



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

RELATÓRIO FINAL Nº 02/2020

LICITAÇÕES E COMPRAS



INSTITUTO FEDERAL
Espírito Santo

OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE AUDITORIA INTERNA

1. PLANEJAMENTO DOS TRABALHOS DE AUDITORIA EM LICITAÇÕES

O presente trabalho trata do planejamento e operacionalização das Atividades de Auditoria Interna em Licitações. A realização desta ação de auditoria está prevista no Plano Anual de Auditoria Interna do Instituto Federal do Espírito Santo - PAINT 2020.

A seguir apresentam-se os objetivos a serem alcançados com esta ação e as estratégias que utilizaremos para o atingimento destes objetivos.

1.1 Objetivos e Estratégias

Considerando a quantidade e a diversidade de assuntos que podem ser avaliados dentro do tema licitações e em função do tempo para a realização desta auditoria, foram estabelecidos os seguintes objetivos a serem alcançados nessa auditoria:

1. Avaliar o cumprimento das normas legais relativas aos processos licitatórios de pregão eletrônico, especialmente em relação ao Decreto nº 10.024/2019;
2. Verificar a adequação dos valores e dos objetos contratados por meio de dispensa e de inexigibilidade de licitação às hipóteses previstas na lei 8.666/1993;
3. Avaliar o cumprimento do disposto na Instrução Normativa nº 01/2019 que trata do Plano Anual de Contratações (PAC) e do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações pelos campi.

Além disso, serão avaliados também os aspectos relacionados a Governança, a Gestão de Riscos e aos Controles Internos do Ifes quanto ao tema auditado, com o objetivo de apoiar e assessorar a administração na correção de desvios e no aprimoramento dos processos, sempre observando a legalidade, a legitimidade e a economicidade. Para tanto, apresentam-se em seguida as técnicas que serão utilizadas ao longo dos trabalhos.

1.2 Técnicas de Auditoria

Para a realização dos exames, foram aplicados procedimentos de rotina, também conhecidos como testes de auditoria, a fim de se obter resultados conclusivos sobre o objeto analisado. Segundo a Resolução nº 780/98, do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), os testes de auditoria subdividem-se em duas espécies:

- a) Testes de observância – têm por finalidade verificar a segurança dos controles internos estabelecidos, quanto ao seu efetivo funcionamento e a sua aderência às normas em vigor.
- b) Testes substantivos – objetivam comprovar a suficiência, exatidão e validade das informações produzidas, seja em sua totalidade ou por amostragem.

Ressalta-se que os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal e foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- Análise documental;
- Exame dos registros;
- Correlação das informações obtidas;
- Consultas a sistemas informatizados: Site do Ifes, Portal da Transparência, Painel de Compras, Sipac, Sicaf, etc.

1.3 Legislação e normas aplicadas

Os trabalhos foram realizados em conformidade com a legislação e com as normas vigentes abaixo relacionadas:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - Lei fundamental e suprema do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas, situando-se no topo do ordenamento jurídico;

- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 - Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal;
- Instrução Normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2019 - Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações.
- Lei nº 12.349 de 15 de dezembro de 2010 - Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006;
- Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 - Regula o acesso a informações;
- Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012 - Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição;
- Portaria Reitoria Ifes nº 1.070 de 05 de junho de 2014 - Delegação de competências aos Diretores Gerais dos campi;
- Resolução Conselho Superior nº 21/2017 de 07 de agosto de 2017 - Aprova a Política de Gestão de Riscos, Governança e Controle Interno do Ifes;
- Resolução Conselho Superior nº 16/2019 de 31 de maio de 2019 - Aprova o Manual de Compras do Ifes;

1.4 Riscos significativos

O objetivo da avaliação de riscos é formar uma base para o desenvolvimento de estratégias (resposta ao risco) e de como os mesmos serão administrados, de modo a diminuir a probabilidade de ocorrência e/ou a magnitude do impacto. A avaliação de

riscos é feita por meio de análises qualitativas e quantitativas, ou da combinação de ambas. Essa auditoria destaca como principais riscos existentes decorrentes das licitações públicas no âmbito do Ifes:

1. Onerar a administração pública com contratações indevidas;
2. Não ser dada a devida publicidade e transparência às contratações realizadas pelo Ifes;
3. Não cumprir as novas determinações constantes nos normativos que entraram em vigor recentemente, quais sejam a IN nº 01/2019 e o Decreto nº 10.024/2019;
4. Utilizar de forma inadequada as contratações por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação;
5. Restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório;

Identificação de Eventos de Riscos		Análise dos Riscos			
Nº	EVENTO DE RISCO	PROBABILIDADE INERENTE	IMPACTO INERENTE	SEVERIDADE DO RISCO	MEDIDA DE RISCO INERENTE
1	Onerar a administração pública com contratações indevidas;	PROVÁVEL	GRANDE	Risco Alto	12
2	Não ser dada a devida publicidade e transparência às contratações realizadas pelo Ifes;	PROVÁVEL	MODERADO	Risco Alto	9
3	Não atender aos novos normativos legais recentes, quais sejam a IN nº 01/2019 e o Decreto nº 10.024/2019;	PROVÁVEL	MODERADO	Risco Alto	9
4	Utilizar de forma inadequada as contratações por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação;	PROVÁVEL	MODERADO	Risco Alto	9
5	Restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório;	PROVÁVEL	MODERADO	Risco Alto	9

TABELA DE SEVERIDADE

MATRIZ DE RISCOS

IMPACTO	Catastrófico	5	5	10	15	20	25
	Grande	4	4	8	12	16	20
	Moderado	3	3	6	9	12	15
	Pequeno	2	2	4	6	8	10
	Insignificante	1	1	2	3	4	5
			1	2	3	4	5

Rara	Pouco provável	Provável	Muito provável	Praticamente certa
< 10%	>=10% <= 30%	>=30% <= 50%	>=50% <= 90%	>90%

PROBABILIDADE

Tabela de Severidade	
Níveis	Pontuação
RC - Risco Crítico	13 a 25
RA - Risco Alto	7 a 12
RM - Risco Moderado	4 a 6
RP - Risco Pequeno	1 a 3

TRATAMENTO DE RISCO

Nível de Risco	Descrição do Nível de Risco	Parâmetro de Análise para Adoção de Resposta	Tipo de Resposta	Ação de Controle
Risco Crítico	Indica que nenhuma opção de resposta foi identificada para reduzir a probabilidade e o impacto a nível aceitável	Custo desproporcional, capacidade limitada diante do risco identificado	Evitar	Promover ações que evitem/eliminem as causas e/ou consequências.
Risco Alto	Indica que o risco será reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos	Nem todos os riscos podem ser transferidos. Exemplo: Risco de Imagem, Risco de Reputação	Reduzir	Adotar medidas para reduzir a probabilidade ou impacto dos riscos, ou ambos
Risco Moderado	Indica que o risco será reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos	Reduzir probabilidade ou impacto, ou ambos	Compartilhar ou Transferir	Reduzir a probabilidade ou impacto pela transferência ou compartilhamento de uma parte do risco. (seguro, transações de hedge ou terceirização da atividade).
Risco Pequeno	Indica que o risco inerente já está dentro da tolerância a risco	Verificar a possibilidade de retirar controles considerados desnecessários	Aceitar	Conviver com o evento de risco mantendo práticas e procedimentos existentes

1.5 Adequação e a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da Unidade Auditada.

Conforme a Instrução normativa conjunta CGU-MP nº 01/2016, a Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e

controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Nesse contexto, de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) expresso na Decisão nº 507/2001, “a unidade de auditoria interna (órgão ou unidade de controle interno no setor público) é um importante agente na estrutura de governança corporativa e tem como competência principal avaliar o funcionamento dos sistemas de controles internos das organizações e se os regulamentos, instruções e políticas estão sendo observadas, de modo a auxiliar essas organizações a alcançarem suas missões institucionais”.

A auditoria interna é o conjunto de técnicas que visa avaliar, por amostragem, a gestão da Entidade pelos processos e resultados gerenciais, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou normativo; não só atuando para corrigir os desperdícios, as impropriedades/disfunções, a negligência e a omissão, mas, principalmente, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos, em especial sob a dimensão da equidade.

Essas atividades de governança deverão pautar-se nos valores e compromissos estabelecidos como norteadores para o período de 2017 a 2021 no Ifes, quais sejam a Consolidação Equânime, a Integração, o Desenvolvimento e Respeito, a Transparência e Visibilidade e a Inovação.

Em relação ao Gerenciamento de Riscos, trata-se do processo de identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização, conforme preceitua a IN conjunta CGU-MP nº 01/2016.

Dessa forma, a gestão de riscos deve ser integrada ao processo da governança, pois agrega valor à sua estrutura principalmente no que tange ao aumento da transparência e da prestação de contas, o fortalecimento dos controles internos e o maior comprometimento com a responsabilidade da instituição. Para funcionar adequadamente, a estrutura definirá atribuições e responsabilidades de cada agente nos diferentes níveis e práticas indicando quem avaliará os riscos, quem tomará as decisões sobre o tratamento dos riscos, quem monitorará os riscos, e quem fiscalizará o processo como um todo.

Quanto aos controles internos da gestão, baseiam-se no gerenciamento de riscos e integram o processo de gestão. Os controles internos da gestão devem integrar as atividades, planos, ações, políticas, sistemas, recursos e esforços de todos que trabalhem

na organização, sendo projetados para fornecer segurança razoável de que a organização atingirá seus objetivos e sua missão.

