

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 009.224/2012-2

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Hospital de Clínicas da UFPR

Responsáveis: Heda Maria Barska dos Santos Amarante (CPF 355.844.169-91) e Aristheu Lopes Negrão (CPF 200.490.059-87)

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE
CONFORMIDADE. HOSPITAIS
UNIVERSITÁRIOS. AVALIAÇÃO DE
CONTROLES INTERNOS.
RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuida-se de auditoria de conformidade com o fim de avaliar os controles internos na área de licitações e contratos do Hospital das Clínicas da Universidade Federal do Paraná. O presente trabalho integra Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada pelo corpo técnico do Tribunal em 24 Hospitais Universitários, distribuídos por 19 Estados da Federação.

2. Reproduzo, a seguir, com os ajustes de forma que julgo pertinentes, o relatório elaborado pela equipe encarregada dos trabalhos, em que constam os principais achados, conclusões e encaminhamentos sugeridos, os quais contaram com o aval do corpo dirigente da unidade (peças 69-71):

“APRESENTAÇÃO

A presente auditoria consiste na avaliação dos controles internos na área de licitações e contratos do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná – HC/UFPR e representa uma das 24 auditorias que compõem a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Hospitais Universitários. Esta FOC abrange as Secretarias de Controle Externo de AL, AM, BA, CE, ES, GO, MA, MG (três trabalhos), MS, MT, PA, PB (dois trabalhos), PE, PR, RJ (dois trabalhos), RN, RS, SC, SE, além da 6ª Secex, sob a coordenação conjunta da Secretaria de Planejamento e Procedimentos (Adplan) e da Secretaria Adjunta de Supervisão e Suporte (Adsup). Cada trabalho será apreciado individualmente e os resultados serão consolidados no âmbito do TC 009.067/2012-4.

2. A avaliação de controle interno tem por objetivo apreciar o grau em que o controle interno de organizações, programas e atividades governamentais assegura, de forma razoável, que, na consecução de suas missões, objetivos e metas, os princípios constitucionais da administração pública sejam obedecidos; as operações sejam executadas com eficiência, eficácia e efetividade, de maneira ordenada, ética e econômica e em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis; as informações e os registros produzidos sejam íntegros, confiáveis e estejam disponíveis para apoiar o processo decisório e para o cumprimento das obrigações de prestar contas; e os recursos, bens e ativos públicos sejam protegidos de maneira adequada contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

3. A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar controles internos para assegurar os objetivos acima mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno da entidade avaliar a qualidade desses processos.

INTRODUÇÃO

Deliberação

4. O Acórdão 636/2012 – TCU – Plenário autorizou a realização de auditoria nos hospitais universitários com enfoque nos controles administrativos da área de licitações e contratos. O enfoque dado aos controles administrativos visa a identificar uma das principais causas da ocorrência de irregularidades, uma vez que a ausência ou a deficiência desses controles pode propiciar um ambiente organizacional no qual práticas administrativas não recomendadas são adotadas e aceitas.

Visão geral do objeto

5. O Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná – HC/UFPR foi inaugurado oficialmente em 05 de agosto de 1961 e ainda hoje é o único hospital federal do estado. Integra a rede de hospitais universitários do Ministério da Educação, estando vinculado academicamente à UFPR. Desde fevereiro de 2009 a direção do hospital está a cargo da professora e médica gastroenterologista Heda Maria Barska dos Santos Amarante. Também desde 2009 o HC tornou-se unidade orçamentária, com um orçamento girando em torno de R\$ 90 milhões por ano. Em 2010, o governo federal lançou o REHUF, Plano de Reestruturação dos Hospitais Universitários, cujos objetivos principais são a adequação da estrutura física, a recuperação e modernização do parque tecnológico e a reestruturação do quadro de recursos humanos.

6. O HC é um hospital de grande porte e de alta complexidade, possuindo aproximadamente 60.000 m². Construído há 50 anos, o Hospital possui 400 leitos ativos, atende em média por ano 16.000 internamentos e 1.500.000 procedimentos ambulatoriais, realizando consultas médicas, cirurgias e outros procedimentos de maior complexidade como transplantes de medula óssea, transplante de fígado intervivos e implante coclear (ouvido biônico).

7. As unidades que trabalham diretamente com as áreas de licitações e contratos são: Unidades de Abastecimento, de Informática, de Infraestrutura e de Hotelaria Hospitalar.

8. O Hospital de Clínicas ainda não possui Unidade de Controle Interno diretamente vinculado a sua estrutura organizacional. Por força da Resolução 36/07 - COPLAD, os processos de licitação do HC são submetidos à Auditoria Interna da UFPR (Audin) que analisa os atos praticados por meio de amostragem.

9. Atualmente vem sendo desenvolvido um projeto para a implantação de uma auditoria interna do próprio HC/UFPR. Esse estudo tem como objetivo assessorar a alta administração na tomada de decisão. O projeto está em fase de elaboração do Regimento da Auditoria Interna e do Manual de Orientações Técnicas, nos quais estão sendo previstas as atribuições do Coordenador Administrativo, Assistencial e Jurídico; as atribuições do grupo de apoio; as técnicas e procedimentos; e a base metodológica dos processos de avaliação da Auditoria Interna.

(Fonte: Revista do Hospital – edição especial de 50 anos – agosto de 2011 e entrevistas com funcionários de diversos setores do hospital)

Objetivo e escopo

10. A presente auditoria tem como objetivo avaliar a adequação e a eficácia dos controles internos administrativos do HC/UFPR nas áreas de licitações e contratos, buscando verificar em que medida a fiscalização e o acompanhamento das atividades de controle nessas áreas estão apropriados e funcionam de forma eficaz, contínua e tempestiva. Busca-se, também, avaliar se o controle interno da instituição tem capacidade de detectar de forma imediata e preventiva as deficiências e/ou as fragilidades que possam permitir a ocorrência de desvios de recursos, fraudes, conluíus, etc.

11. A partir desse enfoque, foram feitas abordagens em dois componentes do sistema de controle interno: o **ambiente interno** e as **atividades de controle**. No que diz respeito ao **ambiente interno** foram verificados, por meio de questionários e observação direta, a integridade e os valores éticos, a filosofia de direção e o estilo gerencial, bem como a estrutura organizacional e de governança do HC/UFPR. Sobre as **atividades de controle** foram verificadas, entre outras, a existência ou não da formalização de procedimentos, da supervisão direta, da rotatividade e da segregação de funções, dos controles legais, dos controles gerenciais, de prevenção de fraudes e conluio, etc.

Metodologia utilizada e limitações inerentes à auditoria

12. Nos parágrafos a seguir, são descritos os métodos empregados para a coleta, tratamento e análise dos dados necessários à avaliação prevista no objetivo e escopo da auditoria. Cabe destacar que, por ser uma FOC, os procedimentos e papéis de trabalho foram padronizados para aplicação por todas as equipes das secretarias executoras, de maneira a permitir a identificação de situações semelhantes e facilitar a consolidação dos resultados no relatório das unidades orientadoras (Adplan/Adsup).

13. Para a avaliação dos aspectos relacionados ao ambiente interno organizacional (incluindo a atuação da auditoria interna) e às atividades de controle foram desenvolvidos Questionários de Avaliação de Controle Interno (QACI). Esses questionários objetivam verificar o atendimento dos critérios da auditoria, resumidos ao final desta seção, os quais foram aplicados junto aos gestores e/ou servidores das áreas envolvidas, mediante entrevistas, sendo as respostas confirmadas por meio de exame documental ou observação direta.

14. Além disso, para testar os controles em nível dos processos, foram elaborados procedimentos de auditoria, consistentes em roteiros para verificação de itens em amostras de processos de licitação e de contratação direta (dispensas/inexigibilidades), realizados nos exercícios de janeiro 2010 a abril 2012, bem como amostras de contratos vigentes nesse período, aplicados mediante exame documental. A análise dos resultados baseou-se na quantificação das falhas encontradas em relação à amostra de processos examinados.

15. O Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná – HC/UFPR realizou no período indicado 349 licitações que alcançaram o montante de R\$ 259.607.875,42 e instaurou 384 processos de contratação direta no valor total de R\$ 154.188.744,03. Desse universo foram selecionados 50 processos para a composição da amostra auditada, dentre os quais 8 de dispensas de licitação, 22 de inexigibilidade e os demais referentes às várias modalidades licitatórias, que totalizaram **R\$ 17.273.124,90**.

16. Foram analisados todos os contratos referentes aos processos examinados de licitação e de contratação direta, tendo em vista a constatação de que alguns contratos não estavam em conformidade com os termos constantes nas licitações/propostas pactuadas. O montante de recursos auditados nos contratos foi de **R\$ 16.014.414,54**.

17. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União - NAT, aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

18. Em cumprimento a essas normas foi encaminhado à Diretora Geral do HC/UFPR o Relatório Preliminar (peça 67), por meio do Ofício 91/2012-TCU/Secex/PR (peça 68), contendo as deficiências constatadas na auditoria, para que o gestor pudesse se manifestar sobre o conteúdo do referido relatório, no prazo improrrogável de 5 (cinco) dias úteis. Findo o prazo concedido, não houve manifestação daquela entidade, ensejando, portanto, o prosseguimento normal deste processo (NAT 146).

