



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE
UNAI – UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA
Rua das Missões, nº 100 – Ponta Aguda – Blumenau/SC – CEP: 89.051-000
Telefones: (47) 3331-7806 -E-mail: auditoria@ifc.edu.br

Missão: “Contribuir para o fortalecimento dos controles internos no IFC, agregando valor às práticas administrativas, cooperando para a aplicação regular dos recursos públicos e para o alcance da missão institucional”.

Conclusão OS nº 007/2022 – Inexigibilidade IFC

À Magnífica Reitora,

*Em função dos trabalhos de auditoria que foram realizados para atendimento à Ordem de Serviço n.º 007/2022 – UNAI/IFC, apresentamos os resultados dos exames realizados especificamente na **Área: 01 – CONTROLES DA GESTÃO – Inexigibilidade**, no âmbito do Instituto Federal Catarinense, para atendimento ao item 4.3 (quadro 2 – item 06 - Inexigibilidade) do Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2022.*

I - INTRODUÇÃO

Os exames foram realizados no período de **05/09/2022 a 21/10/2022**, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do período sob exame, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

A realização dos trabalhos teve como escopo “Avaliar os procedimentos e controles internos relacionados à regularidade dos processos de inexigibilidade, observando motivação da contratação e valor, no período de 01/01/2020 a 31/05/2022”.

Após as análises realizadas, pôde-se encontrar alguns achados, que o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União conceitua estes Achados de Auditoria como “qualquer fato significativo” digno de relato pelo auditor designado para os trabalhos de campo. E é o que foi feito no Anexo I deste relatório, cabendo destacar que só estão presentes neste relatório, itens em que foram encontrados alguma impropriedade.

II – RESULTADOS DOS TRABALHOS

Este trabalho teve como objetivo geral verificar procedimentos e controles internos relacionados à regularidade dos processos de inexigibilidade.

Sem transpor o objetivo geral, delimitou-se os seguintes objetivos específicos:

- Avaliar a motivação da contratação, verificando se há pressupostos de fato e de direito que atendam às normativas vigentes, verificando o objeto do pedido (o que, O porquê, Para que, O que isso vai trazer de benefício para a administração?) os quantitativos e a condição de inexigibilidade (inviabilidade de competição).
- Avaliar se os valores são os praticados pelo mercado do ramo do objeto a ser contratado baseada em critérios aceitáveis;

Tendo por base o relatório recebido da equipe de auditores, a seguir estão destacados alguns pontos que julga-se importantes e ao final efetua-se algumas recomendações/orientações gerais aos gestores, não desprezando o atendimento das especificadas para cada campus e reitoria, que estão em relatórios específicos (anexo I).

Com relação às recomendações específicas de cada Campus, esclarece-se que foram realizadas reuniões de busca conjunta de soluções com as equipes diretivas, informando os motivos da manutenção das recomendações, inclusive apresentando algumas sugestões para os atendimentos.

Destacamos que não foram encontradas fragilidades envolvendo o IFC estruturalmente, mas somente as impropriedades individuais dos campi.

III – CONCLUSÃO.

Com a realização deste trabalho, até onde alcançou o olhar desta UNAI, e baseado nos relatórios recebidos, não vislumbrou-se nos documentos analisados possíveis danos ao erário e nem a presença de má-fé, mas de outro lado, pode-se verificar algumas fragilidades nos controles internos que precisam ser tratadas.

De modo geral o IFC atende os requisitos da motivação da contratação e verifica-se que os valores são os praticados pelo mercado do ramo do objeto a ser contratado baseado em critérios aceitáveis.

Assim, no intuito de fortalecer e assessorar a gestão, bem como racionalizar as ações de controle e prestar apoio, dentro de suas especificidades no âmbito da Instituição, inspirando o Compliance, recomenda-se abaixo algumas medidas gerais, não dispensadas as relacionadas no Anexo I a cada Campus, sendo que tais procedimentos serão objeto de acompanhamento futuro por esta UNAI:

Para o caso específico da contratação do “Assinatura Sistema Banco de Preços” (23354.002490/2020-26), observou-se a mesma contratação em mais de um campi.

