



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA
E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE

Relatório de Auditoria Interna

Relatório nº: 1/2023 – CONSE/AUDGE/RE/IFRN

Ação PAINT/2022: Contratações Diretas (Dispensa/Inexigibilidade)

Unidades Examinadas:

- Diretoria de Administração do *Campus* Ipanguaçu
- Diretoria de Administração do *Campus* João Câmara
- Diretoria de Administração do *Campus* Natal-Central
- Diretoria de Administração do *Campus* Nova Cruz
- Diretoria de Administração do *Campus* São Gonçalo do Amarante
- Diretoria de Administração do *Campus* São Paulo do Potengi
- Pró-Reitoria de Administração (PROAD)





Ministério da Educação
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
REITORIA

Rua Dr. Nilo Bezerra Ramalho, 1692, Tirol, NATAL / RN, CEP 59015-300

Fone: (84) 4005-0768, (84) 4005-0750

Relatório de Auditoria 1/2023 - CONSE/AUDGE/RE/IFRN

10 de agosto de 2023

NATUREZA DA AÇÃO	AVALIAÇÃO
Ação PAINT/2022	Contratações Diretas (item 8)
Período de Abrangência	02/09/2022 a 28/07/2023
Unidades Auditadas	Pró-Reitoria de Administração (PROAD) / Diretorias de Administração (DIADs)

1 INTRODUÇÃO

Prezados Gestores,

Em estrito cumprimento à Ordem de Serviço 14/2022 - AUDGE/RE/IFRN, de 1º de setembro de 2022, e em observância ao disposto no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) de competência do exercício de 2022, a Auditoria Interna vem apresentar os resultados da ação realizada no período de 02 de setembro de 2022 a 28 de julho de 2023, com o objetivo de examinar a regularidade dos processos de contratação direta de serviços, por critério de dispensa e inexigibilidade de licitação. Em vista do alcance desse objetivo de ordem mais geral, delimitaram-se os seguintes objetivos específicos:

- a. Averiguar a adequabilidade do enquadramento legal dos processos de contratação direta, no que se refere ao critério de escolha da modalidade aplicada (dispensa/inexigibilidade);
- b. Verificar a formalização dos documentos que materializam a etapa de planejamento da contratação direta;
- c. Constatar a ocorrência de adequada justificativa dos preços contratados quando da realização da dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Os procedimentos de coleta de dados e informações para subsidiar os exames foram realizados junto à Pró-Reitoria de Administração (PROAD) e às Diretorias de Administração (DIAD) dos *campi* Ipanguaçu, João Câmara, Natal - Central, Natal - Cidade Alta, Natal-Zona Norte, Nova Cruz, São Gonçalo do Amarante e São Paulo do Potengi. A auditoria ficou sob a responsabilidade dos auditores integrantes do Núcleo Seridó de Auditoria Interna, sendo necessário o dispêndio de 2.043 horas de trabalho para a sua consecução.

O significativo lapso temporal decorrido para a realização da auditoria deve-se a múltiplos fatores. A princípio, a equipe encontrou dificuldades para iniciar os trabalhos, tendo em vista a execução concomitante da auditoria deflagrada por meio da OS nº 12/2022 - AUDGE/RE/IFRN (Desfazimento de Bens), para a qual se registrou sucessivos pedidos de prorrogação por parte dos auditados. Importa salientar que houve pedidos de prorrogação de prazo no âmbito da auditoria de contratações diretas, o que também contribuiu para os atrasos verificados no cronograma inicial.

A despeito das sucessivas tentativas de pedidos de esclarecimento, não houve manifestação da PROAD acerca dos fatos reportados nesse relatório, de sorte que a análise da auditoria interna se baseou unicamente nas evidências documentais coletadas mediante exame dos processos eletrônicos disponíveis no SUAP. Registre-se, pois, que a análise auditorial pode ter sido comprometida em virtude da falta de elementos informativos que pudessem esclarecer melhor os fatos.

Outro fator a considerar diz respeito à participação dos auditores em encontros formativos realizados em diversos *campi*, nos quais foram abordadas temáticas afetas ao Serviço Público, conforme processos de números [23139.000582.2023-69](#), [23037.000404.2023-86](#), [23136.000585.2023-22](#) e [23138.000669.2023-46](#). O envolvimento nesses encontros demandou pesquisas/estudos por parte dos auditores, o que ocorreu concomitantemente ao desenvolvimento das ações programadas para o exercício, impactando o cumprimento

dos prazos previstos no PAINT.

Também contribuiu para o atraso na entrega dos resultados da presente ação o envolvimento do Núcleo Seridó em atividade de consultoria visando o aperfeiçoamento das rotinas institucionais de desfazimento patrimonial, demandada por meio da OS nº 2/2023-AUDGE/RE/IFRN, de 23/02/2023. Para o desenvolvimento da atividade consultiva foram dispendidas 994 horas de trabalho, distribuídas no período de 23/02 a 05/05/2023, conforme evidenciado nos autos do processo nº [23421.000931.2023-57](#).

Por fim, destaca-se que a força de trabalho disponível no Núcleo Seridó sofreu reduções nos últimos meses em função do afastamento para pós-graduação *stricto sensu* (doutorado) da auditoria Ana Santana Batista Farias, iniciado em 27/04/2023, com previsão de término em 12/07/2024. Vale ainda mencionar a ausência do auditor Leonardo Vasconcelos Assis de Lima, no mês de junho/2023, em virtude do usufruto de Licença para Capacitação.

Em que pesem as intercorrências verificadas no transcurso da ação, que impactaram sobremaneira o cumprimento do cronograma estipulado, é importante frisar que os objetivos almejados foram plenamente atendidos, como restará evidenciado no relato que se segue. A presente auditoria foi empreendida em estrita observância às normas que orientam o exercício da atividade de Auditoria Interna Governamental.

2 DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA PARA AS ANÁLISES

Abaixo encontram-se elencados os instrumentos normativos e jurisprudenciais (leis, decretos, instruções, súmulas, acórdãos, etc.) que serviram de parâmetro para as análises empreendidas ao longo deste relatório:

- Lei nº 8.666, de 21/06/1993;
- Lei 9.636, de 15/05/1998;
- Lei 9.784, de 29/01/1999;
- Decreto nº 3.725, de 10/01/2001;
- Decreto nº 7.423, de 31/12/2010;
- Instrução Normativa nº 5/2017 – SEGES/MPDG, de 26/05/2017;
- Instrução Normativa nº 40/2020 – SG/ME, de 22/05/2020;
- Súmulas TCU nº 250 e 252;
- Acórdão 1.038/2011 – TCU-Plenário;
- Acórdão nº 3.215/2016 – TCU-Plenário;
- Orientação Normativa AGU nº 18, de 01/04/2009.

3 ESCOPO DA AÇÃO DE AUDITORIA

A presente ação de auditoria objetivou examinar a regularidade dos processos de contratação direta de serviços, por critério de dispensa e inexigibilidade de licitação. Para fins de dimensionamento da amostra de auditoria, solicitou-se a relação de processos de dispensa e inexigibilidade de licitação autuados no IFRN entre os exercícios de 2020 e 2021. Das informações disponibilizadas, foram suprimidas aquelas que se referem aos processos cujos objetivos não interessam às finalidades da ação.

Para a definição da amostra de auditoria, observaram-se os seguintes critérios:

- a. Seleção dos processos de contratação direta que se enquadram nas naturezas de despesa elencadas no Quadro 1:

Quadro 1 - Naturezas das Despesas relacionadas aos processos de contratação direta abarcados na amostra

Código	Natureza da Despesa
339036	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
339037	Locação de Mão-de-Obra
339039	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
339040	Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - PJ
339139	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (Intra)

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna.

- b. Aplicação do critério da materialidade do valor contratado diretamente, até o alcance do quantitativo equivalente a 3% do total de processos instruídos;
- c. Composição amostral, observando-se os seguintes parâmetros:
 - Máximo de dois processos por unidade auditada, dentro da mesma modalidade de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade);

- Máximo de dois processos por favorecido, dentro da mesma modalidade de contratação;
- Igual número de processos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

O Quadro 2 apresenta o detalhamento dos processos abarcados na amostra de auditoria, destacando a modalidade de contratação direta praticada, o objeto contratado, o ente favorecido e o valor da contratação.

Quadro 2 – Relação dos processos que compuseram a amostra de auditoria

Processo/Modalidade	Objeto Contratado	Ente Favorecido	Valor Contratado
23421.003072.2021-96 (Dispensa)	Gerenciamento de recursos e execução do projeto de extensão intitulado “MAIS INCRA RN: Monitoramento das Ações de Supervisão Ocupacional e Perfil Socioeconômico do Incra no RN”.	Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte - FUNCERN	R\$ 5.917.489,97
23057.006572.2021-85 (Dispensa)	Gerenciamento de recursos e execução do projeto “Regularização Fundiária e Capacitação em Gestão de Projetos de Regularização Fundiária Urbana – REURB: articulação entre o ensino, a pesquisa e a extensão levando dignidade a população das áreas urbanas no território potiguar”.	Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte - FUNCERN	R\$ 3.586.684,41
23037.000444.2021-66 (Dispensa)	Contratação do serviço de fornecimento de energia elétrica.	Companhia Energética do Rio Grande do Norte - COSERN	R\$ 475.000,00
23426.001109.2020-11 (Dispensa)	Prestação de serviços de asseio, limpeza e conservação das instalações físicas e mobiliárias para o <i>Campus</i> Nova Cruz, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, fornecimento de materiais e equipamentos.	Zelo Recursos Humanos Eireli	R\$ 414.855,26
23058.000520.2021-95 (Dispensa)	Contratação do serviço de fornecimento de energia elétrica.	Companhia Energética do Rio Grande do Norte - COSERN	R\$ 410.512,80
23057.003708.2021-03 (Inexigibilidade)	Cessão de uso de espaço físico localizada no Bloco A do IFRN <i>Campus</i> Natal - Central, para prestação de serviços bancários, pelo período de 60 (sessenta) meses.	Caixa Econômica Federal	R\$ 331.473,60
23421.002557.2021-62 (Inexigibilidade)	Prestação de serviços educacionais para a oferta de 03 (cinco) vagas no curso de pós-graduação <i>stricto sensu</i> em Direito, em nível de Doutorado	Centro de Educação e Pesquisa Almeida & Aguiar	R\$ 300.000,00
23515.001115.2020-79 (Dispensa)	Contratação de serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra (1 Auxiliar de Manutenção Predial, 1 Pedreiro, 1 Eletricista e 2 Porteiros) com fornecimento de materiais necessários à execução adequada dos serviços.	Futura Serviços Profissionais Administrativos	R\$ 220.823,83
23421.002739.2021-33	Contratação de assinatura anual de acesso à ferramenta de pesquisas de preços praticados pela Administração Pública, com	NP Tecnologia e Gestão de Dados	R\$ 127.840,00

(Inexigibilidade)	sistema de pesquisas baseado em resultados de licitações adjudicadas e homologadas.	Ltda	
23466.001218.2020-61 (Inexigibilidade)	Contratação de serviço de fornecimento de água e esgotamento sanitário.	Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte - CAERN	R\$ 96.300,00
23134.000392.2020-49 (Inexigibilidade)	Contratação de serviço de fornecimento de água e esgotamento sanitário.	Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte - CAERN	R\$ 73.913,04
23425.001000.2021-74 (Inexigibilidade)	Contratação de capacitação para treinamento de <i>softwares</i> Autodesk para a aplicação docente em Edificações.	Quatre Ensino Especializado Eireli	R\$ 23.520,00

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna.

4 METODOLOGIA APLICADA

4.1 TÉCNICAS DE AUDITORIA

No desenvolvimento da ação recorreu-se às seguintes técnicas de auditoria:

- Análise documental: exame dos processos de contratação direta, nas modalidades de dispensa e inexigibilidade de licitação, autuados no IFRN no período de 2020-2021;
- Exame de registros: i) análise das informações constantes no SUAP acerca dos processos de contratação direta abarcados na amostra de auditoria; ii) exames dos registros do Siafi relacionados aos processos de dispensa/inexigibilidade de licitação;
- Indagação escrita: i) coleta de informações e esclarecimentos acerca da matéria sob análise, mediante remessa de solicitação de auditoria às unidades examinadas; ii) solicitação de medidas corretivas para eventuais disfunções, prontamente sanáveis, detectadas no curso dos trabalhos.

4.2 PERCURSO METODOLÓGICO

Para a consecução da auditoria cujos resultados são relatados nesse documento, trilhou-se o seguinte percurso metodológico:

- Foi realizado o planejamento da ação, que culminou na emissão do correspondente programa de auditoria;
- Informou-se à gestão das unidades examinadas, via ofício, acerca do início dos exames;
- Encaminhou-se expediente à Diretoria de Licitações (DILIC), requerendo informações sobre os processos de contratação direta autuados nos exercícios de 2020 e 2021, com o fito de dimensionar a amostra de auditoria;
- Concluída a etapa de seleção da amostra de auditoria, foi providenciada a análise dos processos de contratação direta selecionados em busca de esclarecimentos para as fragilidades identificadas por ocasião da análise processual;
- Foi construída a matriz de achados, por meio da qual foram confrontadas as ocorrências identificadas pela equipe de auditores com as manifestações das unidades auditadas;
- Com fulcro na matriz de achados, foram construídos os formulários de elaboração de registros, sintetizando informações sobre as ocorrências (informações/constatações), os critérios adotados, as evidências coletadas, as análises da equipe de auditores e suas recomendações;
- Os citados formulários serviram de suporte para a elaboração do relatório de auditoria ora apresentado, que seguiu para revisão por parte do membro da Auditoria Interna previamente designado no PAINT/2022 para desempenhar a função revisora;
- Após recepcionar o relatório revisado, o documento foi encaminhado para a apreciação da Chefe da Auditoria Interna que, a seu turno, se incumbiu de reportar os resultados da ação à Alta Administração do IFRN e à Controladoria Geral da União (CGU);
- Em momento oportuno será deflagrada ação com vistas a monitorar o cumprimento das recomendações de auditoria formuladas neste documento, mediante remessa do Plano de Providências Permanente (PPP) para as unidades auditadas.

5 RESULTADO DOS EXAMES

5.1 PERSPECTIVA ESTRATÉGICA: ORÇAMENTO

5.1.1 AÇÃO PAINT/2022: CONTRATAÇÕES DIRETAS

5.1.1.1 INFORMAÇÃO Nº 01: Fragilidades processuais não confirmadas no curso da análise auditorial.

Durante os trabalhos auditoriais buscou-se verificar se os processos examinados continham as informações exigidas nos normativos aplicáveis – especialmente aquelas previstas na Lei nº 8.666/93 e na IN nº 5/2017 – SEGES/MPDG –, bem como a conformidade documental em relação a tais regulamentos. Ao serem questionadas a respeito de aparentes ausências e/ou inconformidades informacionais, as unidades auditadas apresentaram elementos de informação que possibilitaram constatar a inocorrência de fragilidades processuais. Os questionamentos dirigidos aos auditados encontram-se evidenciados no Quadro 3:

Quadro 3 - Fragilidades processuais não confirmadas no curso da análise auditorial

Unidade Auditada	Nº Processo Examinado	Achado de Auditoria
João Câmara	23134.000392.2020-49	O Termo de Referência (TR) não foi emitido eletronicamente por via do SUAP, tampouco assinado por integrante(s) da equipe de planejamento da contratação.
São Gonçalo do Amarante	23425.001000.2021-74	O Estudo Técnico Preliminar e o Projeto Básico não foram emitidos eletronicamente por via do SUAP, tampouco assinados por integrante(s) da equipe de planejamento da contratação.
Nova Cruz	23426.001109.2020-11	Não ficou claro se houve comunicação à autoridade superior, no prazo de três dias, do ato que reconhece a situação de dispensa, para ratificação. (Lei nº 8.666/93, art. 26, caput.)
		Não se observou o comprovante da publicação do processo de dispensa na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias. (Lei nº 8.666/1993, art. 26, caput.)
Natal - Central	23057.006572.2021-85	Não foram encontrados nos autos documentos que comprovem a ratificação, pela autoridade competente, do ato que reconhece a situação de dispensa licitatória.
Reitoria (PROAD)	23421.002739.2021-33	O Termo de Referência não foi assinado pela equipe de planejamento da contratação, embora o documento tenha sido aprovado por esta mesma equipe, conforme documento de aprovação presente nos autos.
	23421.002557.2021-62	Aparente falha na justificativa apresentada no Estudo Técnico Preliminar quanto à singularidade do objeto contratado por critério de inexigibilidade licitatória.

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna.

No processo nº [23134.000392.2020-49](#), autuado no **Campus João Câmara**, restou confirmada a presença nos autos de documento constando as assinaturas dos integrantes da equipe de planejamento na condição de agentes responsáveis pela elaboração do Termo de Referência (TR 10/2020 - DIAD/DG/JC/RE/IFRN - folha 177). Além disso, no citado documento ainda consta a autorização explícita do TR pela autoridade competente.