18.1. *É importante registrar que esta equipe de auditoria teve oportunidade de conversar com a Diretora-Geral e expor os principais pontos levantados.*

Crítérios da auditoria:

19. *Entre os diversos modelos de referência reconhecidos na literatura para estabelecimento e avaliação de controles internos, destaca-se o modelo estrutural Coso, adotado neste trabalho.*

20. *O Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – Comitê das Organizações Patrocinadoras (Coso) – publicou critérios práticos, amplamente aceitos, para o estabelecimento de controles internos e para avaliação de sua efetividade e apresentou em julho de 1992 o modelo denominado Internal Control – Integrated Framework, atualmente conhecido como Coso I. Tal modelo mudou o conceito tradicional de "controles internos" e chamou a atenção para o fato de que tais controles deveriam fornecer proteção contra riscos. O modelo Coso I tornou-se referência mundial em termos de avaliação de controles internos por uniformizar definições de controle interno e estabelecer padrões para implementação e validação, criando um meio para monitorar, avaliar e reportar controles internos. Em 2004, uma nova publicação conhecida como Coso ERM ou Coso II ampliou o alcance dos controles internos, oferecendo um enfoque mais vigoroso e extensivo ao tema, agregando técnicas de gerenciamento integrado de riscos, sem abandonar, mas incorporando, o Coso I.*

21. *O modelo estrutural do Coso prevê aspectos que devem estar presentes em um sistema de controle interno eficaz, quais sejam:*

21.1. *a fixação de objetivos – definidos em quatro categorias: estratégicos, operacionais, de comunicação e de conformidade;*

21.2. *os objetos de controle – em nível da organização ou de partes dela e em nível de atividades;*

21.3. *os meios para o atingimento dos objetivos, denominados “componentes” – ambiente interno; fixação de objetivos; identificação de eventos; avaliação de riscos; resposta a risco; atividades de controle; informações e comunicações e monitoramento.*

22. *O Acórdão 636/2012 – TCU – Plenário, ao definir o enfoque do trabalho na área de licitações e contratos, delimitou o objeto de controle. Nesse contexto, para fins de avaliação, foram escolhidos dois componentes do sistema de controle interno, quais sejam: ambiente interno – naquilo que impacta a área de licitações e contratos – e atividades de controle, abrangendo as categorias de objetivos operacionais e de conformidade relacionados aos processos da área avaliada.*

23. *Em auditorias de avaliação de controles internos, os critérios são tipicamente baseados em bom senso e boas práticas administrativas. A seguir, elencamos os conceitos contidos nas normas da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), do Government Accountability Office (GAO) e do próprio Coso que refletem o que se espera dos componentes que serão avaliados. Além disso, foram analisados neste trabalho os controles legais relativos à área de licitações e contratos, ou seja, aqueles que, dada a sua importância, foram positivados pela Lei 8.666/93.*

24. *O ambiente interno é moldado pela história e cultura da organização e, por sua vez, reflete, de maneira explícita ou não, a maneira como os negócios nela são conduzidos. É o chamado tom da organização, refletindo a cultura de riscos e a forma como eles são encarados e gerenciados, influenciando a consciência de controle das pessoas. O ambiente interno é a base, o alicerce para todos os outros componentes do sistema de controle interno, provendo disciplina e*

estrutura. É ele que proporciona a atmosfera na qual as pessoas conduzem cotidianamente suas atividades e executam suas responsabilidades.

25. Os principais elementos que compõem o ambiente interno, objeto de avaliação da auditoria, são os seguintes:

25.1 integridade e valores éticos - todas as pessoas, desde o mais alto dirigente ao funcionário de menor hierarquia, devem ser estimuladas a agir com integridade e ética. A alta administração deve dar exemplo e enfatizar a todos os colaboradores o que deles é esperado em termos de integridade e valores éticos. Códigos de conduta devem ser formalizados e comunicados a todos dentro da organização. Ações disciplinares para não conformidades devem ser estabelecidas, comunicadas e gerenciadas consistentemente;

25.2. filosofia da direção e estilo gerencial - a filosofia da direção e o estilo gerencial adotado para conduzir os negócios da organização marcam o nível de risco em que esta opera, afetando o controle interno. Atitudes pouco prudentes na condução dos negócios e desconsideração de aspectos relacionados ao controle ou às boas práticas administrativas degeneram o ambiente interno e indicam riscos de controle;

25.3. estrutura organizacional e de governança (com destaque para a auditoria interna) - a estrutura organizacional de uma entidade fornece a base para o planejamento, execução, controle e monitoramento das atividades. Envolve a determinação das principais áreas de autoridade e responsabilidade e as suas linhas de subordinação, juntamente com procedimentos efetivos para monitorar resultados (prestações de contas), deve ser estabelecida de forma a favorecer o cumprimento da missão e o alcance dos objetivos da organização, bem como o gerenciamento dos riscos e a eficácia dos controles;

25.4. políticas e práticas de recursos humanos – políticas e práticas para contratar, capacitar, orientar, avaliar, promover, recompensar, disciplinar e demitir funcionários devem ser estabelecidas e comunicadas de modo claro, uma vez que as pessoas constituem o mais valioso ativo de qualquer instituição.

26. As **atividades de controle** consistem em políticas e procedimentos adotados e de fato executados, para atuar sobre os riscos, de maneira a contribuir para que os objetivos da organização sejam alcançados dentro dos padrões estabelecidos. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, dentre os quais foram analisados os seguintes:

26.1. formalização de procedimentos – todas as atividades importantes devem ser documentadas de forma completa e precisa a fim de que seja fácil rastrear as informações desde o momento de autorização até a conclusão;

26.2. supervisão direta – acompanhamento do trabalho delegado pelo superior hierárquico. Inclui atividades de comunicação, de atribuições, de revisão e de aprovação de trabalhos, bem como de orientação e de treinamento do pessoal supervisionado para o desempenho das atribuições;

26.3. segregação de funções – princípio básico de controle interno essencial para a sua efetividade. Consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria;

26.4. controles gerenciais/acompanhamento da atividade – avaliações periódicas para assegurar que operações, processos e atividades cumprem com regulamentos, políticas, procedimentos ou outros requisitos em vigor;

26.5. revisões independentes – revisão de atos ou operações por um terceiro, não envolvido na sua execução;

26.6. prevenção de fraudes e conluio – controle preventivo para evitar a ocorrência de eventos que possam levar ao não atingimento dos objetivos da atividade;

26.7. rotatividade de funções – controle complementar à segregação de funções impedindo que a mesma pessoa seja responsável por atividades sensíveis por período indeterminado de tempo;

26.8. procedimentos de autorização e aprovação – a finalidade da autorização é assegurar que apenas os atos administrativos os quais a administração tem intenção de realizar sejam iniciados. A aprovação por um superior, de forma manual ou eletrônica, implica que ele validou o ato e assegurou a conformidade com as políticas e os procedimentos estabelecidos pela organização;

26.9. controle de acesso a recursos e registros – os ativos críticos da organização devem ser protegidos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

Benefícios estimados da fiscalização

27. Os benefícios potenciais diretos resultantes da apreciação deste trabalho relacionam-se ao incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná – HC/UFPR, mais especificamente no que diz respeito ao aperfeiçoamento da gestão de riscos e de controles internos.

DEFICIÊNCIAS CONSTATADAS

28. Deficiências no elemento “Integridade e valores éticos”

- a. Inexistência de código de ética própria
- b. Falta de criação formal de comissão de ética
- c. Falta de divulgação e promoção da ética
- d. Ausência de canais para recebimento de denúncias
- e. Inexistência de gestão de ética

28.1. Situação encontrada

28.1.1. O Hospital de Clínicas não possui um código próprio de ética e nem criou formalmente uma comissão de ética ou equivalente, nos termos previstos nos Decretos 1.171/1994 e 6.029/2007. Além disso, não divulga nem disponibiliza na internet ou intranet o Código de Ética do Servidor Público.

28.1.2. Para reforçar seu compromisso com a ética e viabilizar a comunicação de desvios, a organização deveria ter canais formalmente estabelecidos e divulgados para recebimento de denúncias, com a devida proteção à identidade do denunciante, a serem mantidos sob reserva, se este assim o desejar, nos termos previstos no art. 10, do Decreto 6.029/2007, o que também ainda não foi providenciado pela entidade, mesmo decorridos cinco anos da publicação do referido decreto.

28.2. Riscos e efeitos: possibilidade de desvios éticos e outros atos ilegais, levando a prejuízos financeiros, bem como a danos à imagem da entidade.

28.3. Causa: desconhecimento da obrigatoriedade imposta pela legislação e da importância da gestão de ética, por parte do corpo dirigente da entidade.