- a) Verificar a possibilidade de contratação conjunta da ferramenta “Assinatura Sistema Banco de Preços” a nível de IFC, de forma buscar maior eficiência nos processos internos, e ganho em escala de preço

Blumenau(SC), 17 de novembro de 2022.

O relatório foi revisado e avaliado pela coordenação de atividades de auditoria, estando em consonância com as normas de auditoria, manuais da Unai IFC e demais orientações da ordem de serviço, estando apto para aprovação.

Edirlei Dalprá
Coordenador de Atividades de Auditoria
Siape 2009656

Aprovado por:

Adonilton Luiz Pizzatto
Auditor-chefe Interino
Portaria nº 1751/21

Anexo I

III. Campus Luzerna

Constatação (01): PAGAMENTO SUPERIOR A PROPOSTA ORÇADA PELO FORNECEDOR

O objeto da Inexigibilidade nº 12/2022 foi o pagamento de 02 (duas) inscrições de servidores em curso de capacitação, realizado na Cidade de Florianópolis. Ao compulsar os documentos acostados ao processo, visando avaliar o preço constante da proposta de preços apresentada pela empresa e o valor efetivamente pago pelos serviços, observou-se que os valores pagos estão em desacordo com a proposta inicial.

O valor de inscrição no curso requerido, segundo valor consignado na Proposta, foi de R\$ 1.299,99, o que totalizaria **R\$ 2.599,98** (SIPAC, seq. 6, p. 06). Contudo, o valor considerado na análise da proposta pelo setor requerente, constou a informação de que cada inscrição seria R\$ 1.625,00, totalizando **R\$ 3.250,00** (SIPAC, Declaração nº 03/2022/DAP/LUZ, Seq. 7), sendo este o valor final pago pelos serviços, estando em desacordo com a proposta apresentada ao IFC, majorando os custos em R\$ 650,02. A situação configura sobrepreço, nos termos do artigo 2º, inciso III, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 05 de agosto de 2020.

Tal inconsistência, no entender desta Unidade de Auditoria, ocorreu em virtude da consignação na respectiva proposta, tanto da possibilidade de pagamento imediato (a vista) quanto a prazo. Assim, os valores dos serviços para pagamento à vista eram R\$ 1.299,98, e a prazo, 10 x R\$ 162,50, o que totaliza R\$ 1.625,00, por inscrição. Considerando que os valores dos serviços são pagos tão logo realizados os serviços, o entendimento predominante é que os valores devem sempre corresponder ao custo dos serviços à vista.

Causa: Inobservância do princípio da economicidade decorrente de interpretações equivocadas das condições contidas na Proposta de Preços apresentada pela Contratada.

Manifestação/Providências do Gestor (01) (Simone Martins de Jesus Nissola - Diretora Substituta - 27/09/2022)

Primeiramente informo que os dados a que se refere a Ordem de Serviço nº 007/2022 não condizem com o número do processo de Inexigibilidade citado, nº 12/2022. Temos estas informações alocadas à Inexigibilidade nº 13/2022, processo 23475.000249/2022-58. Tendo em conta a similaridade consideramos ser este o alvo auditado e sobre este processo esclarecemos os questionamentos que seguem:

No que diz respeito aos valores orçados para a capacitação de dois servidores de TI no curso Ubiquiti Enterprise Wireless Admin Uewa – UNIFI Avançado, se observarem no documento de comprovação de preço praticado (ordem 6 - SIPAC), podem averiguar que o valor de R\$ 1.299,99 por inscrição proposto pela empresa, corresponde à condição de pagamento à vista, no ato da inscrição. Na condição de pagamento a prazo, o valor passa a ser de R\$ 1.625,00 (10X 162,50) por inscrição.

Em conformidade com os artigos da Lei nº 4.320/1964:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Isso posto, entendemos que ao efetuar o pagamento no ato da inscrição descumpriríamos a legislação acima, uma vez que, a liquidação da despesa ocorre somente após a conclusão da prestação do serviço, emissão e ateste do documento fiscal correspondente.