Em se tratando do processo nº [23425.001000.2021-74](#) (**Campus São Gonçalo do Amarante**), em que pese o fato de o Estudo Técnico Preliminar - ETP (fls. 120-124) e o Projeto Básico (fls. 201-214) não terem sido elaborados eletronicamente, por via do SUAP, tampouco contenham as assinaturas dos membros da equipe de planejamento, tais documentos atendem aos requisitos dispostos na IN nº 05/2017-SEGES/MP.

Ademais, a partir da edição da IN nº 40/2020 – SG/ME, de 22 de maio de 2020, os Estudos Técnicos Preliminares passaram a ser elaborados por meio do sistema ETP-Digital, de modo que eventuais inconformidades suscetíveis de ocorrer quando da feitura dos documentos necessários à contratação em período anterior ao advento do referido sistema tendem a ser minimizadas, favorecendo a padronização de rotinas e procedimentos.

O reexame dos autos de nº [23426.001109.2020-11](#), instruídos pelo **Campus Nova Cruz**, permitiu constatar que a autoridade máxima da unidade (Diretor-Geral), mediante despacho #823689, foi cientificada acerca do processo de dispensa licitatória. A seu tempo, por meio do Despacho nº 47/2021-DG/NC/IFRN, datado em 11/11/2021, autorizou a contratação direta. Ainda foi possível verificar a presença do Extrato de Dispensa de Licitação nº 5/2021, divulgado na Imprensa Oficial, comprovando a publicidade do processo correlato.

Quanto ao processo nº [23057.006572.2021-85](#) (**Campus Natal - Central**), observou-se que houve a ratificação da situação de dispensa licitatória pela autoridade competente, o que se deu mediante expedição do Termo nº 43/2021 - DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN, assinado pelo Diretor-Geral da unidade.

No tocante ao processo de nº [23421.002739.2021-33](#), autuado na **Reitoria**, por ocasião da reanálise processual, constatou-se que o Termo de Referência foi assinado pelos agentes responsáveis pela sua elaboração, em documento à parte – o A-TR 2/2021 – COSINF/DIGI/RE/IFRN, presente às folhas 72-73 do processo de inexigibilidade. Além disso, nesta mesma peça documental consta o despacho de aprovação do Termo, exarado pela autoridade competente.

Por fim, com base em análise do processo nº [23421.002557.2021-62](#), também autuado na Reitoria, constatou-se, *a priori*, aparente falha na justificativa quanto à singularidade do objeto contratado por critério de inexigibilidade licitatória. Isso porque a justificativa da contratação disposta no ETP (item 5) se baseou unicamente em argumentos que apontavam as características próprias da Universidade de Marília (UNIMAR), quando, na verdade, o contrato firmado seria com o Centro de Educação e Pesquisa Almeida & Aguiar (CESAA), e não com a referida instituição universitária. Tal fato motivou o órgão de assessoramento jurídico a recomendar ajustes na instrução processual para fazer com que a contratação direta restasse bem caracterizada.

A seu turno, o setor demandante providenciou a complementação da justificativa apresentada e a juntada de declaração emitida pela UNIMAR em favor do CESAA, atestando a sua condição de exclusividade na oferta de curso de doutoramento em convênio com aquela instituição universitária, com abrangência restrita aos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte. Destarte, percebe-se que a unidade auditada optou por configurar a hipótese de contratação direta pela via da comprovação da exclusividade no fornecimento do serviço, e não em razão da singularidade do objeto e notória especialização do prestador. Tal medida fez com que a aparente falha na justificativa da contratação direta fosse sanada. Assim, após a reanálise das peças contidas nos autos, chegou-se à conclusão de que a situação de inexigibilidade, de fato, configurou-se, não restando dúvida acerca da inviabilidade de competição presente no caso concreto.

5.1.1.2 INFORMAÇÃO Nº 02: Ausência de utilização de modelos padronizados de referência (AGU).

Durante a análise dos certames de contratação direta formalizados por meio dos processos de números [23134.000392.2020-49](#) e [23057.003708.2021-03](#), autuados no âmbito dos *campi* João Câmara e Natal - Central, respectivamente, observou-se que não foi anexada aos autos cópia devidamente preenchida da Lista de Verificação (*checklist*) proposta pela Advocacia Geral da União (AGU) para os casos de contratação direta. Também não foram utilizados os modelos de minutas padronizados de ‘Termos de Referência’ e ‘Projetos Básicos’. Tampouco foi apresentada justificativa acerca da ausência de uso de tais modelos no âmbito dos processos sob análise.

A gestão do **Campus João Câmara** foi indagada acerca da ausência da lista de verificação proposta pela AGU para os casos de contratação direta. Tal indagação fez parte não somente dos questionamentos proferidos pela Auditoria Interna, como também do parecer do Órgão de Assessoramento Jurídico, que, no item 92 (fl. 137), recomendou que fosse anexado aos autos o *checklist* pertinente à contratação direta, devidamente preenchido. Somente após ser indagado, o setor apresentou o documento faltante e restringiu-se a apontar como causa da falha o esquecimento de anexar o referido documento aos autos processuais.

Na prática, a ausência imotivada de inserção, nos autos, de documentos obrigatórios reflete uma inequívoca evidência de descumprimento do parecer emitido pelo órgão jurídico. É importante alertar que tal descumprimento encontra óbice no artigo 50 da lei nº 9.784/1999, cujo teor estabelece a necessidade de motivação em caso de eventual descumprimento de parecer jurídico.

Já em relação ao processo nº [23057.003708.2021-03](#), instruído no **Campus Natal - Central**, o setor informa que inexistente modelo padrão de Projeto Básico ou Termo de Referência da AGU para a categoria de certame pretendido, qual seja, a concessão de espaço público para uso por parte de instituição financeira. Sendo assim, foi elaborado conjuntamente com a PROJU um modelo que visou atender à demanda requerida, denotando esforço por parte da unidade no sentido de instruir adequadamente o processo.

Observou-se que não houve recomendação do órgão de assessoramento jurídico em torno da questão ora discutida. Com efeito, trata-se de impropriedade de cunho formalístico, visto serem situações específicas (*sui*

generis) – cessão de espaço e contrato com fundação de apoio –, não contempladas dentre aquelas que exigem o uso de *checklist* padronizado proposto pela AGU. Isso posto, apenas alerta-se no sentido de que, caso surjam no futuro instrumentais padronizados que contemplem as situações examinadas, haja a devida incorporação destes nas rotinas institucionais.

5.1.1.3 CONSTATAÇÃO Nº 01: Ocorrência de erro de registro, no SIASG, quanto ao enquadramento legal de inexigibilidade licitatória.

O processo de inexigibilidade de licitação identificado pelo nº [23421.002739.2021-33](#), autuado na Reitoria, possui enquadramento legal no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93, conforme apontado, acertadamente, no Termo de Referência (TR), em seu item 4.14 (fl. 129). Ocorre que, quando do registro da contratação direta no SIASG, foi apontado, erroneamente, enquadramento no art. 25, inciso II, do citado diploma legal. Outrossim, o instrumento contratual (Contrato nº 139/2021 - PROAD/IFRN) menciona, de forma equivocada, que a contratação se deu por via de dispensa de licitação.

Critério: Lei nº 8.666/93, art. 25, *caput*; art. 13.

CAUSA: Equívoco cometido pelo(s) agente(s) incumbido(s) do registro das informações relativas à inexigibilidade de licitação no SIASG.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Não houve manifestação da Pró-Reitoria de Administração acerca da fragilidade ora reportada.

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA:

O processo de inexigibilidade licitatória identificado pelo nº [23421.002739.2021-33](#), autuado na Reitoria, foi enquadrado no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93, conforme consta no TR, em seu item 4.14 (fl. 129), e não como contratação de serviço técnico especializado. Inclusive, o órgão de assessoramento jurídico manifestou-se no sentido de confirmar tal enquadramento, conforme consta no item 45 (fl. 112) do correspondente parecer, *in verbis*: “Observa-se que a presente contratação se trata de uma prestação de serviço, enquadrando-se, assim, na hipótese prevista no art. 25, *caput*, da Lei 8.666/1993, [...]” (fl. 112).

Ocorre que, quando do registro da inexigibilidade no SIASG, o enquadramento legal apontado recaiu sobre o art. 25, inciso II, do citado diploma legal. Ademais, o respectivo contrato administrativo (Contrato nº 139/2021 – PROAD/RE/IFRN) menciona equivocadamente que a contratação se deu mediante dispensa de licitação. Nesse sentido, percebe-se a ocorrência de erros formais tanto na elaboração do instrumento contratual quanto no registro da inexigibilidade junto ao SIASG, gerando incompatibilidades informacionais em ambas as fontes.

Não há dúvida de que o caso sob exame diz respeito à situação de inviabilidade de competição, haja vista o fato de que o serviço contratado – qual seja, ferramenta de pesquisas de preços praticados pela Administração Pública, com sistema de pesquisas baseado em resultados de licitações adjudicadas e homologadas – era o único que atendia à necessidade da contratante, conforme restou configurado no TR. Todavia, o enquadramento legal da contratação direta apontado no SIASG não foi adequado, já que o serviço prestado não consta do rol inserto no art. 13 da Lei nº 8.666/93, não se caracterizando como serviço técnico especializado, de natureza singular, prestado por profissional ou empresa de notória especialização, conforme especifica o art. 25, II, do citado instrumento legal.

Nesse sentido, cabe alertar para a necessidade de que seja verificado o correto enquadramento legal das contratações diretas quando da formalização dos atos que as materializam, inclusive quando do registro das informações correlatas nos sistemas estruturantes da Administração Pública, de sorte a evitar incompatibilidades informacionais. Ainda é pertinente alertar no sentido de que sejam observados os termos do parecer jurídico que especificam o enquadramento normativo aplicável ao caso concreto, evitando, pois, equívocos quando do registro nos sistemas governamentais e posterior publicação dos atos correspondentes.

Cabe à Pró-Reitoria de Administração:

Recomendação: Instituir, junto às unidades do IFRN, rotina voltada à certificação, por via de parecer da área técnica, da adequabilidade do enquadramento legal do objeto a ser contratado mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação.

5.1.1.4 CONSTATAÇÃO Nº 02: Falhas na fundamentação das razões da escolha da Fundação de Apoio como executante de serviço contratado via dispensa de licitação.

No processo de dispensa de licitação identificado pelo nº [23057.006572.2021-85](#) (Campus Natal - Central), que deu origem ao contrato nº 184/2021 - PROAD/IFRN, restou insuficiente a exposição de motivos para a seleção da FUNCERN como executante do objeto do contrato. Embora o órgão de assessoramento jurídico tenha demandado a complementação do conteúdo do Projeto Básico, a unidade auditada não realizou ajustes significativos no documento, de modo a robustecer a justificativa apresentada. Ademais, observou-se que a documentação certificadora da capacidade técnica e reputação ético-profissional da Fundação de Apoio não foi submetida à análise crítica por parte da área técnica, novamente contrariando orientação do órgão de assessoramento jurídico.

Critério: Lei nº 8.666/93, art. 24, XIII e art. 26, parágrafo único; Súmula TCU nº 250.

CAUSA: Entendimento equivocado da unidade auditada no tocante à fundamentação das razões da escolha da Fundação de Apoio para a execução de projeto via dispensa de licitação.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Eis a manifestação do Campus Natal - Central acerca da contratação da FUNCERN:

Natal - Central: *Inicialmente vale destacar que a PROJU em períodos que se tem um grande número de processos em tramitação para emissão de pareceres, e devido ao tempo exíguo para o encaminhamento destes processos de contratação via dispensa de licitação, bem como visando dar celeridade a estes processos, emite parecer referencial que acaba apontando recomendações de pontos que já estavam justificados nos autos do processo. Nesses casos, a Administração sempre endossa a questão apontada em resposta ao parecer; na intenção de deixar clara que as recomendações sugeridas no parecer foram atendidas. Diante disso esclarecemos:*

Constam nos autos a justificativa para a contratação da FUNCERN conforme mencionado no Ofício N° 196/2021 - DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN:

“Considerando que a Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte – FUNCERN trata-se de uma pessoa jurídica sem fins lucrativos que visa apoiar as ações do IFRN, cujo objeto social engloba a prestação de serviços de produção, extensão e pesquisa nas áreas técnica, científica, administrativa e cultural, como finalidade primordial o apoio a ações deste IFRN, bem como a existência de um Plano de Trabalho a ser executado com recursos financeiros para aplicação específica, os quais foram disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, o que a faz se enquadrar na presente proposição, vez que na hipótese em comento se trata de contratação para gerenciamento e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão. Neste sentido, informamos que os valores elencados na planilha de composição de custos do Plano de Trabalho foram produzidos e estabelecidos com base nos valores de bolsas regulamentadas na Resolução 53/2021 - CONSUP/IFRN...”

Bem como ratificado no Projeto Básico no item 6.2:

“Considerando que a Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte – FUNCERN trata-se de uma pessoa jurídica sem fins lucrativos que visa apoiar as ações do IFRN, cujo objeto social engloba a prestação de serviços de produção, extensão e pesquisa nas áreas técnica, científica, administrativa e cultural, como finalidade primordial o apoio a ações deste IFRN, bem como a existência de um Plano de Trabalho a ser executado com recursos financeiros para aplicação específica, optou-se pela contratação da FUNCERN com base na Lei nº. 8.958/1994, Lei nº. 13.243/2016, Decreto nº. 7.423/2010 e no Decreto nº. 8.241/2014.”

E conforme recomendação do PARECER n. 00292/2021/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU, acrescida a informação complementar no Projeto Básico em seu item 6.3

Justifica-se a contratação da FUNCERN para o gerenciamento de recursos e execução do projeto visto que a Fundação tem inquestionável reputação ético-profissional e possui atestado de capacidade técnica com vinculação direta ao objeto a ser contratado.”

Neste sentido, conforme indicado no Plano de Trabalho assinado entre o IFRN e a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional, em seu tópico 7 que aponta que a execução dos créditos orçamentários serão realizados de forma “Descentralizada, por meio da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com entes federativos, entidades privadas sem fins lucrativos, organismos internacionais ou fundações de apoio regidas pela Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.”. Bem como no item 8 que autoriza a realização de despesas com custos operacionais necessários à consecução do objeto do TED, este pactuado com a Despesa Operacional e Administrativa (DOA).

Além do fato, como citado anteriormente, que a FUNCERN trata-se de uma pessoa jurídica sem fins lucrativos, cujo objeto social engloba a prestação de serviços de produção, extensão e pesquisa nas áreas técnica, científica, administrativa e cultural, como finalidade primordial o apoio a ações deste IFRN, bem como a

existência de um Plano de Trabalho a ser executado com recursos financeiros para aplicação específica, balizado na Resolução 53/2021 - CONSUP/IFRN que aprova e disciplina o relacionamento entre o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) e a Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte (FUNCERN), e estabelece os procedimentos operacionais, orçamentários e financeiros a serem observados mutuamente para a execução de projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação pelo IFRN, além da utilização da Lei n.º. 8.958/1994, Lei n.º. 13.243/2016, Decreto n.º. 7.423/2010, Decreto n.º. 8.241/2014, além do Art. 16, §3º, III, do Decreto n. 10.426/2020, verifica-se que o TED permite tal modalidade de execução, endossado pelo fato da FUNCERN ter reputação ético-profissional e possui atestado de capacidade técnica com vinculação direta ao objeto a ser contratado. Neste sentido, a Administração entende que todo o arcabouço trazido aos autos é suficiente para a justificativa de contratação da FUNCERN. [...]

Conforme já apresentado anteriormente a PROJU emitiu um parecer referencial que apontou recomendações de pontos que já estavam justificados nos autos do processo. Nesses casos, a Administração endossou a questão apontada em resposta ao parecer, bem como substituiu o servidor que fez a análise técnica, na intenção de deixar clara que as recomendações sugeridas no parecer foram atendidas. Diante disso esclarecemos:

A manifestação técnica sobre existência de capacidade técnica e reputação ético-profissional da FUNCERN, foi anexada aos autos pelo Termo 42/2021 - DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN, mesmo antes da análise da PROJU. Tão logo emitido o PARECER n. 00292/2021/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU, a Administração emitiu outra manifestação técnica por meio do Termo 46/2021 - DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN, neste assinado por servidor que não figura como beneficiário de bolsas no projeto, conforme solicitado no parecer. A Procuradoria, e conseqüentemente a Administração do Instituto, naquele momento, entendia que a análise da existência de capacidade técnica para a contratação da FUNCERN deveria ser realizada com base em atestados oriundo de contratos que tinham como escopo a execução de serviços de objetos correlatos, e que naquela situação os atestados anexados ao processo apresentavam essa vinculação, com a descrição clara em seu teor, a exemplo dos atestados de capacidade técnica emitidas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte (fl. 207), que descreve como ação realizada a regularização fundiária de 202 unidades habitacionais, bem como do segundo atestado (fl. 208) que aponta para a realização de regularização fundiária em diversos municípios do Rio Grande do Norte, perfazendo aproximadamente 25.382 unidades habitacionais; bem como dos atestados emitidos pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária da Prefeitura Municipal de Parnamirim, que atestam a execução de serviço especializado em assistência social, para assessoramento e execução das atividades/ações do Projeto.

