente, deve-se ainda ressaltar o entendimento do TCU esboçado no fato, que elenca a ausência de assinatura nas propostas como uma falha, podendo ser facilmente sanada, razão pela qual ratificamos o achado.

Recomendação: 001

Exigir das empresas a assinatura em todas as propostas, ou que o servidor responsável pela pesquisa de preços firme a declaração, sob sua responsabilidade, de que os orçamentos impressos e juntados aos autos correspondem aos anexos encaminhados por e-mail pelos fornecedores.

CONSTATAÇÃO: 024

Ausência de Pesquisa de Preço após alteração de item do PCM.

a) Evidências:

Processo nº 23463.000096/2014-78.

b) Fato:

Em análise ao processo nº 23463.000096/2014-78, constata-se que durante o seu trâmite, houve a alteração de um dos itens a ser adquirido, mais precisamente o item 05, que foi modificado injustificadamente à fl. 019.

Ocorre que, além da substituição injustificada do item, percebe-se que não houve a realização da imperiosa pesquisa de preço, reiteradamente determinada pelo TCU, conforme trecho a seguir transcrito do Acórdão nº 4.013/TCU/Primeira Câmara:

1.6.Determinações:

1.6.1. à EAFST/ES que **faça constar dos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, 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 nos arts. 26, parágrafo único, incisos II e III, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, **consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, e**

justificando sempre que não for possível obter número razoável de cotações. (Grifo nosso)

Note-se que a primeira estimativa de preço constante no processo em epígrafe (fl.18), diz respeito ao item 05 antes da substituição, já a segunda estimativa (fl.47), leva em consideração os mesmos valores da primeira, incluindo apenas uma proposta anexada à fl. 020, ou seja, não existe nos autos estimativa de preço do item em questão.

c) Causas:

Decisão do gestor amparada em informações não evidenciadas claramente no processo.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão se manifestou acerca da Constatação através de resposta e documentos em anexo do Memorando Eletrônico nº 112/2014 – GADM – EST, nos seguintes termos:

Em consulta ao setor de licitações foi informado que no momento da cotação de preços os orçamentos apresentados variavam na especificação do item 05 (brita), ora apresentando valores para brita de nº 01, conforme folha 013, 014 e 17, ora para brita de nº 0 (zero) conforme folha 015, sob a alegação por parte dos fornecedores que se tratava do mesmo material, variando apenas na maneira de especificar o produto. Constatada a divergência solicitou-se do setor requisitante do material que dirimisse as dúvidas ajustando, se possível, para a especificação BRITA, MATERIAL ROCHA TRITURADA, TAMANHO 0 (zero), pois esta era a especificação que prevalecia entre os fornecedores, pois mesmo os que apresentaram orçamentos com especificação para BRITA, TAMANHO 1, alegaram que esta especificação não estava correta.

Destarte, como não houve alteração no tipo do material que se pretendia comprar, havendo apenas ajustes no detalhamento da especificação do material e por já constar no processo orçamentos em quantidade conforme prevê a legislação, julgou-se não haver necessidade de se retornar a fase de pesquisa de preços. A divergência quanto a correta especificação do item fica confirmada nas folhas 020 e 069 onde o fornecedor apresentou orçamento com detalhamento sendo BRITA, TAMANHO 0 (ZERO) e faturou BRITA, TAMANHO 1, comprovando assim tratar-se de um mesmo produto.

Esclareço ainda que reavaliando o processo em pauta, entendo que estas informações poderiam ter sido melhores evidenciadas, a fim de assegurar a lisura e transparência desta aquisição. Assim, o setor de licitações está sendo orientado a melhor observar e praticar nos processos de aquisições esses apontamentos.

e) Análise da Manifestação

A resposta do Gestor confirma o achado na medida em que reconhece que as informações no processo em tela “poderiam ter sido melhores evidenciadas”.

Deve-se frisar a importância de se justificar qualquer mudança nos itens do PCM para que haja transparência nos processos e para um melhor entendimento dos setores/órgãos de controle.

Recomendação: 001

Justificar qualquer mudança na especificação de item a ser adquirido, fazendo, quando necessário, nova pesquisa de preço.

CONSTATAÇÃO: 025

Ausência de prazo para regularização fiscal.

a) Evidências:

Processo nº 23463.000096/2014-78, fls. 46 a 48.

b) Fato:

Depreende-se do processo em tela que, após a pesquisa de mercado, foram realizadas consultas sobre a regularidade fiscal e trabalhista de todos os fornecedores. As empresas que apresentaram irregularidade fiscal, mesmo tendo ofertado o menor preço para os itens solicitados, foram excluídas do processo de dispensa (Fls. 46 a 48).