As atividades de controles internos são atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas (reduzir a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitar a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada. As atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle. São exemplos de atividades de controles internos:

- a. regimento interno do setor;
- b. sistemas de gestão baseado em indicadores;
- c. padronização de processos internos;
- d. elaboração de manuais;
- e. sistema de monitoramentos;
- f. avaliações periódicas de desempenho com base nos indicadores e relatórios gerados pelos sistemas;
- g. segregação de funções (autorização, execução, registro, controle);
- h. supervisão;
- i. sistemas de controle de acesso a recursos e registros.

Com relação a adequação e eficácia da gestão de riscos e controles internos nos processos licitatórios, o Ifes possui um Manual de Compras e Licitações (2019), apresentado pela Pró - Reitoria de Administração e Orçamento, por meio da Comissão de Otimização de Estudos e Alinhamento dos Procedimentos de Compras e Serviços. Este manual foi aprovado pela Resolução do Conselho Superior (CS) do Ifes nº 16/2019 e está disponível para consulta no endereço eletrônico <https://www.ifes.edu.br/conselhos-comissoes/conselho-superior?start=12>.

O Instituto possui também a Política de Gestão de Riscos, Governança e Controle Interno, aprovada pelo Conselho Superior do Ifes através da Resolução CS nº 21/2017. Este documento, inclusive, foi objeto de auditoria em 2017, cujo Relatório Final de

Auditoria nº 02-2017 encontra-se disponível para consulta no endereço eletrônico <https://www.ifes.edu.br/auditorias?start=5>.

Existe ainda no âmbito do Ifes o Fórum dos Diretores de Administração, constituído pela Portaria do Reitor nº 2.085/2017, o qual possui representantes da Reitoria, dos campi, do Cefor e do Polo de Inovação. A criação deste fórum vem ao encontro da IN Conjunta CGU-MP nº 01/2016, pois as normativas oriundas deste grupo de trabalho contribuem para a governança, a gestão de riscos e o controle interno da área da administração no Instituto, a qual engloba o objeto do presente trabalho: licitações e compras.

2. ATIVIDADES

2.1 Definição do escopo do trabalho

Visando atingir os objetivos traçados e em função do tempo e dos recursos disponíveis, buscou-se fazer um levantamento da quantidade de processos de contratação realizados pelo Ifes nos três tipos de contratação mais utilizados: pregão eletrônico, dispensa e inexigibilidade de licitação. Tal levantamento foi realizado tendo como referência o período compreendido entre os meses de janeiro e maio de 2020, para o qual foram utilizadas duas ferramentas: o Portal da Transparência do Governo Federal e os alertas emitidos pelo sistema ALICE do Tribunal de Contas da União, que são enviados para o e-mail da Auditoria Interna do Ifes.

Esse levantamento inicial apontou que no período em questão foram realizados em todo o Ifes 80 processos de pregão eletrônico (incluindo os processos de Registro de Preços), 249 processos de dispensa de licitação e 89 processos de inexigibilidade de licitação. Assim, tendo em vista os objetivos traçados e considerando-se o quantitativo total de processos por modalidade, a seleção da amostra se deu da seguinte forma: foram selecionados de forma aleatória 3 processos que utilizaram o pregão eletrônico para a contratação. Para a seleção dos processos de dispensa de licitação foi selecionada uma amostra com 11 processos cujo critério de seleção foi a natureza e a semelhança dos objetos contratados entre si. Por fim, em relação aos processos de inexigibilidade de licitação, foram selecionados 4 processos cujo critério de seleção também teve como base a semelhança em relação a natureza do objeto contratado.

Em relação a Instrução Normativa nº 01/2019 - que trata do Plano Anual de Contratações - e a avaliação do cumprimento da mesma pelo Ifes, foi realizada uma pesquisa nos sites de cada um dos campi, incluindo o CEFOR e o Polo de Inovação, em busca da divulgação do respectivo PAC. Ao realizar este levantamento verificou-se a ausência de informações publicadas, o que levou a fazer de forma adicional uma pesquisa no site do Painel de Compras Governamentais, que disponibiliza informações a respeito do Plano Anual de Contratações por órgão.

2.2 Programa de trabalho

Recursos humanos – 4 auditores

Tempo - 43 dias úteis

Total de horas trabalhadas – 778 horas

2.3 Alocação da equipe de trabalho

A equipe de trabalho será composta da seguinte forma:

Nome	Formação	Função
Abdo Dias da Silva Neto	Direito	Supervisor
Cintia Petri	Direito	Auditora
Debora Ceciliotti Barcelos	Direito	Auditora
Líssia Pignaton de Oliveira	Administração	Auditora
Rafael Barbosa Mariano	Administração	Coordenador das Atividades

2.4 Coordenação dos trabalhos

A coordenação dos trabalhos de auditoria foi designada ao servidor Rafael Barbosa Mariano visando a fidelidade da execução da auditoria em relação a seu planejamento, e ao acompanhamento da qualidade dos resultados alcançados. As atividades de coordenação foram realizadas em todas as etapas do trabalho, desde o planejamento e produção dos papéis de trabalho até a revisão e aprovação do relatório final produzido pela equipe de auditoria.

A coordenação foi orientada tanto para o conteúdo como para o método de auditoria e abrangeu, ainda, a verificação dos seguintes aspectos:

- Planejamento dos trabalhos.
- Aplicação de procedimentos e técnicas de auditoria em conformidade com o programa de auditoria.
- Formulação dos papéis de trabalho.
- Consistência entre diagnósticos e conclusões em relação aos fatos observados.
- Pertinência dos trabalhos em relação aos objetivos da auditoria.
- Precisão, clareza e objetividade dos relatórios e pareceres de auditoria emitidos.
- Cumprimento das normas e procedimentos de auditoria de aplicação geral.

2.5 Papéis de Trabalho

Os Papéis de Trabalho (PT's) dessa auditoria constituem um registro permanente do trabalho efetuado pela equipe de auditoria e são compostos por um conjunto de documentos probatórios, registro de exames e anotações de informações que compõem as evidências obtidas ao longo da execução dos trabalhos e que contribuíram para a formação da nossa opinião. Essa documentação que deu suporte ao trabalho obedeceu aos seguintes preceitos básicos: lógica, concisão, correção linguística e clareza.

Assim, apresentamos a seguir os papéis de trabalho desta auditoria:

- Planilha contendo a relação dos processos licitatórios que utilizaram a modalidade de licitação Pregão Eletrônico entre os meses de janeiro a maio de 2020;
- Planilha contendo a relação dos processos de dispensa de licitação publicados no Portal da Transparência do mês de janeiro até o mês de maio de 2020;
- Planilha contendo a relação dos processos de inexigibilidade de licitação publicados no Portal da Transparência do mês de janeiro até o mês de maio de 2020;
- Check list dos processos de pregão eletrônico;
- Resultados das buscas realizadas no Portal da Transparência e Painel de Compras do Governo Federal;

3. DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS DE AUDITORIA

3.1 Execução do trabalho de Auditoria

A metodologia na qual o trabalho está embasado se divide em duas fases: Planejamento e Execução. Na primeira fase foram realizadas as tarefas necessárias para a criação de um Plano de Trabalho em consonância com a Instrução Normativa nº 03, de 09 de junho de 2017. Em seguida passou-se ao levantamento de informações e à análise preliminar acerca do objeto auditável. Na segunda fase (fase de execução) passou-se à aplicação dos procedimentos e técnicas do planejamento, com o objetivo de coletar as evidências de auditoria e documentar os achados de forma a respaldar as opiniões e as recomendações da equipe de auditoria.

Os trabalhos se iniciaram com a delimitação do escopo e com a busca das informações acerca do quantitativo de processos licitatórios realizados no período e nos tipos de contratação previamente selecionados. A partir dessa listagem foi realizada a seleção da amostra dos processos que seriam avaliados.

Também foi realizado um estudo a respeito dos normativos legais recentes - Decreto 10.024/19 e Instrução Normativa nº 01/2019 - com o objetivo de conhecer as atualizações trazidas e subsidiar a equipe de informações necessárias para a elaboração do check list que norteou a avaliação dos processos licitatórios que utilizaram o Pregão Eletrônico.

A partir daí deu-se início às análises dos processos, as quais apresentamos a seguir.

3.2 Análise e Avaliação

Com o objetivo de ter conhecimento do quantitativo total de contratações realizadas pelo Ifes no período compreendido entre Janeiro e Maio de 2020, foram realizadas consultas no Painel de Compras do Governo Federal e no Portal da Transparência do Governo Federal que apontaram a realização de 249 processos de contratação por meio de dispensa, 45 processos de contratação por meio de pregão eletrônico, 89 processos por meio de inexigibilidade e 03 (três) processos que utilizaram outras modalidades.

Tais números chamaram a atenção da equipe da auditoria uma vez que do quantitativo total de contratações realizadas (386 contratações), a dispensa de licitação representou aproximadamente 64% das contratações realizadas no Ifes. Contudo, apesar do alto percentual, ao se realizar uma comparação com o Ministério da Educação e com as contratações do Governo Federal como um todo, percebe-se que nos três entes a Dispensa de Licitação é de fato utilizada com mais frequência, conforme os números apresentados na tabela abaixo.

	GOV. FEDERAL		MEC		IFES	
	Qtde Contratações	%	Qtde Contratações	%	Qtde Contratações	%
DISPENSA	28057	60,03%	6236	60,76%	249	59,14%
PREGÃO	13666	29,24%	2511	24,46%	80	19,00%
INEXIGIBILIDADE	4904	10,49%	1495	14,57%	89	21,14%
OUTROS	113	0,24%	22	0,21%	3	0,71%
TOTAL	46740		10264		421	

* Dados do Gov. Federal e do MEC retirados do site <http://painelcompras.economia.gov.br> em 21/07/2020

* Dados do Ifes retirados do Portal da Transparência (acessado em 21/07/2020) e dos alertas do Sistema Alice

Outro ponto que também chama a atenção é o fato de as contratações realizadas por inexigibilidade de licitação terem sido a segunda opção de contratação mais utilizada no Ifes. A inexigibilidade, por possuir apenas 03 (três) hipóteses de enquadramento para sua utilização e pelo fato de a legislação trazer esse tipo de contratação como exceção à obrigatoriedade de licitar, infere-se que essa forma de contratação, em tese, deveria apresentar uma utilização menos frequente.