28.4. Pronunciamento do Gestor: não houve manifestação (v. item 18 desta instrução).

28.5. Proposta de encaminhamento:

28.5.1. *recomendação para que a unidade crie formalmente uma comissão de ética com condições asseguradas para o cumprimento de sua missão, além de estabelecer canais para recebimento de denúncias, a fim de promover uma efetiva gestão da ética, nos termos dos Decretos 1.171/97 e 6.029/2007.*

29. Deficiências no elemento “Políticas e práticas de recursos humanos”

a. *Não há sistema de avaliação de desempenho de servidores.*

b. *Não há abertura de processos disciplinares para adoção de medidas relativas a irregularidades na área de licitações e contratos.*

29.1. Situação encontrada

29.1.1. *A entidade não realiza avaliação de desempenho de seus servidores. Existe apenas um formulário disponibilizado anualmente pela UFPR no site da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (www.progepe.ufpr.br), denominado Avaliação de Desempenho. O preenchimento desse formulário visa a propiciar melhorias no ambiente de trabalho e sugestões de cursos a serem ofertados. Esta equipe de auditoria considera que a entidade deveria realizar avaliação de desempenho para que a falta de comprometimento de servidores ou funcionários seja alvo de ações por parte das chefias, ou para incentivar esse comprometimento.*

29.1.2. *Quanto aos processos disciplinares, no período avaliado – 2010 a 2012 – não houve abertura de nenhum processo. Em resposta à indagação da equipe de auditoria, a Unidade de Administração de Pessoas do HC/UFPR respondeu que em relação à área de licitações e contratos “não foram detectadas ações indevidas por má-fé ou não corrigidas que dessem origem a processo administrativo disciplinar (servidor do RJU) ou medidas disciplinares contempladas na Consolidação das Leis de Trabalho (funcionário FUNPAR)” (peça 10, p. 3).*

29.1.3. *Ocorre que na análise dos processos verificamos a ocorrência de casos em que deveriam ter sido tomadas medidas disciplinares, como no caso relatado no item 32.1.1.2 deste relatório, em que um processo de dispensa de licitação foi solicitado ao fornecedor escolhido para providenciar outros dois orçamentos (Processo 098239/2011-02 – peça 51, p.30).*

29.1.4. *Outro exemplo nos foi relatado pela Controladoria Geral da União - CGU, em que na análise das contas do exercício de 2010, constante do Relatório de Auditoria Anual das Contas de 2010 (peça 13), foi verificado nos Processos 012458/2010-13 e 030079/10-13 (prestação de serviços de lavanderia) várias irregularidades como: coleta de orçamentos com empresas ligadas entre si para contratação emergencial, sem a verificação de vínculos no Sicafe; empresa pertencente a servidor aposentado que atuava no Setor de Lavanderia enquanto era servidor ativo; valores pagos indevidamente no montante de R\$ 260.401,87; continuação do contrato emergencial concomitante com o contrato licitado, com prejuízo ao erário no valor de R\$ 59.766,59.*

29.1.4.1. *O fiscal desses contratos é o gerente da Unidade de Hotelaria, Sr. Mauricio Carneiro de Oliveira, funcionário da Funpar. Segundo informação da CGU, o Diretor Administrativo do HC, Sr. Aristheu Lopes Negrão, ainda está estudando a possibilidade de abrir processo para apurar a responsabilidade do Sr. Mauricio.*

29.1.4.2. *Considerando que o fato ocorreu no exercício de 2010, mas até o momento não foram tomadas as devidas providências e, tendo em vista a resposta da Gerente da Unidade de Administração de Pessoas (ver item 29.1.2) de que não houve casos que precisassem ser corrigidos, pode-se concluir que o HC não tem por cultura abrir processos disciplinares.*

29.2. **Riscos e efeitos:** *sentimento geral de impunidade que pode gerar inúmeras irregularidades e desvios de recursos públicos.*

29.3. Causa: falta de ética no trato com a coisa pública e falta de cultura de responsabilidade em relação a riscos nos processos da área de licitações e contratos.

29.4. Pronunciamento do Gestor: não houve manifestação (v. item 18 desta instrução).

29.5. Proposta de encaminhamento:

29.5.1. recomendação para que o HC implemente sistema de avaliação de desempenho que permita avaliar quantitativa e qualitativamente o servidor para que a falta de comprometimento de servidores ou funcionários seja alvo de ações corretivas/punitivas por parte da Administração do Hospital, ou para incentivar esse comprometimento;

29.5.2. recomendação para que o HC institua comissão de sindicância própria com pessoas treinadas e capacitadas para conduzir processos disciplinares;

29.5.3. cabe ressaltar que as constatações deste tópico serão consideradas na proposta de ação de controle de que trata o TC 016274/2012-1, autuado por esta Secex, com proposta de auditoria no Hospital de Clínicas da UFPR.

30. Deficiências no elemento “Deficiências na Auditoria Interna”

Ausência de monitoramento das recomendações/determinações apontadas.

30.1. Situação encontrada: ausência de monitoramento das recomendações apontadas em relatório das atividades da Auditoria Interna da UFPR na área de licitações no âmbito do Hospital de Clínicas.

30.1.1. Nos três relatórios analisados referentes aos exercícios de 2010 e 2011 (em 2012 ainda não foi realizado nenhum trabalho), verificamos que em todos foi apontada a mesma falha – fracionamento de despesas – e a recomendação de que o HC atente para o fato de que, atingindo o limite fixado para dispensa, realize o certame licitatório (Relatórios 11/2010, 10/2011 e 34/2011(peça 12). Em suma, a Auditoria Interna aponta a falha e recomenda, mas a falha volta a ocorrer pois não há qualquer monitoramento ou providências pelo descumprimento da recomendação.

30.2. Riscos e efeitos: descrédito pelo resultado da auditoria realizada, gerando impunidade permanente.

30.3. Causa: ausência de penalização dos responsáveis pelas falhas apontadas e ausência de apoio da direção superior para implementar as ações necessárias ao atendimento das recomendações da Auditoria Interna.

30.4. Pronunciamento do Gestor: não houve manifestação (v. item 18 desta instrução).

30.5. Proposta de encaminhamento: tendo em vista que está sendo criada uma Unidade de Auditoria Interna própria do Hospital de Clínicas, como visto no item 9 desta instrução (Visão Geral do Objeto), propomos recomendar ao HC, para que na criação da Unidade de Auditoria Interna contemple no seu Regimento Interno o monitoramento periódico das recomendações efetuadas por essa auditoria e que, caso não tenham sido cumpridas, que o responsável por essa unidade represente à Controladoria Geral da União, sob pena de ser responsabilizado, se não o fizer.

31. Deficiências na supervisão direta

a. Ausência de comunicação das responsabilidades.

b. Inexistência de sistemática de revisão dos trabalhos.

31.1. Situação encontrada

31.1.1. *O Hospital de Clínicas não comunica formalmente as responsabilidades atribuídas aos servidores da unidade nem realiza sistematicamente revisão dos trabalhos.*

31.1.2. *A designação dos fiscais de contrato é feita genericamente por portaria com vigência anual tendo como base as áreas/unidades de serviço e não por portaria específica como determina a legislação (ver Portaria 36/2011 – DGHC, com vigência de 19/05/2011 a 18/05/2012, peça 14). Ainda que nos contratos haja uma cláusula especificando o nome do fiscal, isso não é suficiente para a sua correta designação.*

31.1.3. *Desse modo, alguns fiscais ficam sobrecarregados, não sabem exatamente quais são as suas atribuições e responsabilidades, não registram as ocorrências em livro próprio, e, muitas vezes, nem tomam conhecimento de que foram designados para fiscalizar determinado contrato.*

31.1.4. *O quadro a seguir apresenta a situação dos 181 contratos vigentes no período da auditoria:*

<i>Fiscal do contrato</i>	<i>Número de contratos sob a responsabilidade do fiscal</i>
<i>Adelaide Franco Abrahão Oliveira</i>	<i>2</i>
<i>Ana Cristine Russo Ramos</i>	<i>3</i>
<i>Ana Maria da Silveira Rodrigues</i>	<i>1</i>
<i>Ana Riechi</i>	<i>1</i>
<i>Antonio Dal Lago Neto</i>	<i>4</i>
<i>Aristeu Lopes Negrão</i>	<i>3</i>
<i>Augusto Takashi Miura</i>	<i>1</i>
<i>Carlos Eduardo Silvado</i>	<i>1</i>
<i>Cláudio Messias de Albuquerque</i>	<i>1</i>
<i>Geralda Francisca Alves</i>	<i>1</i>
<i>Giorgio Roberto Baldanzi</i>	<i>2</i>
<i>Gislaine Richter Minhoto Wiemes</i>	<i>7</i>
<i>Greicy Cristina Ferraz</i>	<i>9</i>
<i>João Carlos Seratiuk</i>	<i>1</i>
<i>Lídia Lima</i>	<i>4</i>
<i>Luciana Grittem</i>	<i>10</i>
<i>Marcelo Domingues</i>	<i>1</i>
<i>Marco Aurélio Fuganti</i>	<i>13</i>
<i>Maria Helena Souza</i>	<i>1</i>
<i>Mariângela Honório Pedrozo</i>	<i>1</i>
<i>Marilis de Almeida</i>	<i>1</i>
<i>Maurício Carneiro de Oliveira</i>	<i>8</i>
<i>Mônica Evelise Silveira</i>	<i>15</i>
<i>Nara Garcia Ferreira</i>	<i>3</i>
<i>Nubia Marama Antochervis M. Pereira</i>	<i>17</i>
<i>Patrícia Rodrigues do Couto</i>	<i>7</i>
<i>Pedro Henrique Gonzalez</i>	<i>11</i>
<i>Rogério França Wolanski</i>	<i>1</i>
<i>Rosemari Nunes Ferreira</i>	<i>32</i>
<i>Vera Célia Andrade</i>	<i>1</i>
<i>Washington Batista de Souza</i>	<i>18</i>