Percebido em momento a posteriori que o termo da manifestação técnica sobre existência de capacidade técnica e reputação ético-profissional da FUNCERN poderia ser aperfeiçoado, a Administração melhorou sua análise com a complementação da informação do objeto do projeto ora executado, conforme pode ser visualizado no Termo 78/2022 - DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN do processo 23057.001692.2022-77.

Vale destacar que até este mês de maio de 2023 não havia nenhuma orientação sistêmica, quanto a utilização de modelos de termo de manifestação técnica sobre existência de capacidade técnica e reputação ético-profissional, assim a Administração entendia que o termo até então adotado no processo em questão era suficiente para a análise.

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA:

O processo de dispensa de licitação identificado pelo nº [23057.006572.2021-85](#) tem por objeto a contratação da Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte (FUNCERN) para o gerenciamento de recursos e execução do projeto intitulado ‘Regularização fundiária e capacitação em gestão de projetos de REURB: articulação entre o ensino, a pesquisa e a extensão levando dignidade a população das áreas urbanas no território potiguar’. Os recursos para fazer face à contratação provieram do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), realizou descentralização orçamentária para o Instituto, conforme Nota de Crédito 2020NC003360.

Em análise dos autos supracitados verificou-se que as razões da escolha da Fundação de Apoio, informadas no item 6 do Projeto Básico - PB (fls. 38-39), não restaram bem caracterizadas. Tanto que o teor da opinião emitida pela Procuradoria Jurídica no Parecer nº 00292/2021/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU parte da constatação de que os argumentos sustentados pelo IFRN seriam muito genéricos, portanto insuficientes para justificar a necessidade de contratação da FUNCERN, bem como a dispensa de licitação com fundamento no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93.

Como resultado da apreciação dos autos, o órgão de assessoramento jurídico demandou que fosse complementado o conteúdo do PB, com a indicação das razões específicas do caso concreto que fundamentaram a escolha da Fundação de Apoio como executante do objeto contratual, bem como demonstrando a plena

observância aos requisitos previstos na Lei de Licitações, notadamente o disposto no art. 26, parágrafo único.

A seu turno, a administração do *Campus* Natal - Central incrementou o teor do PB, fazendo constar o item 6.3 (abaixo) na sessão que tratou da justificativa de escolha da contratada:

6.3. Justifica-se a contratação da FUNCERN para o gerenciamento de recursos e execução do projeto visto que a Fundação tem inquestionável reputação ético-profissional e possui atestado de capacidade técnica com vinculação direta ao objeto a ser contratado.

À Auditoria Interna, a unidade argumentou que, em face da inserção do supracitado trecho no PB e da existência de outros elementos informativos, inclusive originalmente nos autos, a contratação direta da Fundação de Apoio nos termos do art. 24, VIII, restava devidamente justificada.

Ocorre que a informação adicionada ao PB não traz elementos novos à exposição dos motivos que levaram o IFRN a firmar contrato com a FUNCERN para execução do objeto. Até porque a inquestionável reputação ético-profissional da futura contratada é condição indispensável para caracterizar a hipótese de dispensa prevista no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666. Portanto, esse argumento, considerado isoladamente, não justifica o fato de o IFRN haver prescindido da realização do regular processo licitatório para contratar, de forma direta, a Fundação de Apoio como ofertante do serviço de regularização fundiária, com embasamento no citado dispositivo legal.

Resta ainda trazer à baila a questão da capacidade técnica da FUNCERN em executar o objeto contratual. Quanto a esse quesito ressalta-se que, embora tenha sido acostada aos autos uma série de atestados (fls. 201-217) com o fito de evidenciar a capacidade técnica da Fundação, a gestão do *Campus* não examinou criticamente tais documentos, motivo pelo qual foi questionada a respeito pela Procuradoria Jurídica.

O órgão de assessoramento jurídico demandou a emissão de nova manifestação, por meio da qual fosse promovida a análise crítica da documentação apresentada, com o fito de atestar nos autos a capacidade técnica da Fundação de Apoio, especificamente para o objeto a ser contratado. Outrossim, balizando-se na Súmula nº 250, do Tribunal de Contas da União, ainda requereu que fosse demonstrada a conexão, com o objeto do contrato, dos atestados de capacidade técnica. Eis o entendimento da Corte de Contas, prolatado na mencionada Súmula:

A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que **houver nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado**, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado. (**grifos nossos**)

Ocorre que a manifestação emitida após a análise jurídica, conforme Termo nº 46/2021 - DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN (fls. 335-336), possui teor idêntico ao da originalmente apresentada. Sendo que o supracitado termo apenas menciona o rol de documentos apresentados pela contratada para atestar a sua capacidade técnica e reputação ético-profissional, prescindido de uma análise mais acurada e detalhada acerca do conteúdo dos documentos e de sua conexão com o objeto contratado.

Em resposta à Auditoria Interna, o representante da Diretoria de Administração do *Campus* Natal - Central (DIAD/CNAT) sustentou opinião no sentido de que os atestados apresentados seriam suficientes para demonstrar a capacidade técnica da FUNCERN em executar o projeto de regularização fundiária, tendo em vista que tais atestados seriam oriundos de contratos celebrados com outros entes públicos para a execução de serviços de mesma natureza, possuindo, dessa forma, vinculação com o objeto contratado. O texto ainda traz a lume dados quantitativos relativos às unidades habitacionais alvo de regularização fundiária nos ajustes celebrados com outros entes públicos, *in verbis*:

[...] naquela situação os atestados anexados ao processo apresentavam essa vinculação, com a descrição clara em seu teor, a exemplo dos atestados de capacidade técnica emitidas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte (fl. 207), que descreve como ação realizada a regularização fundiária de 202 unidades habitacionais, bem como do segundo atestado (fl. 208) que aponta para a realização de regularização fundiária em diversos municípios do Rio Grande do Norte, perfazendo aproximadamente 25.382 unidades habitacionais; bem como dos atestados emitidos pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária da Prefeitura Municipal de Parnamirim, que atestam a execução de serviço especializado em assistência social, para assessoramento e execução das atividades/ações do Projeto.

Nesse sentido, embora não tenha demonstrado o mesmo empenho no momento da instrução processual, percebe-se que a unidade auditada, em sua resposta à Auditoria Interna, envidou esforço para imprimir certa criticidade na análise da documentação disponibilizada nos autos de dispensa licitatória, no intento de atestar que

a Fundação de Apoio detém capacidade técnica para responsabilizar-se por um projeto de regularização fundiária. Buscou ainda demonstrar a ocorrência de nexos entre os atestados apresentados e o objeto do contrato.

Isso posto, tal como foi evidenciado na resposta dada à Auditoria Interna, é necessário que seja provida a adequada certificação da capacidade técnica e reputação ético-profissional da contratada quando da instrução de futuros processos de dispensa com fundamento no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93. Tal certificação deve se dar com base em documentação que possua nexos com o objeto do contrato, a qual deve ser alvo de análise crítica por parte da área técnica, de sorte a atestar a observância aos requisitos previstos na Lei 8.666/93 e demais regulamentos aplicáveis. Destarte, restarão explicitadas, de modo claro e inequívoco, as razões que respaldam a adjudicação do objeto contratado à Fundação de Apoio, justificando, assim, a própria situação de dispensa licitatória.

Cabe à Diretoria de Administração do Campus Natal - Central:

Recomendação: Nos processos de dispensa licitatória que visam à contratação da Fundação de Apoio, exigir a disponibilização de atestados de capacidade técnica que demonstrem nexos com o objeto do contrato a ser celebrado, os quais devem, necessariamente, ser submetidos à análise crítica por parte da área técnica.

5.1.1.5 CONSTATAÇÃO Nº 03: Contratação de empresa para a oferta de treinamento de pessoal, mediante inexigibilidade de licitação, sem que restasse devidamente comprovada nos autos a natureza singular do serviço prestado.

No processo de inexigibilidade de licitação identificado pelo nº [23425.001000.2021-74](#), por meio do qual houve o custeio da oferta de treinamento/capacitação direcionado aos servidores do Campus São Gonçalo do Amarante, conforme Nota de Empenho nº [2021NE000118](#), não foram apresentados elementos informativos capazes de caracterizar, de forma inequívoca, a singularidade do serviço ofertado.

Critério: Lei 8.666/93, art. 25, II c/c art. 13, VI; Súmula TCU nº 252/2010; Acórdão 1.038/2011 – TCU Plenário; Orientação Normativa AGU nº 18/2009.

CAUSA: Improriedade motivada por falhas no cumprimento, pela equipe de planejamento da contratação, dos requisitos legais que autorizam a inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Manifestação do Campus São Gonçalo do Amarante acerca do processo de inexigibilidade de licitação identificado pelo nº [23425.001000.2021-74](#):

Após solicitação da ETLIC no PARECER n. 00852/2021/NLC/ETRLIC/PGF/AGU, foi incluída a informação de que o curso em questão é único, feito sob medida para o IFRN - Campus São Gonçalo do Amarante, conforme item 5.4 do PB. Informo que a empresa é referência em BIM (Building Information Modeling ou Modelagem da Informação da Construção) na região. O curso foi ofertado pela instrutora Rani de Moraes, que presta o serviço de forma exclusiva para a empresa. Tais artefatos levaram a comissão ao entendimento da natureza singular do objeto.

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA:

Em face da ocorrência de inviabilidade de competição, a Lei de Licitações (art. 25) autoriza que o procedimento licitatório seja declarado inexigível, em especial nos casos envolvendo a oferta dos serviços técnicos especializados elencados no art. 13. Para tanto, a Administração deve demonstrar a notória especialização do prestador de serviço, bem como a natureza singular do objeto a ser contratado (art. 25, II). A Súmula nº 252, do Tribunal de Contas da União, reforça esse entendimento aos dispor nos seguintes termos:

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

O processo de nº [23425.001000.2021-74](#) foi instruído visando à contratação de treinamento de *softwares* Autodesk para a aplicação docente em edificações. Trata-se, pois, de um típico caso de serviço técnico que figura dentre aqueles enumerados no art. 13 da Lei 8.666/93 (inciso VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal), que admite contratação mediante inexigibilidade, consoante previsto no art. 25, inciso II, da citada norma. Resta examinar se o processo evidencia claramente o atendimento aos demais requisitos autorizatórios da

inexigibilidade.

Quanto à notória especialização do prestador de serviço, o conteúdo do PB elucida que a futura contratada possuía autorização para atuar em treinamentos de *software* Autodesk, possuindo um quadro de profissionais especializados em BIM (*Building Information Modeling*), com mais de 10 (dez) anos de experiência docente e prática em se tratando de programas computacionais dessa espécie. Ainda acrescenta que a companhia se configura como “uma das maiores referências em treinamentos oficiais Autodesk no Brasil” (Projeto Básico, folha 203). Ante o exposto, entende-se que o requisito da notória especialização do prestador restou devidamente justificado nos autos. Vale salientar que o órgão de assessoramento jurídico corroborou esse entendimento em seu parecer.

No que concerne à singularidade do serviço, a gestão da unidade auditada argumentou no PB que o prestador de serviço atendia a tal requisito, pois o treinamento contratado havia sido concebido “sob medida para o IFRN – *Campus* São Gonçalo do Amarante”, visto que para contratar essa capacitação com outras empresas do ramo, haveria de se optar pela oferta de forma parcelada, para assim “atender ao objetivo final da soma das capacitações” (Projeto Básico, item 5.4, folha 203 dos autos).

A análise da justificativa apresentada no PB permite concluir pela insuficiência dos argumentos apresentados para justificar a singularidade do objeto, uma vez que enfatiza, unicamente, a questão da customização do serviço, ou seja, a adequabilidade do treinamento contratado às necessidades e/ou características do *Campus* contratante. Ou seja, o fato de o programa de treinamento de pessoal ter sido pensado e executado “sob medida” para o *Campus*, por si só, não possui o condão de justificar a natureza singular do objeto, visto não ser improvável que outras empresas do ramo pudessem ofertar treinamento *in company* com a temática pretendida, adequando o respectivo programa às peculiaridades locais.

Segundo entendimento do TCU, a singularidade do objeto somente se configura quando o serviço a ser contratado possui um “caráter incomum, que impossibilite, na prática, a fixação de critérios objetivos de comparação e, conseqüentemente, de competição mediante processo licitatório” (Acórdão 1038/2011 – TCU Plenário). Destarte, a natureza singular tem relação com características que individualizam o objeto, de modo que a sua execução resulta inviável para qualquer outra empresa ou profissional disponível no mercado.

O órgão de assessoramento jurídico, buscando respaldo no citado entendimento da Corte de Contas, ao examinar os autos do processo, considerou insuficientes os argumentos concernentes à defesa da singularidade do serviço contratado. Segundo o parecer jurídico, a natureza singular do objeto contratado não se resume à “simples conveniência relativa à localidade, momento de realização, periodicidade, modalidade (presencial, online, etc.), customização, etc.” (Parecer nº 00852/2021/NLC/ETRLIC/PGF/AGU, item 70, folha 187 dos autos).

Não obstante a recomendação exarada pela Procuradoria Jurídica, solicitando o aperfeiçoamento da justificativa apresentada no PB, no ponto que tratou da singularidade do objeto, não houve alteração substancial no conteúdo do documento após a apreciação jurídica. Desse modo, ao contrário do que sustentou o auditado em resposta a questionamento desta Auditoria Interna, persistiu a insuficiência nos argumentos apresentados pela unidade com o fito de comprovar a natureza singular do serviço prestado.

Cumprasse, em conformidade com o Acórdão 1038/2011 – TCU Plenário, que “sendo a contratação direta a exceção, não a regra, cabe ao administrador comprovar circunstanciadamente a presença dos elementos autorizativos”. No caso concreto examinado, somente restou configurada a presença de dois dos requisitos exigidos na legislação. Deveras, o objeto contratado trata-se de um serviço técnico que figura dentre aqueles enumerados no art. 13 do Estatuto das Licitações. Além disso, a empresa contratada possui notória especialização. Restou pendente apenas a caracterização da natureza singular do objeto.

Enfatiza-se, todavia, que a Orientação Normativa AGU nº 18/2009, com redação dada pela Portaria AGU nº 382, de 21 de dezembro de 2018, apresenta caminho alternativo para o enquadramento de serviço de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal no bojo de um processo de inexigibilidade licitatória, caso não satisfeitos os requisitos do art. 25, inciso II, da Lei de Licitações. Havendo elementos suficientes para comprovar a inviabilidade de competição, seja por “ausência de critério objetivo de seleção ou por exclusividade do objeto perseguido pela Administração”, a norma em comento orienta que a motivação legal se dê em conformidade com o *caput* do art. 25.

Sendo assim, recomenda-se que, em processos futuros de inexigibilidade instruídos com vistas à contratação de serviço técnico especializado, com fundamento no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, que seja providenciada a comprovação da observância plena aos requisitos da notória especialização do prestador e da singularidade do objeto contratado. Caso contrário e na hipótese de ficar demonstrada, de modo inequívoco, a inviabilidade de competição, priorize-se a motivação legal da contratação direta com base no *caput* do art. 25 da

Lei de Licitações.

Diretoria de Administração do Campus São Gonçalo do Amarante:

Recomendação: Adotar lista de verificação, visando certificar, nos processos de inexigibilidade com fundamento no art. 25, II, da Lei de Licitações, a observância plena aos seguintes requisitos: a) o objeto consiste em serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da Lei de Licitações; b) o serviço prestado possui natureza singular; e c) o prestador dispõe de notória especialização.

5.1.1.6 CONSTATAÇÃO Nº 04: Fundamentação insuficiente para celebração de contrato de outorga de espaço, via inexigibilidade licitatória, para funcionamento de agência bancária.

Critério: Constituição Federal, art. 173, §§ 1º e 2º; Lei nº 8.666/1993, art. 25, *caput*; Parecer nº 00014/2015/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 23079.001461/2013 14); Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201800625, da CGU.