3.2.1 Processos de Pregão Eletrônico

Para a realização das análises referentes aos processos de contratação que utilizaram a modalidade Pregão Eletrônico, foi realizado inicialmente o levantamento e o estudo das legislações relativas a essa modalidade e em seguida foi elaborado o Checklist que norteou a análise dos processos selecionados. Essas análises tiveram como objetivo realizar uma verificação minuciosa quanto ao atendimento das legislações pertinentes, principalmente em relação ao novo Decreto nº 10.024/2019 que trouxe muitas alterações nos procedimentos de contratação pública.

O referido checklist pode ser consultado no Anexo I e, abaixo, serão detalhados os itens que foram classificados como não atendidos, bem como os que merecem atenção,

a fim de que sejam informadas as constatações desta Audin acerca do tratamento deste tema pela Administração do Ifes.

Processo nº 23149.002312/2019-53 - Campus de Alegre

Com relação ao item 1.3 constatamos que a autorização da Diretora Geral (DG) para a realização da licitação encontra-se na página 242, porém foram incluídos novos itens posteriormente no termo de referência para os quais não houve nova autorização da DG. No processo consta apenas a autorização do Diretor de Administração (DA) na página 342, o que contraria o inciso I alínea “c” da Portaria Ifes nº 1.070 de 05 de junho de 2014, que determina ser de competência do Diretor Geral aprovar o termo de referência.

Quanto aos itens 1.5 e 1.7 que tratam da análise do Termo de Referência, cumpre ressaltar uma vez mais que a cada inclusão de um novo item para ser licitado após o Termo de Referência ter sido autorizado, é necessária nova aprovação e autorização da autoridade competente (Diretor Geral). Como se pode observar na página 400 do processo, foi inserido um novo termo de referência com a inclusão de novos itens sem que conste no processo uma justificativa para tais alterações/inclusões e sem a autorização da autoridade competente para a aquisição desses novos itens.

Com relação ao item 1.5.3 verificamos que consta um item específico das obrigações da contratada, porém não há uma cláusula específica que englobe todas as obrigações da Contratante. Muito embora tais obrigações constem esparsas ao longo do Edital e do Termo de Referência, entende-se que uma cláusula específica contendo as obrigações tanto da contratante quanto da contratada denotam maior organização e transparência nas relações contratuais, além de cumprirem o estabelecido no Decreto nº 10.024/2019, art. 3º, XI, c.

Quanto à verificação sobre a presença de Parecer Técnico no processo – item 1.15 do checklist – embora a Lei nº 8.666/93, art. 38, VI, faça menção a sua juntada ao processo licitatório, ao se interpretar o entendimento do TCU publicado em sua própria revista na edição de jan/abr de 2012, depreende-se que a necessidade de sua elaboração ficará “a critério” da Administração e dependerá das características do objeto, ou seja, há objetos a serem contratados que não exigem sua emissão. Em contrapartida, há outros que podem exigir a sua elaboração – o qual virá antes da confecção do projeto básico (ou do termo

de referência, quando a modalidade licitatória for o pregão) –, de modo a assegurar a viabilidade técnica do objeto e de sua execução.

A Corte de Contas esclarece ainda que o referido parecer também pode ser elaborado no curso da licitação (quando por exemplo a Administração necessite avaliar uma amostra apresentada na fase de julgamento das propostas) ou no momento da aceitação do objeto. Pareceres técnicos tanto podem ser elaborados por servidores dos quadros da Administração, portadores de qualificação pertinente, ou por terceiros, isto é, estranhos aos quadros do serviço público.

Em relação ao item 2.4.4, que trata da presença do aviso de edital nos autos do processo, verificamos que o mesmo não foi juntado ao processo, conforme exigência do Decreto nº 10.024/2019, art. 8º, XIII, "a", dessa forma foi necessário realizar uma busca no Diário Oficial da União (DOU) para responder os demais itens do item 2.4.

No que tange ao item 2.10 verificamos que não consta no Edital e no Termo de Referência a exigência de Habilitação Econômico Financeira. Muito embora conste no SICAF (nível VI) a referida qualificação com data de validade, entende-se que deveria constar no Edital e/ou Termo de Referência a relação de documentos necessários para se comprovar a qualificação Econômico Financeira, conforme dispõe o art. 27 da Lei nº 8.666/93 e a exemplo dos modelos de editais da AGU.

Quanto ao item 2.12.6 do check list, observamos que no item 6.5 do edital (página 378 do processo eletrônico) ainda consta a referência ao já revogado Decreto nº 5.450/2005, o qual deveria ter sido substituído pelo dispositivo correspondente do Decreto nº 10.024/2019, qual seja, o art. 38.

Com relação ao item 3.6, não é possível afirmar que foi observado o desenvolvimento sustentável em todas as fases do processo. O que se pode afirmar é que foi exigida a declaração de sustentabilidade emitida pelos licitantes e que em alguns itens licitados constam em sua descrição que a composição deve ser ecologicamente correta e não gerar resíduos tóxicos, bem como se decompor em água e oxigênio após sua ação. Quanto aos demais itens do processo e quanto aos demais critérios e práticas sustentáveis não foi possível afirmar que a contratação promoveu a sustentabilidade e que atendeu aos critérios sobre o tema previstos nas páginas 21, 22 e 38 do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU, disponível em http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/852432.

Desta forma, recomendamos o estudo de todo o Guia da AGU, mas no intuito de promover um melhor assessoramento, a título de orientação, elencamos alguns pontos e observações sobre o Guia da AGU que merecem destaque:

1 - Será muito importante verificar a sustentabilidade da contratação, pois ela foi incluída como regra geral no art. 3º da Lei 8666/93. Caso não seja adotada a contratação sustentável o gestor deve fazer uma justificativa muito bem fundamentada para isso (motivação para a não adoção).

2 - Os critérios para contratação sustentável estão nas páginas 21, 22 e 38 do guia.

3 - Na página 29 do Guia consta um “passo a passo” para contratação sustentável. Chamamos a atenção para o site reuse.gov.br , pois antes de se realizar uma contratação, é imprescindível que se justifique se ela é realmente necessária e se não pode ser reutilizado algum outro produto ou objeto que a administração já possui.

4 - Pontos e critérios da IN nº 5/2007 que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, estão na página 35 do Guia.

5 - Na página 46 constam exemplos sobre da aplicação dos Critérios de Sustentabilidade nas contratações.

6 - No caso de contratação de serviços sustentáveis, o órgão público, em cada caso concreto, deve verificar se o objeto a ser licitado comporta a inserção de aspectos de sustentabilidade.

7 - Nas contratações de serviços, a Advocacia-Geral da União disponibiliza em seu site modelos de editais, no link: https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/270265.

8 - Obras e serviços de engenharia geram resíduos e rejeitos e a fase de planejamento da contratação deve considerar medidas para a minimizar a sua geração e prever sua destinação ambiental adequada. Entretanto, vale ressaltar que no caso das obras e serviços de engenharia, a contratação sustentável está ligada tanto a geração de resíduos e rejeitos quanto a construção ou adequação de um espaço que promova, por exemplo, um melhor aproveitamento dos recursos naturais, tais como a luz solar, as águas das chuvas e etc, além é claro de contemplar a acessibilidade das pessoas com necessidades especiais.

9 - A partir da página 63 há vários quadros contendo a legislação aplicada, as principais determinações a serem seguidas, providências e precauções a serem tomadas em vários tipos de contratações para que sejam consideradas sustentáveis.

Por fim, no item 3.8 verificamos que não foi prevista a possibilidade de requisição do envio de documentação complementar, conforme regramento do Decreto nº 10.024/19.

Processo nº 23147.000571/2018-12 - Reitoria

Quanto ao item 1.1, apesar de o processo ter atendido ao check list em relação à autuação, protocolo e numeração, cabe ressaltar que suas peças foram juntadas fora de ordem, contrariando a determinação da Portaria Interministerial nº 1.677/2015 que define os procedimentos gerais para o desenvolvimento das atividades de protocolo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Sendo assim, os documentos devem ser juntados de forma a obedecer a ordem cronológica dos fatos, ou seja, do documento mais antigo para o mais recente. Exemplos: a) o parecer Jurídico foi juntado posteriormente aos despachos de acolhimento e atendimento às ressalvas; b) na página 331 do processo o DADM despachou para a Pró-Reitoria de Administração e Orçamento, mas o próximo despacho juntado aos autos não foi desta Pró-Reitoria e sim do Reitor.

Em relação ao item 1.4, o processo apresenta a dotação orçamentária de 2019, entretanto, em virtude da virada do exercício financeiro, se faz necessária nova declaração de disponibilidade orçamentária pela autoridade competente informando o valor previsto para a contratação e afirmando que as despesas serão suportadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento da União para o exercício do corrente ano, qual seja, 2020, conforme preceitua o art. 16, II da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Dessa forma, tal item foi considerado como não atendido.

Com relação ao item 1.12 cumpre mencionar que embora exista a minuta de contrato como anexo do Edital, esta apresenta uma divergência em relação ao disposto no Edital, qual seja o limite de subcontratação prevista, que na minuta de contrato é de 50% e no Edital é de 30%. Tal divergência foi inclusive mencionada pelo procurador em seu parecer jurídico, mas a correção não foi realizada.