Por este motivo, seguimos os trâmites normais de um processo de compra, emitindo empenho prévio no valor a prazo e efetuando sua liquidação e pagamento após a conclusão da capacitação.

Em anexo os documentos comprobatórios de liquidação (30/03/2022) e pagamento (06/04/2022).

Manifestação da Unai (Auditores Camila Bosetti e Marcelo Aldair de Souza, 10/10/2022): A diretora substituta informa que o processo na qual a constatação foi observada se refere à Inexigibilidade de Licitação nº 13/2022 (processo nº 23475.000249/2022-58) e não o que foi informado por esta auditoria na exordial (nº 12/2022), o que procede. De fato, houve um equívoco no registro do número da inexigibilidade, contudo tal situação não inviabiliza a constatação realizada. Ademais, o processo analisado constou da Tabela de Processos, suso mencionada, na qual remete os dados do processo junto ao SIPAC/IFC, ou seja, o processo de inexigibilidade nº 23475.000249/2022-58.

A gestora concorda que o valor da proposta apresentada pela contratada foi de R\$ 1.299,99 por inscrição, contudo não apresenta razões suficientemente capazes de alterar a constatação inicialmente observada por esta auditoria. A Lei nº 4.320/1964, artigos 62 e 63, trazidos como suporte às justificativas, não permite concluir que o montante que a administração deve pagar, equivaleria aos valores cotados a prazo e, no caso em tela, majorados.

Os serviços prestados com despesas em capacitação, como a quase totalidade dos serviços contratados pela Administração Pública, são pagos tão logo se realize a prestação dos serviços (estágio da liquidação), ou seja, são serviços realizados de forma breve, sem a necessidade de suporte e nem de contrato específico. São prestados e pagos de forma imediata à contratação, não sendo lícito que a administração utilize outro valor a ser pago além daquele considerado como pagamento à vista, uma vez que os pagamentos são realizados tão logo o serviço seja concluído. O que a auditoria está afirmando é que a situação do pagamento à vista, não significa, em nenhuma hipótese, situação de antecipação de pagamento, ou seja, que deva ser pago antes da efetiva prestação do serviço, sendo este talvez o entendimento do campus, quando considerou correto pagar o valor majorado (a prazo), ante ao cotado à vista, o que a equipe de auditores designada discorda, totalmente.

Em que pese ter ocorrido sobrepreço observado neste processo, entende-se que ao caso se aplicaria o princípio da bagatela e/ou da insignificância, uma vez que, no entender desta auditoria, a situação se enquadra nas diretrizes de decisão da gestão, especificamente relacionadas à proporcionalidade, a razoabilidade e eficiência, sendo ínfima a lesividade observada em relação a esse caso concreto e, neste sentido, desnecessária a edição de atos corretivos, considerados desproporcionais e/ou irrelevantes ao caso analisado. Nesse sentido, são os os entendimentos da CGU, com relação a aplicação do princípio da bagatela, avaliado sob o enfoque do processo disciplinar, consoante expressos no Manual de PAD, 2022, p. 191:

*Certas condutas, entretanto, poderão ser atípicas no Direito Penal, em virtude da inexpressiva ofensa que tiverem causado ao bem jurídico tutelado. Este é o fundamento do **Princípio da Insignificância ou da Bagatela**, defendido por alguns doutrinadores sob o argumento de que a tipicidade também exige que o bem jurídico protegido pela norma que prevê a infração seja efetivamente afetado, e, assim, a irrelevância da lesividade material do ato o excluiria do âmbito de proibição da norma, deixando de existir a tipicidade.*

Seria possível adaptar este princípio ao Direito Disciplinar, abarcando aquelas condutas que à primeira vista seriam enquadráveis legalmente, mas que devido ao ínfimo potencial ofensivo, não são capazes de afetar o interesse público tutelado. Contudo, como ele não consta expressamente reconhecido no ordenamento jurídico administrativo, pode também ser considerado uma decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. (GRIFAMOS).