CAUSA: A fragilidade deve-se à escolha da gestão institucional em evitar possíveis transtornos ocasionados pela eventual mudança da instituição bancária presente fisicamente no *Campus Natal - Central*, bem como ao entendimento de que a manutenção do serviço prestado à comunidade acadêmica configuraria motivo suficiente para justificar a inviabilidade de competição no caso concreto.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Manifestação do *Campus Natal - Central* acerca dos elementos que motivam a escolha da instituição bancária (Caixa Econômica Federal) para a cessão de espaço nas dependências institucionais:

[...]

Todavia, após uma leitura mais focada, percebe-se que os itens estão repetidos e iguais ao que constava no Projeto Básico ([Relatório 17/2021-CONC/DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN](#)), embora, as justificativas tenham sido consideradas de maneira parcial.

*Dessa forma, busca-se a complementação da motivação aos pontos levantados no item 24, visto que as considerações anteriores do referido Parecer já apontavam para a possibilidade da Inexigibilidade de Licitação e para isso, utilizaremos, em um primeiro momento o próprio Parecer para complementar tais justificativas, pois ele já aponta caminhos que podem ser seguidos para atendimentos das proposições. Conforme leciona Marçal Justen Filho (in *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 341):*

Há uma primeira espécie que envolve a inviabilidade de competição derivada de circunstâncias atinentes ao sujeito a ser contratado. A segunda espécie abrange os casos de inviabilidade de competição relacionada com a natureza do objeto a ser contratado.

Na segunda categoria, podem existir diversos sujeitos desempenhando a atividade que satisfaz a necessidade estatal. O problema da inviabilidade de competição não é de natureza numérica, mas se relaciona com a natureza da atividade a ser desenvolvida ou de peculiaridade quanto à própria profissão desempenhada. Não é viável a competição porque características do objeto funcionam como causas impeditivas.

Nessa linha de pensamento, a inviabilidade de competição se ampara na segunda categoria, em que não é meramente de natureza numérica, mas se relaciona com a atividade a ser desenvolvida ou peculiaridade quanto à própria profissão desempenhada. Nestes termos, a Caixa Econômica Federal desenvolve atividades peculiares como componente do Sistema Financeiro Habitação criado em 1964 através da Lei n.º 4.380/64 e ainda ela é o Agente Operador do FGTS, modalidade de serviços muito utilizada pelos funcionários terceirizados que fazem conferências mensais dos seus recolhimentos de FGTS bem com nos termos dos contratos de locação de mão de obra das contratadas, apresentando, assim, características próprias ou “exclusivas” de desempenho de suas atividades, ou seja, justifica-se pelas características e peculiaridades do objeto pretendido pela Administração. Acrescenta-se a isso os fatos de ordem prática que serão apresentados neste esclarecimento.

Ressalte-se ainda que o Art. 79, § 3º do Decreto n. 9760/46 versa que:

“Havendo necessidade de destinar imóvel ao uso de entidade da Administração Pública Federal indireta, a aplicação se fará sob o regime da cessão de uso. ([Incluído pela Lei nº 9.636, de 1998](#)).

Parágrafo único. As atividades previstas neste artigo destinar-se-ão ao atendimento das necessidades do órgão cedente e de seus servidores”.

Nesse sentido e levando a situação fática e da análise do caso, apresentamos elementos concretos que

inviabilizaram a competição e ratificam que tais atividades da cessionária atendem a necessidade do órgão e de seus servidores, conforme a seguir:

- a. *Cerca de 80% do público alvo (servidores, alunos, funcionários terceirizados e prestadores de serviços), sobretudo, os servidores deste Campus Natal-Central **possuem contas correntes e poupança** na Caixa Econômica Federal (CEF), eles recebem salários e proventos, bem como bolsas e demais pagamentos via CEF **atendendo a necessidade de seus servidores**, assim como os funcionários da Fundação de Apoio ao IFRN (FUNCERN) e da Associação de Servidores do IFRN (ASIFRN), que se localizam dentro do campus, ressaltando o grande número de aposentados que apresentam dificuldades com os bancos privados e digitais e já possuem **um longo e bom relacionamento com a CEF**, o que em princípio denota que esta instituição melhor atende aos objetivos dos seus servidores, alunado, parceiros e colaboradores.*
- b. *Outro ponto merece atenção: o Banco do Brasil (BB), no decorrer dos anos anteriores, apenas instalou um Caixa Eletrônico no âmbito do Campus Natal-Central mesmo sendo solicitada a instalação de uma agência e caso concordasse, seriam efetuados os devidos trâmites legais, porém, não se obteve êxito. Destacamos ainda que no decorrer do tempo em que tal ponto permaneceu no Campus Natal-Central ocorreu um assalto com explosão ao Caixa Eletrônico instalado, levando o BB a se retirar definitivamente do Campus não demonstrando mais interesse em retornar a oferecer os serviços anteriormente ofertados tampouco a instalação de uma agência.*

Desse modo, a inviabilidade de competição se dá do ponto de vista dos fatos concretos/práticos e do ponto de vista legal, conforme explanado.

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA:

Como bem pontuou a unidade auditada em sua manifestação, de acordo com o magistério de Marçal Justen Filho (2008)¹, há dois pressupostos básicos cujo atendimento no caso concreto revela a inexistência de condições de competitividade no mercado, afastando a exigência de certame licitatório. O primeiro se relaciona com a ausência de multiplicidade de sujeitos aptos a executar o objeto almejado pela Administração. O segundo diz respeito a peculiaridades do próprio objeto pretendido, que atuam como fatores impeditivos da competição.

Assim, para configurar a inviabilidade competitiva e, com isso, desobrigar-se da realização de licitação na situação fática que se apresenta concretamente, a Administração Pública deve demonstrar o atendimento de, ao menos, um dos pressupostos supracitados. Como consectário do exposto, autoriza-se a realização do procedimento de inexigibilidade licitatória previsto no art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993.

No processo de nº [23057.003708.2021-03](#), que originou o contrato de outorga de espaço identificado pelo nº 121/2021, celebrado com a Caixa Econômica Federal (CEF), a gestão do **Campus Natal - Central** se propôs a demonstrar a inviabilidade de competição, no âmbito do correspondente Projeto Básico (PB), como forma de fundamentar a inexigibilidade de licitação. Eis os argumentos apresentados:

2.1. O presente termo inexigirá licitação com base no artigo 25, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, uma vez que se destina a conceder o uso de bem imóvel a outra entidade da administração pública – a Caixa Econômica Federal – cujos serviços de apoio administrativo e funcional ao Órgão e aos seus servidores são de interesse público e considerável vantajosidade por já se encontrar atualmente instalado e em plena operação (evitando assim gastos desnecessários com a instalação de um posto de outra denominação bancária), o que caracteriza a inviabilidade de competição.

2.2. A presente concessão se justifica também pela demanda do *campus* pelo estabelecimento bancário apta a suprir as demandas e necessidades da comunidade acadêmica (docentes, discentes e servidores técnicos administrativos), os funcionários terceirizados, prestadores de serviços e da comunidade externa a prestação de serviços adequadas e próxima aos locais de aula ou ambientes de trabalho, garantindo o bem-estar dos mesmos. Ademais, o Posto de Atendimento Bancário da CEF realiza serviços de grande comodidade e facilidade aos servidores que não podem ser realizados nos terminais eletrônicos instalados no *campus* Natal-Central. (Projeto Básico, fls. 97-103)

Percebe-se que, em um primeiro momento, a unidade gestora buscou justificar a incidência de inexigibilidade de licitação para o caso em análise no fato de a CEF integrar a Administração Pública. Tal argumento não encontra amparo legal, tendo em vista a vedação expressa na Constituição Federal (art. 173, §§ 1º e 2º) quanto à concessão às instituições públicas que exploram atividade econômica – como é o caso da CEF –, de privilégios ou regime jurídico-obrigacional diversos daqueles que se aplicam às empresas privadas, justamente em decorrência da sujeição daquelas entidades ao regime próprio da iniciativa privada, inclusive

quanto aos direitos e obrigações de ordem civil, comercial, trabalhista e tributária. Tal entendimento foi reforçado pela Procuradoria Geral Federal em sede do Parecer nº 00014/2015/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 23079.001461/201314).

Ademais, observou-se que a unidade gestora também buscou justificar sua opção pela inexigibilidade na suposta ocorrência de gastos desnecessários em caso de necessidade de instalação de agência com nova denominação bancária. Tal argumento também não configura motivo hábil para afastar a realização do certame licitatório, uma vez que se fundamenta em aspecto intrínseco à gestão da entidade cessionária do espaço (CEF). Com efeito, os custos relacionados à estruturação do espaço outorgado ficariam a cargo da futura cessionária e haveriam de ser previstos por ela, no âmbito de processo licitatório eventualmente instaurado.

Desse modo, os argumentos apresentados pela unidade gestora revelam-se insuficientes para motivar a inexigibilidade licitatória, entendimento esse sustentado pela PROJU ao analisar os autos. A manifestação jurídica recomendou que fossem explicitados os motivos que fariam com que a “seleção de outra instituição financeira não atenderia à finalidade e ao interesse pretendidos com a presente cessão de uso”. Outrossim, ainda sugeriu que fossem especificados que tipos de serviços, dentre os citados no PB, somente poderiam ser executados pela entidade bancária então ocupante de espaço localizado nas dependências do *Campus*, e não por outra entidade (Parecer nº 236/2021/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU, item 24).

Como exposto anteriormente, a unidade gestora não providenciou os ajustes recomendados pela Procuradoria Jurídica. À Auditoria Interna, reconheceu que a fundamentação da inexigibilidade, apresentada na versão final do PB (fls. 97-103), ainda se mostrava insuficiente. Tanto que a resposta do auditado foi elaborada na perspectiva de complementar a motivação para a escolha da CEF como entidade cessionária do espaço outorgado.

O exame da manifestação ofertada permitiu constatar que o núcleo do argumento tecido pela unidade auditada se baseia na existência de suposto relacionamento já consolidado entre a comunidade acadêmica do *Campus* Natal - Central e a referida instituição bancária. Em sua resposta, a gestão da unidade apontou que cerca de 80% do público-alvo (servidores, alunos, funcionários terceirizados e prestadores de serviços), sobretudo os servidores ativos, possuíam contas corrente e poupança na CEF.

Nesse sentido, a pretendida manutenção da agência no *Campus* atenderia ao propósito de prover as necessidades desse público, no tocante ao recebimento de salários pelos servidores ativos e colaboradores terceirizados, de proventos de aposentadoria por inativos, de bolsas pelo corpo estudantil e outras demandas de pagamento pela comunidade interna e externa. A manutenção da agência da Caixa evitaria transtornos decorrentes da troca de vínculos já consolidados, caso outra agência de denominação bancária diversa viesse a se estabelecer no espaço cedido.

Em que pese ser razoável a justificativa do interesse em manter agência da referida instituição financeira nas dependências do *Campus*, convém pontuar, em conformidade com opinião já manifesta pela Controladoria-Geral da União (CGU) acerca de situação fática análoga², que eventual procedimento licitatório poderia resultar na instalação de novo posto bancário com potencial para oferecer mais benefícios à comunidade acadêmica por via da redução de taxas.

Insta ainda ressaltar que o fato de o Banco do Brasil, especificamente, não mais manifestar interesse em estar presente fisicamente no *Campus*, como enfatizado pelo auditado em sua resposta, não configura motivo plausível para justificar a inviabilidade de competição, haja vista ser plenamente possível que outras instituições bancárias demonstrem interesse em ocupar o espaço, algo que somente poderia ser dimensionado caso fosse realizado o certame licitatório.

Caso prospere o argumento da inviabilidade de competição, com fundamento nos vínculos da comunidade acadêmica com a entidade cessionária, sugere-se detalhar melhor, nos autos de futuras inexigibilidades licitatórias, as informações sobre tais vínculos, a partir da demonstração dos quantitativos de usuários de contas bancárias junto à CEF, dentre aqueles que integram a comunidade acadêmica. Para robustecer a justificativa, sugere-se ainda o reporte de informações sobre o quantitativo de discentes que mantém conta na agência da CEF presente no *Campus*, bem como de servidores ativos e inativos, caso possível.

Por fim, como forma de subsidiar a formalização da outorga de espaço destinado ao funcionamento de agência bancária, contemplando os ajustes aqui propostos, recomenda-se a realização de estudo técnico por parte do *Campus* Natal - Central, objetivando verificar a viabilidade de realização de certame licitatório e, caso comprovada a inviabilidade de competição, evidenciar no estudo as razões que fundamentam eventual inexigibilidade licitatória para atender a finalidade perseguida pela Instituição.

Cabe à Diretoria de Administração do *Campus* Natal - Central:

Recomendação: Realizar estudo técnico com vistas a verificar a viabilidade de certame licitatório para outorga

do espaço atualmente ocupado pela Caixa Econômica Federal ou, na hipótese de inexigibilidade, demonstrar adequadamente no estudo a inviabilidade de competição, de sorte a justificar a celebração de contrato diretamente com a mencionada instituição bancária.

5.1.1.7 CONSTATAÇÃO Nº 05: Ausências ou inconformidades documentais relacionadas à etapa de planejamento da contratação.

Durante os trabalhos de análise documental, constatou-se que alguns dos processos examinados não contemplaram, de forma integral, a documentação que materializa a etapa de planejamento da contratação, a exemplo do Documento de Oficialização da Demanda (DOD), dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e do Mapa de Riscos. Ainda foram detectadas inconformidades documentais relativamente ao que preconiza a IN nº 5/2017 – SEGES/MPDG (Art. 20). O Quadro 4 detalha as ocorrências verificadas no curso dos exames auditoriais:

Quadro 4 – Ausências e inconformidades documentais constatadas na análise processual.

Unidade Auditada	Nº Processo Examinado	Achado de Auditoria
Natal - Central	23057.006572.2021-85	Não foram acostados aos autos os seguintes documentos: a) portaria de designação da equipe de planejamento da contratação; b) Documento de Oficialização da Demanda (DOD); c) Estudos Técnicos Preliminares (ETP); e d) Mapa de Riscos.
	23421.003072.2021-96	
Reitoria (PROAD)	23421.002557.2021-62	O Projeto Básico não foi assinado por agentes integrantes da equipe de planejamento, nem mesmo aprovado pela autoridade competente.
	23421.002739.2021-33	Não foi apresentado o documento de designação da equipe de planejamento da contratação.
		O DOD foi acostado aos autos em forma de minuta e apresenta lapsos informacionais, além de não conter a assinatura dos agentes responsáveis pela sua elaboração.

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna.

Critério: IN nº 5/2017 - SEGES/MPDG, art. 20, I-III; art. 21, inciso I c/c art. 24, *caput*; art. 22, *caput*; IN nº 40/2020 – SEGES/ME, art. 8º, I; Decreto nº 7.423/2010; Acórdão nº 3215/2016 – TCU Plenário.

CAUSA: Entendimento equivocado dos responsáveis pela instrução processual acerca do cumprimento das exigências legais relacionadas ao planejamento da contratação.

MANIFESTAÇÃO DAS UNIDADES EXAMINADAS:

Manifestação do **Campus Natal - Central** no tocante aos processos nº [23057.006572.2021-85](#) e [23421.003072.2021-96](#).

[...] a Administração cumpriu todas as formalidades indispensáveis para a regularidade da contratação direta, demonstrando os requisitos necessários para a contratação de acordo com a Legislação Federal. As orientações preliminares do art. 38 da Lei nº 8.666/93, que estipula os requisitos genéricos para a regularidade do processo de licitação, foram cumpridos, bem como a possibilidade de execução descentralizada conforme art. 16, §3º, III, do Decreto n. 10.426/2020, por meio do TED que permite tal modalidade de execução; autorização devidamente motivada pela Direção-Geral do Campus Natal-Central; juntada das certidões de regularidade fiscal da FUNCERN; elaboração do Projeto Básico e atendimento dos demais requisitos legais de um projeto a ser executado por fundação de apoio, elencados no §1º do art. 6º do Decreto nº 7.423/2010.

Neste sentido, considerando que para a referida contratação utiliza-se o Decreto nº 7.423/2010, e que no §1º do art. 20º da I.N. nº 05/2017- SEGES/MPDG, cita que: “As situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação, no que couber”.

Salientamos que a referida IN trata sobre a contratação de serviços sob o regime de execução indireta, assim não há obrigatoriedade de elaboração de a) Documento de designação da equipe de planejamento da contratação; b) Documento para a Formalização da Demanda; c) Estudos Preliminares; e d) Mapa de Riscos, visto que a Administração conjuntamente com a PROJU entende que todas as formalidades foram cumpridas.

Reitoria (PROAD): Apesar de ter sido questionada por meio da SA nº 1/2023 - CONSE/AUDFE/RE/IFRN

(processo nº 23139.000606.2023-80), a PROAD não emitiu manifestação a respeito do fato ora constatado.

