



RELATÓRIO DE AUDITORIA

Nº 02/2016/AUDIN

Dirigente: Magnífico Reitor Mauro Augusto Burkert Del Pino
Unidade Auditada: Gabinete do Reitor / Coordenação Convênios
Gestor: Rodrigo Blumberg Oliveira
Auditora responsável: Letícia dos Passos Pereira Dias
Auditor-Chefe: Carlos Arthur Saldanha Dias

1. APRESENTAÇÃO

A Auditoria Interna da Universidade Federal de Pelotas - AUDIN, considerando as atribuições estabelecidas no Decreto nº 3.591/2000 e em atendimento à Ação nº 05 – Convênios, do Plano Anual das Atividades de Auditoria Interna - PAINT/2016, aprovado através do Ofício nº 29578/2015/GAB/CGU-Regional/RS/CGU-PR, apresenta o Relatório de Auditoria nº 02/2016/AUDIN.

A presente auditoria teve início com a expedição da Ordem de Serviço nº 01/2016, seguida de reunião entre as equipes da AUDIN e da Coordenação de Convênios. A reunião teve por finalidade informar ao gestor dos objetivos dos trabalhos, bem como apresentar o projeto desta auditoria.

Os trabalhos foram realizados na AUDIN, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

2. INTRODUÇÃO

Segundo Marçal Justen Filho¹ “Convênio é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas”.

Normalmente, o convênio passa por quatro fases, quais sejam:

- 1º- proposição;
- 2º- celebração ou formalização;
- 3º- execução e
- 4º- prestação de contas.

Neste trabalho, foram examinados apenas convênios envolvendo recursos financeiros e celebrados com fundações de apoio. Fundações de apoio são entidades instituídas sob a forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, com a finalidade de darem apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos.

A UFPeL mantém relacionamento com três Fundações de Apoio:

- Fundação de Apoio Universitário - FAU

¹ in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. P. 1.223.

- Fundação Delfim Mendes Silveira - FDMS
- Fundação Simon Bolívar - FSB

Na UFPel, a Coordenação de Convênios - CCONV é o setor competente para tratar de convênios nacionais celebrados entre a UFPel e a instituição interessada. Segundo art. 3º da Resolução nº 07/2012 do CONSUN “A Coordenadoria de Convênios tem por finalidade assessorar, orientar, acompanhar e avaliar a celebração e execução de convênios, com o objetivo de assegurar: I - a regularidade da gestão financeira, de recursos, objetivando a eficiência e efetividade; II - adequação e a regularidade das contas, na aplicação dos recursos disponíveis, observados os princípios da legalidade; III - o cumprimento das leis, normas e regulamentos bem como a eficiência e a qualidade técnica dos controles; IV - a interpretação de normas, instruções de procedimentos e de qualquer assunto no âmbito de sua competência ou atribuição.”

Durante os trabalhos, além de outras técnicas de auditoria utilizadas, foram examinados registros efetuados no SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse. Conforme determina o Decreto nº 6.170/2007, a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios e outros ajustes devem ser registrados no SICONV, com acesso ao público, via rede mundial de computadores – *internet*.

3. EXECUÇÃO DOS TRABALHOS

3.1. Objetivo

Verificar a regularidade dos procedimentos nas fases de proposição, formalização, execução e prestação de contas dos convênios celebrados pela UFPel.

3.2. Escopo

Verificar a regularidade dos procedimentos nas fases de proposição, formalização, execução e prestação de contas dos convênios celebrados pela UFPel entre 2013 e 2015.

3.3. Critérios

Os critérios utilizados para fundamentar as análises apresentadas neste trabalho foram, dentre outros, os preceitos constitucionais e os seguintes instrumentos normativos:

- Lei nº 8.666/93;
- Lei nº 8.958/94;
- Decreto nº 6.170/04;
- Decreto nº 7.423/10;
- Decreto nº 8.240/14;
- Decreto nº 8.241/14;
- Instrução Normativa STN nº 01/97;
- Portaria MEC 403/09;
- Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/11;
- Acórdão 599/2008 – TCU;
- Acórdão 2.731/2008 – TCU;
- Acórdão 3.495/2008 – TCU;
- Acórdão 1.287/2010 – TCU;
- Acórdão 5.663/2015 – TCU;

- Portaria GR - UFPel 771/2014;
- Portaria GR - UFPel 2.304/2014;
- Resolução nº 07/2012 do CONSUN;
- Resolução nº 02/2015 do CONSUN;
- Convênios e outros Repasses – TCU;
- Coletânea de Entendimentos (Perguntas e Respostas) – Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – CGU;
- Transferências de Recursos da União (Perguntas e Respostas) – CGU;
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

3.4. Metodologia

As principais técnicas utilizadas foram as de entrevista, indagação escrita, análise documental, e exame de registros em sistemas de informação.

3.5. Seleção da amostra

A presente auditoria teve como escopo convênios celebrados pela UFPel entre 2013 e 2015. No tocante à prestação de contas foram analisados todos os convênios celebrados no referido período e já encerrados até 31/12/2015, totalizando 07 convênios, cujos recursos somados perfazem o montante de R\$ 8.059.764,26.

No tocante às fases de proposição, de celebração e de execução optamos por analisar apenas convênios celebrados a partir de 2015, a fim de avaliar os procedimentos atualmente utilizados pela Instituição, em decorrência da edição de instrumentos normativos internos, quais sejam as Portarias 771 e 2.304/2014 e a Resolução 02/2015 do CONSUN. Em 2015 foram celebrados 26 convênios na Instituição, totalizando R\$ 5.380.726,51 em recursos financeiros. Seleccionamos, então, amostra contendo 03 convênios, cujos recursos perfazem o montante de R\$ 1.874.698,00, correspondente a aproximadamente 35% do volume total de recursos. Salientamos que foram examinados apenas convênios com fundações de apoio, envolvendo transferência de recursos financeiros.