No que diz respeito ao item 1.13 é importante informar que apesar de constar no processo o parecer jurídico aprovando as minutas do edital e do contrato, tal aprovação se deu com ressalvas.

Quanto ao item 1.15 que objetiva verificar se houve a emissão de Parecer Técnico no processo, segue-se a mesma linha de entendimento do processo analisado acima, ou seja, a emissão de Parecer Técnico é facultada a administração em atenção aos critérios de conveniência e oportunidade.

O item 2.12.14 foi assinalado no check list como “atendido” pois consta no Edital que seria feita a consulta consolidada de Pessoa Jurídica ao TCU. Contudo, é importante ressaltar que não consta no processo a certidão que comprove que a referida consulta foi realizada. Embora não se trate de uma determinação legal a realização desta consulta, entende-se que a sua realização é uma boa prática a ser seguida.

No tocante ao item 3.6 verificamos que consta nos autos do processo como anexo do edital (pg. 269 do processo) o modelo de Declaração de Sustentabilidade. Consta também na pág. 535 que todos os projetos deverão ser desenvolvidos à luz do artigo 4º da Instrução Normativa / SLTI /MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010 e suas alíneas. Entretanto não foi possível identificar que na prática os projetos apresentados promoveram a sustentabilidade e que a contratação atendeu aos critérios de sustentabilidade previstos nas páginas 21, 22 e 38 do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU. Desta forma, recomendamos o estudo de todo o Guia da AGU, nos termos do que foi mencionado nesse mesmo item no processo anteriormente analisado.

Processo nº 23154.001696/2019-42 - Campus Itapina

Em relação ao item 1.4 do check list, verificou-se que o processo apresenta a dotação orçamentária. No entanto, não informa a qual ano se refere, desrespeitando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e não observando a Procuradoria Jurídica junto ao Ifes que recomendou de forma expressa nos autos "Necessário juntar ao processo informação de que existe disponibilidade orçamentária para cobrir a presente despesa e que o objeto da despesa encontra-se amparado pelos recursos orçamentários do corrente ano, conforme prevê o artigo 16, inciso II, da Lei Complementar 101/2000". Dessa forma, tal item foi considerado como não atendido.

Quanto ao item 1.15 que objetiva verificar se houve a emissão de Parecer Técnico no processo, segue-se a mesma linha de entendimento do processo analisado acima, ou seja, a emissão de Parecer Técnico é facultada a administração em atenção aos critérios de conveniência e oportunidade.

Quanto aos itens 2.2 e 2.3 do check list, os mesmos foram considerados não atendidos pois embora conste de forma expressa no item 1.2 do edital que seria adotado o julgamento da licitação pelo menor preço global, verificamos que no item 1.1 do Termo de Referência foi informado que para o item 6 da planilha onde consta a listagem de objetos a serem contratados o critério utilizado seria o de maior desconto.

Diante dessa duplicidade de informações não ficou claro como se deu a forma de julgamento dos itens. A utilização de mais de um critério de julgamento das propostas pode ter acarretado confusão aos participantes do certame, o que pode inclusive ter sido a causa da desclassificação de um dos participantes do certame por ter cometido um erro no preenchimento da proposta em relação ao item 6.

Em relação ao item 2.4.4 do check list, verificamos que o aviso de licitação foi publicado no jornal “A Gazeta”. Embora tal prática esteja amparada pela lei 8.666/93, com a revogação do Decreto 5.450/05 e a vigência do Decreto 10.024/19 foi flexibilizada a necessidade desse tipo de publicação ao ser regulamentada no artigo 20 desse dispositivo a necessidade de publicação do aviso de licitação apenas no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação. Tal regulamento busca promover a economicidade nas contratações públicas e embora o gestor possa utilizar da publicação em jornais de grande circulação, é desejável que abra mão desse precedente, tendo em vista o aumento do acesso à internet e aos meios digitais, exceto nos casos em que seja justificável sua utilização.

No que tange ao item 2.12.6 do check list, observamos que no item 40.1 do edital (página 492 do processo eletrônico) ainda consta a referência ao já revogado Decreto nº 5.450/2005, o qual deveria ter sido substituído pelo dispositivo correspondente do Decreto nº 10.024/2019, qual seja, art. 49.

Com relação ao item 3.6, não foi possível afirmar que foi observado o desenvolvimento sustentável em todas as fases do processo. Foi exigida a declaração de sustentabilidade emitida pelos licitantes, entretanto não foi possível identificar que na prática a contratação atendeu aos critérios de sustentabilidade previstos nas páginas 21, 22 e 38 do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU. Desta forma, recomendamos o estudo de todo o Guia da AGU, nos termos do que foi mencionado nesse mesmo item no primeiro processo analisado.

3.2.2 Processos de Dispensa de Licitação

Quanto aos processos de contratação realizados por meio de Dispensa de Licitação, verificou-se de maneira preliminar a ausência de informações no site do Ifes. Em pesquisa ao Portal da Transparência verificou-se a realização de 249 contratações que se utilizaram desse método. Deste total foram selecionados 11 processos para análise que, conforme já mencionado, foi utilizado como critério a similaridade dos objetos das contratações de um mesmo campus. Realizada a seleção e o download dos processos pelo SIPAC, passou-se às análises que seguem abaixo, separadas por campus.

Campus Ibatiba: Processos nº 23184.000209/2020-82 (Processo 1) e nº 23184.000293/2020-45 (Processo 2)

Os processos foram selecionados na amostra por se tratarem da aquisição de materiais de construção para obras ou reformas. Contudo, ao analisarmos os processos, foi verificado que embora fossem objetos semelhantes quanto à natureza, não se tratavam de objetos iguais e ambos estavam dentro do limite legal permitido para a contratação por meio de Dispensa. Além disso, ainda que tenha sido utilizada a mesma classificação de despesa em diferentes itens dos dois processos, a soma desses valores respeitou o limite legal.

Sobre esse ponto, vale trazer as disposições do art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, que tratam da possibilidade de dispensa de licitação em razão do valor, in verbis:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços **da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;**

II - **para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior** e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, **desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;** “ (Grifos nossos)

Dos dispositivos acima observa-se que a Lei não faz menção ou vinculação com o elemento orçamentário a ser utilizado, para fins de determinação da possibilidade de utilização dos limites de dispensa de licitação, o que não significa que esse parâmetro não

deva ser considerado também na avaliação. Ocorre que o legislador deixou claro no inciso II que a dispensa de licitação é possível desde que o objeto não se refira à parcela de um mesmo serviço ou compra de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez. O objetivo foi, além de deixar claro o parâmetro principal a ser observado – qual seja, a natureza do objeto – evitar também o fracionamento indevido nas contratações, bem como a busca pela economia de escala.

Além disso, a ausência de disciplina legal que atribua o caráter determinante ao elemento de despesa como sendo capaz e suficiente para produzir o efeito jurídico vinculante para que se escolha a forma de contratação necessária também se verifica em normas infralegais, como a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001 e Manual Técnico de Orçamento 2020 da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que definem e discriminam os elementos de despesa, in verbis:

MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO 2020

4.6.2.1.4 Elemento de Despesa

“O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a Administração Pública utiliza para a consecução de seus fins.”

PORTARIA INTERMINISTERIAL STN/SOF Nº 163/2001

“Art. 3º [...]

O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins.

Os códigos dos elementos de despesa estão definidos no Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001. **A descrição dos elementos pode não contemplar todas as despesas a eles inerentes, sendo, em alguns casos, exemplificativa**” (Grifos nossos)

Por fim, no acórdão de 1.620/2010, o Plenário do TCU considerou de forma primordial a observância da homogeneidade, da similaridade e da finalidade do objeto para se identificar se são da mesma natureza ou não, em detrimento da classificação orçamentária, ainda que utilizem a mesma classificação.

Dessa forma, verifica-se que o elemento de despesa, apesar de se um forte indicativo para determinar os objetos de mesma natureza, semelhantes ou afins, não é um critério absoluto para caracterizar elementos de mesma natureza. Apesar de os objetos

pertencerem a subelementos de despesas diferentes, tal fato não é suficiente para descaracterizar a mesma natureza do objeto e um eventual fracionamento de despesa.

Campus Linhares: Processos nº 23155.000572/2020-10 (Processo nº 1) e nº 23155.000572/2020-10 (Processo nº 2)

O objeto dos referidos processos é a manutenção preventiva/corretiva com fornecimento de peças para aparelhos de ar condicionado. Verificamos que foi utilizado o mesmo elemento de despesa para ambas as contratações (3.3.90.39.17), contudo a soma dos valores ficou abaixo do limite legal.

Observou-se ainda que não foi anexada aos autos a avaliação do custo benefício das manutenções pretendidas com base no Inciso II do Art. 3º do Decreto nº 9.373 de 2018, que preceitua que para um bem móvel ser considerado recuperável, o valor da manutenção pretendida não pode ultrapassar cinquenta por cento do seu valor de mercado ou, em caso contrário, ainda que o custo supere tal percentual, seja justificável a sua recuperação.

Campus Venda Nova do Imigrante: Processos nº 23186.000270/2020-81 (Processo nº1) e 23186.000125/2020-19 (Processo nº2)

Os objetos dos processos selecionados foram, respectivamente, a contratação de fornecimento de jantar para a orquestra convidada a se apresentar na comemoração do aniversário de 10 anos do Campus e a contratação de coffee break para reunião do Fórum de Diretores-Gerais do Ifes e bolo comemorativo ao aniversário de 10 anos.

Verificou-se que de acordo com os elementos de despesa apresentados em ambos os processos, a natureza da despesa do processo nº 1 é 339039-41 (Fornecimento de Alimentação) e no processo de nº 2, para os itens de 1 a 8, foi utilizado o elemento de despesa 339030-07 (Gêneros de Alimentação) e para o item 9, foi utilizado o elemento de despesa 339030-15 (Material p/ festividades e homenagens). Entende-se que tais classificações não apresentam irregularidades devido à grande diversidade de elementos de despesas disponíveis para um mesmo tipo de contratação de produto ou serviço.