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA:

Segundo a IN nº 5/2017 – SEGES/MPDG, constituem-se como etapas necessárias ao planejamento da contratação: a) os estudos preliminares; b) o gerenciamento de riscos; e c) a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico. A norma ainda estabelece a necessidade de elaboração, pelo setor requisitante do serviço, do Documento para a Oficialização da Demanda (DOD), a partir do qual serão estruturados os estudos técnicos preliminares por parte da equipe de planejamento (art. 21, inciso I, c/c art. 24, *caput*).

Após receber o documento que oficializa a demanda, caberá a autoridade competente do órgão/entidade contratante indicar servidor ou compor equipe de servidores para atuar no planejamento da contratação, formalizando a sua escolha por meio de documento hábil (art. 22, *caput*). Toda a documentação que materializa cada um dos procedimentos de planejamento da contratação, via de regra, deve ser apresentada tanto na aquisição de serviços mediante regular procedimento licitatório, quanto nas situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade licitatória, no que couber.

Partindo desse entendimento, a Auditoria Interna, quando da análise de processos de dispensa de licitação instruídos no **Campus Natal - Central**, verificou falhas na instrução processual, decorrentes da ausência nos autos dos documentos materializadores da fase de planejamento da contratação (DOD, ETP, Mapa de Riscos, etc.).

A princípio, é pertinente destacar que não assiste razão ao auditado para o argumento da suposta inaplicabilidade das regras dispostas na IN nº 5/2017 – SEGES/MPDG às contratações firmadas entre o IFRN e a FUNCERN. Em que pese o fato de os ajustes contratuais dessa natureza possuírem disciplinamento próprio, regido pelo Decreto nº 7.423/2010, isso não autoriza a desconsideração dos trâmites exigidos nos regulamentos aplicáveis aos contratos administrativos em geral.

Com efeito, são poucas as exceções definidas na IN nº 05/2017 – SEGES/MPDG em que se dispensa o cumprimento integral das etapas do planejamento da contratação. Salvo o procedimento de gerenciamento de riscos relativo à fase de gestão contratual, desobriga-se a realização dos estudos preliminares e da gestão de riscos atrelada ao planejamento contratual, nos seguintes casos:

- a. Em se tratando de contratações de serviços que se enquadram nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/93, conforme preceitua o §2º, alínea ‘a’, do art. 20 da IN 5/2017
- b. Nas contratações motivadas por critério emergencial ou decorrentes de calamidade pública, previstas no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, bem como nas contratações de remanescentes de obras, serviços ou fornecimentos, em consequência de rescisão contratual, previstas no art. 24, inciso XI, do citado normativo.

Outrossim, ficam dispensados de todas as etapas que materializam o planejamento da contratação, à exceção do gerenciamento de riscos relacionado à gestão do contrato, os ajustes envolvendo a prestação continuada de serviços, passíveis de sucessivas prorrogações, caso tenham a sua vigência renovada, tal como preconiza o §3º, do art. 20 da IN 5/2017. Tendo em vista a importância atribuída aos ETPs no encadeamento lógico do processo de contratação, convém tecer algumas considerações a respeito desse documento que, como antes informado, restou ausente nos processos instruídos no *Campus Natal - Central*.

De acordo com a IN 40/2020 – SEGES/ME (art. 1º, parágrafo único), a construção dos ETPs marca o início do planejamento da contratação, sendo esta a peça documental que “caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico”, na hipótese de se concluir pela viabilidade técnica da contratação.

Discorrendo acerca da importância dos ETPs para o correto encadeamento lógico do fluxo processual nas contratações públicas, Costa, Andrioli e Braga (2017, p. 43)³ admoestam que “[...] toda contratação deve ser precedida de projeto básico e que todo projeto básico é elaborado com base nos ETP”. Na percepção dos autores, a sequência temporal definida na legislação que disciplina as contratações públicas é inaugurada pela elaboração dos ETPs, os quais servem de fundamento para a construção do projeto básico (ou termo de referência), instrumento que embasará a respectiva contratação da obra, serviço ou fornecimento.

Sendo assim, via de regra, tanto as contratações de serviço precedidas de licitação, como aquelas que resultam de dispensa ou inexigibilidade licitatória, exigem a apresentação dos estudos preliminares. Por sinal, há jurisprudência já consolidada no Tribunal de Contas da União apontando a incontestável necessidade de que sejam realizados estudos técnicos. Exemplifica o acima exposto o teor do Acórdão nº 3215/2016 – TCU Plenário, que

determina o aperfeiçoamento das futuras contratações promovidas por determinado ente público, notadamente no tocante à elaboração de estudos técnicos com parâmetros mínimos adequados, com o propósito de identificar e mitigar os riscos envolvidos.

Para além da obrigatoriedade no tocante à apresentação dos ETPs, faz-se ainda necessário que, quando da construção dos estudos técnicos e dos demais instrumentos que consubstanciam a etapa de planejamento, observem-se algumas formalidades exigidas nos normativos aplicáveis. Quanto a esse aspecto, durante a análise processual foram identificadas algumas inconformidades documentais em processos instruídos na **Reitoria**, a saber:

- a. Processo nº 23421.002557.2021-62 – O Projeto Básico (PB) não foi assinado pelo agente responsável pela sua elaboração, tampouco aprovado pela autoridade competente, de modo que o documento carece de adequada formalização. Tal fato, inclusive, foi objeto de questionamento pelo órgão de assessoramento jurídico, no Parecer nº 00071/2021/PROC/PFE-INCRA-RN/PGF/AGU (fls. 121-132), não havendo o posterior saneamento da fragilidade apontada;
- b. Processo nº 23421.002739.2021-33 – O Documento de Oficialização da Demanda (DOD), o qual foi acostado aos autos sob a forma de minuta, apresenta lapsos informacionais e não foi assinado pelos agentes responsáveis pela sua elaboração. Outrossim, não consta nos autos a portaria designativa da equipe de planejamento da contratação.

Conclui-se, portanto, que em ambos os processos examinados ocorreram falhas de cunho formalístico que, caso venham a ser identificadas em ocasiões futuras, devem ser prontamente sanadas antes da efetivação da contratação direta. Sobre o PB, é pertinente destacar que a elaboração desse importante instrumento de planejamento é de responsabilidade do setor requisitante do serviço a ser contratado (art. 29, §2º da IN nº 5/2017). O Projeto deve ser assinado pelo(s) responsável(is) pela sua elaboração – no caso, os integrantes da equipe de planejamento – e aprovado pela autoridade competente, de modo que possa ser identificada a autoria, bem como configurada a aprovação do documento e, com isso, possa surtir os efeitos esperados

Cabe à Pró-Reitoria de Administração:

Recomendação nº 01: Expedir orientação formal às unidades do IFRN visando promover a integral observância aos trâmites referentes ao estágio de planejamento da contratação previstos na IN nº 5/2017 – SEGES/MPDG (art. 20, I-III), nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Cabe à Diretoria de Administração do Campus Natal - Central:

Recomendação nº 02: Observar integralmente os trâmites relacionados ao planejamento da contratação previstos na IN nº 5/2017 – SEGES/MPDG (art. 20, I-III), no âmbito dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Caso contrário, motivar eventual inobservância nos autos.

5.1.1.8 CONSTATAÇÃO Nº 06: Inobservância imotivada das proposições do órgão de assessoramento jurídico.

No âmbito dos processos de licitação auditados, ocorreram sucessivas falhas instrutórias e inconformidades documentais, a exemplo de ausências de documentos que embasam o gerenciamento de riscos e omissão de cláusulas essenciais à execução contratual. No entanto, mesmo depois de serem demandadas pela PROJU, as unidades auditadas não realizaram os ajustes necessários nos autos, de modo que restou caracterizado o descumprimento reiterado e imotivado de recomendações exaradas nos pareceres emitidos pelo órgão de assessoramento jurídico.

Critério: Lei nº 9.784/1999, art. 50, inciso VI.

CAUSA: Fragilidades nos controles internos decorrentes da falta de correção das falhas apontadas pelo setor jurídico.

MANIFESTAÇÃO DAS UNIDADES EXAMINADAS:

a) Manifestações das unidades auditadas a respeito dos descumprimentos de proposições emanadas do órgão de assessoramento jurídico:

Campus João Câmara: [...] despacho motivado encontra-se no documento Despacho 39/2020 - DG/JC/RE/IFRN (folha 123 do arquivo eletrônico)

O teor da minuta de contrato é feito de acordo com as mesmas definições adotadas no Termo de Referência. Conforme o TR (folha 157- 158 do arquivo eletrônico): 1.5 O prazo de vigência do contrato é indeterminado, contado a partir de 31 de março de 2020, prorrogável na forma do art. 57, § I, da Lei 8.666, de 1993. Comprometendo-se, nesse caso, a cada exercício financeiro, juntar a estimativa de consumo e a existência de

previsão de recursos orçamentários. 5.1.1. A contratação em questão deverá ter sua vigência por prazo indeterminado, conforme preconiza a Orientação Normativa nº36/2011, da Advocacia-Geral da União, iniciando sua execução a partir de 31 de março de 2020.” 5.1.2. O serviço é de natureza continuada pelo fato de ser serviço essencial e sua interrupção causa prejuízo as atividades acadêmicas e administrativas realizadas pelo IFRN Campus João Câmara. E ainda, o que consta a ORIENTAÇÃO NORMATIVA No 36, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2011[...].

Campus São Gonçalo do Amarante: Conforme CDO 215/2021 - COPLAV/PRODES/RE/IFRN presente nos autos e Nota de Dotação nº 2021ND000083, tal contratação suporta a despesa Presente nos autos, o Plano de Desenvolvimento de Pessoas do IFRN | 2021 disponível publicamente em no sítio do IFRN. Nele tem o rol de elementos necessário na Manifestação Técnica dos Planos de Desenvolvimento de Pessoas. Também no Projeto de ação de desenvolvimento de pessoas | IFRN 2021, traz a adequabilidade do curso ao PDP 2021.

Campus Natal - Central: Sobre o índice utilizado nos contratos administrativos, sobretudo, os de concessão/cessão de uso, aluguéis, a Administração Pública utiliza-se em regra do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), conforme percebemos no item 3.3 do Projeto Básico (Relatório 19/2021-CONC/DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN), a seguir destacado:

“3.3. A remuneração pelo uso do imóvel será reajustada de acordo com o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), a cada 12 (doze) meses, ou por outro índice que vier substituí-lo, a contar da data da assinatura do Termo de Cessão de Uso”. Neste sentido, a Administração optou pela permanência do Índice por ser de conhecimento amplo que o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), calculado mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV), tradicionalmente é considerado o principal índice utilizado para o reajuste de aluguéis no Brasil.

Ressalte-se que este foi o índice utilizado no contrato n.º 121/2021-PROAD/IFRN, conforme Cláusula Quinta – Do Reajuste de Preços, item 5.1, transcrita a seguir: 5.1. O valor deste Termo de Contrato de Cessão de Uso deverá ser reajustado, com base no Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), acumulado nos últimos 12 (doze) meses, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano contado da assinatura do presente contrato ou do último reajuste, na forma estatuída no Decreto nº 2.271, de 1997, nas disposições aplicáveis da Instrução Normativa SEGES/MPDG n. 5, de 2017, e demais regras estabelecidas no Projeto Básico, anexo deste Contrato. O referido termo contratual foi assinado por ambas as partes (cedente e cessionária), dessa forma em nosso entendimento, houve anuência das partes, e neste sentido o índice apresentado na proposta do Banco foi desconsiderado, optando-se pela utilização do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) como mais adequado, conforme dito anteriormente.

Campus Nova Cruz: O Despacho Nº 47/2021-DG/NC/IFRN (dia 11/11/2021), assinado pelo Diretor Geral do Campus Nova Cruz, trata-se sobre a autorização motivada para a realização da dispensa de licitação. Tal despacho destaca ratifica alguns documentos anexados ao processo e principalmente autoriza e aprova a referida despesa. Antecipando algumas considerações que são emitidas pelo Jurídico nos casos de processos licitatórios, no último parágrafo do despacho, a Direção Geral já reforçou que a futura despesa estaria de acordo com a Lei complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), justificando a questão do aporte orçamentário para tal e que a contratação encontrava-se no planejamento institucional. Já o Despacho Nº 83/2021-DIAD/NC/IFRN (dia 01/12/2021), visou esclarecer algumas recomendações emitidas pelo parecer da ETRLIC. Em especial no item 24, o referido despacho somente destacou que tal recomendação já tinha sido esclarecido antecipadamente. Portanto, somente informou que tal recomendação encontrava-se Despacho Nº 47/2021-DG/NC/IFRN. Esta Diretoria entendeu que não havia mais necessidade de esclarecer uma informação que já se encontrava no processo, somente referenciou a resposta. Por fim, destaca-se que foi o Despacho Nº 83/2021-DIAD/NC/IFRN que preencheu todas as exigências do parecer n. 01169/2021/NLC/ETRLIC/PGF/AGU, conforme pode ser visto no processo. O Despacho Nº 47/2021-DG/NC/IFRN somente foi utilizado como referência para explicar que o item 24 do Parecer Jurídico foi atendido.

b) Manifestação das unidades acerca da falta de motivação para a inobservância de parecer jurídico:

Campus Ipanguaçu: Consta na NI Nº 2/2021 - DIAD/DG/IP/RE/IFRN a opção de manutenção do contrato com renovação automática citando a justificativa contida na Clausula 1.6 do termo de referência e da 13.1 da minuta contratual. Vale salientar que a minuta do contrato neste caso segue modelo disponibilizado pela contratante que é vistoriado e chancelado por este Instituto. A época, quando solicitada a minuta a Companhia de Energia com a possibilidade de Vigência Indeterminada, foi apresentado que naquele momento não estava sendo adotado contratos com essa opção. No mesmo período foram firmados o contrato nº 056/2021-PROAD/IFRN do campus Zona Norte e o contrato nº 60/2021 - PROAD/IFRN de Cidade alta que tem a mesma modalidade de vigência automática. Ademais, no item 59 do PARECER n. 00386/2021/NLC/ETRLIC/PGF/AGU esta sendo apresentada a vigência indeterminada como uma opção "Nesses termos, a Administração fica

autorizada a optar por firmar o contrato com vigência indeterminada". E a comissão de contratação e a Gestão optou por manter a renovação automática limitada aos 60 meses com possibilidade de avaliação e ajuste da demanda ao cenário temporal de forma mais adequada e precisa no final desse período. Sem prejudicar a execução e fornecimento do serviço em questão.

Campus Natal - Central: Da leitura do parecer, entendemos que não havia a necessidade de anexação aos autos das justificativas complementares, tendo em vista que se tratava apenas de complementação e conforme explicitado anteriormente a parte legal/jurídica das motivações complementares já constavam no próprio parecer. Por oportuno, o fazemos de forma explícita através desta Resposta de Auditoria e nos comprometemos a canalizarmos mais atenção às recomendações da PROJU em todas suas especificidades. Conforme esclarecido nos pontos acima, todas as recomendações apontadas no PARECER n. 00292/2021/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU foram atendidas conforme o Despacho 146/2021 - DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN, e há elementos que os justificam e fazem parte dos autos.

Campus João Câmara: O atendimento das observações constantes no Parecer n. 00100/2020-NLC/ETRLIC/PGF/AGU, foram respondidas no Despacho 6/2020 - DIAD/DG/JC/RE/IFRN (folha 181 do arquivo eletrônico).

Reitoria: É necessário alertar, por oportuno, que os alunos encontram-se regularmente matriculados e adimplentes com as mensalidades. As letras "b" encontra-se no item 07 do Projeto Básico cujo teor integra o processo de contratação direta. As recomendações das letras "c" e "d" serão atendidas pelas Administração.

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA:

Na análise dos processos de contratação direta identificados pelos números de protocolo [23421.002557.2021-62](#) e [23139.000606.2023-80](#), instruídos no âmbito da **Reitoria**, foram observados eventos que fragilizam a instrução processual, tais como: a) ausência do Mapa de Riscos; b) ausência de documentos capazes de comprovar a efetivação do ato que reconhece a inexigibilidade; e c) ausência de cláusulas essenciais à execução contratual. Observou-se ainda que, embora o parecer jurídico tenha apontado a necessidade de ratificação da inexigibilidade pela autoridade superior, não foram encontrados nos autos documentos capazes de sanar a deficiência apontada. Quando questionada a respeito de tais fragilidades, a unidade examinada não emitiu manifestação.

No processo de nº [23134.000392.2020-49](#), instruído no **Campus João Câmara**, observaram-se descumprimentos de proposições emanadas do órgão de assessoramento jurídico, especialmente em se tratando da correção do trâmite processual para que contemple a motivação para a aprovação do Termo de Referência no documento que formaliza tal aprovação (fl. 177).

Em sua resposta, o setor auditado restringiu-se a apresentar o despacho nº 39/2020, de 12/03/2020 (fl. 182), que aprova o termo de referência, o estudo preliminar e o Mapa de Risco, bem como autoriza a contratação através de inexigibilidade de licitação. Contudo, inexistem elementos motivadores para a falta de cumprimento das recomendações emanadas do parecer jurídico.