Neste sentido, considerando a impropriedade observada, visando melhoria nos controles sobre o processo de trabalho, necessário que o campus reavalie os entendimentos relativos ao pagamento que devem sempre expressar o menor valor a ser aplicado sobre a contratação, sendo que as

propostas já devem contemplar todas as condições de fornecimento, prevendo no valor dos serviços/produtos todos os materiais e insumos necessários à execução das atividades, bem como, ser elaborada considerando a previsão de recebimento posteriormente a execução dos serviços, não sendo pertinente majorar o valor dos serviços ofertados considerando o simples fato de o serviço só poder ser pago *a posteriori*, situação essa que, inclusive, já ocorre, de forma habitual nas contratações realizadas pela administração pública e que, na prática, já é de conhecimento dos fornecedores e demais prestadores de serviços aos órgãos públicos.

Recomendação (01): Encaminhar, formalmente, orientações ao setor de compras/licitação, referente a observância do princípio da economicidade nas contratações de serviços realizados no âmbito do campus, devendo os servidores observarem, quando das contratações, o menor valor constante das propostas de preços, orientando os fornecedores sobre a necessidade de incluir todos os custos na proposta de preços, observando, ainda, a previsibilidade de que os pagamentos somente ocorrerão posteriormente a realização dos serviços. Os servidores devem, quando restar consignados na proposta de preços mais de um valor para a realização dos serviços, julgar a proposta considerando o pagamento dos serviços como sendo aqueles que refletem os valores à vista, que, em muitas situações, costumam ser menos onerosos à Administração Pública.

V. Campus Santa Rosa do Sul

Constatação (01): INEXISTÊNCIA DE CONTRATO PARA SERVIÇOS COM OBRIGAÇÕES FUTURAS

O objeto da Inexigibilidade nº 08/2020 foi a contratação de serviços referentes a assinatura de banco de preços para atender as demandas internas do setor de compras do campus. Ao examinar os documentos constantes do processo observou-se que a contratação não seguiu os ditames legais, especificamente relacionado à formalização da contratação, mediante instrumento de contrato, com cláusulas e condições específicas e condizentes com o objeto contratado.

O campus firmou compromisso, sem amparo contratual, para utilização de uma ferramenta tecnológica, mediante acesso contínuo, por 02 (dois) anos, a base de dados de preços gerenciada pela contratante NP Capacitação e Soluções Tec. Ltda, sem estabelecer as principais regras da contratação, mediante Termo de Contrato, com cláusulas específicas que amparem os compromissos futuros por parte da empresa contratada. A contratação da solução requer acompanhamento diário por parte do IFC, sendo uma obrigação do fornecedor manter as condições de fornecimento durante a vigência do acordo que, neste processo, inexistem. Nos termos do artigo 62, parágrafo 4º, o contrato somente é dispensável quando inexistir obrigações futuras, o que não se vislumbra no presente processo.

Causa: Inadequação do processo aos requisitos previstos nos artigos 54 a 80, da Lei 8.666/1993.

Manifestação/Providências do Gestor (01) (Jorge Luis de Souza Mota - 18/10/2022): A lei de Licitações faculta a substituição do Contrato por Nota de Empenho, nos casos adstritos ao disposto no Art. 62, § 4, uma vez que a Doutrina já pacificou o entendimento de que se considera entrega imediata aquela feita no prazo de 30 dias. O caso em tela não se vislumbra obrigação futura, pois não envolve entrega futura ou parcelada do objeto. A entrega ocorreu com a liberação do "login" e senha da ferramenta.

Cito a lição do Ilustre Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, "No caso de garantia, este é um serviço acionado toda vez que o produto apresenta um defeito, inclusive, impondo-se a sua substituição em determinados casos. Para fins do disposto no art. 62, § 4, não há que se considerar a garantia, como obrigação futura para fins de obrigatoriedade de formalização contratual. Assim mesmo com a existência de uma previsão de garantia, é possível substituir o contrato por uma nota de empenho, por exemplo, nos casos adstritos ao disposto no artigo acima citado."

A ferramenta licitada possui na sua proposta (ordem 3 do SIPAC) todos os recursos e funcionalidades implementadas, ou seja, já fornecida com esses recursos, a ferramenta também possui mais de 12 anos de expertise no Mercado e já utilizada, pelo nosso setor de compras, há mais de 5 anos.