Foram analisados os seguintes convênios:

Proposição, Celebração e Execução:

Nº SICONV	Nº UFPel	Valor R\$	Vigência	Objeto
818825/2015	50/2015	949.400,00	15/10/2015 à 16/10/2016	Formar em nível de aperfeiçoamento professores que atuam no ciclo de alfabetização (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PACTO IV).
820818/2015	54/2015	525.298,00	20/11/2015 à 20/11/2016	Apoio ao Centro Regional de Referência para formação de profissionais sobre <i>crack</i> e outras drogas.
823426/2015	79/2015	400.000,00	03/12/2015 à 03/12/2016	Identificação de indicadores para o monitoramento e avaliação dos impactos da nova política uruguaia de regulação do mercado de <i>cannabis</i> sobre a saúde pública e o consumo de drogas na zona de fronteira entre o Brasil e o Uruguai.

Prestação de Contas:

Nº SICONV	Valor R\$	Vigência	Objeto
783144/2013	4.800.000,00	31/07/2013 à 15/07/2015	Inserção de graduandos e pós-graduandos dos cursos da área da saúde da Universidade Federal de Pelotas dos programas de residência do Hospital Escola/UFPEL no serviço de urgência e Emergência prestados pelo Pronto Socorro de Pelotas-PSP.
782602/2013	1.074.486,00	29/07/2013 à 31/07/2014	Formar em nível de aperfeiçoamento todos os professores que atuam no ciclo de alfabetização (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa II).
791052/2013	968.278,26	19/11/2013 à 28/02/2015	Recepção e análise das experiências pedagógicas encaminhadas pelos professores do ensino básico brasileiro, contidas na pesquisa de dados contidos nas experiências e na colaboração da execução do Seminário de entrega da premiação e discussão das propostas vencedoras da 7ª Edição do Prêmio Professores do Brasil.
787481/2013	250.000,00	04/11/2013 à 31/05/2014	Realizar uma avaliação dos programas de incentivo à atividade física CuritibAtiva.
786829/2013	225.000,00	25/09/2013 à 24/12/2014	Inserção acadêmica da Universidade Federal de Pelotas no Hospital Espírita de Pelotas visando a continuidade do Programa de Residência Médica em Psiquiatria.
792012/2013	49.200,00	26/11/2013 à 25/06/2014	Desenvolvimento de um projeto arquitetônico de reciclagem e requalificação do espaço industrial da antiga fábrica Laneira Brasileira S.A.
782344/2013	692.800,00	02/08/2013 à 30/11/2015	Avaliação da eficiência energética de edificações, segundo os Requisitos Técnicos da Qualidade para o Nível de Eficiência Energética de Edifícios Comerciais, de serviços Públicos (RTQ-R).

4. CONSTATAÇÕES

Constatação 1

Constatamos que não foram designados formalmente avaliadores e fiscais para os convênios 820818/2015 (54/2015) e 823426/2015 (79/2015).

Critérios

Acórdão 2.731/08 – TCU (Plenário):

9.2.7. firmem seus contratos atentando para a devida segregação de funções e responsabilidades, no que tange à propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização, de modo a impedir a concentração dessas funções exclusivamente em um único servidor, em especial nos coordenadores de projetos;

Acórdão 599/2008 – TCU (Plenário):

9.1.3. implemente mecanismos efetivos de fiscalização dos projetos desenvolvidos com a participação das fundações de apoio, independentemente da fonte dos recursos, de modo a permitir o pleno conhecimento dos projetos realizados, a comprovação da fiel execução dos objetos pactuados e a correta execução financeira dos ajustes firmados;

Acórdão 872/2011 – TCU (Plenário):

9.2.6. levar a efeito as ações previstas no subitem 9.1.4 do Acórdão 599/2008 - Plenário, haja vista que não houve a normatização das rotinas a serem seguidas pelos gestores dos projetos executados pelas fundações de apoio (coordenadores, fiscais e avaliadores), com indicação dos aspectos a serem verificados quando do acompanhamento e da fiscalização dos projetos;

9.2.7. designar fiscais e avaliadores diretamente envolvidos nos projetos executados pelas fundações de apoio;

Acórdão 5.663/2015 – TCU (Plenário):

9.1. determinar à Fundação Universidade Federal de Pelotas que:

9.1.2. no prazo de 90 (noventa) dias:

9.1.2.3. assegure que o fiscal de convênio/contrato nomeado por portaria para o acompanhamento da execução dos projetos gerenciados pelas fundações de apoio tenha condições para exercer efetivamente suas funções, cobrando a elaboração dos relatórios de fiscalização que subsidiarão a análise da prestação de contas (arts. 11 e 12, § 1º, inciso IV, do Decreto 7.423/2010);

Evidências

Processo	Nº Convênio SICONV	Nº Convênio UFPel
23110.005507/2015-01	820818/2015	54/2015
23110.006560/2015-11	823426/2015	79/2015

Manifestação do Gestor

Em 04 de julho de 2016:

“Os referidos documentos integram o processo de fiscalização do convênio, procedimento que é autuado separadamente em relação ao processo de celebração. Embora ausentes no processo de celebração, as referidas designações foram solicitadas através dos memorandos nº 04 e 07/2016 do Núcleo de Fiscalização de Convênios, cujas cópias anexamos à presente resposta. Quanto ao Convênio n.º 50/2015 (818825/2015), consta a designação de coordenador, fiscal e avaliador através da Portaria nº 287/GR/UFPEL de 04/03/2016 (anexada).”

Análise da Auditoria Interna

Em 14 de julho de 2016:

Em sua manifestação, o gestor anexou cópia de dois memorandos dirigidos ao Gabinete do Reitor nos meses de março e abril do corrente ano solicitando a nomeação de fiscal e avaliador para diversos convênios, incluindo os mencionados na presente constatação. Porém, até a presente data, não há comprovação de que as respectivas portarias foram emitidas. Assim, embora o gestor demonstre estar envidando esforços para sanar a omissão apontada, entendemos que a questão deve continuar a ser monitorada por esta AUDIN. Desta forma, com o intuito de contribuir para o aprimoramento dos controles internos, emitimos a seguinte recomendação:

Recomendação nº 1

Recomendamos que a Instituição designe formalmente avaliadores e fiscais para os convênios 820818/2015 e 823426/2015, para os convênios vigentes com a mesma pendência, bem como para aqueles que vierem a ser celebrados.