A gestão do *Campus* ainda foi indagada acerca da duração do contrato, sendo necessário ressaltar que o artigo 57 da lei nº 8.666/1993 limita a sessenta meses a duração dos contratos de prestação de serviços continuados, desde que mantidas as condições de vantajosidade para a Administração. Entretanto, o setor explicitou nos Estudos Preliminares (fl. 109) os motivos que justificam a adoção do prazo indeterminado e comprovou a origem dos recursos e a previsão de gastos no valor de R\$ 72.000,00 (estimativa de consumo, sem delimitar, entretanto, o período) na folha 14 do processo.

No item 51, alínea *b* (fls. 130-131), o parecer jurídico faz referência à necessidade de compatibilização do texto do Termo de Referência no que se refere ao início da vigência do novo contrato, como também considera impraticável a previsão de prorrogação (artigo 57 da lei nº 8.666/1993), por tratar-se de ajuste contratual com vigência indeterminada (baseada na Orientação Normativa nº 36/2011). Contudo, observou-se que os ajustes recomendados não foram efetuados na versão final do Termo de Referência. A redação compatibilizada está presente somente no contrato da CAERN (fls. 196 e 197, item 10.1). No item 51 do Despacho 6/2020-DIAD/DG/JC/RE/IFRN, datado de 12/03/2020 (fl. 180), encontra-se a seguinte redação: "O despacho deverá ser, novamente, submetido à análise e aprovação motivada do Diretor Geral." Entretanto, não se observou a realização da mencionada medida.

No que tange ao processo de nº [23037.000444.2021-66](#), instruído no **Campus Ipanguaçu**, observou-se que, a despeito de a unidade ter sido instada a adotar o prazo indeterminado para a vigência do contrato nº 66/2021 - PROAD/IFRN, conforme proposto no parecer do órgão de assessoramento jurídico, foram mantidas as mesmas condições inicialmente previstas no termo de referência. Ou seja, a gestão da unidade optou por não realizar o ajuste requerido, prescindindo de motivar a sua decisão.

Em se tratando do **Campus São Gonçalo do Amarante**, observaram-se descumprimentos de proposições diversas emanadas do órgão de assessoramento jurídico. Contrariando os termos do parecer acostado aos autos do processo nº [23425.001000.2021-74](#), a unidade auditada não informou a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação. Tampouco demonstrou a adoção das providências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000). Outrossim, a unidade não demonstrou a ocorrência de manifestação técnica sobre a despesa a ser gerada com a ação de capacitação e sua adequabilidade em relação ao Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) do IFRN. Outrossim, não comprovou a divulgação na internet, de forma transparente e objetiva, das despesas efetuadas com ações de desenvolvimento de pessoas.

Em sua resposta, o setor apontou a presença nos autos do documento que materializa o PDP referente ao exercício de 2021 (fls. 30 a 63), o que não foi suficiente para esclarecer os questionamentos da Auditoria Interna. Salienta-se que o setor se omitiu quando instado a esclarecer a falta de motivação explícita para o descumprimento de proposições contidas no Parecer n. 00852/2021/NLC/ETRLIC/PGF/AGU (fl. 188, item 89). Os descumprimentos também ocorreram em se tratando do proposto nos itens 70 e 87 do parecer jurídico. Ademais, as proposições contidas nos itens 82 e 83 não foram plenamente atendidas.

A respeito do **Campus Natal - Central**, observou-se, no processo nº [23057.003708.2021-03](#), que as referências ao índice de reajuste de preços (IGP-M) constantes no Projeto Básico (itens 3.3 e 11) e na minuta do contrato (cláusula quinta) divergem do índice especificado na proposta de renovação contratual apresentada pelo cessionário (INPC). Em sua resposta o setor argumentou que, por força de fatores como tradição, conhecimento amplo e entendimento da gestão, o índice utilizado para reajustar o contrato em questão foi substituído, tendo sido utilizado o IGP-M, ao invés do INPC, indicador inicialmente especificado na proposta de renovação contratual.

Entretanto, não se observou nos autos processuais a presença de motivação explícita para a mudança do índice, o que possivelmente ocasionou o apontamento do órgão de assessoramento jurídico e a correspondente solicitação de ajuste da informação conflitante. A despeito da proposição emanada do parecer jurídico, não houve ajuste da versão final do Projeto Básico e da minuta contratual visando compatibilizar a informação apresentada nesses documentos acerca dos índices de correção incidente sobre o contrato. A ausência de motivação para a inobservância do parecer jurídico também se estende aos processos de nº [23057.006572.2021-85](#) e nº [23421.003072.2021-96](#).

Assim, considera-se que a unidade comete duas impropriedades. A primeira diz respeito à substituição imotivada do índice de reajustamento, contrariando o disposto no item nº 27 do Parecer n. 00236/2021/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU; a segunda faz referência à inobservância da recomendação do órgão jurídico sem a devida motivação, visto que a unidade deu prosseguimento aos processos sem promover os ajustes pertinentes, no intuito de sanar as falhas identificadas.

No caso do **Campus Nova Cruz**, observou-se, no âmbito do processo de dispensa nº [23426.001109.2020-11](#), que a inconsistência apontada no Parecer n. 01169/2021/NLC/ETRLIC/PGF/AGU, de 25/11/2021 (fl. 1693), não foi devidamente sanada. No documento, o órgão de assessoramento jurídico recomenda "que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, [...]^[4]", (item 24).

Entretanto, a gestão da unidade auditada informou, via despacho 83/2021 - DIAD/DG/NC/RE/IFRN, de 01/12/2021 (fl. 1730), que o cumprimento da exigência estaria demonstrado por meio do despacho nº 47/2021-DG/NC (fl. 1672), de 11/11/2021. Na análise, observou-se que o documento em questão foi elaborado em momento anterior à emissão do parecer jurídico. A esse respeito, emitiu-se questionamento em busca de elucidação para o fato.

Em réplica ao questionamento, a unidade auditada menciona que no Despacho nº 47/2021-DG/NC/IFRN, de 11/11/2021, são antecipadas algumas questões eventualmente requeridas pelo setor jurídico. Nesse sentido, suas alegações convergem para o atendimento antecipado do que iria ser recomendado. O mesmo argumento é utilizado para o Despacho nº 83/2021-DIAD/NC/IFRN, de 01/12/2021, que também se prestaria a antecipar providências futuras requeridas no parecer jurídico.

A despeito das alegações do auditado, convém suscitar os seguintes questionamentos: a) se a unidade auditada primou por antecipar providências que, eventualmente, seriam requeridas pelo órgão de assessoramento jurídico, por que tal medida não foi considerada suficiente? b) os documentos apresentados são realmente eficazes para sanar as eventuais pendências na instrução processual? c) se sim, por que o setor jurídico provocou a unidade no sentido de que realizasse a inserção de novas informações nos autos, sabendo que estas já estariam

presentes no processo?

As respostas para os questionamentos realizados não são encontradas nos autos processuais, tampouco nas respostas às solicitações de auditorias enviadas pelo setor, visto que, segundo as evidências coletadas por esta Auditoria, o *Campus* responsável pelos processos de contratação direta não está conferindo pleno atendimento às recomendações proferidas pelo órgão de assessoramento jurídico, reportando documentos já existentes no processo e que não cumprem sua função com a eficácia requerida. Ressalta-se também que inexistente a devida motivação para o atendimento parcial ou para o desatendimento integral do parecer referenciado.

Em suma, observou-se que os processos auditados contêm fragilidades decorrentes do não cumprimento integral das recomendações do órgão de assessoramento jurídico. A situação adquire ares de complexidade e relevância, visto que a gestão prescinde de motivar a falta de cumprimento das referidas recomendações, contrariando o disposto no art. 50, inciso VII, da lei que rege o processo administrativo em âmbito federal (Lei nº 9.784/1999), *in verbis*:

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

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

Na prática, ocorre que os processos de licitação são apreciados inicialmente pelo órgão de assessoramento jurídico, que emite seu parecer, contudo não são submetidos a uma segunda apreciação jurídica, ficando a implementação das recomendações a cargo da gestão, sem nenhum tipo de controle posterior. Esse fator é preponderante para o descumprimento das recomendações, fragilizando assim todo o trâmite processual.

Dessa maneira, é necessário ressaltar que a apreciação jurídica não é um ato meramente formalístico, devendo surtir efeitos práticos. Ou seja, cabe ao gestor o fiel cumprimento das proposições advindas do parecer jurídico ou, diante da eventual impossibilidade quanto ao cumprimento total ou parcial, emitir a devida motivação. Para melhor instruir os processos de contratação, recomenda-se que a unidade elabore lista de verificação baseada nas recomendações do órgão jurídico, a ser anexada aos autos, na qual conste referência a todos os atendimentos às recomendações contidas no correspondente parecer (documentalmente comprovadas, com número de página do processo) ou a adequada motivação para o desatendimento.

Cabe à Pró-Reitoria de Administração:

Recomendação: Implementar, junto às unidades do IFRN, controle de verificação (*check list* ou instrumento similar) do cumprimento das recomendações do órgão de assessoramento jurídico, que possibilite o ateste dos atendimentos ou a motivação dos eventuais desatendimentos das medidas recomendadas.

5.1.1.9 CONSTATAÇÃO Nº 07: Execução contratual baseada em empenho de exercício anterior, oriundo de dispensa licitatória anulada pela gestão.

No processo de dispensa de licitação identificado pelo nº [23421.003072.2021-96](#) (*Campus* Natal - Central), que deu origem ao Contrato nº 133/2022 - PROAD/IFRN, constatou-se que a execução orçamentário-financeira do referido contrato se deu com base em empenho realizado no ano anterior, inscrito na conta de restos a pagar ao término do exercício. Ocorre que o citado documento foi emitido na vigência da dispensa de licitação nº 22/2021, que foi anulada no dia 05/01/2022. Por sua vez, a dispensa de licitação que respaldou a realização do sobredito contrato iniciou-se no exercício de 2022, portanto em exercício posterior ao de emissão do empenho.

Critério: Lei nº 8.666/93, art. 24, XIII.

CAUSA: Fragilidade motivada por deficiências no planejamento da contratação por meio de dispensa licitatória.

MANIFESTAÇÃO DAS UNIDADES EXAMINADAS:

Eis a manifestação do **Campus Natal - Central** a respeito do fato constatado:

Considerando que apenas no dia 30 de dezembro de 2021, foi autorizado pelo INCRA, unidade descentralizadora do TED, a aprovação do Termo de Execução Descentralizada - TED Nº 26/2021/DDA/DD/SEDE/INCRA-INCRA, conforme anexos apensados aos autos, do plano de trabalho do projeto "MAIS INCRA RN: Monitoramento das Ações de Supervisão Ocupacional e Perfil Socioeconômico do Incra no RN", e que havia o compromisso por parte do INCRA em realizar a descentralização dos créditos orçamentários até o dia 31 de dezembro de 2021, fato este concretizado neste dia as 13:19, conforme cópia da nota de crédito nº 2021NC004110, também anexada aos autos, foi necessário manter o texto da cláusula quarta da minuta do contrato, bem como no contrato nº 133/2022 - PROAD/IFRN, visto que foi realizada toda a descentralização dos recursos orçamentários para a execução do projeto no dia 31 de dezembro de 2021,

conforme nota de crédito já destacada.

Considerando o Despacho 164/2021 - DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN, de 30 de dezembro de 2021, explanando que apenas no dia 30 de dezembro de 2021, foi autorizado pelo INCRA, unidade descentralizadora do TED, a aprovação do Termo de Execução Descentralizada - TED nº 26/2021/DDA/DD/SEDE/INCRA-INCRA do plano de trabalho do projeto "MAIS INCRA RN: Monitoramento das Ações de Supervisão Ocupacional e Perfil Socioeconômico do Incra no RN", e que havia o compromisso por parte do INCRA em realizar a descentralização de créditos orçamentários até o dia 31 de dezembro de 2021; assim foi encaminhado pela autoridade competente a solicitação de parecer jurídico para a contratação direta por meio da realização de dispensa de licitação, através do Decreto 7423/2010, para a contratação da Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte – FUNCERN para o gerenciamento de recursos e execução do projeto supracitado. Tendo em vista a possível intempestividade do processo de contratação para a realização do objeto do referido TED, dado iminente encerramento do exercício financeiro, foi necessário, antes mesmo da análise da PROJU, realizar o lançamento da dispensa de licitação nº 22/2021, ainda no dia 30 de dezembro de 2021, haja visto que a publicação do extrato da dispensa só estaria disponível no dia seguinte, 31 de dezembro de 2021, prazo final para emissão da nota de empenho (2021NE000320). Após lançamento dispensa, o processo foi encaminhado a PROJU para emissão de parecer, e a Procuradoria emitiu a NOTA n. 00134/2021/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU, opinando possibilidade jurídica de celebração do TED, pois tal ato não demandava análise jurídica específica, cabendo à autoridade administrativa competente mera análise de oportunidade e conveniência acerca da capacidade operacional de realização do objeto proposto, além da necessidade de ajustes e correções no projeto, para a emissão de análise jurídica conclusiva e, por conseguinte, a publicação do extrato da dispensa de licitação. Acolhida a NOTA n. 00134/2021/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU, houve uma reunião da Administração do CNAT, dos servidores que elaboraram a proposta do TED e dos procuradores da PROJU no dia 04 de janeiro de 2022, de modo a esclarecer alguns pontos elencados na referida NOTA, e assim foi encaminhado por meio do Despacho 1/2022 - DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN, a solicitação para que a Coordenação de Compras realizasse a ANULAÇÃO da Dispensa de Licitação nº 22/2021, visto que a Administração buscaria atender/esclarecer todas as recomendações trazidas na NOTA n. 00134/2021/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU, bem como atender o parecer conclusivo a ser emitido pela Procuradoria Jurídica sobre a possibilidade jurídica da contratação por dispensa de licitação da Fundação de Apoio. Assim, a Coordenação de Compras realizou o lançamento da anulação da Dispensa de Licitação nº 22/2021, conforme extrato do DOU com Aviso de Anulação anexada aos autos.

[...]

Em ato contínuo, o processo retornou à Diretoria de Extensão do CNAT, setor responsável pela elaboração do TED, para sanar os questionamentos da NOTA n. 00134/2021/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU. Neste período, houveram algumas reuniões do IFRN com membros da equipe gestora do INCRA e seus procuradores, para esclarecimento dos pontos abordados na NOTA supracitada. E assim foram realizados os ajustes e correções do Plano de Trabalho/Projeto Básico, bem como esclarecidos os pontos da NOTA por meio do Despacho 38/2022 - DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN, e encaminhado para a PROJU para emissão de parecer conclusivo que retornou por meio do PARECER n. 00074/2022/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU, onde a Administração atendeu às suas recomendações por meio do Despacho 61/2022 - DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN, e por fim foi realizada a publicação da Dispensa de Licitação nº 6/2022 para a execução do projeto.

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA:

O processo de dispensa de licitação identificado pelo nº [23421.003072.2021-96](#) foi autuado no **Campus Natal - Central** no dia 10/09/2021 e teve origem em demanda do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), no Estado do Rio Grande do Norte, formalizada mediante consulta via Ofício nº 58955/2021/SR(19)RN-G/SR(19)RN/INCRA-INCRANCRA (fls. 8-9). Por sua vez, o IFRN manifestou interesse em celebrar Termo de Execução Descentralizada (TED) por meio do Ofício nº 659/2021 - RE/IFRN, datado de 4 de outubro de 2021 (fls. 18-19).

Ocorre que o processo foi finalizado no dia 05/10/2021 e somente reaberto em 23/11/2021, configurando prejuízo ao trâmite processual, uma vez que houve interrupção dos autos por 49 dias; mais uma vez o processo foi suspenso em 29/11/2021, tendo o trâmite reiniciado no dia 07/12/2021.

Com a retomada do processo e a consequente continuidade da instrução processual, os autos foram submetidos à Procuradoria Federal junto ao IFRN. Do exame dos autos pelo órgão de assessoramento jurídico, resultou a Nota n. 00134/2021/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU, cuja emissão se deu em regime de prioridade e urgência, haja vista a ausência de tempo hábil para a realização de análise conclusiva acerca da possibilidade de contratação, ou não, por dispensa de licitação. No citado documento – item 28 –, a PROJU manifestou-se nos seguintes termos:

[...] esta Procuradoria **opina pela necessidade de ajustes e correções no projeto, o que obsta a emissão de análise jurídica conclusiva e, por conseguinte, a publicação do respectivo extrato de dispensa de licitação** (cf. item 09 desta Nota) e celebração de contrato até ajustes citados nesta Nota e ulterior análise jurídica conclusiva.