Segundo a Lei Complementar nº 123/2006, deverá ser assegurado prazo legal para que a empresa a sua regularização, conforme art. 43º, §1º:

Art. 43º (...) § 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

Não foi constatada no processo em análise a concessão do referido prazo legal para as empresas que ofertaram os menores preços para os itens da solicitação.

c) Causas:

Desconhecimento das normas aplicáveis.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão se manifestou acerca da Constatação através de resposta e documentos em anexo do Memorando Eletrônico nº 112/2014 – GADM – EST, nos seguintes termos:

O entendimento deste campus no tocante as observações desta constatação é que a lei 123/2006, especificamente no capítulo V, trás normatização para as microempresas e empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, sendo estes preceitos observados sempre que essa situação se apresentada nas aquisições realizadas por meio de procedimentos licitatórios, que no caso deste campus ocorrem por meio de pregão eletrônico.

Entendemos ainda que a dispensa de licitação, não se enquadra nesta situação pois não trata-se de uma modalidade de compra.

Considerando que nosso entendimento não está em conformidade com o apresentado nesta nota de auditoria, faz-se necessário que este entendimento seja confirmado para que possamos nas próximas aquisições proceder em conformidade com a lei.

e) Análise da Manifestação:

Analisando a manifestação da unidade, quando diz que o entendimento do campus não está em conformidade com o apresentado na nota de auditoria, esta auditoria concorda que o entendimento sobre essa constatação precisa ser confirmado para que novas aquisições procedam em conformidade com a lei.

Imperioso esclarecer que a nova redação da Lei Complementar nº 123/2006, de 7/8/2014, em seus artigos 47º a 49º não deixa dúvida de que em compras públicas realizadas por meio de dispensa tratadas no art. 24º da Lei nº 8.666/1993 deverão ser feitas preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte. Senão vejamos o que dispõe a letra da Lei Complementar nº 123/2006:

Art. 47. Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (*Parágrafo único acrescido pela Lei Complementar nº 147, de 7/8/2014*).

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório; (*Vide Lei Complementar nº 147, de 7/8/2014*)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, **excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte**, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (*Inciso com redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 7/8/2014*) **(Grifo nosso)**

Dessa forma, evidencia-se que a nova redação dada à lei garante, de forma expressa, a aplicabilidade de prazo de regularidade fiscal, quando das aquisições por dispensa pelo inciso II, conforme trata o processo analisado.

Recomendação: 001

Conceder prazo estabelecido em lei para que a empresa ofertante do menor preço regularize sua situação fiscal, caso esteja com alguma pendência.

CONSTATAÇÃO: 026

Critério para escolha do fornecedor não atende ao princípio da economicidade.

a) Evidências:

Processo nº 23463.000096/2014-78.

b) Fato:

No processo nº 23463.000096/2014-78 referenciado, consta como justificativa (fl.46) para a escolha do fornecedor o fato de que apenas a empresa Irmãos Siqueira & Cia LTDA apresentou orçamento atendendo a todos os itens do PCM. Todavia, não consta no processo que a compra seria realizada por lote. Percebe-se que, por optar pela escolha do fornecedor com alegação de que ele foi o único a apresentar todos os itens do PCM, quando há outro fornecedor habilitado praticando preços menores, a gestão descumpriu o estabelecido no art.3º da Lei nº 8.666/93, que encoraja a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, que no caso em tela seria a compra com critério o “Menor Preço por Item”.

Ainda em seu art. 15, inciso IV, a Lei nº 8.666 estabelece:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

IV - **ser subdivididas** em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, **visando economicidade; (grifo nosso)**

Desta forma, percebe-se que a escolha do fornecedor com a justificativa de que ele foi o único a apresentar todos os itens do PCM fere o princípio da economicidade.

c) Causas:

Decisão do gestor, pela aquisição, sem respaldo no dispositivo legal sobre o princípio da economicidade.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão se manifestou acerca da Constatação através de resposta e documentos em anexo do Memorando Eletrônico nº 112/2014 – GADM – EST, nos seguintes termos:

Em consulta ao setor de licitações foi esclarecido que pelo fato das compras através da dispensa não necessitar especificar o tipo da compra se lote ou se melhor preço por item, esta poderia ser adquirida através do fornecedor que, na ocasião, podia atender a todos os itens, pois estes materiais, conforme justificativa apresentada pelo setor

solicitante através da folha 02 e 03 apresentavam-se importantes e urgentes para aplicação nas aulas do curso Ajudante de Obras do Programa Mulheres Mil, que já estava em andamento.

Esta gerência comunga do entendimento que este procedimento não está em conformidade com as determinações da lei e que as aquisições, independentes da modalidade aplicada, devem atender ao princípio da economicidade.

e) Análise da Manifestação:

A resposta do Gestor compartilha com achado na medida em que admite que “este procedimento não está em conformidade com as determinações da lei e que as aquisições”.

Deve-se frisar que, pelo não cumprimento do que diz o dispositivo legal sobre o princípio da economicidade, houve prejuízos à administração, na medida em que três dos sete itens apresentavam menor preço e deixaram de ser adquiridos da empresa Almiro Material de Construção, empresa que se encontrava com regularidade fiscal.