Ademais os valores não ultrapassaram o limite permitido para contratação por dispensa de licitação.

A respeito da contratação dos serviços de coffee break, o Tribunal de Contas já se posicionou sobre o tema no Acórdão nº 473/2009-Plenário, conforme segue:

É irregular a realização de despesas não vinculadas à atividade fim do órgão/entidade com solenidades, festividades, eventos comemorativos e quaisquer congêneres, e a consequente impossibilidade de se realizar despesas desta natureza à conta dos cofres públicos em virtude da falta de amparo legal. (...)” Acórdão nº 473/2009-Plenário

Vale também trazer o Acórdão no 1.730/2010 - Plenário, voto do Ministro-Relator, parcialmente transcrito abaixo:

20. Em reiteradas decisões, este Tribunal tem considerado irregular a realização de despesas em finalidades que não se coadunam com as atividades precípua do órgão ou entidade, dentre as quais se enquadram as despesas com lanches, refeições, festividades ou *coffee breaks*. Vale citar os Acórdãos nº 741/2010-Plenário, 5268/2008-1ª Câmara, 691/2006-Plenário, 1386/2005-Plenário, 2431/2004-1ª Câmara, 73/2003-2ª Câmara.

21. Contudo, nestes casos, o Tribunal tem efetuado apenas determinações ao órgão ou à entidade, deixando a aplicação de sanções para a hipótese de reincidência da autoridade responsável (Acórdãos nº 613/2002-1ª Câmara, 1.518/2003-1ª Câmara, 540/97-2ª Câmara e 1.711/2003- 2ª Câmara).

22. Ao meu ver, gastos com lanches ou *coffee breaks* oferecidos durante eventos, seminários ou reuniões realizados no âmbito de um órgão ou entidade, por vezes, são justificáveis, pois relacionados às atividades do órgão. Entretanto, consoante destacou o Relator a quo, “além do fornecimento de refeições diárias para os seus empregados, contratou-se o fornecimento diário não só de água, café e lanches, mas de jantares semanais para os participantes das reuniões do Conselho, de festas de fim de ano, com cardápio especial, de garçons para servir, entre outros. Trata-se, portanto, de duas contratações totalmente dissociadas dos objetivos do CRA/RJ e pagas com recursos do Conselho, o que fere o princípio da legalidade. Não se comprova com os elementos constantes dos autos a alegação dos responsáveis no sentido de que houvesse qualquer tipo de participação pecuniária dos empregados do Conselho no custeio das refeições diárias”. (grifamos)

Nesse sentido, entendemos não ser pertinente a contratação de coffee break em virtude da reunião do Fórum de Diretores Gerais. Em que pese o baixo valor da contratação, a mesma vai de encontro aos Acórdãos do TCU mencionados acima. Além disso, conforme prevê o Decreto nº 5.992/2006 em seu art. 2º, as diárias têm o objetivo de indenizar o servidor por despesas extraordinárias com pousada, alimentação e

locomoção urbana. Ou seja, tais despesas seriam suportadas pelo pagamento da diária aos participantes.

Sendo assim, não obstante o argumento utilizado na justificativa de contratação de que a realização da reunião ocorreria durante todo o dia, a mesma não é pertinente pelos motivos apresentados acima, principalmente pelo fato de que estaria a Administração arcando pelo mesmo serviço duas vezes.

Campus Alegre: Processos nº 23149.000163/2020-67 (Processo nº1) e nº 23149.000239/2020-52 (Processo nº2)

Em relação aos processos supramencionados, o objeto foi o mesmo, qual seja, a manutenção e troca de peças em Câmaras Frias, porém com diferenciação em relação aos setores, sendo o primeiro processo para o setor de Laticínios e Refeitório e o segundo processo para o setor de Agroindústria de Carnes.

Embora os processos tenham sido abertos em datas muito próximas e versem sobre objetos semelhantes, não foram encontradas irregularidades no que tange ao fracionamento de despesas. Entretanto, sugere-se um plano de manutenção preventiva e anual a fim de se promover uma contratação única que atenda a todos os setores, reduzindo assim os custos administrativos com a realização de vários processos e possibilitando uma contratação mais econômica para a administração, vez que quanto maior a quantidade de produtos ou serviços adquiridos maior a possibilidade de contratação por melhores preços, atingindo assim a chamada economia de escala.

Campus Montanha: Processos nº 23545.000217/2020-52 (Processo nº1), nº 23545.000112/2020-74 (Processo nº2) e nº 23545.000090/2020-86 (Processo nº3)

Os processos do campus Montanha foram selecionados com base na descrição do objeto que são semelhantes: no processo de nº 1 foi utilizado o elemento de despesa: 339039-05 que trata da contratação de serviço e fornecimento de material para instalação de sistema de irrigação por gotejamento automatizado para atendimento a lavoura de pimenta do reino a ser implantada no IFES campus Montanha. No processo de nº 2 foi utilizado o elemento de despesa: 339030-25 que trata da aquisição de materiais para

manutenção dos sistemas de irrigação já implantados no campus. No processo de nº 3 foi utilizado o elemento de despesa 339030-25 que trata da aquisição de materiais para finalização da distribuição de água que abastecerá a estufa, mandala, viveiro, ovinocultura e demais unidades agropecuárias.

Embora os processos versem sobre objetos semelhantes, não foram encontradas irregularidades no que tange ao fracionamento de despesas, entretanto sugere-se um plano anual de contratações a fim de se promover uma contratação única que atenda todos os setores, reduzindo assim os custos administrativos com a realização de vários processos e possibilitando uma contratação mais econômica para a administração vez que quanto maior a quantidade de produtos ou serviços adquiridos maior a possibilidade de contratação por melhores preços, atingindo assim a chamada economia de escala.

3.2.3 Processos de Inexigibilidade de Contratação

Para a realização das análises referentes aos processos de contratação que utilizaram a Inexigibilidade, foi realizado um levantamento e estudo das legislações referentes à contratação sem licitação utilizando-se dos critérios apontados no art. 25 da Lei 8.666/93 e subsidiariamente o Check list utilizado para análise dos processos de pregão eletrônico para a instrução processual no que couber:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.”

As análises objetivaram uma verificação de conformidade à legislação, bem como se as motivações que levaram a contratação direta derivaram da inviabilidade de competição. As respectivas análises foram realizadas desde o planejamento até a ordem de compra ou nota de empenho, razão pela qual a execução contratual restou de fora da análise.

Campus Alegre. Processo 23149.000306/2020-86

Trata-se de Contratação de Serviço de abate de suínos e bovinos para atender ao Setor de Zootecnia II e Zootecnia III da qual verificou-se a ausência de elementos que subsidiem a avaliação do custo pela administração pública. Essa inconsistência deu-se pela não apresentação dos dados e da metodologia de realização da avaliação do custo.

Na formalização da demanda às fls.2 do processo verificamos a seguinte justificativa da necessidade de contratação:

“Considerando as necessidades da Coordenadoria Geral de Gestão do Campo, do Campus de Alegre, solicitamos a abertura de processo para a aquisição de empresa especializada em abate de animais suínos e bovinos.

O abate, por exigência do IDAF deve ocorrer em local credenciado. Este procedimento evitará multas e maiores prejuízos ao IFES, sendo a Cofril o único estabelecimento que atende a exigência no sul do estado.

Informamos que para estipularmos as quantidades, tomamos por base a média de consumos anteriores, e também no quantitativo de animais do Campus.”

Ocorre que não consta no processo evidência que demonstre a média de consumos anteriores bem como documento contábil que comprove o quantitativo contratado de abate dos semoventes do Campus de Alegre. Sobre esse ponto, vale ressaltar o que dispõe o inciso II do parágrafo 7º do art. 15 da Lei 8666/93:

“§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

(...)

I - a definição das unidades 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;”

Neste sentido, entende-se que é necessária a instrução do processo contendo os procedimentos e/ou metodologias utilizadas para a realização dos cálculos, bem como os documentos que lastreiam os dados inseridos no planejamento da demanda, de forma a subsidiar a avaliação do custo pela administração pública.

Outra constatação, tendo em vista a fragilidade na instrução processual, foi a ausência de documentação que comprove a situação de inexigibilidade, uma vez que consta como justificativa no Termo de Referência (fls. 4 do processo) que para uma empresa realizar o abate de animais é necessário obter o credenciamento realizado pelo

IDAF. Verificamos também que o solicitante inseriu como critério utilizado para a contratação direta a economicidade pela distância entre a prestadora do serviço e o Campus, vejamos:

“Os serviços visam atender a Coordenadoria Geral de Gestão de Campo, devido à necessidade de Abater os animais produzidos no Campus de Alegre dentro das normas vigentes, com Serviço de Inspeção Estadual (SIE) em estabelecimento que se encontra em uma distância economicamente viável para a Instituição. O abate de suínos e bovinos, por exigência do IDAF deve ocorrer em local credenciado. Este procedimento evitará multas e maiores prejuízos ao IFES, sendo a Cofril o único estabelecimento que atende a exigência no sul do estado.”

Ocorre que não foi acostado nos autos a relação de estabelecimentos registrados no serviço de inspeção estadual ou alguma evidência que apenas a empresa indicada para a contratação tem o credenciamento no Sul do estado para atendimento da demanda.

Neste sentido, vejamos o que dispõe a Lei 8666/93 sobre a documentação e evidenciação a ser realizada para embasar a ausência de competitividade para a prestação do serviço:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, **devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão** de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes.

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

(...)