Vale ressaltar que, em virtude de prazo exíguo, a unidade gestora não promoveu os ajustes e correções sugeridas pelo órgão de assessoramento jurídico. Todavia, faz-se oportuno ressaltar que a unidade efetuou o lançamento da Dispensa de Licitação nº 22/2021, no SIASG, antes mesmo de o processo ser analisado pela PROJU. Como argumento para a ocorrência do fato ora relatado, o setor esclareceu que, em função da iminência do término do exercício financeiro, fez-se necessário realizar o lançamento da dispensa de licitação ainda no dia 30 de dezembro de 2021, posto que o extrato da dispensa somente seria publicado no dia 31 de dezembro de 2021, último dia para emissão de empenhos no Siafi.

Há de se destacar, ainda, o teor do art. 38 da Lei de Licitações, que enumera uma lista de documentos que devem ser juntados aos autos processuais que tenham como objetivo a formalização de procedimento licitatório ou de dispensa e inexigibilidade, dentre os quais se destaca o parecer jurídico, conforme se depreende da leitura do mencionado dispositivo:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

Conforme observado, o parecer jurídico é peça essencial que deve constar nos processos licitatórios, como também nos que se destinam às dispensas e inexigibilidades de licitação. No caso em tela, procedeu-se à divulgação da inexigibilidade prescindindo de análise jurídica conclusiva, consoante argumentou a unidade auditada, ao afirmar que submeteu para divulgação o extrato referente ao procedimento antes mesmo de se consumir o exame dos autos pela PROJU.

Dessa forma, em face do ocorrido, nota-se que o processo de contratação direta seguiu tramitando sem que houvesse a devida análise jurídica para verificar a regularidade da contratação direta. Inclusive, foi comprometido orçamento para a realização do ajuste contratual mesmo diante da ausência de manifestação definitiva da PROJU sobre a viabilidade jurídica da celebração de contrato.

Ademais, a intempestividade do processo de contratação para a realização do objeto do TED pode estar intimamente ligada à paralisação dos autos por período considerável, denotando a ocorrência de grave falha no planejamento da contratação. A demora em proceder aos trâmites necessários para a efetivação da dispensa desencadeou a ausência de tempo hábil para a emissão de manifestação jurídica definitiva acerca do processo. Mesmo diante da ausência de parecer conclusivo, a gestão do *Campus* Natal - Central optou por formalizar a Dispensa de Licitação nº 22/2021, publicada no DOU em 31/12/2021 ([Edição 247, seção 3, página 107](#)).

Como justificativa para o ocorrido a unidade alegou que somente no dia 30 de dezembro de 2021 foi autorizada a aprovação do TED nº 26/2021/DDA/DD/SEDE/INCRA-INCRA pelo INCRA. Já a descentralização dos recursos orçamentários ocorreu no dia 31/12/2021. Na mesma data, a unidade gestora registrou a nota de empenho nº 320, na importância de R\$ 5.917.489,97. Não obstante, a dispensa de licitação foi anulada em 5 de janeiro de 2022, atendendo à solicitação do setor contábil, mediante Despacho 1/2022 - DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN, apensado à folha 662 dos autos.

No dia 20/01/2022, o Diretor de Administração do *Campus* Natal - Central retornou os autos para a Diretoria de Extensão, com o fito de reiniciar o processo de dispensa de licitação, mediante atendimento/esclarecimento dos itens apontados na Nota n. 00134/2021/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU, e posterior submissão à PROJU. Destarte, após o regular andamento do processo, os autos foram submetidos à apreciação jurídica, sendo que, dessa vez, com tempo hábil para emissão de parecer conclusivo.

Do reexame dos autos pela PROJU, resultou o Parecer n. 00074/2022/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU, que opina pela possibilidade jurídica de contratação da FUNCERN, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/93, desde que corrigida a instrução do processo conforme itens 09, 11, 17, 19, 21, 26 e 42 do sobredito parecer. Ainda menciona a necessidade de correção do item 45, no que se refere, especificamente, à minuta de contrato.

A execução da despesa relativa ao Contrato nº 133/2022 - PROAD/IFRN se deu integralmente mediante utilização do empenho nº 320/2021, cujo saldo foi inscrito em restos a pagar ao término do exercício de 2021. No entanto, vale enfatizar que o citado documento foi emitido no âmbito da vigência da Dispensa de Licitação nº

22/2021, que foi anulada no dia 05/01/2022. Ora, se a dispensa foi anulada, todos os atos dela decorrentes (como a emissão de empenho, por exemplo) também deveriam ser anulados.

Registra-se a emissão do empenho nº 68/2022, no montante de R\$ 5.917,49, cujo saldo foi anulado na mesma data, no valor de R\$ 5.916,49, restando apenas o saldo de R\$ 1,00, que não foi objeto de execução durante o exercício de 2022, sendo inscrito em restos a pagar no dia 31/12/2022. Desse modo, as evidências apontam que, com a retomada do processo de dispensa no exercício de 2022 – o qual havia sido anulado no ano anterior –, a unidade recorreu a subterfúgio para simular a ocorrência de suposto procedimento regular de dispensa, que contemplasse em seu bojo a análise jurídica conclusiva, no intuito de respaldar a formalização do contrato.

Ou seja, o Contrato nº 133/2022 - PROAD/IFRN, assinado em 12/05/2022, está diretamente relacionado à Dispensa de Licitação nº 6/2022 (UASG 158369), de 06/05/2022, publicada no D.O.U. em 09/06/2022, e vinculado, obrigatoriamente, ao Orçamento de 2022. Inclusive, na publicação do extrato do contrato no Diário Oficial da União, de 16/05/2022, há menção à Nota de Empenho (NE) que deveria ser usada para fins de execução das despesas contratadas, qual seja: a NE nº 000068, cuja emissão se deu em 10/05/2022. Porém, conforme já mencionado anteriormente, não houve execução desse empenho no exercício de 2022.

Conclui-se, pois, pela fragilidade na instrução processual da dispensa licitatória, uma vez que o empenho utilizado para fazer face à execução do contrato foi emitido em momento anterior ao registro da dispensa licitatória que ensejou a celebração do instrumento contratual. Nesse sentido, urge recomendar que se proceda a apuração de responsabilidades pela execução do Contrato nº 133/2022 - PROAD/IFRN com base em empenho emitido em exercício anterior, inscrito em restos a pagar, cuja origem se vincula a dispensa licitatória anulada posteriormente.

Recomenda-se ainda que seja estabelecido cronograma de ações, no âmbito do Projeto Básico ou Termo de Referência, visando assegurar a celeridade processual e a tempestividade dos procedimentos voltados à contratação direta de serviços prestados pela Fundação de Apoio.

Cabe à Direção do *Campus* Natal - Central:

Recomendação nº 01: Apurar responsabilidades pela execução do Contrato nº 133/2022 - PROAD/IFRN com base em empenho emitido em exercício anterior, inscrito em restos a pagar, cuja origem se vincula a dispensa licitatória anulada posteriormente.

Recomendação nº 02: Estabelecer cronograma de ações, no âmbito do Projeto Básico ou Termo de Referência, visando assegurar a celeridade processual e a tempestividade dos procedimentos voltados à contratação direta de serviços prestados pela Fundação de Apoio.

5.1.1.10 CONSTATAÇÃO Nº 8: Deficiências na justificativa de preços.

No âmbito dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação auditados, constataram-se fragilidades no tocante à justificativa de preços. No caso do *Campus* Natal - Central (processo nº 23057.006572.2021-85), os elementos apresentados a fim de justificar o valor da contratação não evidenciam se o valor cobrado pela FUNCERN é o efetivamente praticado no mercado para aquele tipo específico de contratação.

Em se tratando do processo instruído no *Campus* São Gonçalo do Amarante (processo nº 23425.001000.2021-74), foi juntada aos autos pesquisa de preços proferida junto a outros institutos de treinamento, todavia não houve demonstração de que as opções de cursos que figuraram na pesquisa de mercado não possuíam objeto análogo ao que se pretendia contratar, de sorte a atestar, de forma clara e inequívoca, a inviabilidade de competição. A unidade ainda apresentou documento fiscal (folha 253 do arquivo digital) que não atende ao critério temporal estabelecido na IN nº 73/2020 – SG/ME (art. 7º, I).

No que concerne ao processo autuado na Reitoria (processo nº 23421.002557.2021-62), a justificativa de preços incluída no Projeto Básico (item 6) apenas menciona os valores cobrados por outras instituições educacionais para o custeio de programa de doutoramento, evidenciando os *links* de acesso aos endereços eletrônicos onde foram consultados tais valores.

Critério: Lei nº 8.666/93, art. 26, parágrafo único, inciso III; IN nº 73/2020 – SG/ME (art. 7º, I).

CAUSA: Entendimento equivocado das unidades auditadas no tocante à necessidade de justificativa de preços nos processos de contratação direta de serviços diversos.

MANIFESTAÇÃO DAS UNIDADES EXAMINADAS:

Manifestação das unidades auditadas, acerca das deficiências nas justificativas de preços na contratação:

Campus Natal - Central: Da mesma forma que apresentado nos itens 3.1 e 3.2, a PROJU emitiu um parecer referencial que apontou recomendações de pontos que já estavam justificados nos autos do processo. Nesses casos, a Administração endossou a questão apontada em resposta ao parecer, bem como substituiu o servidor que fez a análise técnica, na intenção de deixar clara que as recomendações sugeridas no parecer foram atendidas. Diante disso esclarecemos:

Conforme alegado nos autos, mesmo antes da análise do órgão de assessoramento jurídico (PROJU), já havia no Projeto Básico as justificativas de referências de valores utilizados para o pagamento das bolsas, essas trazidas por meio da regulamentação da Resolução 53/2021-CONSUP/IFRN, bem como explanada as justificativas de pesquisas de mercado dos demais custos do projeto, tudo esclarecido nos itens 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, 5.8 e 5.9, do Projeto Básico, e comprovados por meio das pesquisas anexadas ao processo (ANEXO: PESQUISA DE PREÇOS DOS MATERIAIS DE EXPEDIENTES; ANEXO: Propostas PJ; ANEXO: Salários Médios 2; ANEXO: Salários Médios 1).

Vale destacar, que além das referências utilizadas para a definição dos valores dos itens de execução do projeto, há um valor cobrado pela FUNCERN para cobrir sua Despesa Operacional e Administrativa (DOA), e para este caso a Administração analisa a proposta fornecida pela Fundação, no qual apresenta uma estimativa das despesas operacionais e administrativas para a execução do projeto, e a Administração utiliza os critérios de duração de execução do projeto e a complexidade para seu gerenciamento e execução, e compara esses valores com DOA's de outros projetos anteriormente executados pela FUNCERN.

Deste modo, a Administração emitiu uma manifestação técnica, assinada por servidor que não figura como beneficiário de bolsas no projeto; por este motivo foi emitida uma nova manifestação técnica por meio do Termo 45/2021 - DIAD/DG/CNAT/RE/IFRN, que realizou a análise do custo da DOA para a execução do projeto, analisando sua duração e complexidade e comparando-o com outros contratos firmados entre a FUNCERN e o IFRN, e ao final a manifestação técnica aponta que o valor cobrado pela FUNCERN como DOA é justo, visto sua complexidade e tempo de execução do projeto.

Assim, entendemos que os documentos trazidos aos autos, e complementado após parecer, é suficiente para justificar que o valor cobrado pela FUNCERN é o efetivamente praticado no mercado para a contratação, e que talvez, devido a numerosa quantidade de documentos anexados ao processo, a PROJU não tenha percebido que os documentos já constavam apensados ao processo.

Conforme os esclarecimentos trazidos em resposta ao ponto 3.3, é bom destacar que os custos para a execução do projeto se dividem em dois grupos, um com os custos de execução do projeto propriamente dito, como pagamento de bolsas, aquisições, contratações de pessoa física e/ou jurídica, e outro com os custos das Despesas Operacional e Administrativa – DOA da FUNCERN. Neste sentido, esclarecemos que as pesquisas de mercado para os custos de execução do projeto foram realizadas no mesmo período de elaboração do Projeto Básico, conforme os arquivos anexados aos autos (ANEXO: PESQUISA DE PREÇOS DOS MATERIAIS DE EXPEDIENTES; ANEXO: Propostas PJ; ANEXO: Salários Médios 2; ANEXO: Salários Médios 1), documentos estes datados dos meses de outubro e novembro de 2021, assim não há do que se questionar em defasagem do valor de mercado do serviço a ser contratado. Já sobre os custos da DOA, conforme já esclarecido no ponto 3.3, este é analisado com base na proposta fornecida pela FUNCERN, que data de novembro de 2021, e que nos apresenta a estimativa das despesas operacionais e administrativas para a execução do projeto, passo que a Administração analisa e os compara com DOA's de outros projetos executados pela FUNCERN junto com o IFRN, emitindo assim a manifestação técnica de avaliação da cobrança da DOA por parte da FUNCERN, considerando sua temporalidade e complexidade. Neste sentido, faz não há do que se questionar em defasagem do valor de mercado do serviço a ser contratado, visto que a análise da estimativa das despesas operacionais e administrativas e a pesquisa de mercado dos itens de execução do projeto são datados de outubro e novembro de 2021.

Campus São Gonçalo do Amarante: Devido ao fato do curso ser montado de forma exclusiva para o IFRN - Campus São Gonçalo do Amarante, não se pode levantar preços anteriores da própria empresa. De forma a se comprovar que o preço ofertado está dentro do valor de mercado afim de garantir o princípio da economicidade, foi realizada a pesquisa com curso ofertados para a administração pública baseado no valor de hora aula/alunos.

Tal documento foi incluído na tentativa de se obter mais preços junto a empresas que prestam serviço de capacitação para a administração pública. Nesse caso em específico, a nota fiscal é da Própria empresa que prestou o serviço ao Campus numa capacitação com apenas uma disciplina do curso ofertado. Um fato importante é que na IN nº 73/2020 – SG/ME indica que a pesquisa será, de modo padrão, com no mínimo, três preços. No processo foi incluído sete pesquisas com a finalidade de garantir a economicidade.

Como já informado anteriormente, o curso foi feito sob medida para a capacitação dos servidores do Campus.

Fato este de não ter uma tabela com valores no sítio eletrônico.

Reitoria (PROAD): Apesar de ser questionada por meio da SA nº 1/2023-CONSE/AUDGE/RE/IFRN (processo nº 23139.000606.2023-80), a PROAD não emitiu manifestação acerca do fato ora reportado.

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA:

No âmbito do processo de dispensa de licitação identificado pelo nº [23057.006572.2021-85](#) (**Campus Natal - Central**), observou-se que os elementos apresentados com o intuito de justificar o valor da contratação não evidenciam se o valor cobrado pela FUNCERN é o efetivamente praticado no mercado para aquele tipo específico de contratação. A esse respeito, a Procuradoria Jurídica junto ao IFRN opinou pela necessidade de correção da justificativa por meio de nova manifestação. Contudo, mesmo após as recomendações exaradas pelo órgão de assessoramento jurídico, a unidade auditada não fez alterações significativas na instrução processual, de modo a sanar a impropriedade. Prova disso é que o teor da manifestação técnica (fl. 333), emitida após a análise jurídica, é idêntico ao teor da manifestação originalmente apresentada (fl. 260) e contestada pela assessoria jurídica, diferenciando-se apenas em relação ao servidor responsável pela sua emissão.

Como resposta aos questionamentos feitos por esta Auditoria Interna acerca das impropriedades anteriormente mencionadas, a unidade auditada declarou que o parecer emitido pelo órgão de assessoramento jurídico contemplou recomendações de questões já justificadas nos autos processuais. Mencionou ainda a Resolução 53/2021-CONSUP/IFRN, usada para respaldar o pagamento de bolsas no projeto. No entanto, vale enfatizar que o órgão de assessoramento jurídico identificou a presença, nos autos, do orçamento da Fundação de Apoio e da fundamentação técnica para sua aceitação, porém, sugeriu que a unidade corrigisse, por meio de nova manifestação, a justificativa para aceitação do preço apresentado e a respectiva compatibilidade com os valores praticados no mercado.

No **Campus São Gonçalo do Amarante**, verificou-se que a unidade auditada juntou aos autos do processo nº [23425.001000.2021-74](#) pesquisa de preços proferida junto a outros institutos de treinamento. Entretanto, em inobservância ao parecer jurídico que integra o processo, omitiu-se quanto à demonstração de que os cursos consultados não possuíam o mesmo objeto do que se pretendia contratar, de sorte a atestar, de forma clara e inequívoca, a inviabilidade de competição. Ademais, o documento fiscal apresentado pela unidade auditada como parte da pesquisa de mercado (fl. 253) não atende ao critério temporal estabelecido na IN nº 73/2020 – SG/ME (art. 7, I), pois foi emitido há mais de um ano (16/05/2019) da data do ato autorizativo da inexigibilidade de licitação (12/11/2021).