31.1.5. *Consoante demonstrado acima, alguns fiscais do Hospital de Clínicas são responsáveis por número excessivo de contratos, prejudicando a qualidade da fiscalização. Como agravante, o HC não realiza sistematicamente o acompanhamento do trabalho realizado pelos fiscais.*

31.2. *Riscos e efeitos: negligência de ambas as partes, de quem nomeia, pois não comunica a nomeação ao fiscal designado e não fixa suas atribuições em portaria específica, e do próprio fiscal que não cumpre a contento o seu papel de fiscalizar a execução do contrato. Há também a desmotivação dos fiscais pela má distribuição dos contratos, bem como a certeza da impunidade, podendo levar a condutas de má-fé com prejuízos financeiros ao erário público.*

31.3. *Causa: entendimento da Administração de que é mais fácil fazer uma única portaria para vários contratos do que uma portaria específica para cada caso.*

31.4. *Pronunciamento do Gestor: não houve manifestação (v. item 18 desta instrução).*

31.5. *Proposta de encaminhamento:*

31.5.1. *determinação para que a unidade providencie portaria de designação específica para fiscalização de cada contrato, com atestado de recebimento pelo fiscal designado e que constem claramente as atribuições e responsabilidades, de acordo com o estabelecido pela Lei 8.666/93 em seu artigo 67;*

31.5.2. *determinação para que a unidade, na designação de fiscais, leve em consideração a formação acadêmica ou técnica do servidor/funcionário, a segregação entre as funções de gestão e de fiscalização do contrato, bem como o comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, evitando que um fiscal fique sobrecarregado devido a muitos contratos sob sua responsabilidade;*

31.5.3. *determinação para que a unidade realize sistematicamente o acompanhamento dos trabalhos realizados pelos fiscais.*

32. Deficiências na execução dos controles legais

Cotação eletrônica ou pesquisa de preços feita de forma irregular;

Deficiência na publicidade dada ao edital.

Ausência de motivação expressa e adequada para a realização da contratação por dispensa ou inexigibilidade.

Fiscalização/acompanhamento dos contratos inadequados ou insuficientes

32.1. Cotação eletrônica ou pesquisa de preços feita de forma irregular (item a)

32.1.1. *Situação encontrada: ao analisar as pesquisas de preços para definição do valor estimativo das compras/serviços a serem adquiridos, verificou-se que não há uma conferência/controle de como são realizadas essas pesquisas. Nos subitens seguintes constam algumas situações encontradas nos processos analisados.*

32.1.1.1. *A média das cotações de preços estava distorcida devido a uma cotação discrepante que aumentava expressivamente o valor médio da estimativa de preço. Se os responsáveis tivessem procedido a uma simples análise da dispersão dos valores cotados, de pronto seria possível constatar que a estimativa de preço estava superavaliada, e, conseqüentemente, que a compra poderia estar com sobrepreço. Processos em que essa falha foi encontrada: 091034/2011-98 (peça 45); 001923/2012-52 (peça 18); 072231/2011-16 (peça 42).*

32.1.1.1.1 *Como exemplo, apresentamos no quadro abaixo, o comparativo de preços da pesquisa para aquisição de hélio gasoso e líquido para ressonância, adquirida por dispensa de licitação (art. 24-IV da Lei 8.666/93), no Processo 001923/2012-52 (peça 18, p. 12)*

Item	Descrição	Qtde anual	Linde R\$	White Martins R\$	ITG R\$	Média R\$	Total R\$
1	Hélio ultra puro	20 m ³	41,95	150,00	90,00	93,97	1.879,33
2	Hélio líquido	2.500 l	35,80	47,15	41,40	41,45	103.625,00
Total							105.504,33

32.1.1.1.2 *Caso fosse retirado do item 1 a cotação da White Martins, a média desse item seria R\$ 65,97, e o montante do item seria R\$ 1.319,50, ou seja, cerca de 30% a menos que a estimativa realizada.*

32.1.1.2. *Em outra situação encontrada foi constatado que para o conserto de uma balança Digitron com dispensa de licitação (art. 24-II da Lei 8.666/93), as 3 (três) cotações foram providenciadas por **um só fornecedor**, caracterizando intenção de fraude à licitação, com a conivência do setor de compras, conforme se confirma no e-mail do fornecedor, anexado ao Processo 098239/2011-02 (peça 51, p. 30), nos seguintes termos:*

Boa Tarde, Luzia

Precisamos resolver um impasse, começamos a negociar com a Rosemari, enviamos o orçamento para conserto da balança.

*Alguns dias depois **ela pediu que fosse providenciado mais dois orçamentos**, pedi a duas **empresas parceiras** da Calibrapar que elaborassem orçamento e enviassem ao HC, tivemos agora a surpresa que Labconser ganhou a concorrência, porém **eles não têm condições de fazer o serviço, por falta de estrutura e pessoal**. Nem a outra empresa parceira tem condições.*

Tendo em vista a forma como tem sido tratado o assunto, estamos nos retirando da concorrência, portanto deve ser retirado a Calibrapar das negociações. (grifo nosso)

Atenciosamente,

Atilio

32.1.1.3. *Outra situação: nos casos de inexigibilidade de licitação devido a fornecedor exclusivo (art. 25, I, da Lei 8.666/93) em que os preços praticados no mercado devem ser comprovados mediante a apresentação de no mínimo 3 (três) notas fiscais de serviços, emitidas pela empresa escolhida, perante pessoas jurídicas diferentes da contratante, verificou-se:*

a) ausência total ou parcial das 3 notas fiscais que demonstrem o preço de mercado para todos os itens a serem adquiridos, ou de notas fiscais com descrição insuficiente para caracterização dos serviços a serem prestados (Processos 117817/2011-17, peças 65/66; 046663/2010-82, peça 34);

b) que a empresa escolhida com inexigibilidade (art. 25, caput, da Lei 8.666/93) se nega a fornecer as notas fiscais de estabelecimentos privados, alegando sigilo comercial (Processo 037444/2010-11, peça 28, p.38);

c) no Processo 101544/2011-81 (peça 55, p. 20), que os valores no quadro comparativo de preços de mercado estão com acréscimo do ICMS (12% ou 7%, conforme o caso) e do IPI (15%) sobre o valor unitário do produto constante nas notas fiscais enviadas pelo fornecedor exclusivo (peça 55, p. 17-19), quando o correto deveria ser só a inclusão do IPI. Nesse caso específico, apesar de elevar o valor estimativo, não houve prejuízo ao erário, porque o valor cobrado pelo fornecedor foi de **R\$ 2.359,00**, para o papel térmico, e de **R\$ 2.145,50**, para o papel filme, mas demonstra que não há conferência nem preocupação por parte do HC/UFPR com os valores a serem despendidos e/ou com os controles preventivos e detectivos.

Item	Nota Fiscal	Data	Valor da Nota Fiscal + IPI de 15% - R\$	Valor do Quadro comparativo (p. 20) R\$
Papel térmico	009459	10/03/2011	2.439,98	2.694,59
	010649	01/06/2011	2.389,99	2.535,47
	011085	30/03/2011	2.501,50	2.762,53
Papel filme	009459	10/03/2011	2.439,98	2.694,59
	010649	01/06/2011	2.389,99	2.535,47
	011085	30/06/2011	2.501,50	2.762,53

32.1.1.4. Outra situação gravíssima encontrada: aceitação de cotação de preços com valores muito superiores aos pagos nas últimas compras: Processo 116228/2011-11 (peça 64), referente ao Pregão Eletrônico SRP 33/2012, para aquisição de nutrição parenteral total.

32.1.1.4.1 Se os produtos a serem adquiridos fossem comprados aos preços unitários praticados na última compra registrada no HC, realizada em **02/12/2011** (peça 64, p. 35/41), da empresa CEQNEP, o pregão em questão teria os seguintes valores estimativos por item:

Código	Item	Quantidade ml	Última compra (p. 35/41) R\$	Valor R\$
4862	NPT para recém natos e pediatria	1.320.000	0,72	950.400,00
4867	NPT para adultos	336.000	0,13	43.680,00
6459	NPT padrão 1000 a 2000 Kcal	3.516.000	0,11	386.760,00
6566	NPT padrão 770 Kcal periférico	432.000	0,09	38.800,00
18277	Glutamina + Alamina 20%	54.000	1,79	96.660,00
18279	Lípidios mistos MCT/LCT 20%	840.000	0,08	67.200,00
	TOTAL			1.583.580,00

32.1.1.4.2 Para esse pregão, o histórico das cotações para levantar o preço praticado no mercado, em resumo, foi assim realizado:

a) foram feitas **duas solicitações de cotação** junto a 3 (três) empresas: CEQNEP - Central de Manipulação de Quimioterapia, Nutrição Enteral e Paraenteral Ltda., Phyton Fórmulas Magistrais e Oficinais Ltda. e Nutro Soluções Nutritivas Ltda. - EPP:

b) na 1ª cotação, solicitada em **12/12/2011** (peça 64, p. 12-14), foram apresentados pelas empresas acima os seguintes valores unitários, cuja estimativa de preço, se fosse usada essa cotação, passaria para o montante de **R\$ 3.289.740,00**.