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;(grifo nosso)

Cabe ressaltar que o inciso I do art. 25 supracitado refere-se à aquisição de bens e não a serviços, mas utilizou-se por alusão a fim de obter as informações necessárias para a inexigibilidade, já que é exceção ao processo licitatório.

Nesse sentido, entende-se que é necessária a inclusão, nos autos do processo, dos procedimentos utilizados para a contratação do bem, como por exemplo a apresentação de documentos que comprovem a situação de inexigibilidade, como condição obrigatória para aquisição.

Campus Nova Venécia. Processo 23159.000070/2020-41

Trata-se de processo de aquisição de software destinado à análise e ao dimensionamento de elementos estruturais de aço para atender às demandas dos cursos de Pós-graduação e Graduação em Engenharia Civil/Campus Nova Venécia/Coordenadoria do Curso de Pós-Graduação Aperfeiçoamento em Estruturas de Aço.

O processo foi devidamente autuado e protocolado, contendo termo de referência, trâmite nas instâncias administrativas competentes, recursos orçamentários previstos na requisição, indicação de alinhamento aos Objetivos Estratégicos (Prover soluções tecnológicas em TI para a Instituição, fls.3); Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (9.a Prospectar e implementar novas soluções em TI; 9.c Identificar e disponibilizar novas soluções de TI para o ensino, pesquisa e extensão - fls.3), Plano Anual de Contratações (PAC) da instituição, bem como estudo técnico preliminar. Entretanto, constatou-se algumas fragilidades na análise das soluções tecnológicas a serem contratadas, devido à insuficiência de demonstração das evidências no estudo técnico preliminar.

Observou-se na oficialização da demanda às fls. 3 que a área requisitante apresentou a seguinte motivação/justificativa para a aquisição do software:

“Considerando a aprovação e oferta do curso de Pós-graduação Aperfeiçoamento em Estruturas de Aço, Edital 07/2020, os estudantes do referido curso, na disciplina Projetos de Galpão II, necessitarão de um programa computacional para desenvolvimento das aulas práticas, complementando/aplicando os conteúdos trabalhados nas disciplinas anteriores, além da aquisição de conhecimento de programa comercial para fins de inserção no mercado de trabalho.

Além da aplicação do programa na supracitada disciplina do curso de pós-graduação, o programa computacional será empregado em cursos de extensão para fins de aprendizagem de programa computacional de dimensionamento e nas disciplinas optativas de projeto executivo de estruturas de aço para o curso de graduação em Engenharia Civil.

O programa computacional será utilizado para dimensionamento de elementos estruturais em estruturas de aço. Portanto, deve satisfazer os critérios de dimensionamento estabelecidos na norma ABNT NBR 8800:2008. Além disso, deve permitir o lançamento dos elementos estruturais, a descrição dos materiais e das propriedades geométricas das seções transversais, a inserção das cargas solicitantes, a análise da estrutura – diagramas de esforços internos nos elementos estruturais e seus respectivos deslocamentos nodais – e o seu dimensionamento. Também se faz necessário o dimensionamento dos elementos de fundação, a fim de que toda a estrutura – infra e superestrutura – seja analisada. (grifo nosso)

Será necessária a aquisição de 22 (vinte e duas) licenças educacionais e vitalícias tendo em vista ser este o número de máquinas disponíveis no laboratório de informática da unidade. Tal número possibilitará o processo de aprendizagem, já que será esperado o ingresso de 40 (quarenta) alunos no curso de pós-graduação.”

O texto em negrito que descreve em linhas gerais as peculiaridades do sistema necessárias para o desenvolvimento de práticas acadêmicas, aponta também para a solução técnica a ser contratada sem, contudo, restar explicitado que o produto corresponda e que seja este o único que atenda à necessidade de interesse público surgida.

No estudo técnico preliminar, previsto na Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, que tem por objetivo identificar e analisar os cenários para o atendimento da demanda que consta no Documento de Oficialização da Demanda, bem como demonstrar a viabilidade técnica e econômica das soluções identificadas e fornecer as informações necessárias para subsidiar o respectivo processo de contratação, verificamos que foi realizada análise de custos e benefícios de outras soluções demandadas. Cabe destacar ainda que embora o campus tenha feito uma análise comparativa de três soluções e se tenha optado pela solução indicada na oficialização da demanda, não é possível verificar se a justificativa apresentada foi suficiente para resultar numa compra direta tendo em vista que os documentos estão ilegíveis, como se pode observar nas imagens abaixo:

Imagem 1:

2 - ESTIMATIVA DA DEMANDA - QUANTIDADE DE BENS E SERVIÇOS	
Será necessária a aquisição de 22 (vinte e duas) licenças educacionais e vitalícias tendo em vista ser este o número de máquinas disponíveis no laboratório de informática da instituição. Tal número possibilitará o processo de aprendizagem, já que será esperado o ingresso de 40 (quarenta) alunos no curso de pós-graduação.	
3 - ANÁLISE DE SOLUÇÕES	
3.1 - IDENTIFICAÇÃO DAS SOLUÇÕES	
Para este processo serão analisadas duas ferramentas (softwares) que atenderão as demandas citadas	
1	Aquisição do software METÁLICAS 3D, pacote MT31 - Licença perpétua.
2	Aquisição do software STRAP - Licença perpétua.
3	Aquisição do software STRAP - Licença anual

Imagem 2:

4 - REGISTRO DE SOLUÇÕES CONSIDERADAS INVIÁVEIS																																																		
Nenhuma																																																		
5 - ANÁLISE COMPARATIVA DE CUSTOS (TCO)																																																		
5.1 - CÁLCULO DOS CUSTOS TOTAIS DE PROPRIEDADE																																																		
<Conforme inciso III do art. 11, deve-se proceder a comparação de custos totais de propriedade para as soluções técnica e funcionalmente viáveis>																																																		
Custo Total de Propriedade - Memória de Cálculo																																																		
Solução Viável 2																																																		
Custo Total de Propriedade: Análise para o Cenário 1																																																		
Custo Total de Propriedade - Memória de Cálculo																																																		
Solução Viável 3																																																		
Custo Total de Propriedade: Análise para o Cenário 1																																																		
Custo Total de Propriedade - Memória de Cálculo																																																		
5.2 - MAPA COMPARATIVO DOS CÁLCULOS TOTAIS DE PROPRIEDADE (TCO)																																																		
<Sugere-se a elaboração de um mapa comparativo, consolidando os resultados apresentados. Esta tabela pode variar conforme a complexidade de cada projeto>																																																		
<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Descrição da solução</th> <th colspan="4">Estimativa de TCO ao longo dos anos</th> <th rowspan="2">Total</th> </tr> <tr> <th>Ano 1</th> <th>Ano 2</th> <th>Ano 3</th> <th>Ano XX</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>METÁLICAS 3D (Perpétua)</td> <td colspan="4">Custo Total de Propriedade: Análise para o Cenário 3</td> <td>R\$ 24.620,00</td> </tr> <tr> <td>STRAP ACADÊMICO (Perpétua)</td> <td colspan="4">Custo Total de Propriedade: Análise para o Cenário 2</td> <td>R\$ 130.680,00</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">STRAP ACADÊMICO (Anual)</td> <td>R\$ Item</td> <td>R\$</td> <td>R\$ Unitário</td> <td>Valor (R\$) Qtd</td> <td>Total</td> </tr> <tr> <td>23.760,00</td> <td>23.760,00</td> <td>23.760,00</td> <td>23.760,00</td> <td>95.040,00</td> </tr> <tr> <td colspan="3">22 licenças STRAP ACADÊMICAS - ANUAL</td> <td>Unitário</td> <td>Qtde</td> <td>Total</td> </tr> <tr> <td colspan="3"></td> <td>R\$ 23.760,00</td> <td>4</td> <td>R\$ 95.040,00</td> </tr> </tbody> </table>						Descrição da solução	Estimativa de TCO ao longo dos anos				Total	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano XX	METÁLICAS 3D (Perpétua)	Custo Total de Propriedade: Análise para o Cenário 3				R\$ 24.620,00	STRAP ACADÊMICO (Perpétua)	Custo Total de Propriedade: Análise para o Cenário 2				R\$ 130.680,00	STRAP ACADÊMICO (Anual)	R\$ Item	R\$	R\$ Unitário	Valor (R\$) Qtd	Total	23.760,00	23.760,00	23.760,00	23.760,00	95.040,00	22 licenças STRAP ACADÊMICAS - ANUAL			Unitário	Qtde	Total				R\$ 23.760,00	4	R\$ 95.040,00
Descrição da solução	Estimativa de TCO ao longo dos anos				Total																																													
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano XX																																														
METÁLICAS 3D (Perpétua)	Custo Total de Propriedade: Análise para o Cenário 3				R\$ 24.620,00																																													
STRAP ACADÊMICO (Perpétua)	Custo Total de Propriedade: Análise para o Cenário 2				R\$ 130.680,00																																													
STRAP ACADÊMICO (Anual)	R\$ Item	R\$	R\$ Unitário	Valor (R\$) Qtd	Total																																													
	23.760,00	23.760,00	23.760,00	23.760,00	95.040,00																																													
22 licenças STRAP ACADÊMICAS - ANUAL			Unitário	Qtde	Total																																													
			R\$ 23.760,00	4	R\$ 95.040,00																																													

Imagem 3:

6 - DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO DE TIC A SER CONTRATADA					
<p>A melhor solução foi obtida com a Solução I. Apesar de não ter sido o menor preço final encontrado, apresenta o melhor preço TCO. Entende-se que é a melhor solução para a Coordenadoria do curso de Pós-Graduação Aperfeiçoamento em Estruturas de Aço devido ao melhor custo e por se tratar de um software muito utilizado no mercado de trabalho.</p>					
<p>7 - ESTIMATIVA DE CUSTO TOTAL DA CONTRATAÇÃO</p>					
<p>Defina o Custo por mediana, o preço unitário (por tipo) resultado da pesquisa segue:</p>					
R\$ 24.620,00	R\$ 130.680,00	Solução III	Mediana	Qtd	Total Por Tipo
		R\$ 95.040,00	R\$ 95.040,00	1	R\$ 95.040,00
				TOTAL	R\$ 95.040,00

8 - DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO	
<p>9 - APROVAÇÃO E ASSINATURA</p> <p>Considerando as soluções estudadas, a proposta contida na SOLUÇÃO I, apresenta o melhor custo benefício. Além de tratar-se de uma licença perpétua, atende plenamente as necessidades do requisitante.</p>	
<p>A Equipe Integrante Técnico</p> <p>_____ <i>Grilys Sperato Lima</i> Matricula/SIAPE: 2741762</p>	<p>A Equipe Integrante Requisitante</p> <p>_____ <i>Marcus Zimmer Dietrich</i> Matricula/SIAPE: 3128250</p>
<p>Nova Venécia - ES, 03 de Março de 2020.</p>	<p>Nova Venécia - ES, 03 de Março de 2020.</p>

Quanto a realização da pesquisa de composição de custos em sede de Estudo Preliminar os artigos 9º e 11 da Instrução Normativa SGD/ME nº 01 de 04 de abril de 2019, estabelecem;

“Art. 9º (...)

§ 6º A Equipe de Planejamento da Contratação deverá manter registro histórico de:

- I - fatos relevantes ocorridos, a exemplo de comunicação e/ou reunião com fornecedores, comunicação e/ou reunião com grupos de trabalho, consulta e audiência públicas, decisão de autoridade competente, ou quaisquer outros fatos que motivem a revisão dos artefatos do Planejamento da Contratação; e
- II - documentos gerados e/ou recebidos, a exemplo dos artefatos previstos nesta norma, pesquisas de preço de mercado, e-mails, atas de reunião, dentre outros.

Art. 11. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo, no mínimo, as seguintes tarefas:

- I - definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, e dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução de TIC, contendo de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição;
- II - análise comparativa de soluções, que deve considerar, além do aspecto econômico, os aspectos qualitativos em termos de benefícios para o alcance dos objetivos da contratação, observando:

- a) a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;
- b) as alternativas do mercado;
- c) a existência de softwares disponíveis conforme descrito na Portaria STI/MP nº 46, de 28 de setembro de 2016;

Sendo assim, entende-se como forma de fortalecer a instrução processual que é necessária a inclusão da análise comparativa de soluções no Estudo Técnico preliminar.

Foi observado que o processo não retornou à DRTI, conforme solicitado pelo Diretor de Tecnologia da Informação, para verificação das adequações solicitadas e atendimento aos apontamentos realizados pelo mesmo (fls.66 e 67).

Verificou-se também que foram acostadas aos autos três Notas Fiscais da empresa fornecedora para fins de comprovação do valor contratado pelo Ifes. No e-mail do Coordenador de Tecnologia da Informação do Campus Nova Venécia à fl. 117 do processo, é explicado que pelo fato de o software ser usado para fins acadêmicos, seria praticado um valor abaixo do valor praticado pela empresa.

Em visita ao site da empresa, constatou-se que de fato os valores contratados estão abaixo dos valores praticados pela empresa (<https://www.multiplus.com/promo/promocao-metalicas-3d-novo.asp>), contudo, há de se destacar que as Notas Fiscais acostadas aos autos se referiam ao “Pacote MT 32” do referido software, enquanto o pacote contratado foi o “Pacote MT 31”. Dessa forma, embora tenha sido verificado que os valores contratados estão abaixo dos praticados pela empresa nos dois Softwares, é importante salientar que para fins de comparação e análises de preços, os produtos devem ser os mesmos.

Campus Piúma. Processo nº 23185.000989/2019-24

O processo supra destina-se a aquisição de material esportivo para treinamento e programas de atividade física e saúde bem como avaliação física, solicitado pela Coordenadoria do Curso Técnico em Aquicultura.

O processo foi protocolado e autuado, contém termo de referência, mas verificou-se que não constam evidências e justificativa suficientes para a aquisição e identificou-se como a causa desta ausência uma série de fragilidades no planejamento da contratação.

No Termo de Referência às fls. 4 do processo se extrai que a contratação é de um objeto comum e que se destina não só a atividade física como também as de extensão, sem, contudo, inserir quais atividades de pesquisa e extensão tais aparelhos se destinam:

“1. OBJETO

1.1 Equipamentos para aulas de educação física, treinamento e participação em programas de atividade física e saúde e avaliação física. Declaro desde já, **que o objeto a ser licitado trata-se de bens comuns**, com padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos neste Termo de Referência por meio de especificações usuais do mercado, nos termos do Art. 1.º da Lei n.º 10.520/02 e § 1º do art. 2º do Decreto nº 5.450/05.

2. JUSTIFICATIVA

2.1 A Educação Física Escolar é uma disciplina curricular que aborda pedagogicamente o conteúdo das diferentes manifestações da cultura corporal do movimento humano (dança, esporte, ginástica, jogos, lutas, etc). Nesse sentido, torna-se necessário a aquisição de uma variedade de equipamentos e materiais para ampliar o estudo teórico-prático do conteúdo diversificado dessa área do conhecimento, além de ampliar as condições para o desenvolvimento de possíveis projetos extensionistas, de pesquisa e extensão, e atividades internas de treinamento e formação de equipes esportivas com alunos e servidores, proporcionando aos beneficiários vivências cognitivo-motoras múltiplas e diversificadas.

Aquisição dos equipamentos solicitados permitirá a prescrição, avaliação e monitoramento de programas de atividade física e saúde, e treinamento esportivo, bem como sua utilização em aulas e projetos de pesquisa e extensão. (grifo nosso)”

A Lei Geral de Licitações ao disciplinar a contratação direta por inexigibilidade, como exceção as modalidades de licitações ali elencadas no seu art. 26, II e IV do seu parágrafo único dispõem sobre a instrução do referido processo da razão de escolha do fornecedor ou executante bem como dos documentos de aprovação do projeto de pesquisa cujos bens serão utilizados:

“Art. 26. Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Grifo nosso)”

Com o objetivo de se buscar os projetos de extensão do campus que justificassem a referida aquisição, foi realizado o acesso ao site do Campus de Piúma no qual foram encontradas as informações quantos aos cursos de Graduação e Pós Graduação ofertados, mas não foi possível encontrar informações sobre os projetos de extensão ofertados que justificassem a referida aquisição. Acesso <https://piuma.ifes.edu.br/index.php/diretoria-de-pesquisa-pos-graduacao-e-extensao/extensao> em 29/7/20.

Desse modo, entende-se que é necessário instruir o processo com os documentos que suportam a demanda, que demonstrem a alocação de bens/serviços, bem como sua peculiaridade, de forma a justificar a utilização da inexigibilidade de licitação.

Campus Vitória. Processo nº 23148.006285/2019-17

Trata-se de processo de aquisição de Kit Estrutural Mola 1, 2 e 3 para uso no Curso Modelagem de Estruturas com kit-Estrutural Mola em aprovação, nas aulas práticas e laboratórios dos cursos de Edificações e Engenharia Civil do IFES – Campus Vitória. No âmbito do escopo analisado não foi constatada nenhuma irregularidade.

3.2.4 Da Publicidade

Em relação à publicidade dos processos de pregão eletrônico, dispensa e inexigibilidade de licitação no site institucional do Ifes e de seus campi, observa-se que não há uma padronização para todos os campi e nem a total publicidade.

Em uma pesquisa rápida, uma vez que não é o objeto do trabalho, verificou-se que muitos processos de pregão eletrônico não estão publicados no link do site do Ifes destinado à publicação das licitações e contratos (ftp2.ifes.edu.br/licitacoes_e_contratos/). A título de exemplo pode-se citar o Pregão 07/2019 do Campus Santa Teresa, bem como todos os pregões de 2020 deste campus, além da ausência de processos de pregão nos anos de 2019 e 2020 dos campi Colatina e Montanha, dentre outras.

Quanto aos processos de Dispensa e de Inexigibilidade de Licitação, verificamos não haver a publicidade no site do Ifes. Essa ausência de divulgação, além de não cumprir o estabelecido no Inciso IV, § 1º, art. 8º da Lei 12.527/2011 e de ferir os princípios da publicidade e transparência, dificultou o levantamento das informações para a realização das análises desta auditoria e, de igual maneira, pode dificultar o acesso às informações relevantes sobre esse tipo de contratação por parte da sociedade.

Vale rememorar, inclusive, que sobre esse ponto consta no folder institucional de Governança uma diretriz que visa promover uma maior publicidade e transparência em suas ações, qual seja: “Estruturar e fortalecer as ações de transparência e visibilidade da

gestão, criando mecanismos que diminuam a assimetria de informação e que possam garantir a transparência nos processos seletivos”.

Apesar de a diretriz acima se referir a transparência nos processos seletivos do Ifes, entende-se que tal critério traz em si o rumo que o Instituto deseja seguir em todas as suas ações, sendo assim, espera-se que o presente tópico, bem como todo o explanado ao longo deste trabalho de auditoria possam contribuir para o atingimento dessa finalidade institucional.

3.2.5 Plano Anual de Contratações - PAC

O Plano Anual de Contratações (PAC) foi implementado pelo Governo Federal por meio da Instrução Normativa nº 01/2019, publicada em 10 de janeiro de 2019 e está vigente a partir de então. O PAC é um documento que consolida todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar no exercício seguinte. Sua implantação busca trazer inúmeros benefícios para a administração pública, dentre os quais ressalta-se uma melhor racionalização e previsibilidade nas contratações; a geração de informações que auxiliarão na tomada de decisões pelos gestores; a possibilidade de ganhos de escala pela realização de compras compartilhadas; a maximização dos resultados institucionais a partir da melhoria da governança, dentre outros.