Manifestação do Gestor



Em 05 de setembro de 2016:

Concordamos com a recomendação.

Análise da Auditoria Interna

Em 06 de setembro de 2016:

Está mantida a recomendação nº 1.

Constatação 2

Constatamos que nos convênios 818825/2015 (50/2015), 820818/2015 (54/2015) e 823426/2015 (79/2015), os valores das tabelas das despesas administrativas apresentadas pela instituição conveniente não possuem origem clara e proporcionalidade, bem como não há demonstração da vinculação dos gastos com os objetos pactuados.

Critérios

Decreto 6.170/07:

Art. 11-A: Nos convênios e contratos de repasse firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, poderão ser realizadas despesas administrativas, com recursos transferidos pela União, até o limite fixado pelo órgão público, desde que:

I - estejam previstas no programa de trabalho

II - não ultrapassem quinze por cento do valor do objeto e

III - sejam necessárias e proporcionais ao cumprimento do objeto.

(...)

§ 2º: Quando a despesa administrativa for paga com recursos do convênio ou do contrato de repasse e de outras fontes, a entidade privada sem fins lucrativos deverá apresentar a memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014)

Portaria CGU/MF/MP nº 507/2011:

Art. 52: O convênio deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:

I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;

(...)

Parágrafo único. Os convênios celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos poderão acolher despesas administrativas até o limite de 15% (quinze por cento) do valor do objeto, desde que expressamente autorizadas e demonstradas no respectivo instrumento e no plano de trabalho.

Coletânea de Entendimentos CGU:

Questão 93 - Como podemos diferenciar na prática a cobrança de “taxa de administração” (não permitida) de “despesas administrativas” (permitidas)? A taxa de administração caracteriza-se por ser fixada em um percentual sobre o valor do instrumento, sem que haja a especificação das despesas a serem cobertas por esse valor. Por outro lado, as despesas administrativas deverão estar demonstradas no plano de trabalho, de forma que fique comprovada sua vinculação ao objeto do convênio, além da expressa autorização para que possam ser efetuadas.

Evidências

Processo	Nº Convênio SICONV	Nº Convênio UFPel
23110.004918/2015-71	818825/2015	50/2015

23110.005507/2015-01	820818/2015	54/2015
23110.006560/2015-11	823426/2015	79/2015

Manifestação do Gestor:

Em 04 de julho de 2016:

“Os esclarecimentos sobre o método de cálculo utilizado na apuração dos custos da Fundação de Apoio devem ser solicitados à Fundação de Apoio. Esclarece-se que em análise ao demonstrativo do custo verificou-se que são variáveis, com base nos custos fixos e variáveis da Fundação e na quantidade de projetos e recursos empregados nos projetos. Os recursos são devidamente aceitos pelas partes no Plano de Trabalho e são incluídos no SICONV para posterior apresentação dos custos reais através de notas fiscais, recibos e impostos. Caso a Fundação não apresente o custo de execução do projeto na rubrica própria no SICONV, não conseguirá o ressarcimento. Ou seja, a tabela é a apuração dos custos administrativos do projeto, que serão apresentados no SICONV conforme as necessidades ou não da Fundação de Apoio. As propostas de apuração do valor para ressarcimento à Fundação de Apoio são realizadas pelo Coordenador do Projeto em fase de pré-convênio.”

Análise da Auditoria Interna

Em 14 de julho de 2016:

Primeiramente, face à manifestação do gestor, cumpre esclarecer que as demandas neste trabalho de auditoria foram dirigidas à Coordenação de Convênios, com respaldo no regimento interno do próprio setor (Res. 07/2012 do CONSUN), segundo o qual:

Art. 1º - A Coordenadoria de Convênios está vinculada ao Gabinete do Reitor e tem como função intermediar as relações institucionais entre a Universidade Federal de Pelotas-UFPel e as entidades dos setores públicos e privados, atendendo as áreas de ensino, pesquisa e extensão;

Art. 3º - A Coordenadoria de Convênios tem por finalidade assessorar, orientar, acompanhar e avaliar a celebração e execução de convênios, com o objetivo de assegurar: (...) III - o cumprimento das leis, normas e regulamentos bem como a eficiência e a qualidade técnica dos controles;

Quanto à alegação do gestor de que os custos variam a depender da quantidade de projetos sob a gestão da fundação de apoio, acreditamos que não é possível se aplicar ao caso dos três convênios analisados, pois todos foram assinados no mesmo período, entre os meses de outubro e dezembro de 2015. Por isso, entendemos que não se justifica, por exemplo, ser atribuído a cada dispensa de licitação no convênio 818825/2015 o valor de R\$ 316,56, enquanto que no convênio 820818/2015 é atribuído ao mesmo serviço o valor de R\$ 36,89.

Em alguns casos, verificamos que os valores estão evidentemente desproporcionais, como no caso do valor total atribuído ao item “compra de passagens” no convênio 818825/2015 fixado em R\$ 12.812,14, que é superior ao custo das próprias passagens previstas no convênio, que totalizam R\$ 12.232,50.

Ao que parece, os valores discriminados nas tabelas apresentadas pela Fundação de Apoio não correspondem de fato às despesas ali elencadas, e sim a valores pré-estabelecidos, o que configuraria “taxa de administração”, cuja cobrança não tem respaldo na legislação vigente. Assim, como forma de contribuir para o fortalecimento dos controles internos da Instituição, emitimos a seguinte recomendação:

Recomendação nº 2



Recomendamos que a Instituição oriente os coordenadores de projetos e as fundações de apoio no sentido de que as despesas administrativas estimadas sejam demonstradas com o auxílio de memória de cálculo, bem como sejam necessárias e proporcionais ao cumprimento do objeto.