Código	Item	CEQNEP (p. 17/19)	Farmatoterápica (p. 22/23)	Nutro (p. 25/27)	Média (p.28)	Última compra (p.35/41)
4862	NPT para recém natos e pediatria	0,78	2,24	1,20	1,41	0,72
4867	NPT para adultos	0,16	0,64	0,20	0,33	0,13
6459	NPT padrão 1000 a 2000Kcal	0,15	0,19	0,20	0,18	0,11
6566	NPT padrão 770 Kcal periférico	0,14	0,16	0,18	0,16	0,09
18277	Glutamina + Alamina 20%	2,20	2,88	3,00	2,69	1,79
18279	Lipídios mistos MCT/LCT 20%	0,20	0,48	1,00	0,56	0,08

c) na 2ª cotação, solicitada em **13/02/2012** (peça 64, p.42-46), apenas dois meses depois, os preços unitários apresentados pelas mesmas empresas resultaram no montante de **R\$ 5.594.640,00**. Cabe ressaltar que o pregão foi realizado tendo por base essa estimativa de preço (Termo de Referência - p. 61-70):

Código	Item	CEQNEP (p. 48/51)	Farmatoterápica (p. 53/54)	Nutro (p. 56/58)	Média (p. 59)	Última compra (p. 35/41)
4862	NPT para recém natos e pediatria	0,76	2,47	3,79	2,34	0,72
4867	NPT para adultos	0,15	0,71	0,38	0,41	0,13
6459	NPT padrão 1000 a 2000Kcal	0,13	0,21	0,52	0,29	0,11
6566	NPT padrão 800 Kcal periférico	0,12	0,19	0,39	0,23	0,09
18277	Glutamina + Alamina 20%	2,20	3,17	4,30	3,22	1,79
18279	Lipídios mistos MCT/LCT 20%	0,10	0,53	3,20	1,28	0,08

32.1.1.4.3 Os quadros acima demonstram que em nenhum momento houve a preocupação de questionar os fornecedores acerca dos valores cotados, nem mesmo à CEQNEP que foi a fornecedora da última compra em **02/12/2011**. Além disso, restou evidente o desinteresse dos servidores responsáveis em buscar preços mais vantajosos ao erário, por meio de uma negociação regular, demonstrando certa negligência e imperícia no trato da coisa pública.

32.1.1.4.4 O referido pregão foi realizado no dia **22/05/2012** (portanto durante a presente auditoria), e ainda não foi homologado, sendo que o melhor lance ofertado foi dado pela empresa **Nutro Soluções Nutritivas Ltda. - EPP**, pelo valor global de **R\$ 1.553.604,00**, conforme quadro abaixo (os valores foram retirados do site da comprasnet- UASG 153808 – Pregão 33/2012)

Código	Item	Quantidade e ml	NUTRO Pregão em 22/05/2012	Valor Total do Pregão 33/2012
4862	NPT para recém-natos e pediatria	1.320.000	0,74	976.800,00
4867	NPT para adultos	336.000	0,12	40.320,00
6459	NPT padrão 1000 a 2000 Kcal	3.516.000	0,10	351.600,00

6566	NPT padrão 800 Kcal periférico	432.000	0,089	38.448,00
18277	Glutamina + Alamina 20%	54.000	1,78	96.120,00
18279	Lipídios mistos MCT/LCT 20%	840.000	0,0599	50.316,00
	TOTAL do Pregão 33/2012			1.553.604,00

32.1.1.4.5 *Cabe salientar que, quando a equipe solicitou o processo para ser auditado, o pregão ainda não havia sido realizado, portanto, não é possível precisar até que ponto, essa auditoria interferiu no resultado do referido pregão, diminuindo consideravelmente os valores a serem pagos nessa aquisição.*

32.1.1.5. *Foram analisados 50 processos (20 de licitações, 8 de dispensas e 22 de inexigibilidades) e encontrados 9 processos com deficiência na realização das pesquisas de preços, equivalente a 18% dos processos analisados, assim distribuídos: 2 em processos licitatórios (10%), 4 em dispensas (50%) e 3 em inexigibilidades (13,63%).*

32.1.2. Riscos e efeitos: *possibilidade de prejuízo ao erário, tendo em vista que pode aumentar significativamente o valor estimativo da compra/serviço, e dar margem para um sobrepreço pelas empresas fornecedoras, principalmente quando a contratação é realizada por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação. A sensação de que nada é conferido também pode estimular a prática de sobrepreços, fraudes e conluíus.*

32.1.3. Causa: *fragilidade nos controles da Entidade para verificar indícios de apresentação de orçamentos forjados, com o intuito de aumentar o preço dos produtos/serviços a serem adquiridos. Falta de análise crítica dos documentos anexados aos autos. A preocupação é somente com o formal, ou seja, o HC verifica somente se o processo está instruído com a pesquisa de preço. Não existe uma análise de como esses preços foram coletados e se eles estão corretos. Também não há iniciativa no sentido de obter um preço mais vantajoso à Administração, por meio de uma negociação regular.*

32.1.4. Pronunciamento do Gestor: *não houve manifestação (v. item 18 desta instrução).*

32.1.5. Proposta de encaminhamento:

32.1.5.1 *determinar ao HC/UFPR que sejam implantados mecanismos efetivos de controle no tocante aos orçamentos apresentados para efeito de pesquisa de preços de mercado, os quais servirão de base para futuras aquisições de bens e serviços, no sentido de que esses orçamentos reflitam realmente os valores praticados no mercado, coibindo orçamentos forjados com o intuito de aumentar o preço dos produtos/serviços a serem adquiridos.*

32.1.5.2 *cabe ressaltar que as constatações deste tópico serão consideradas na proposta de ação de controle de que trata o TC 016274/2012-1, autuado por esta Secex, com proposta de auditoria no Hospital de Clínicas da UFPR.*

32.2. Deficiência na publicidade dada ao edital (item b)

32.2.1. Situação encontrada

32.2.1.1. *Na análise das publicações dos avisos das licitações realizadas pelo HC/UFPR no Diário Oficial da União verificou-se a restrição na competitividade, tendo em vista a falta de clareza dessas publicações, induzindo os licitantes interessados a acreditar que o edital deve ser obrigatoriamente retirado no endereço da entidade, no mesmo dia da publicação no DOU e no horário das 08h00 às 17h00, após o pagamento da taxa indicada. O Aviso não esclarece se o edital*

pode ser retirado pela internet, conforme determina art. 11, I, do Decreto 3555/2000. Esse fato pode ser o motivo pelo qual há tão poucos concorrentes nos processos licitatórios do HC.

32.2.1.2. Vejamos um exemplo do aviso da Concorrência 104/2011, publicado no DOU de 31/10/2011 (Seção 3, p. 80), no valor estimado de R\$ 2.669.209,00, em que houve a participação de apenas **um licitante**, embora existam várias empresas que poderiam realizar esse objeto.

Nº Processo: 027754/2010-19. Objeto: Contratação de empresa de engenharia para execução da obra de reforma do Serviço de Radiologia, Serviço de Marketing, Serviço de Controle de Infecção Hospitalar e Serviço de Ergometria, localizados no segundo andar do prédio central e bloco posterior do Hospital de Clínicas, com o fornecimento de materiais e mão de obra. Total de Itens Licitados: 00001. Edital: 31/10/2011 de 08h00 às 17h00. Endereço: Rua Agostinho Leão Júnior, 62 Alto da Glória - CURITIBA - PR. Entrega das Propostas: 30/11/2011 às 14h30. Informações Gerais: Custo do edital: R\$ 30,00. (grifo nosso)

32.2.1.3. No exemplo acima, o aviso foi publicado somente no DOU, embora a legislação determine (art. 21, da Lei 8.666/93) que também deva ser publicado em jornal diário **de grande circulação** no Estado e também do Município ou da região onde será realizada a obra.

32.2.1.4. No quadro abaixo, descrevemos os casos encontrados nos processos de licitação analisados:

Processo	Valor estimado ou contratado	Custo do Edital	Publicação do Aviso de Licitação	Participantes
027754/2010-19 Concorrência (peças 21/23)	2.120.000,00	30,00	DOU	1
091034/2011-98 Pregão (peça 45)	27.435,00	30,00	DOU	2
101122/2009-91 Pregão (peça 53)	25.096,00	15,00	DOU	2
093083/2011-65 Pregão (peça 48)	27.435,00	30,00	DOU	2
104640/2009-66 Pregão (peça 59-61)	553599,20	15,00	DOU e jornal O Estado do Paraná	5
070838/2011-53 TP (peça 41)	465.082,85	-	DOU e jornal Tribuna do Paraná On Line	4
052453/2010-23 TP (peça 35)	1.300.373,85	50,00	DOU	2
091730/2011-02 Pregão (peça 47)	22.165,00	30,00	DOU	3
097003/2011-41 Pregão (peça 50)	588.000,0000	30,00	DOU e jornal Tribuna do Paraná On Line	2
110358/2009-18 Pregão (peça 63)	215.743,55	15,00	DOU	4
101077/2011-99 Pregão (peça 52)	173.445,00	30,00	DOU e jornal Tribuna do Paraná On Line	5
044006/2008-86 TP (peça 33)	767.059,60	30,00	DOU	1
094996/2011-07 Pregão (peça 49)	21.300,00	30,00	DOU	2

32.2.1.5. Com exceção do Processo 104640/2009-66 (peça 59, p. 93, e peça 60, p. 28-29), referente a pregão realizado para aquisição e instalação de aparelhos de ar condicionados, publicado no DOU e em jornal de grande circulação (Estado do Paraná), com a participação de 5

(cinco) licitantes, os demais editais foram publicados nos classificadores do Jornal Tribuna do Paraná On Line, que não preenche os requisitos legais necessários (art. 21 da Lei 8.666/93 e/ou art. 11 do Decreto 3.555/2000).