Manifestação da Unai (Auditores Camila Bosetti e Marcelo Aldair de Souza, 19/10/2022): O diretor justificou a ausência do instrumento de contrato por considerar que o objeto inexigível decorrente do processo sob análise foi entregue (login e senha) no prazo de até 30 dias sendo, portanto, substituído pela nota de empenho, com base no artigo 62, parágrafo 4º, da Lei nº 8.666/1993, o que esta unidade de auditoria discorda, pelas razões expostas a seguir:

O artigo 62, parágrafo 4º da Lei nº 8.666/1993, estabelece que:

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

(...)

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica. (GRIFAMOS).

O objeto contratado não se enquadra em um bem/produto, como decreta a base legal sob a qual o campus sustenta suas manifestações, mas sim, um serviço especializado. Inclusive, na justificativa de atesto da Nota Fiscal pelo servidor designado (SIPAC, ordem 20), constou a seguinte informação: "(...) *Conforme portaria de fiscalização nº 423/2020 - DG/SRS, Informo que os Serviço foram entregues e estão de acordo com estabelecido no termo de referência/edital*" (Grifamos). Ainda, a Nota Fiscal apresentada pela contratada é uma Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (SIPAC, ordem 21), da qual, inclusive, houve retenção e pagamento do respectivo de imposto sobre serviços (ISS). Deste cotejo, resta evidente que o objeto contratado se enquadra como **serviço** e não um **bem** cujo contrato poderia até ser dispensado, nos termos do parágrafo 4º, artigo 62 da lei de licitações, sendo este amparo legal utilizado somente nas situações em que o particular contratado executa integralmente a prestação ajustada logo após sua contratação, não existindo obrigações a serem cumpridas posteriormente, o que não se vislumbra do presente processo.

Na mesma linha e considerando os argumentos apresentados, entende esta unidade de auditoria que a entrega imediata do login e senha no prazo de até 30 dias não pressupõem que o contratante não tenha mais obrigações futuras junto ao IFC. Tal interpretação é, no mínimo, frágil e apresenta certo grau de risco em relação à contratação realizada. O contratante tem obrigação de manter atualizado o banco de preços e de assegurar que a base do sistema de cotação esteja funcionando durante todo o período da contratação (24 meses). Assim, tem-se que o tipo de contratação se enquadra em um serviço de prestação continuada.

Sobre serviços continuados o não continuados é o entendimento constante do artigo 15, da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017:

Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Parágrafo único. A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 16. Os serviços considerados não continuados ou contratados por escopo são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Observa-se que, em ambas as situações é necessária a emissão de contratos para os serviços prestados além de um exercício financeiro (art. 34, Lei nº 4.320/1964), bem como, quando há pretensão da gestão de continuidade dos serviços, como o que se observa neste caso, em específico, na qual houve a contratação direta por 24 (vinte e quatro) meses. O contrato permitiria essa prorrogação dos serviços independente de novo processo de inexigibilidade. Somado a isso, o campus informou que: *“a ferramenta também possui mais de 12 anos de expertise no Mercado e já utilizada, pelo nosso setor de compras, há mais de 5 anos”*. Assim, tais serviços já são contratados há mais de 05 anos pelo campus, restando, pois, comprovada a necessidade contínua desses serviços para a manutenção das atividades operacionais do campus.

Recomendação (01): Encaminhar, formalmente, orientações ao setor de compras/licitação e de contratos, para que observem, na próxima contratação de ferramenta de banco de preços, a previsão de formalização da contratação por meio de instrumento de contrato, deixando claras as cláusulas referentes a eventuais penalizações advindas por descontinuidade dos serviços, ausência de atualizações/manutenções, avaliação da vantajosidade, além de outras exigências inerentes ao objeto licitado.

Constatação (02): PAGAMENTO ANTECIPADO PARA SERVIÇOS CONTINUADOS E AFERIDOS MENSALMENTE

Constou, ainda, do referido processo de Inexigibilidade nº 08/2020, que o pagamento foi realizado integralmente e em parcela única, mesmo sendo os serviços contratados para um período de 24 (vinte e quatro) meses não havendo previsão de que os pagamentos se vinculam aos resultados da prestação dos serviços aferidos pela equipe de fiscalização.