Manifestação do Gestor

Em 05 de setembro de 2016:

Concordamos com a recomendação.

Análise da Auditoria Interna

Em 06 de setembro de 2016:

Está mantida a recomendação nº 2, cuja redação atual se deu através de Reunião de Busca Conjunta de Soluções entre o setor auditado e esta AUDIN após a emissão do Relatório Preliminar.

Constatação 3

Constatamos que os valores recebidos a título de bolsa pela coordenadora geral dos projetos referentes aos convênios 820818/2015 (54/2015) e 823426/2015 (79/2015) não guardam proporcionalidade com as cargas horárias cumpridas em cada projeto.

Critérios

Resolução 02/2015 do CONSUN:

Art. 15 Os referenciais de valores para as bolsas, observadas as condições desta Resolução, estão fixados em Anexo, devendo ser periodicamente atualizados com critérios objetivos, **guardar proporcionalidade com relação à carga horária dedicada pelo beneficiário ao projeto** e, sempre que possível, corresponder aos valores de bolsas concedidas por agências oficiais de fomento, com percepção de até duas (02) bolsas por pesquisador.

§ 1º O limite de bolsas por pesquisador deve guardar consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, assim, somadas as cargas horárias do pesquisador em projetos com percepção de bolsa, estas não podem ultrapassar o limite semanal de 20 (vinte) horas, **sendo esta a jornada correspondente ao valor mensal da bolsa.**

ANEXO
QUADRO. Valor de bolsa PROPOSTA APROVADA

Concedida a	Correspondente* a bolsa de	Valor mensal em 20 horas Servidor e aluno UFPel	Valor mensal em 40 horas Público externo à UFPel
Graduando ou ensino médio concluído	Iniciação científica	R\$ 400,00	R\$ 800,00
Graduado	Mestrado	até R\$ 1.500,00	até R\$ 3.000,00
Cursando mestrado	Mestrado	até R\$ 1.500,00	até R\$ 3.000,00
Mestres	Doutorado	até R\$ 2.200,00	até R\$ 4.400,00
Cursando doutorado	Doutorado	até R\$ 2.200,00	até R\$ 4.400,00
Doutor com título obtido nos últimos 10 anos	Pós-Doutorado Júnior	até R\$ 4.100,00	até R\$ 6.150,00
Doutor com título obtido há mais de 10 anos	Pós-Doutorado Sênior	até R\$ 4.400,00	até R\$ 6.600,00
Doutor com título obtido há mais de 10 anos e coordenador de projeto	Pesquisador Visitante	até R\$ 5.200,00	

* Correspondente aos valores de bolsas concedidas pelo CNPq, que podem ser atualizados e obtidos em: <http://www.cnpq.br/web/guest/no-pais>.

Evidências

- Plano de trabalho referente ao convênio 820818/2015, contendo a carga horária da equipe técnica (processo 23110.005507/2015-01, fl. 173).
- Contrato de Concessão de Bolsa de Ensino, Pesquisa e Extensão nº 02/2016 referente ao convênio 823426/2015, disponível em:
<https://www.convenios.gov.br/siconv/ListarContratos/ListaDeContratosDetalhar.do?idContrato=348453&idProposta=1031415>

Manifestação do Gestor:

Em 04 de julho de 2016:

“Os itens 6, 7, 8 e 9 demonstram possíveis impropriedades/irregularidades onde não foi possível a apresentação de esclarecimentos/justificativas por parte da Coordenação de Convênios, uma vez que as ações foram realizadas pela Fundação de Apoio em fase de execução e as respectivas justificativas devem ser enviadas pela gestora financeira do convênio. A Coordenação de Convênios irá aguardar o relatório para que sejam tomadas as medidas administrativas cabíveis visando à apuração dos fatos apontados.”

Análise da Auditoria Interna

Em 14 de julho de 2016:

As cargas horárias da coordenadora geral nos projetos referentes aos convênios 820818/2015 (54/2015) e 823426/2015 (79/2015) correspondem a 08 e 10h semanais, respectivamente. A coordenadora, que é doutoranda, recebe mensalmente bolsas correspondentes a R\$ 2.200,00 por cada projeto, totalizando R\$ 4.400,00. Ocorre que segundo a Resolução 02/2015 do CONSUN o valor da bolsa para pesquisador “cursando doutorado” é de R\$ 2.200,00 para 20 horas semanais,

sendo que o valor da bolsa deve guardar proporcionalidade com a carga horária efetivamente cumprida. Assim, entendemos que os valores percebidos pela Coordenadora não estão de acordo com as cargas horárias efetivamente cumpridas. Neste sentido, como forma de contribuir para o fortalecimento dos controles internos da Instituição, emitimos a seguinte recomendação:

Recomendação nº 3.1

Recomendamos que os valores percebidos a título de bolsa pela coordenadora geral nos projetos referentes aos convênios 820818/2015 (54/2015) e 823426/2015 (79/2015) sejam reavaliados e adequados à Resolução 02/2015 do CONSUN.

Recomendação nº 3.2

Recomendamos que a Instituição implemente mecanismos de controle referentes à concessão de bolsas no âmbito dos projetos, de modo que os respectivos valores sejam fixados de acordo com a Resolução 02/2015 do CONSUN.

Manifestação do Gestor

Em 05 de setembro de 2016:

Concordamos com a recomendação.

Análise da Auditoria Interna

Em 06 de setembro de 2016:

Estão mantidas as recomendações 3.1 e 3.2.

Constatação 4

Constatamos a ocorrência de fracionamento de despesa para contratação direta de serviços sem prévio procedimento de seleção pública de fornecedores durante a execução do convênio 818825/2015 (50/2015).

Critérios

Decreto 8.241/2014:

Art. 26. A contratação direta será admitida nas seguintes hipóteses:

(...)