32.2.1.6. O fato do comparecimento de apenas uma empresa interessada, para a contratação de objeto em que o universo de fornecedores é bem amplo e de alto valor, como no caso das Tomadas de Preços acima indicadas, por si só, já demonstra a deficiência na divulgação desse certame.

32.2.1.7. Foram analisados 20 processos de licitações e essa deficiência foi encontrada em 13 certames, portanto, 65% dos processos analisados.

32.2.2. Riscos e efeitos: As empresas que nunca participaram de licitações no HC/UFPR deixam de retirar o edital, ou por desconhecimento das regras dos certames, ou por achar que o prazo de retirada do edital se esgotou. O entendimento de que existe um prazo exíguo para a retirada do edital pode ensejar aos pretendentes o sentimento de que o certame já está direcionado para determinado fornecedor. O efeito é a ausência de competitividade, com possibilidade de direcionamento e dano ao erário.

32.2.3. Causa: ausência de análise dos motivos pelos quais estariam comparecendo poucos licitantes em licitações com objeto em que há várias empresas que poderiam participar. Ausência de revisão dos editais de licitação e de publicação conforme estabelece a legislação.

32.2.4. Pronunciamento do Gestor: não houve manifestação (v. item 18 desta instrução).

32.2.5. Proposta de encaminhamento:

32.2.5.1. determinação ao HC para que processe as novas licitações com a estrita observância ao princípio constitucional da publicidade, providenciando a publicação do aviso com informações precisas e claras, inclusive quanto ao prazo de retirada do edital, bem como proceda a publicação do resumo do edital em jornal diário de grande circulação no Estado e/ou no Município, com vistas a incrementar a competitividade e, conseqüentemente, buscar maior vantagem ao erário, em consonância ao disposto no art. 21 da Lei 8.666/1993 e art. 11 do Decreto 3.555/2000;

32.2.5.2. cabe ressaltar que as constatações deste tópico serão consideradas na proposta de ação de controle de que trata o TC 016274/2012-1, autuado por esta Secex, com proposta de auditoria no Hospital de Clínicas da UFPR.

32.3 Ausência de motivação expressa e adequada para a realização da contratação por dispensa ou inexigibilidade (item c)

32.3.1. Situação encontrada

32.3.1.1. Em vários processos examinados de inexigibilidade por exclusividade, verificou-se a ausência de qualquer controle para a comprovação da inviabilidade de competição. Já nos processos de dispensa foi detectada a falta de efetividade e de consistência das justificativas para proceder à licitação por emergência.

32.3.1.2. A contratação direta, nos casos de emergência, tem lugar quando a situação que a justifica demanda da Administração providências urgentes a fim de evitar prejuízos ou repelir riscos de danos. No entanto, foi verificado no Processo 072231/2011-16, referente à aquisição de filtros para ar condicionado, destinado à UTI pediátrica e à Unidade de Transplante de Medula Óssea, onde foram constatadas contaminação por bactérias aferidas em laboratório (situação de alta gravidade), que, contrariando a regra e os procedimentos de segurança

hospitalar, a compra demorou 70 dias e mais 14 para ser entregue, com a agravante de que, até hoje, o respectivo material encontra-se no estoque do hospital sem utilização.

32.3.1.3. Foram examinados 8 processos de dispensa e 22 processos de inexigibilidade, tendo sido detectados problemas em 25% dos processos de dispensa (2 processos) e em 77% dos processos de inexigibilidade (17 processos).

32.3.1.4. Os processos nos quais as falhas foram observadas são os seguintes:

072231/2011-16	117817/2011-17	025353/2010-24	104211/2011-11	077019/2011-37
102145/2009-12	040076/2010-80	046663/2010-82	064107/2011-79	001315/2012-48
101230/2011-88	058250/2010-41	000204/2010-52	037444/2010-11	036185/2010-01
031608/2010-98	102563/2009-18	056604/2010-12	101544/2011-81	

32.3.2. Riscos e efeitos: possibilidade de desvios éticos e outros atos ilegais, levando a prejuízos financeiros, bem como a danos à imagem da entidade.

32.3.3. Causa: ausência de comprometimento dos servidores/chefes de serviço do setor de compras do HC/UFPR com a solução de questões emergenciais; inexistência de previsão de penalidade à desídia e/ou à negligência/imprudência/imperícia do fiscal designado; sentimento de impunidade; ausência de verificação se a aquisição é mesmo emergencial; se existem no mercado outras empresas que poderiam fornecer os bens e serviços a serem contratados; desconsideração das particularidades de cada caso.

32.3.4. Pronunciamento do Gestor: não houve manifestação (v. item 18 desta instrução).

32.3.5. Proposta de encaminhamento:

32.3.5.1. recomendação ao HC para que adote procedimentos de verificação da fidedignidade dos preços estimados e propostas apresentadas nos processos de contratações por dispensa ou inexigibilidade, bem como com relação ao adequado enquadramento e motivação, de modo a prevenir a ocorrência de irregularidades nas aquisições e contratações.

32.3.5.2. recomendação ao HC para que, nas contratações por inexigibilidade por exclusividade, verifique previamente se não existe alternativa no mercado que atenda suas necessidades.

32.3.5.3. cabe ressaltar que as constatações deste tópico serão consideradas na proposta de ação de controle de que trata o TC 016274/2012-1, autuado por esta Secex, com proposta de auditoria no Hospital de Clínicas da UFPR.

32.4. Fiscalização/acompanhamento inadequados ou insuficientes dos contratos (item d)

32.4.1. Situação encontrada: do total de 20 contratos examinados aleatoriamente, foram detectados problemas específicos de fiscalização em 20% dos processos, correspondentes aos números: 044006/2008-86, 052453/2010-23, 058250/2010-41 e 107057/2011-21, conforme especificado abaixo:

32.4.1.1. No **Processo 044006/2008-86** (peças 32 e 33), foi detectado o seguinte problema:

32.4.1.1.1 *Este processo trata de uma licitação na modalidade Tomada de Preços realizada em 2008 para contratação de empresa de engenharia para reforma, sem ampliação de área, do 6º andar – UTI cirúrgica (peça 32, p. 2, 71-99). Na licitação, apenas uma empresa compareceu (peça 33, p. 22). A proposta de preços foi de R\$ 767.059,60 (peça 33, p. 3). A licitação foi homologada e adjudicada em 18/12/2008 (peça 33, p. 25/26), todavia o contrato somente foi assinado em 03/10/2011, passados 3 anos da licitação (peça 33, p. 60-69). Não há justificativa no processo para a ausência de contratação e realização da obra à época da licitação.*

32.4.1.1.2 *Além disso, apesar de o edital prever que o preço não seria reajustado durante a vigência do contrato – item 10.4 do edital (peça 32, p. 78), a empresa vencedora comunicou ao HC/UFPR que somente assinaria o contrato com reajuste sobre o valor inicial (peça 33, p. 30). O termo restou assinado pelo **valor original de R\$ 767.059,60** com cláusula de não reajustamento – cláusula décima segunda (peça 33, p. 66). A publicação do aviso do contrato foi em **05/10/2011**, (peça 33, p.78).*

32.4.1.1.3 *Entretanto, em **21/10/2011**, dias depois da celebração, o valor contratual foi indevidamente majorado para **R\$ 942.096,72** (peça 33, p. 81) mediante apostilamento, ato cuja publicação é dispensável no DOU. A atualização do valor foi realizada pelo próprio fiscal do contrato (peça 33, p. 36-49), e não existe no respectivo processo manifestação do fiscal ou de seu superior imediato acerca da utilização indevida de apostilamento no respectivo processo.*

32.4.1.2. No **Processo 052453/2010-23** (peças 35 e 36), foi detectado o seguinte problema:

32.4.1.2.1 *A Tomada de Preços – TP era para contratação de empresa para reforma do 3º andar (Centro de Material Esterilizado) realizada em 2010 (peça 35, p. 2, 43-49). Apenas duas empresas participaram (peça 36, p. 26). O contrato foi assinado em **13/06/2011** com prazo de execução de 180 dias (12/12/2011) e de vigência de 360 dias, a vencer em 12/06/2012 (peça 36, p. 49, 51).*