Por meio do Ateste da Nota Fiscal nº 792 / 2020 - DAP/SRS, (SIPAC, seq. 20) ocorreu o pagamento integral da Nota Fiscal nº 21911 - R\$ 15.980,00, sem vincular a aferição da regularidade dos serviços executados, por meio da emissão do respectivo Instrumento de Medição de Resultado (IMR), estabelecido na alínea “c” do inciso II do art. 50 e item d.5 do Anexo V da Instrução Normativa 05/2017.

Ao estabelecer regras claras relativas à fiscalização efetiva do objeto contratado, a Administração pode realizar o pagamento de acordo com o serviço prestado e, se houver falhas, aplicar as sanções previstas, além de reter o pagamento até o restabelecimento das condições inicialmente pactuadas, o que não se mostra adequado quando o pagamento é realizado na sua totalidade. A situação evidenciada pela auditoria, inclusive, não se amolda à previsão contida no Termo de Referência deste processo que no item 8.1 (SIPAC, seq. 8) previu como Medida Acauteladora, que *“...a Administração Pública poderá, sem a prévia manifestação do interessado, motivadamente, adotar providências acauteladoras, inclusive retendo o pagamento, em caso de risco iminente, como forma de prevenir a ocorrência de dano de difícil ou impossível reparação”*. Afigura-se contraditória a inserção de tal previsão no mencionado documento, quando se observa que o pagamento da totalidade dos serviços tenha ocorrido já no início da vigência do acordo.

Causa: Ausência de fiscalização efetiva necessária à realização dos pagamentos aferidos por instrumento específico, nos termos da da Instrução Normativa 005/2017.

Manifestação/Providências do Gestor (01) (Jorge Luis de Souza Mota - 18/10/2022): O ateste da Nota fiscal, sua liquidação e posterior pagamento foi após a entrega do login e senha da ferramenta

(software), portanto não houve pagamento antecipado. O ateste ocorreu no dia 26/10/2020, a liquidação ocorreu no dia 29/10/2020 e o pagamento no dia 10/11/2020, ou seja, após a ativação da licença (22/10/2020) - Entrega definitiva.

Quanto ao uso do IMR, o próprio texto da IN SEGES/MP 5/2017 traz a ideia:

Art 50.II- c)comunicar a empresa para que emita a Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), observado o Anexo VIII-A ou instrumento substituto, se for o caso. (grifo nosso).

ANEXO V

d-5.O Instrumento de Medição do Resultado (IMR) ou seu substituto, quando utilizado, deve ocorrer, preferencialmente, por meio de ferramentas informatizadas para verificação do resultado, quanto à qualidade e quantidade pactuadas; (grifo nosso)

ANEXO VIII-A

DA FISCALIZAÇÃO TÉCNICA

A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo V-B, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada:

Fonte: IN SEGES/MP 5/2017

Ou seja, a todo o momento que o IMR é citado, é feita a ressalva para a expressão “se for o caso”. Uma vez que essa medida é subjetiva, não há norma direta que estabeleça procedimentos de aferição desses “casos”, cabendo ao gestor, salvo melhor juízo, ao que se sugere e dentro de suas possibilidades discricionárias, avaliar sobre a aplicação do expediente.

Manifestação da Unai (Auditores Camila Bosetti e Marcelo Aldair de Souza, 19/10/2022): O diretor justificou o pagamento antecipado dos serviços alegando que o objeto contratado, decorrente do processo sob análise, foi entregue (login e senha) de forma imediata à contratação (nota de empenho), momento este que a gestão considerou que os serviços foram prestados/finalizados pelo contratado, motivando o ateste e o pagamento integral dos serviços, o que esta unidade de auditoria discorda, totalmente. Ainda, ao mencionar ausência de mensuração dos serviços, aferida periodicamente por meio do IMR (Instrumento de Medição de Resultados) prevista na IN 05/2017/SEGES/MP, alegou ser essa mediação subjetiva, sendo discricionária à gestão aplicar esse expediente, o que a auditoria concorda, em parte.