A tabela abaixo demonstra os valores unitários e totais de cada fornecedor que estavam com regularidade fiscal, bem como a diferença entre os valores ofertados:

Item	Almiro Material de Construção		Irmão Siqueira		Diferença
	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total	
1	R\$ 0	R\$ 800	R\$ 0	R\$ 760	
2	R\$ 25	R\$ 500	R\$ 26	R\$ 520	R\$ 20
3	R\$ 55	R\$ 275	R\$ 55	R\$ 275	
4	R\$ 40	R\$ 200	R\$ 50	R\$ 250	R\$ 50
5	R\$ 100	R\$ 500	R\$ 120	R\$ 600	R\$ 100
6			R\$ 30	R\$ 150	
7			R\$ 8	R\$ 30	
					R\$ 170

Percebe-se que a Administração deixou de economizar o valor de R\$170 pelo fato de não ter sido contratado o fornecedor que ofereceu o menor preço.

Recomendação: 001

Adotar como critério para a escolha do fornecedor a proposta que apresente o menor preço, seguindo o princípio da economicidade.

Recomendação: 002

Proceder ao imediato ressarcimento ao erário do valor de R\$170, valor que deixou de ser economizado pela Administração.

CONSTATAÇÃO: 027

Ausência de aprovação pela Reitoria.

a) Evidências:

Processo nº 23463.000096/2014-78. Instrução Normativa nº01/2014/PROAD.

b) Fato:

Analisando o processo de dispensa nº 23463.000096/2014-78, percebe-se que não consta a aprovação da Reitoria, contrariando o disposto no § 6º, do art. 8º, da IN nº 01/2014/PROAD, a seguir transcrito:

§ 6º - As dispensas de licitação dos campi, independentemente da motivação, deverão ser encaminhadas à Reitoria para aprovação já contendo a autorização do ordenador de despesa dos campi.

Perceba que a norma é taxativa e não possui exceções em se tratando de dispensa de licitação, razão pela qual a modalidade deve ser levada ao conhecimento e aprovação da Reitoria, inclusive, independente de motivação, conforme dispositivo supra transcrito.

c) Causas:

Desconhecimento das normas aplicáveis.

d) Manifestação da Unidade:

A gestão se manifestou acerca da Constatação através de resposta e documentos em anexo do Memorando Eletrônico nº 112/2014 – GADM – EST, nos seguintes termos:

Por desconhecer esta determinação esta gerência não vem cumprindo com esta determinação. Formalizamos, junto ao setor de licitações, a obrigatoriedade de se cumprir com esta normatização nos processos de dispensa de licitação.

Nos comprometemos ainda, a encaminhar este processo para anuência da reitoria.

e) Análise da Manifestação:

A resposta do Gestor confirma o achado na medida em que admite que “ não vem cumprindo com esta determinação”.

Deve-se frisar a importância de cumprir tal determinação, já que o reitor poderá responder solidariamente por qualquer falha nos processos de contratação. Dessa forma, é imprescindível que os processos de dispensa sejam encaminhados à Reitoria para o devido conhecimento e aprovação da mesma.

Recomendação: 001

Encaminhar à Reitoria para aprovação já contendo a autorização do ordenador de despesa dos campi todos os processos de dispensa de licitação.

3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indubitavelmente, na área de Gestão de Suprimento de Bens e Serviços, especialmente nos que diz respeito às Dispensas, que foram 100% (cem por cento) auditadas padecem visivelmente de vícios formais e materiais que de certa forma contribuíram para as constatações trazidas neste relatório.

Em face dos exames realizados, conforme definido no escopo deste trabalho, orienta-se maior atenção quanto ao cumprimento das obrigações legais, principalmente as oriundas das normas internas, das recomendações exaradas pela Audint e CGU em relatórios anteriores, bem como as determinações do TCU, evitando assim comprometer a lisura dos processos.

Ressalta-se que, em alguns casos, as justificativas apresentadas, bem como as ações adotadas pelos gestores, tempestivamente, e antes do fechamento do relatório, foram suficientes para sanar as falhas apontadas, de forma que não geraram recomendações.

Não se pode olvidar que significativa parte dos servidores atuantes desconhece ou não conhecem em sua totalidade as normas internas que regem as Dispensas, principalmente no tocante a imprescindibilidade da autorização do gestor máximo, fazendo com que todas elas passem obrigatoriamente pelo Reitor.

Deve-se reconhecer que a demanda exacerbada de trabalho em face do pequeno quantitativo de pessoal, muitas vezes prejudica a qualidade dos procedimentos, contribuindo sobremaneira para a ocorrência das falhas aqui apontadas, o que nos força a reconhecer o empenho dos profissionais que atuam na área.

Destarte, conclui-se que as situações relatadas exigem da Gestão a adoção, tempestiva, de medidas preventivas e corretivas, para salvaguardar o interesse público, fortalecer os controles administrativos e reduzir os riscos de sanções aos gestores.

Aracaju/SE, 14 de novembro de 2014.

Fernando Augusto de Jesus Batista
Auditor Interno do IFS

Helanne Cristianne da Cunha Pontes
Auditor Interno do IFS

William de Jesus Santos
Auditor Interno do IFS

Maria Alvina de Araújo Gomes
Auditora Titular do IFS