II - para outros serviços e compras em valor inferior a R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço ou compra de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez

Lei 8.666/93:

Art. 23, § 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para 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, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

Comentários à Lei de Licitações e Contratos administrativos – Lei 8.666/93 (Marçal Justen Filho – 16ª edição, p. 377):

“5) A questão do fracionamento e da escolha da modalidade licitatória (§ 2º e § 5º):

(...)

5.1) A interpretação conjugada dos §§ 2º e 5º do art. 23:

(...)

A determinação da obrigatoriedade de licitação e a escolha da modalidade cabível devem fazer-se em face do montante conjunto de todas as contratações independente de fracionamento. Essa orientação foi consagrada pelo próprio TCU em publicação oficial. Asseverou que: ‘É vedado o fracionamento de despesas para a adoção de dispensa de licitação menos rigorosa que determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado.’

5.8) Objetos diversos mas de natureza semelhante

(...)

Em segundo lugar, devem ser considerados em conjunto bens e serviços que, embora materialmente distintos e que não possam ser considerados partes integrantes de um único objeto, apresentem natureza semelhante e devam ser executados no mesmo local, desde que tal execução possa fazer-se conjunta e concomitantemente.”

Acórdão 765/2012 – TCU (1ª Câmara):

Vale lembrar que o fracionamento de compras com a utilização indevida de modalidade inferior de licitação, tende a prejudicar a escolha da melhor proposta para a Administração, que poderia ser ofertada, por empresas de maior porte e com capacidade de dar descontos maiores nos preços praticados.

Acórdão 5.663/2015 – TCU (Plenário):

9.1. determinar à Fundação Universidade Federal de Pelotas que:

(...)

9.1.4. no prazo de 15 dias, oriente suas unidades acadêmicas e/ou os coordenadores de projeto quanto à necessidade de:

(...)

9.1.4.2. elaborar, de forma articulada com o pessoal das fundações de apoio, tão logo sejam assinados convênios, plano detalhado de contratações, discriminando os tipos de fornecimento que serão necessários, suas especificações qualitativas e quantitativas, os locais onde deverão ser prestados, as datas prováveis de sua utilização, de forma a dar cumprimento às disposições do art. 6º, §1º, inciso IV, do Decreto 7.423/2010, sem prejuízo de sua revisão permanente com vistas à melhoria do cumprimento dos objetivos do projeto;

9.1.4.3. observar que a injustificada dispensa de prévio procedimento seletivo de fornecedor por falta de planejamento, em desacordo com as disposições do art. 3º da Lei 8.958/1994 e do art. 26, inciso II, do Decreto 8.241/2014, poderá implicar a aplicação das penalidades pertinentes ao responsável por este Tribunal;

Evidências

- Processo 23110.004918/2015-71 referente ao convênio 818825/2015.
- Processos de dispensa de licitação obtidos no SICONV: <https://www.convenios.gov.br/siconv/br/gov/mp/siconv/uc/execucao/listarLicitacoes/listar-licitacoes.jsp?destino=ListarLicitacoes&d-16544-t=licitacoes&d-16544-p=2>

Manifestação do gestor

Em 04 de julho de 2016:

“Os itens 6, 7, 8 e 9 demonstram possíveis impropriedades/irregularidades onde não foi possível a apresentação de esclarecimentos/justificativas por parte da Coordenação de Convênios, uma vez que as ações foram realizadas pela Fundação de Apoio em fase de execução e as respectivas justificativas devem ser enviadas pela gestora financeira do convênio. A Coordenação de

Convênios irá aguardar o relatório para que sejam tomadas as medidas administrativas cabíveis visando à apuração dos fatos apontados.”

Análise da Auditoria Interna

Em 14 de julho de 2016:

O fracionamento de despesa foi identificado no convênio 818825/2015 (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa IV), nos processos de dispensa de licitação citados abaixo:

- Processo de Dispensa 74/2016: contratação de *coffee-break* no valor de R\$ 39.900,00 para seminário final de formação do ocorrido de 29 a 31 de março de 2016 em Pelotas.
- Processo de Dispensa 93/2016: contratação de serviço de locação de salas e filmagem no valor de R\$ 38.870,00 para o mesmo seminário.

Indícios:

- ✓ Observa-se que os serviços prestados possuem natureza semelhante, foram executados no mesmo local e de forma concomitante.
- ✓ Os serviços foram prestados pelo mesmo fornecedor, de CNPJ nº 12.485.128/0001-71, que ofereceu o menor preço nos dois processos.
- ✓ Os outros orçamentos apresentados são das mesmas empresas nos dois processos.
- ✓ O valor ficou próximo do limite de R\$ 40.000,00 para contratação direta nos dois processos.

É importante salientar que o TCU identificou durante auditoria que resultou no Acórdão 5.663/2015 a existência de excesso de aquisições por dispensa de licitação na execução dos convênios. Dentre os apontamentos estão contratações diretas indevidas realizadas no convênio 811482/2014 (PACTO III) com essa mesma empresa de CNPJ nº 12.485.128/0001-71, sendo uma delas no valor de R\$ 139.00,00 também para serviço de logística de eventos, incluindo locação de salas e *coffee-break* (Proc. de Dispensa 90/2014). A referida dispensa de licitação foi fundamentada no art. 24, IV da lei 8.666/93 (situação de emergência). Diante disso, o Tribunal deliberou que a UFPel adotasse providências com vistas à *“elaborar, de forma articulada com o pessoal das fundações de apoio, tão logo sejam assinados convênios, plano detalhado de contratações, discriminando os tipos de fornecimento que serão necessários, suas especificações qualitativas e quantitativas, os locais onde deverão ser prestados, as datas prováveis de sua utilização”*.

Porém, em que pese a deliberação transcrita acima, verificamos que não houve o planejamento das contratações tão logo o convênio 818825/2015 foi assinado. Visto que o mesmo serviço foi contratado sem licitação no ano seguinte para o PACTO IV, mas desta vez com fundamento no art. 26, II do Decreto 8.241/2014, em razão do valor.