É previsto na norma vigente que cada Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG) deve realizar o seu Plano Anual de Contratações, cujos dados serão inseridos no sistema próprio do Governo Federal denominado Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC e sua versão atualizada deverá ser divulgada no sítio eletrônico do órgão ao qual a UASG se vincular, conforme preceitua o §2º do art. 9º e o §3º do art. 11, da IN nº 1, de 2019.

Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa nos sites de cada campus para verificar se o Plano de Contratações havia sido divulgado. Verificou-se que das 24 UASG, incluído o Polo de Inovação, apenas 3 divulgam em seu respectivo site o PAC 2020: Campus Alegre, Campus Ibatiba e Campus Venda Nova do Imigrante. Já em relação ao PAC 2021, verificamos que apenas a Reitoria realizou a divulgação e mesmo assim apenas da etapa 1. Entretanto cabe mencionar que até o fechamento deste relatório o prazo de divulgação do PAC 2021 ainda não expirou, tal prazo se expira no final do mês de novembro de 2020, conforme cronograma divulgado pela Pró-Reitoria de Administração do Ifes (disponível

no link <https://proad.ifes.edu.br/plano-anual-de-contratacoes>) que teve como base o cronograma definido na IN 01/2019.

É importante salientar ainda que, embora tenha sido verificada a ausência da divulgação do PAC nos sítios eletrônicos da maioria dos campi, tanto no ano de 2019 quanto nos anos de 2020, ao realizar uma pesquisa no Painel de Compras do Governo Federal (<http://paineldecompras.economia.gov.br/planejamento>), constatou-se que em ambos os anos houve a previsão de certa quantidade de itens planejados para contratação por campus, situação que denota a existência de tal plano de contratações.

Entretanto, embora haja a divulgação no painel de compras, não se pode olvidar da obrigação de divulgação do plano completo nos sítios eletrônicos dos campi do Ifes, conforme determina a já mencionada IN n° 1, de 2019 em seu §2° do art. 9° e o §3° do art. 11.

Um fato que chama a atenção nos dados apresentados no referido site são as informações dos itens por tipo de contratação. No planejamento realizado pelo Ifes está previsto do total de compras que serão realizadas, a aquisição de materiais representa 85,7% desse total, enquanto a prestação de serviços representa apenas 5,6%. Contudo, ao se consultar os dados sobre as aquisições que foram de fato realizadas pelo Ifes em 2019, verifica-se que, do total, cerca de 69,8% dos processos de compras se referiram a contratação de serviços enquanto 30,2% se referiram a aquisição de materiais. Ou seja, percebe-se que há uma discrepância entre o que foi planejado e o executado no último exercício, vez que no planejamento foi previsto que haveria um maior gasto para a aquisição de material, enquanto o histórico mostra o contrário, que houve um gasto maior na prestação de serviços.

Tal discrepância é corroborada no documento intitulado “Introdução e Contextualização do PAC no âmbito do IFES” elaborado pela PROAD e disponível no site do Ifes, que além de apontar essa diferença em relação ao que foi estimado para a contratação de serviços e materiais, ressalta também a diferença entre os valores executados nos últimos 5 anos e o valor das contratações que foi estimado para 2020, o qual apontou para um aumento de 355% na estimativa do PAC em relação ao que foi executado em 2019.

Sendo assim, os dados apresentados apontam para um possível erro de estimativa nas contratações inseridas no PAC para o ano de 2020, tendo em vista a discrepância entre os quantitativos de itens, além da diferença dos valores planejados para contratação em 2020 e o que foi executado no ano de 2019.

4. COMUNICAÇÃO DOS RESULTADOS DOS TRABALHOS DE AUDITORIA

A comunicação dos resultados dos trabalhos será realizada por meio deste relatório e bem como do Anexo II, parte integrante deste documento, que terão como destinatários a alta administração do Ifes, a Pró-Reitoria de Administração, os Diretores Gerais e representante do Fórum dos Diretores de Administração dos campi e demais partes interessadas, como os órgãos de controle externo e a sociedade, conforme preceitua Instrução normativa nº 03/2017 do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

Será realizada uma reunião de busca conjunta de soluções com a participação de alguns destinatários acima mencionados para a identificação das soluções e a tomada de decisões para a implementação das mudanças necessárias. Tais discussões servirão de base para a manutenção ou reforma das recomendações apresentadas no relatório preliminar. Nas questões para as quais não sejam obtidas soluções de consenso, será mantida no relatório de auditoria a recomendação com a posição da unidade de auditoria interna. A finalização deste trabalho se dará com a elaboração e encaminhamento do relatório final, contendo a manifestação final acerca dos fatos apontados pela equipe de auditoria, de modo fundamentado e com as devidas documentações comprobatórias, com base nos posicionamentos preliminarmente firmados na reunião de busca conjunta de soluções.

4.1 Embasamento de informações suficientes, confiáveis, relevantes e úteis

A obtenção de informações probatórias necessárias e suficientes à fundamentação objetiva de achados e conclusões de auditoria foi, em certa medida, adequada, pertinente e razoável, e se pautaram na aplicação de testes de auditoria, armazenados adequadamente nos papéis de trabalho, consideradas as circunstâncias que o envolveram.

4.2 Desempenho da unidade auditada quanto aos aspectos avaliados

Embora tenham sido encontrados pontos de recomendação que merecem atenção da gestão, o desempenho do Ifes no que corresponde aos aspectos avaliados neste trabalho foi considerado satisfatório em relação à amostragem analisada pela equipe de Auditoria.

4.3 Recomendações

Por todo o exposto, diante da importância de se aprimorar os processos de forma que proporcionem uma maior transparência, isonomia e impessoalidade, seguem as recomendações abaixo.

Importante salientar que caso haja informações relevantes que possam vir a alterar as constatações e/ou recomendações decorrentes dos levantamentos realizados pela equipe de auditoria, tais informações deverão constar neste relatório na forma de manifestações que deverão ser escritas abaixo da recomendação a que se refere.

1. Tendo em vista o fato de os processos contratação já estarem concluídos e não haver mais a possibilidade de alteração dos mesmos, a equipe de Auditoria elaborou o documento constante no Anexo II com as recomendações oriundas das análises realizadas e recomendamos que tal documento seja veiculado na próxima reunião do Fórum de Diretores de Administração. O cumprimento desta recomendação deverá ser comprovado através de envio da Ata da reunião.

Manifestação da Gestão: No dia 03 de setembro de 2020, foi realizada Reunião do Fórum de Diretores de Administração, via Web Conferência, onde, em um dos pontos de pauta discutidos, fora abordado o Relatório de Auditoria no 02/2020, com apresentação de todas as recomendações constantes no Anexo II do documento. A ata da reunião está registrada no sistema SIPAC, sob o protocolo de número 23147.004615/2020-49. Considerando que participaram do encontro, servidores de todos os Campi do Ifes, o documento ainda encontra-se pendente de algumas assinaturas, motivo pelo qual ainda não é possível seu encaminhamento aos senhores auditores. No entanto, a ata já pode ser consultada via sistema SIPAC, e, tão logo não haja pendência de assinaturas, será encaminhada, via sistema, à AUDIN.

Análise da Auditoria Interna: ATENDIDO.

2. Recomendamos que todos os campi publiquem em seus sites institucionais o Plano Anual de Contratação (PAC), previsto no §2º do art. 9º e no §3º do art. 11 da IN nº 1 de 2019, e que a Proad determine o local a ser publicado nos sites dos campi para que haja padronização e facilidade de acesso.

3. Recomendamos que sejam publicados e se mantenham atualizados no site do Ifes não só os processos de Pregão Eletrônico, mas também os processos de contratação por meio de dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação, a fim de atender ao princípio da publicidade e da transparência, além do estabelecido no Inciso IV, § 1º, art. 8º da Lei 12.527/2011.

Manifestação de Gestão para as recomendações 2 e 3: Quanto aos pontos 2 e 3, no mesmo encontro do Fórum de Diretores de Administração, foi reforçada a necessidade de publicação dos Planos Anuais de Contratações, e dos processos de contratações diretas, realizados via dispensas e inexigibilidades de licitações. Ficou convencionado que os Campi deverão publicar, tanto os PAC, quanto as contratações diretas, no mesmo ambiente externo onde encontram-se os Editais de Licitações, e Termos de Contrato, conforme link <https://www.ifes.edu.br/licitacoes-e-contratos>. Ainda sobre o PAC, a Pró-Reitoria de Administração e Orçamento analisará a possibilidade de inclusão dos planos, de cada um dos Campi da rede, em sua página institucional, através do link <https://proad.ifes.edu.br/licitacoes-e-compras/plano-anual-de-contratacoes>.

Análise da Auditoria Interna: **NÃO ATENDIDO**. Mantém-se a recomendação até que sejam integralmente implementados todos os pontos da recomendação.

Vitória, 16 de Setembro de 2020.

Atenciosamente,

Rafael Barbosa Mariano
Coordenador da Atividade de Auditoria

Cintia Petri
Auditora Interna/Ifes

Debora Ceciliotti Barcelos
Auditora Interna/Ifes

Líssia Pignaton de Oliveira
Auditora Interna/Ifes

Ciente do Relatório de Auditoria. Encaminhe-se ao Magnífico Reitor, ao Pró-Reitor de
Administração e Orçamento e demais interessados para ciência, conhecimento e
providências.

Abdo Dias da Silva Neto
Auditor Titular