Conforme demonstrou esta auditoria junto à Constatação (01), o objeto se enquadra em serviço continuado e, nesta linha, deveria ter sua efetividade sendo avaliada periodicamente pelo campus. O Anexo VIII-A, da IN 005/2017/SEGES/MP, citado pelo gestor em sua manifestação, orienta:

DA FISCALIZAÇÃO TÉCNICA:

1. A fiscalização técnica dos contratos **deve avaliar constantemente** a execução do objeto e, se for o caso, **poderá utilizar** o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo V-B, ou **outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços**, devendo haver o **redimensionamento no pagamento** com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada:

a) não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas;

(...) (Grifamos)

Pelo previsto na citada Instrução Normativa e diferente da fiscalização administrativa, a fiscalização

técnica se aplica aos casos em que não há emprego direto de mão-de-obra para a execução dos serviços, situação essa que se ajusta ao caso concreto, aqui analisado, sendo que a norma estabelece como um dever a avaliação constante/periódica dos serviços contratados. O IMR é um instrumento auxiliar e poderá ser utilizado ou não pela equipe de fiscalização, conforme faculta a normativa, sendo aplicável a discricionariedade da mensuração dos resultados, alegada pelo gestor, somente quando a aferição dos resultados ocorra por outros meios e instrumentos mantidos pela administração, situação essa que não restou comprovada neste processo, em específico.

Sobre o recebimento definitivo do objeto, alegou o campus que ocorreu com a entrega do login e senha de acesso, o que discordamos totalmente. Insta ressaltar que **esse não é o objeto da contratação**, mas sim, a **disponibilidade da ferramenta de consulta ao banco de preços, permanentemente funcionando durante todo o período da contratação**, além da garantia do acesso irrestrito à ferramenta dentro dos parâmetros estabelecidos na proposta constante dos autos. O login e senha representam, neste caso, apenas o meio de acesso ao objeto contrato. Não consta do processo documentos relativos ao recebimento definitivo do objeto (artigo 73, inciso I- "b", Lei 8.666/1993), ficando subentendido que tal documento foi substituído pela nota fiscal de serviços, visada pelo servidor designado e paga, em sua integralidade, pelo Campus. Embora ausente o termo de recebimento definitivo, é cediço que a utilização dos serviços pela administração, assume características de recebimento tácito, gerando direitos ao contratado pela entrega dos serviços. Deste contexto, pode-se concluir que tudo o que se pagou, presume-se medido e verificado pela Administração, embora não tenha havido aferição/medição periódica dos serviços contratados.

Ainda, Sobre a entrega imediata e integral dos serviços, alegada pelo campus, tem-se a seguinte observação fixada no artigo 62, parágrafo 4º, da Lei nº 8.666/1993:

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com **entrega imediata e integral** dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

Já o artigo 40, parágrafo 4º, do mesmo diploma legal, ao tratar sobre **entrega imediata**, definiu como aquelas com **prazo de entrega até trinta dias**. Assim, ao entregar os serviços de forma integral e imediata, nos moldes entendidos pelo campus, o contrato, ou no caso em epígrafe, a Nota de empenho por já estar liquidada e paga não teria mais validade jurídica, ficando o campus desprovido de respaldo legal após o ateste e pagamento integral dos serviços.

Assim, por ter realizado pagamento antecipado de serviços que ainda estão sendo realizados e/ou prestados pelo contratado, o gestor deixou de observar a integralidade dos preceitos legais relativos à contratação do serviço objeto da inexigibilidade, sendo insuficientes as manifestações apresentadas frente à constatação inicialmente observada. Esta unidade de auditoria mantém a constatação para avaliação futura.

Recomendação (01): Encaminhar, formalmente, orientações ao setor de compras/licitação, de contratos e equipe de fiscalização do contrato, para que observem, na próxima contratação de ferramenta de banco de preços, a necessidade de realizar, periodicamente, a medição dos resultados dos serviços contratados, considerando as peculiaridades do objeto contratado.

Obs: Recomendação parcialmente alterada, após reunião de busca conjunta entre a auditoria e equipe gestora. Tarefa e-aud: 1343574.