Neste sentido, é importante frisar que até o presente momento, foram contratados serviços de logística de eventos que totalizam R\$ 169.077,00 no convênio 818825/2015, sendo todas as aquisições realizadas sem procedimento de seleção pública de fornecedores.

Data	Nº Nota Fiscal	Valor R\$	CNPJ
23/12/2015	130	30.000,00	17.829.020/0001-72
12/01/2016	9998252	7.452,00	20.809.477/0001-20
12/01/2016	9998309	8.640,00	20.809.477/0001-20
12/01/2016	10002307	5.365,00	20.809.477/0001-20
04/05/2016	899	39.900,00	12.485.128/0001-71
10/05/2016	889	38.870,00	12.485.128/0001-71
05/02/2016	861	16.200,00	12.485.128/0001-71

14/12/2015 e 27/11/2015	753 e 844	22.650,00	95.209.086/0001-73
Total		169.077,00	

No tocante à manifestação do gestor frente a esta inconformidade, levada ao seu conhecimento através da S.A 05.07/2016/AUDIN, mais uma vez nos valem do próprio regimento interno da Coordenação de Convênios, que assim dispõe:

Art. 1º - A Coordenadoria de Convênios está vinculada ao Gabinete do Reitor e tem como função intermediar as relações institucionais entre a Universidade Federal de Pelotas-UFPel e as entidades dos setores públicos e privados, atendendo as áreas de ensino, pesquisa e extensão;

Art. 3º - A Coordenadoria de Convênios tem por finalidade assessorar, orientar, acompanhar e avaliar a celebração e execução de convênios, com o objetivo de assegurar: (...) III - o cumprimento das leis, normas e regulamentos bem como a eficiência e a qualidade técnica dos controles;

Conforme se observa, o setor auditado possui a responsabilidade de acompanhar e avaliar a execução dos convênios, além de intermediar as relações institucionais entre a UFPel e as fundações de apoio. Não obstante, o gestor manifestou-se da seguinte forma: “(...) *não foi possível a apresentação de esclarecimentos/justificativas por parte da Coordenação de Convênios, uma vez que as ações foram realizadas pela Fundação de Apoio em fase de execução e as respectivas justificativas devem ser enviadas pela gestora financeira do convênio.*”

Assim, tendo em vistas as atribuições previstas em regimento interno, o gestor poderia, ao invés de apenas alegar que não detém informações suficientes, ter colhido subsídios para resposta junto à instituição conveniente.

Desta forma, diante da impropriedade identificada e da carência de controles internos configurada pela ausência de fiscalização por parte da instituição concedente, emitimos as seguintes recomendações:

Recomendação nº 4.1

Recomendamos que a UFPel oriente os coordenadores de projeto para que, após a formalização dos convênios, as aquisições de bens e serviços sejam planejadas em conjunto com as fundações de apoio de modo que não sejam realizadas contratações diretas indevidas ao invés de seleção pública de fornecedores.

Recomendação nº 4.2

Recomendamos que a UFPel, como instituição concedente, efetue o acompanhamento dos convênios de forma a assegurar a regular aplicação dos recursos financeiros.

Manifestação do Gestor:

Em 08 de agosto de 2016:

“Manifestamos total acordo com o apontamento, e incluímos a fragilidade da falta de investimentos no Núcleo de Fiscalização. Os recursos serão inclusos em processo de fiscalização para avaliar as medidas administrativas.”

Análise da Auditoria Interna

Em 15 de agosto de 2016.

Diante da manifestação do gestor, restam mantidas as recomendações 4.1 e 4.2.

Constatação 5

Constatamos que os relatórios referentes às diárias concedidas nos convênios 818825/2015 (50/2015), 820818/2015 (54/2015) e 823426/2015 (79/2015) não estão acompanhados de documentação hábil a comprovar a efetiva participação dos bolsistas nos eventos/atividades para os quais foram deslocados (comprovante de embarque, certificado, atas de reunião, relatórios, etc.).

Critérios

Acórdão 1.287/2010 – TCU (1ª Câmara):

“anexe aos processos de concessão de diárias os bilhetes de passagens terrestres e/ou os canhotos de embarque dos traslados aéreos realizados, bem assim cópias dos relatórios de viagem, certificados/atesto de participação em treinamentos ou cursos, palestras, etc., de modo a comprovar a efetividade e eficácia da viagem, exigindo, em caso contrário, a devolução do valor recebido a título de diárias e passagens;”

Acórdão 3495/2008 – TCU (2ª Câmara):

“instrua os processos de concessão de diárias e passagens com documentos que comprovem a efetiva realização das atividades, a exemplo de cartão de embarque, relatório de viagem, certificado ou atestado de participação;”

Coletânea de Entendimentos CGU:

Questão 99 - Quais são os parâmetros referenciais para os pagamentos a título de diárias e auxílio deslocamento para bolsistas e técnicos de projetos realizados em parceria com as IFEs?

O pagamento desse tipo de despesa deve ser realizado mediante previsão em plano de trabalho e apresentação de comprovantes do que foi efetivamente gasto, tais como: hotéis, alimentação, transporte e despesas avulsas. Na avaliação do plano de trabalho, a IFE deverá avaliar a real necessidade do deslocamento ser pago pela fundação de apoio e se os valores previstos são compatíveis com a Legislação Federal. Sugere-se que o pagamento desse tipo de despesa para servidores da IFE seja feito pela própria IFE e não pela Fundação de Apoio. Considera-se como boa prática não ultrapassar como teto para esses pagamentos a tabela da administração pública federal utilizada pela IFE.

Portaria MEC 403/2009:

Art. 13 O servidor, o colaborador eventual ou o servidor externo que se beneficie de diárias e passagens concedidas no âmbito deste Ministério deverá prestar contas, no prazo máximo de cinco dias úteis após o retorno, acompanhada de relatório circunstanciado sobre a viagem e seus objetivos, documentos comprobatórios da prestação do serviço ou da participação do beneficiário nas atividades previstas, caso haja, e dos canhotos dos cartões de embarque.