A unidade argumentou que, em razão de o curso ter sido realizado sob demanda, portanto oferecido de forma exclusiva para o **Campus São Gonçalo do Amarante**, não foi possível levantar preços anteriores da própria empresa. Desse modo, a pesquisa de preços levou em consideração o valor da hora/aula cobrado pela contratada por cursos ofertados para a administração pública. Todavia, conforme mencionado anteriormente, observou-se que os cursos nos quais se baseou a unidade auditada para referenciar a contratação não guardam relação com o objeto que se pretendia contratar.

No que tange à nota fiscal utilizada, cuja emissão não atende ao critério temporal previsto na IN nº 73/2020 – SG/ME (art. 7º, inciso I), o auditado informou que a inserção do documento nos autos se deu como “tentativa de se obter mais preços junto a empresas que prestam serviço de capacitação para a administração pública”. Para todo efeito, o valor da contratação teve por base apenas o orçamento apresentado pelo prestador de serviço (fls. 5-16), já que a pesquisa de mercado realizada apresentou fragilidades, conforme descrito anteriormente.

Vale salientar que a unidade auditada não demonstrou esforço adicional no sentido de robustecer a justificativa de preço disposta no PB, medida solicitada pelo órgão de assessoramento jurídico. Corroborando tal argumento o fato de não terem sido feitas alterações substanciais no conteúdo do supracitado documento, tampouco apresentados elementos comprobatórios capazes de melhor detalhar os valores cobrados pela contratada, a exemplo de tabelas de preços divulgadas em seu sítio eletrônico ou em outros de domínio amplo.

No que se refere ao processo de inexigibilidade licitatória nº [23421.002557.2021-62](#), instaurado na **Reitoria**, observou-se que a justificativa de preços incluída no Projeto Básico (item 6) apenas menciona os valores cobrados por outras instituições educacionais para o custeio de programa de doutoramento, evidenciando os *links* de acesso aos endereços eletrônicos onde foram consultados tais valores. Não restaram evidenciados nos autos, de forma explícita, os nomes dos agentes responsáveis pela cotação de preços e a caracterização das fontes consultadas, contrariando os termos do parecer jurídico. Não houve manifestação da unidade auditada acerca das impropriedades ora relatadas.

Diante do exposto, faz-se pertinente recomendar que as unidades auditadas, quando da instrução dos

processos licitatórios, assim como dos que envolvem contratações diretas, observem o disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/1993. O referido dispositivo preconiza que sejam justificados os preços das contratações realizadas pela administração pública, inclusive nas dispensas e inexigibilidades de licitação, de modo a comprovar a vantajosidade do respectivo ajuste contratual.

Cabe à Pró-Reitoria de Administração e às Diretorias de Administração dos campi Natal - Central e São Gonçalo do Amarante:

Recomendação: Promover a juntada, aos autos correspondentes, de documentação hábil para justificar os preços dos objetos contratados por via de dispensa e inexigibilidade de licitação, de modo a respaldar adequadamente a vantajosidade da contratação.

6 CONCLUSÃO

O objetivo da ação de auditoria cujos resultados são reportados neste relatório consistiu em examinar a regularidade dos processos de contratação direta de serviços, por critério de dispensa e inexigibilidade de licitação. Buscando atender ao propósito geral que norteou os exames, foram estabelecidos alguns objetivos específicos, os quais se encontram elencados na sessão introdutória. Com base nos resultados alcançados na ação e com o fito de responder aos objetivos traçados, apresentam-se abaixo algumas considerações, à guisa de conclusão.

Em relação à adequabilidade do enquadramento legal dos processos de contratação direta, em especial no que se refere à escolha da modalidade aplicada (dispensa/inexigibilidade), foram observados erros de registro, no SIASG, do enquadramento legal de inexigibilidade licitatória, ocasionando divergências informacionais em relação ao que foi registrado nos autos processuais (Constatação nº 01). Também foi constatada fragilidade na fundamentação da escolha da Fundação de Apoio como executante de serviço contratado via dispensa de licitação (Constatação nº 02). Ademais, verificou-se caso de fundamentação insuficiente para celebração de contrato de outorga de espaço, via inexigibilidade licitatória, para funcionamento de agência bancária (Constatação nº 04).

Quanto à formalização dos documentos que materializam a etapa de planejamento da contratação, observaram-se algumas fragilidades. Houve casos em que os processos examinados não contemplaram, de forma integral, a documentação que consubstancia a etapa de planejamento, a exemplo do Documento de Oficialização da Demanda (DOD), dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e do Mapa de Riscos (Constatação nº 05). Em que pese a presença dos citados documentos em parte relevante dos processos examinados, o conteúdo das peças documentais apresentou inconformidades em relação ao disposto na legislação de regência.

Com efeito, a instrução processual continua sendo um gargalo no fazer administrativo do IFRN. Para ilustrar o que ora se alude, destacam-se as seguintes ocorrências verificadas quando da análise processual: a) falta de encadeamento lógico dos documentos inseridos nos processos de dispensa/inexigibilidade; b) documentos inseridos repetidamente no decorrer do processo, sem que houvesse justificativa para tal; c) utilização de formas documentais equivocadas (ex.: despacho sendo usado onde deveria haver ofício), denotando que os agentes ainda necessitam conhecer as formas documentais antes de fazer uso delas; d) documentos eletrônicos sem assinatura, o que prejudica a validade documental.

A formalização dos processos padece também da inobservância imotivada das proposições do órgão de assessoramento jurídico, grave fragilidade amplamente explanada no decorrer do presente relatório (Constatação nº 06). Ademais, constataram-se fragilidades nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação no tocante à justificativa de preços (Constatação nº 08).

Para além dos objetivos inicialmente programados para a auditoria, durante os exames foi possível constatar fatos como a contratação de empresa para a oferta de treinamento de pessoal, mediante inexigibilidade de licitação, sem que restasse devidamente comprovada nos autos a natureza singular do serviço prestado (Constatação nº 03) e a ocorrência de execução contratual baseada em empenho de exercício anterior inscrito em restos a pagar (Constatação nº 07), questões devidamente analisadas no decorrer dos trabalhos.

Conforme mencionado na parte introdutória, não houve manifestação por parte da Pró-Reitoria de Administração a respeito de achados de auditoria reportados neste relatório, de sorte que a análise realizada se baseou unicamente nas evidências documentais coletadas durante os trabalhos auditórios. Em vista disso, a análise restou comprometida em virtude da falta de elementos informativos que pudessem esclarecer melhor os fatos constatados.

Diante do exposto, conclui-se que as rotinas voltadas à formalização dos processos de contratações diretas ainda apresentam deficiências, as quais limitam ou comprometem o bom andamento processual. É oportuno ressaltar que dispensas e inexigibilidades licitatórias devem ser compreendidas como algo excepcional, tendo em vista a inafastável exigência do certame licitatório para a contratação de obras, serviços e

fornecimento de bens por parte da Administração Pública. Por isso, as decisões que visem dispensar ou considerar inexigível a licitação devem ser clara e explicitamente motivadas nos autos, de modo a não restar dúvida quanto à regularidade da contratação direta a ser realizada. Do contrário, a instituição assume o risco de incidir em fuga ao procedimento licitatório.

Sendo assim, em vista das fragilidades detectadas na auditoragem, é importante que sejam implementadas melhorias nos controles institucionais para possibilitar a obtenção de um nível adequado de segurança no processo decisório da gestão na seara das contratações diretas. As recomendações formuladas neste relatório tem potencial para contribuir com a realização das melhorias necessárias, visto serem propostas no intuito de gerar impacto positivo nos controles adotados tanto no ambiente interno dos setores diretamente examinados quanto no contexto institucional mais amplo. Nesse sentido, a partir dos trabalhos cujos resultados são aqui reportados, há expectativa de geração de benefícios futuros, os quais serão contabilizados como benefícios efetivos após devidamente comprovado o atendimento das medidas recomendadas pela Auditoria Interna.

Na aludida contabilização, será observada a sistemática de quantificação e registro dos resultados e benefícios da Atividade de Auditoria Interna Governamental, instituída pela CGU por meio da Instrução Normativa nº 10, de 28 de abril de 2020. O Apêndice A fornece a síntese das constatações e correspondentes recomendações apresentadas neste relatório, acompanhado da identificação dos setores a que se destinam e da classificação dos benefícios esperados a partir da implementação das medidas recomendadas. Na classificação dos benefícios, utilizaram-se como referência os parâmetros estabelecidos no Anexo III da Portaria nº 1.976, de 20 de agosto de 2021, editada pela CGU.

Por fim, esclarece-se que, vencido o trabalho de análise da matéria objeto da auditoragem, submete-se o presente relatório à apreciação superior para que, após lido e aprovado, seja remetido à autoridade máxima deste Instituto Federal, para ciência das constatações e das recomendações apresentadas e para o provimento das medidas propostas pela Auditoria Interna junto aos setores auditados.

Jucélio Batista de Azevedo

Auditor Interno | SIAPE nº: 2936531

Leonardo Vasconcelos Assis de Lima

Auditor Interno | SIAPE nº: 2046520

Sandro Fernandes

Auditor Interno | SIAPE nº: 1525677

De acordo,

Walkyria de Oliveira Rocha Teixeira

Chefe da Auditoria Interna | SIAPE nº: 1730137

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 341.

[2] *Vide* Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201800625, resultante de análise realizada pela Controladoria Geral da União junto à Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://auditoria.ufrn.br/relatorios/>.

[3] COSTA, Antônio França da; ANDRIOLI, Luiz Gustavo Gomes; BRAGA, Carlos Renato Araújo. Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas. **Revista do TCU**, Brasília, vol. 49, n. 139, p. 38-51, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://11nk.dev/Ebmfl>. Acesso em: 19 jun. 2023.

[4] Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Documento assinado eletronicamente por:

- **Leonardo Vasconcelos Assis de Lima, AUDITOR**, em 10/08/2023 16:53:53.
- **Jucelio Batista de Azevedo, AUDITOR**, em 10/08/2023 16:56:17.
- **Sandro Fernandes, AUDITOR**, em 10/08/2023 16:56:38.
- **Walkyria de Oliveira Rocha Teixeira, AUDITOR(A) - CD0004 - AUDGE**, em 10/08/2023 17:00:35.

Este documento foi emitido pelo SUAP em 05/07/2023. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifrn.edu.br/autenticar-documento/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 577950

Código de Autenticação: 6a93cf6744



APÊNDICE A – QUADRO SINÓTICO DAS RECOMENDAÇÕES DE AUDITORIA E DOS BENEFÍCIOS ESPERADOS

Constatação	Recomendação	Destinatário	Classe do Benefício	Dimensão mais Afetada	Repercussão
Constatação 01: Ocorrência de erro de registro, no SIASG, quanto ao enquadramento legal de inexigibilidade licitatória.	Instituir, junto às unidades do IFRN, rotina voltada à certificação, por via de parecer da área técnica, da adequabilidade do enquadramento legal do objeto a ser contratado mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação.	Pró-Reitoria de Administração	Não-Financeiro (Outra medida estruturante de aperfeiçoamento dos programas/processos)	Afetam pessoas, infraestrutura e/ou processos internos	Tático-Operacional
Constatação 02: Falhas na fundamentação das razões da escolha da Fundação de Apoio como executante de serviço contratado via dispensa de licitação.	Nos processos de dispensa licitatória que visam à contratação da Fundação de Apoio, exigir a disponibilização de atestados de capacidade técnica que demonstrem nexos com o objeto do contrato a ser celebrado, os quais devem, necessariamente, ser submetidos à análise crítica por parte da área técnica.	Diretoria de Administração do <i>Campus</i> Natal - Central	Não-Financeiro (Outra medida estruturante de aperfeiçoamento dos programas/processos)	Afetam pessoas, infraestrutura e/ou processos internos	Tático-Operacional
Constatação 03: Contratação de empresa para a oferta de treinamento de pessoal, mediante inexigibilidade de licitação, sem que restasse devidamente comprovada nos autos a natureza singular do serviço prestado.	Adotar lista de verificação, visando certificar, nos processos de inexigibilidade com fundamento no art. 25, II, da Lei de Licitações, a observância plena aos seguintes requisitos: a) o objeto consiste em serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da Lei de Licitações; b) o serviço prestado possui natureza singular; e c) o prestador dispõe de notória especialização.	Diretoria de Administração do <i>Campus</i> São Gonçalo do Amarante	Não-Financeiro (Outra medida estruturante de aperfeiçoamento dos programas/processos)	Afetam pessoas, infraestrutura e/ou processos internos	Tático-Operacional

<p>Constatação 04: Fundamentação insuficiente para celebração de contrato de outorga de espaço, via inexigibilidade licitatória, para funcionamento de agência bancária.</p>	<p>Realizar estudo técnico com vistas a verificar a viabilidade de certame licitatório para outorga do espaço atualmente ocupado pela Caixa Econômica Federal ou, na hipótese de inexigibilidade, demonstrar adequadamente no estudo a inviabilidade de competição, de sorte a justificar a celebração de contrato diretamente com a mencionada instituição bancária.</p>	<p>Diretoria de Administração do <i>Campus</i> Natal - Central</p>	<p>Não-Financeiro (Medida de aperfeiçoamento da capacidade de gerir riscos e de implementação de controles internos)</p>	<p>Afetam pessoas, infraestrutura e/ou processos internos</p>	<p>Tático-Operacional</p>
<p>Constatação 05: Ausências ou inconformidades documentais relacionadas à etapa de planejamento da contratação.</p>	<p>Expedir orientação formal às unidades do IFRN visando promover a integral observância aos trâmites referentes ao estágio de planejamento da contratação previstos na IN nº 5/2017 – SEGES/MPDG (art. 20, I-III), nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação.</p>	<p>Pró-Reitoria de Administração</p>	<p>Não-Financeiro (Outra medida estruturante de aperfeiçoamento dos programas/processos)</p>	<p>Afetam pessoas, infraestrutura e/ou processos internos</p>	<p>Tático-Operacional</p>
	<p>Observar integralmente os trâmites relacionados ao planejamento da contratação previstos na IN nº 5/2017 – SEGES/MPDG (art. 20, I-III), no âmbito dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Caso contrário, motivar eventual inobservância nos autos.</p>	<p>Diretoria de Administração do <i>Campus</i> Natal - Central</p>	<p>Não-Financeiro (Outra medida estruturante de aperfeiçoamento dos programas/processos)</p>	<p>Afetam pessoas, infraestrutura e/ou processos internos</p>	<p>Tático-Operacional</p>
<p>Constatação 06: Inobservância imotivada das proposições do órgão de assessoramento jurídico.</p>	<p>Implementar, junto às unidades do IFRN, controle de verificação (<i>check list</i> ou instrumento similar) do cumprimento das recomendações do órgão de assessoramento jurídico, que possibilite o ateste dos atendimentos ou a motivação dos</p>	<p>Pró-Reitoria de Administração</p>	<p>Não-Financeiro (Outra medida estruturante de aperfeiçoamento dos programas/processos)</p>	<p>Afetam pessoas, infraestrutura e/ou processos internos</p>	<p>Tático-Operacional</p>

	eventuais desatendimentos das medidas recomendadas.				
Constatação 07: Execução contratual baseada em empenho de exercício anterior, oriundo de dispensa licitatória anulada pela gestão.	Apurar responsabilidades pela execução do Contrato nº 133/2022 - PROAD/IFRN com base em empenho emitido em exercício anterior, inscrito em restos a pagar, cuja origem se vincula a dispensa licitatória anulada posteriormente.	Direção Geral do <i>Campus</i> Natal - Central	Não-Financeiro (Medida de aperfeiçoamento da capacidade de gerir riscos e de implementação de controles internos)	Afetam pessoas, infraestrutura e/ou processos internos	Tático-Operacional
	Estabelecer cronograma de ações, no âmbito do Projeto Básico ou Termo de Referência, visando assegurar a celeridade processual e a tempestividade dos procedimentos voltados à contratação direta de serviços prestados pela Fundação de Apoio.	Direção Geral do <i>Campus</i> Natal - Central	Não-Financeiro (Outra medida estruturante de aperfeiçoamento dos programas/processos)	Afetam pessoas, infraestrutura e/ou processos internos	Tático-Operacional
Constatação 08: Deficiências na justificativa de preços.	Promover a juntada, aos autos correspondentes, de documentação hábil para justificar os preços dos objetos contratados por via de dispensa e inexigibilidade de licitação, de modo a respaldar adequadamente a vantajosidade da contratação.	Pró-Reitoria de Administração Diretorias de Administração dos <i>campi</i> Natal - Central e São Gonçalo do Amarante.	Não-Financeiro (Outra medida estruturante de aperfeiçoamento dos programas/processos)	Afetam pessoas, infraestrutura e/ou processos internos	Tático-Operacional