Portaria MPOG 505/2009:

Art. 4º Para a prestação de contas, o servidor deverá apresentar, no prazo máximo de cinco dias, contados do retorno da viagem, original ou segunda via dos canhotos dos cartões de embarque, ou recibo do passageiro obtido quando da realização do *check in* via internet, bilhetes, ou a declaração fornecida pela empresa de transporte, e relatório da viagem.

Evidências

Solicitações de diárias e relatórios obtidos no SICONV (<https://www.convenios.gov.br/siconv>).

Manifestação do Gestor

Em 04 de julho de 2016:

“Os itens 6, 7, 8 e 9 demonstram possíveis impropriedades/irregularidades onde não foi possível a apresentação de esclarecimentos/justificativas por parte da Coordenação de Convênios, uma vez que as ações foram realizadas pela Fundação de Apoio em fase de execução e as respectivas justificativas devem ser enviadas pela gestora financeira do convênio. A Coordenação de Convênios irá aguardar o relatório para que sejam tomadas as medidas administrativas cabíveis visando à apuração dos fatos apontados.”

Análise da Auditoria Interna

Em 14 de julho de 2016:

Consultando o SICONV, verificamos que os documentos anexados às prestações de contas examinadas não são aptos a comprovar a efetiva realização das viagens para as quais os bolsistas foram deslocados. Observamos que na maioria dos casos foram apresentados apenas cupons de lanches sem o nome ou CPF do beneficiário e, em alguns casos, até recibos simples sem habilitação fiscal alguma. Na maior parte dos casos não foram anexados comprovantes de embarque, tampouco de realização das atividades, tais como certificados, convocações, convites, atas de reuniões, etc. Assim, como forma de contribuir para o fortalecimento dos controles internos, emitimos a seguinte recomendação:

Recomendação nº 5

Recomendamos que a UFPel oriente os coordenadores de projetos e as fundações de apoio no sentido de que as prestações de contas referentes às diárias concedidas no âmbito dos convênios sejam instruídas com documentação hábil a comprovar a efetiva realização da viagem (canhotos de embarque) e das atividades para as quais os bolsistas foram deslocados (certificados, convocações, convites, atas de reuniões, etc.).

Manifestação do Gestor:

Em 08 de agosto de 2016:

Manifestamos total acordo com o apontamento, e incluímos a fragilidade da falta de investimentos no Núcleo de Fiscalização. Os recursos serão inclusos em processo de fiscalização para apuração dos recursos utilizados, caso não haja comprovação adequada será solicitado a devolução dos recursos.

Análise da Auditoria Interna

Em 15 de agosto de 2016.

Diante da manifestação do gestor, resta mantida a recomendação nº 5.

Constatação nº 6

Constatamos que a totalidade dos convênios já encerrados celebrados entre 2013 e 2015 pela UFPel com fundações de apoio estão com a análise da prestação de contas em atraso.

Critérios

Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011:

Art. 76. A autoridade competente do concedente terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes.

§ 1º O ato de aprovação da prestação de contas deverá ser registrado no SICONV, cabendo ao concedente prestar declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação.

Portaria 771/2014 do GR – UFPel:

Art. 2º Ao final da avença, respeitado o prazo legal, deverá o Conveniente entregar o relatório financeiro (prestação de contas) do projeto na secretaria da Pró-Reitoria de Administração (PRA) para abertura de processo administrativo e posterior análise pelo Núcleo de Análise de Prestação de Contas de Convênios.

Art. 5º A prestação de contas parcial ou final será analisada e avaliada no Núcleo de Análise de Prestação de Contas de Convênios (NAPCC) que emitirá parecer sob os seguintes aspectos:

I. Técnico - quanto à execução física e atingimento dos objetivos do convênio, podendo o setor competente valer-se de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto a autoridades públicas do local de execução do convênio;

II. Financeiro - quanto à correta e regular aplicação dos recursos do convênio.

Art. 6º A partir da data do recebimento da prestação de contas final, o Ordenador de Despesa da unidade concedente, com base nos documentos referidos no art. 28 da IN 01/97/ISTN e a vista do parecer da unidade técnica do concedente, terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, sendo 45 (quarenta e cinco) dias para o pronunciamento da referida unidade técnica e 15 (quinze) dias para o pronunciamento do ordenador de despesa.

Art. 7º Após a análise e emissão do parecer, o processo de prestação de contas deverá ser encaminhado à consideração do ordenador da despesa, ao qual compete aprovar ou não as contas prestadas.

Evidências

- Processos referentes aos convênios 783144/2013, 782602/2013, 791052/2013, 787481/2013, 86829/2013, 792012/2013 e 782344/2013.
- Registros no SICONV (<https://www.convenios.gov.br/siconv>).

Manifestação do gestor

Em 04 de julho de 2016:

Os convênios 783144/2013, 782602/2013, 791052/2013 e 786829/2013 ainda não tiveram abertura de processo e posterior análise devido ao volume de convênios pendentes de análise. O NAPCC, após cumprimento do Inquérito Civil nº 1.9.005.000060/2013-31, recebeu uma carga de 29 novos processos da UAB para análise, além de outros 29 processos encontrados na Coordenação de Convênios, após mudança de equipe e estrutura. Como os processos encontrados são mais antigos, encontrando-se neste total processos do ano de 2005 em diante, foram tomados como prioridade para abertura de processo e análise, para se possam ser tomadas todas medidas cabíveis após sua análise, evitando que seja gerada apenas multa no caso de reprovação das prestações de contas.

Quanto aos convênios 787481/2013 e 792012/2013, os mesmos foram analisados, porém carecem de emissão de parecer. Após a emissão dos mesmos, os processos serão emitidos ao ordenador de despesas para aprovação ou não da prestação de contas e para que sejam tomadas as providências cabíveis. Em relação ao processo 782344/2013, o processo por meio físico foi cobrado para

posterior abertura de processo e análise, conforme Solicitação 09/2016/NAPCC e Ofício n.º 02/2016/NAPCC.

Análise da Auditoria Interna

Em 14 de julho de 2016:

A situação dos convênios já encerrados, cuja celebração ocorreu entre 2013 e 2015 (escopo deste trabalho) é a seguinte:

Nº do Convênio	Valor R\$	Início da Execução	Fim da Execução	Observações
783144/2013	4.800.000,00	31/07/2013	15/07/2015	Conforme consulta ao SICONV, a situação é "Prestação de Contas Enviada para Análise". Não foi autuado processo de prestação de contas.
782602/2013	1.074.486,00	29/07/2013	31/07/2014	Conforme consulta ao SICONV, há atraso no envio da prestação de contas. A documentação foi enviada pela Instituição convenente à UFPEL em 11/12/2014 . O processo de prestação de contas está sem andamento desde então.
791052/2013	968.278,26	19/11/2013	28/02/2015	Conforme consulta ao SICONV, a situação é "Prestação de Contas Enviada para Análise". A documentação foi enviada pela Instituição convenente à UFPEL em 12/09/2014 . O processo de prestação de contas está sem andamento desde então.
787481/2013	250.000,00	04/11/2013	31/05/2014	Consta no processo relatório final emitido pela CCONV datado de 26/03/2015 recomendando pela não aprovação da prestação de contas. Essa informação não consta no SICONV e o processo não foi encaminhado ao Ordenador de despesas, conforme determina a Portaria 771/2014.
786829/2013	225.000,00	25/09/2013	24/12/2014	Conforme SICONV o envio da prestação de contas está em atraso. A documentação referente à prestação de contas já foi apresentada pela Instituição convenente, mas ainda não foi analisada pela UFPEL.
792012/2013	49.200,00	26/11/2013	25/06/2014	Conforme consulta ao SICONV, a situação é "Prestação de Contas Enviada para Análise". Foi autuado processo e emitido relatório preliminar pela CCONV em 14/05/2015 recomendando a não aprovação da prestação de contas. Não há tramitação posterior.
782344/2013		02/08/2013	30/11/2015	Conforme consulta ao SICONV, a situação é "Prestação de Contas Enviada para Análise". A documentação referente à prestação de contas ainda não foi enviada pela instituição convenente à UFPEL.

Conforme observamos, a totalidade dos convênios analisados dentro do escopo deste trabalho está com a análise das prestações de contas em atraso. Ressaltamos que se trata de intempestividade

significativa, já que a maioria dos processos está com o prosseguimento sobrestado há pelo menos 01 ano, muito além do prazo aplicável aos convênios em análise. Vale frisar que as alterações de prazos trazidas pelo Decreto 8.244/2014 somente têm efeito para os convênios novos celebrados após sua publicação, ocorrida em maio de 2014. E que, portanto, não se aplicam aos convênios aqui analisados. A justificativa do Coordenador de Convênios consubstanciada no excesso de volume de trabalho merece ser avaliada pela Instituição, mas não pode servir de pretexto para que essa situação se perpetue. A análise tardia da prestação de contas pode impedir que todas as medidas cabíveis sejam tomadas, conforme admite o próprio gestor. Tal omissão também gera o risco de responsabilização solidária para a instituição concedente, caso sejam apuradas irregularidades imputáveis à parte conveniente. Deste modo, com objetivo de contribuir para o fortalecimento da gestão, emitimos a recomendação que segue:

Recomendação nº 6

Recomendamos que os processos de prestação de contas de convênios com prazo para análise em atraso tenham o andamento retomado, bem como sejam implementados mecanismos de controle pela instituição concedente para que as futuras prestações de contas sejam analisadas tempestivamente.

Manifestação do Gestor:

Em 08 de agosto de 2016:

Manifestamos total acordo com o apontamento, estamos trabalhando para que todas as prestações de contas sejam devidamente encerradas até o término da gestão atual.

Análise da Auditoria Interna

Em 15 de agosto de 2016.

Diante da manifestação do gestor, resta mantida a recomendação nº 6.

5. CONCLUSÃO

Da análise das informações prestadas, dos processos administrativos e dos registros no SICONV, concluímos que, de forma geral, os atos e procedimentos referentes aos convênios celebrados pela UFPEL atendem à legislação vigente, aos instrumentos normativos internos e às deliberações do TCU.

No entanto, algumas adequações devem ser realizadas como forma de fortalecimento dos controles internos, conforme recomendações emitidas neste relatório. Acreditamos que merece especial atenção as fragilidades relacionadas à deficiência de fiscalização dos convênios e ao atraso na análise de prestação de contas.

Cumpre ressaltar que a Instituição conta com um setor responsável pela formalização, execução e prestação de contas de convênios organizado e com estrutura bem definida. Neste sentido, vale salientar que frente a algumas impropriedades, especialmente relacionadas à fase de execução, foi apresentada a justificativa de insuficiência de força de trabalho, diante da qual sugerimos avaliação e atendimento dentro do possível por parte da alta administração.

Outrossim, reiteramos que esta auditoria foi realizada na Coordenação de Convênios subordinada ao Gabinete do Reitor, sendo que no plano de ação a ser encaminhado junto a este relatório será oportunizado ao gestor esclarecer quem será o responsável pelo atendimento de cada recomendação.



É importante salientar que o atendimento das recomendações emitidas neste relatório fica a critério da gestão, visto que a Auditoria Interna é um órgão de assessoramento técnico e não possui natureza vinculante.

Por fim, destaca-se que este relatório não possui o intuito de esgotar as possibilidades de inconsistências que possam existir, mas sim de subsidiar as decisões administrativas a fim de racionalizar as ações de controle e fortalecer a gestão da Universidade.

Pelotas, 13 de setembro de 2016.

Letícia dos Passos Pereira Dias
Auditora
Unidade de Auditoria Interna - UFPel

De acordo,

Carlos Arthur Saldanha Dias
Auditor
Chefe da Unidade de Auditoria Interna - UFPel