32.4.1.2.2 *Em **05/12/2011** a empresa solicitou prorrogação de 60 dias, que foi aceita pelo fiscal (peça 36, p. 65/66). Em **26/03/2012**, quando o Serviço de Gestão de Contratos solicitou ao fiscal o parecer quanto ao cumprimento do objeto contratado, tendo em vista que a vigência final estava próxima de expirar, o fiscal respondeu que já havia sido pago à construtora 90% do valor previsto e que “devido às dificuldades encontradas para a finalização da obra será solicitado prorrogação do prazo contratual pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias. A solicitação de tal prorrogação será enviada nos próximos dias.” A informação prestada pelo fiscal do contrato evidencia a aprovação de cronograma físico-financeiro inadequado, com possível indicação de manipulação dos preços unitários, pois normalmente nesses casos, os serviços iniciais são “carregados” no preço, ao passo que os itens previstos para serem executados no final do contrato são de valores menos expressivos. A situação resulta em desinteresse do contratado em concluir o objeto, tendo em vista já ter recebido quase que a totalidade do valor prevista para a obra, ou delonga na sua conclusão (consoante caso relatado).*

32.4.1.2.3 *Essa era a última informação contida no processo até o término da auditoria, na data de 16/05/2012. Não consta dos autos o aditivo para a prorrogação inicial de 60 dias, nem a justificativa do fiscal para já ter autorizado o pagamento de 90% do total previsto e tampouco para a solicitação de mais **180 dias** para a conclusão da obra, tendo em vista que 180 dias foi o prazo total inicialmente estipulado no termo de referência e no edital para a realização de todo o empreendimento (peça 35, p. 6, 46). Também não existem ocorrências registradas pelo fiscal do contrato em livro diário de obra ou outro livro de ocorrência.*

32.4.1.3. No **Processo 058250/2010-41** (peça 39) – aquisição por inexigibilidade de licitação para contratação de serviços de manutenção para equipamentos médicos – foi detectado o seguinte problema:

32.4.1.3.1 o Termo de Referência e o Parecer do Serviço de Compras especificam que os serviços de manutenção seriam realizados em 3 (três) equipamentos: 01 unidade de ultrassom Philips/Sonos 5500; 01 unidade de ultrassom Philips/Image Point 1800 e 01 unidade de ultrassom Philips/Envisor (peça 39, p. 4, 10). No entanto, o **contrato** foi assinado para manutenção de apenas 2 (dois) equipamentos: 01 unidade de ultrassom Philips/Sonos 5500 e 01 unidade de ultrassom Philips/Envisor (peça 39, p.12).

32.4.1.3.2 não há no processo pronunciamento do fiscal a respeito.

32.4.1.4 No **Processo 107057/2011-21** (peça 62) – dispensa emergencial de licitação em razão da contaminação na nutrição parenteral (alimentação quando o paciente não pode se alimentar por vias normais) – foi detectado o seguinte problema:

32.4.1.4.1 o contrato fixou a vigência em 6 meses, em conformidade à legislação (peça 62, p. 41), entretanto o respectivo extrato foi publicado no DOU com a previsão de vigência de 12 meses, em desacordo ao termo assinado e ao disposto no art. 24-IV da Lei 8.666/93 (peça 62, p. 45);

32.4.1.4.2 não houve manifestação do fiscal a respeito. Somente após a solicitação pela equipe de auditoria (Ofício de Requisição 05-401/2012, de 7/05/2012, peça 7, p.5) é que foi publicada a retificação no DOU em 9/05/2012 (peça 8).

32.4.2. Riscos e efeitos: fiscalização ineficiente podendo levar a desvios sejam intencionais ou não.

32.4.3. Causa: ausência de política de ética no cuidado com recursos públicos e deficiências nos controles gerenciais, em especial, para situações emergenciais que impactam diretamente no bom funcionamento da instituição hospitalar; inexistência de previsão de penalidade à desídia e/ou à negligência/imprudência/imperícia do fiscal designado; sentimento de impunidade.

32.4.4. Pronunciamento do Gestor: não houve manifestação (v. item 18 desta instrução).

32.4.5. Proposta de encaminhamento:

32.4.5.1. recomendar que o HC informe aos fiscais de contrato que é imprescindível documentar os eventos do contrato em um processo de fiscalização, que inclua toda a documentação fornecida pela empresa e pelo HC (memorandos, e-mails, atas de reunião), de modo que se possa registrar o histórico do contrato para embasar atitudes futuras (por exemplo, aplicação de penalidades), viabilizar o rastreamento de eventos para responder a questionamentos feitos em auditorias e servir de base para processos de contratação futuros. Esse processo de fiscalização deve ser composto, no mínimo, das seguintes peças:

- contrato assinado – para que o fiscal saiba quais são as condições do contrato.

- edital de licitação – para que o fiscal saiba quais são as condições contratuais não incluídas no contrato e que são remetidas ao edital de licitação.

- proposta da empresa – para que o fiscal saiba quais são as condições contratuais não incluídas no contrato e que constam na proposta adjudicatária (por exemplo, configuração de um determinado equipamento, cursos para utilização correta do equipamento).

- declaração da licitante, se for o caso, de que entregará equipamento com a configuração da amostra fornecida durante o processo licitatório e não aquela constante da proposta técnica da empresa, caso a amostra entregue apresente itens divergentes a maior do que consta na proposta técnica – para garantir que o produto entregue seja de qualidade igual ou superior à amostra entregue no processo licitatório.

- extrato de publicação do contrato no Diário Oficial da União – para garantir que o contrato tenha tido a publicidade adequada.

- acordos coletivos de trabalho, no caso de serviços continuados – para que o fiscal tenha condições de exigir do contratado o cumprimento das obrigações trabalhistas relativas aos seus funcionários, evitando assim que o Hospital de Clínicas venha a ser responsabilizado e condenado em débito em eventual demanda trabalhista.

- registro de ocorrência realizada no Diário de Obras, se for o caso de obras ou reformas – para que o fiscal possa se assegurar da efetividade de sua atuação.

32.4.5.2. cabe ressaltar que as constatações deste tópico serão consideradas na proposta de ação de controle de que trata o TC 016274/2012-1, autuado por esta Secex, com proposta de auditoria no Hospital de Clínicas da UFPR.

33. Ausência de segregação de funções

a. Inexistência de políticas ou procedimentos que estabeleçam separação para o exercício de funções e atividades incompatíveis.

33.1. Situação encontrada

33.1.1. A fiscalização dos contratos não leva em consideração a necessidade da segregação de função. Dos **181** contratos vigentes no momento da auditoria, **141** (78%) estavam sob a fiscalização de Diretores, Gerentes de Unidades, Supervisores de Serviço e Chefe do Serviço de Compras.

33.1.2. Considerando que os detentores desses cargos devem, regimentalmente, ter atribuições específicas, inclusive de supervisão dos fiscais dos contratos, suas próprias indicações como encarregados pela fiscalização da execução dos contratos demonstra que a prioridade do Hospital de Clínicas não é o efetivo acompanhamento dos contratos, tendo em vista a expressa incompatibilidade no exercício dessas atribuições, conforme prevê a Instrução Normativa SFC nº 01/2001, que define os princípios da atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

33.1.3. Essa conclusão fica evidente diante da constatação de que a Supervisora do Serviço de Engenharia Clínica, Sra. Rosemari Nunes Ferreira, designada fiscal de 32 contratos, em resposta à solicitação da equipe de auditoria (peça 7, p. 10 e peça 9), respondeu que considerava excessiva a quantidade de contratos sob sua responsabilidade, pois ainda continuava com os encargos da própria função. A equipe constatou que, no contrato 76/2011 sob a responsabilidade dessa fiscal, apesar de o atesto do recebimento do objeto ter sua assinatura, ela não sabia nem que tipo de equipamento era aquele constante da nota fiscal e explicou que quem tinha realmente recebido aquele equipamento era um funcionário da sua seção.

33.1.4. A tabela a seguir demonstra a relação entre o fiscal designado, o cargo ocupado, a função exercida e a quantidade de contratos sob sua responsabilidade:

<i>Fiscal de contrato</i>	<i>Cargo</i>	<i>Função ou cargo comissionado</i>	<i>nº de contratos</i>
<i>Adelaide Franco Abrahão Oliveira</i>	<i>Administrador</i>	<i>Gerente da Unidade da Mulher e do Recém Nascido</i>	<i>2</i>
<i>Ana Cristine Russo Ramos</i>	<i>Administrador</i>	<i>Gerente da Unidade Cardiológica</i>	<i>3</i>
<i>Ana Maria da Silveira Rodrigues</i>	<i>Farmacêutico</i>	<i>-</i>	<i>1</i>
<i>Ana Riechi</i>	<i>Técnico de Assuntos Educacionais</i>	<i>Supervisora do Serviço Integrado à Saúde</i>	<i>1</i>
<i>Antonio Dal Lago Neto</i>	<i>Engenheiro Civil</i>	<i>-</i>	<i>4</i>
<i>Aristeu Lopes Negrão</i>	<i>Administrador</i>	<i>Diretor Administrativo</i>	<i>3</i>
<i>Augusto Takashi Miura</i>	<i>Engenheiro Eletrotécnico</i>	<i>-</i>	<i>1</i>
<i>Carlos Eduardo Silvado</i>	<i>Médico/Professor</i>	<i>-</i>	<i>1</i>
<i>Cláudio M. Albuquerque</i>	<i>Administrador</i>	<i>Supervisor na Unidade do Centro Cirúrgico</i>	<i>1</i>
<i>Geralda Francisca Alves</i>	<i>Tecnólogo em Gestão Pública</i>	<i>Gerente da Unidade de Ambulatórios</i>	<i>1</i>
<i>Giorgio Roberto Baldanzi</i>	<i>Médico</i>	<i>-</i>	<i>2</i>
<i>Gislaine Richter M. Wiemes</i>	<i>Fonoaudiólogo</i>	<i>-</i>	<i>7</i>
<i>Greicy Cristina Ferraz</i>	<i>Analista III</i>	<i>Gerente da Unidade de Abastecimento</i>	<i>9</i>
<i>João Carlos Seratiuk</i>	<i>Farmacêutico</i>	<i>-</i>	<i>1</i>
<i>Lídia Lima</i>	<i>Técnico de Laboratório</i>	<i>-</i>	<i>4</i>
<i>Luciana Grittem</i>	<i>Enfermeiro</i>	<i>Gerente da Unidade do Centro Cirúrgico</i>	<i>10</i>
<i>Marcelo Domingues</i>	<i>Tecnólogo em Gestão Pública</i>	<i>Gerente da Unidade de Infraestrutura</i>	<i>1</i>
<i>Marco Aurélio Fuganti</i>	<i>Engenheiro Civil</i>	<i>-</i>	<i>13</i>
<i>Maria Helena Souza</i>	<i>Nutricionista</i>	<i>-</i>	<i>1</i>
<i>Mariângela Honório Pedrozo</i>	<i>Enfermeiro</i>	<i>Diretora de Assistência</i>	<i>1</i>
<i>Marilis de Almeida</i>	<i>Técnico em Gestão Pública</i>	<i>Chefe do Serviço de Compras</i>	<i>1</i>
<i>Maurício Cameiro de Oliveira</i>	<i>Administrador</i>	<i>Gerente da Unidade de Hotelaria</i>	<i>8</i>
<i>Mônica Evelise Silveira</i>	<i>Farmacêutico</i>	<i>Gerente da Unidade de Apoio Diagnóstico</i>	<i>15</i>
<i>Nara Garcia Ferreira</i>	<i>Administrador</i>	<i>-</i>	<i>3</i>
<i>Nubia Marama A. M. Pereira</i>	<i>Administrador</i>	<i>Gerente da Unidade de Imagem e da Radioterapia</i>	<i>17</i>
<i>Patrícia Rodrigues do Couto</i>	<i>Técnico de Laboratório</i>	<i>Supervisora na Unidade de Apoio e Diagnóstico</i>	<i>7</i>
<i>Pedro Henrique Gonzalez</i>	<i>Técnico em Farmácia</i>	<i>Coordenador de Projetos do REHUF</i>	<i>11</i>
<i>Rogério França Wolanski</i>	<i>Analista de TI</i>	<i>-</i>	<i>1</i>
<i>Rosemari Nunes Ferreira</i>	<i>Tecnólogo em Gestão Pública</i>	<i>Supervisora do Serviço de Engenharia Clínica</i>	<i>32</i>
<i>Vera Célia Andrade</i>	<i>Técnico em Contabilidade</i>	<i>-</i>	<i>1</i>
<i>Washington Batista de Souza</i>	<i>Engenheiro Civil</i>	<i>Supervisor na Seção de Projetos</i>	<i>18</i>
TOTAL			181

33.2. Riscos e efeitos: prejuízo ao erário devido à ineficiência e ineficácia da fiscalização. Possibilidade de pagamentos indevidos. Ambiente propício a conluíus e fraudes.

33.3. Causa: ausência de política de segregação de funções de modo a afastar os riscos de fraudes, conluíus e erros.

33.4. Pronunciamento do Gestor: não houve manifestação (v. item 18 desta instrução).

33.5. Proposta de encaminhamento: já se encontra abrangida pela proposta apresentada no item 31.4.2 deste relatório.

34. Deficiências nas revisões independentes

a. Ausência de conferência das pesquisas de preços.

34.1. Situação encontrada

34.1.1. Conforme ficou demonstrado no item referente à Deficiência na Execução dos Controles Legais, quando foi exposto sobre as pesquisas de preço feitas de forma irregular (item 32.1 desta instrução), verificou-se que não há uma conferência/revisão ou mesmo uma análise crítica das pesquisas de preços realizadas para a definição do valor estimativo das aquisições de bens e serviços.

34.1.2. Quem realiza a pesquisa de preço é o solicitante dos bens e serviços que, na maioria das vezes, é o próprio chefe/gerente/supervisor do setor (ausência de segregação das funções). Portanto, a conferência dos cálculos, dos métodos utilizados para estipular o valor praticado no mercado e a confirmação de que tais valores estão de acordo com as normas legais vigentes, não são realizados por servidor de setor diverso daquele que solicita o bem/serviço. Não existe uma revisão isenta e independente.

34.2. Riscos e efeitos: o risco iminente é a elevação dos valores estimativos de preço de mercado, que serve de base para o valor máximo de aquisição, e, conseqüentemente, a possibilidade de dano ao erário pela aquisição de bens e serviços com sobrepreço. O risco aumenta consideravelmente quando a contratação é realizada por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

34.3. Causa: ausência de segregação das funções, de política de ética no cuidado com recursos públicos e deficiências nos controles gerenciais.

34.4. Pronunciamento do Gestor: não houve manifestação (v. item 18 desta instrução).

34.5. Proposta de encaminhamento: já se encontra abrangida pela proposta apresentada no item 32.1.5.1 deste relatório, e será considerada na proposta de ação de controle de que trata o TC 016274/2012-1, autuado por esta Secex, com proposta de auditoria no Hospital de Clínicas da UFPR.

35. Deficiências/ausência de controles preventivos de fraudes e conluios

a. Ausência de análise dos licitantes.

b. Ausência de análise das propostas.

c. Ausência de análise das alterações contratuais.

d. Ausência de análise do ambiente interno.

35.1. Situação encontrada:

35.1.1. Inexistência no Hospital de Clínicas de sistemática de busca de indicadores de fraudes, por meio da análise dos licitantes, das propostas, de alterações contratuais e outros controles.

35.1.2. Na opinião da equipe, esta ausência de controle preventivo com vistas a inibir fraudes e conluios é o ponto mais frágil nos controles internos do Órgão. Ficou claro que o Hospital de Clínicas não se preocupa com isso. A unidade não faz análise dos licitantes, nem das propostas, nem de alterações contratuais, não realiza conferência de documentos no processo, não aplica punições por irregularidades detectadas, não tem segregação de funções para a fiscalização

dos contratos e gerenciamento da área. Tais fragilidades são facilmente percebidas pelos servidores das áreas auditadas e facilmente podem ensejar a ocorrência de graves irregularidades, ou até de fraudes, por descuido, negligência ou mesmo por conivência com empresas fornecedoras.

35.2. Riscos e efeitos: possibilidade de prejuízos ao erário e desgaste da imagem da instituição.

35.3. Causa: ausência de política de ética no cuidado com recursos públicos e deficiências nos controles gerenciais.

35.4. Pronunciamento do Gestor: não houve manifestação (v. item 18 desta instrução).

35.5. Proposta de encaminhamento:

35.5.1. recomendação para que a unidade de auditoria interna a ser criada tenha estrutura suficiente para analisar preventivamente os riscos de fraudes e conluíus com poderes para responsabilizar aqueles que lhes derem causa.

35.5.2. cabe ressaltar que as constatações deste tópico serão consideradas na proposta de ação de controle de que trata o TC 016274/2012-1, autuado por esta Secex, com proposta de auditoria no Hospital de Clínicas da UFPR.

36. Deficiências nas análises documentais

a. Ausência de conferência em documentos básicos ou essenciais

36.1. Situação encontrada:

36.1.1. Verificou-se que, embora os processos estivessem formalizados corretamente, ou seja, continham todas as peças legais exigidas, essas peças/documentos não eram analisadas em seu conteúdo. É feita uma análise pró-forma dos documentos, sem o olhar de controle, de avaliação dos riscos, e passa-se para a fase de contratação sem a correção dos erros apontados, sem qualquer justificativa para as alterações ocorridas e/ou sem o cumprimento das recomendações constantes nos pareceres precedentes, inclusive apresentados pela Procuradoria Federal Especializada junto à UFPR.

36.1.2. Como exemplos, em síntese, podemos citar:

36.1.2.1. **divergência de valores ou de quantidades entre as propostas apresentadas e os contratos celebrados** (Processos 073498/2011-12 e 091710/2011-23). Vejamos as falhas ocorridas em cada um desses processos:

36.1.2.1.1 - **Processo 073498/2011** (peça 43) – contratação por inexigibilidade (art. 25-I da Lei 8.666/93) para “[...] fornecimento de material de reposição compatível com equipamentos da marca Puritan Bennett [...]”: no contrato celebrado com o fornecedor exclusivo (p. 94-99) as quantidades indicadas são diferentes (menores) das constantes na proposta da empresa (p. 84), mas o valor da contratação (R\$ 74.568,72 – p. 96) não foi alterado. Cabe ressaltar que, de propósito ou não, os valores unitários dos bens (p. 96) foram colocados em cláusula separada das quantidades a serem adquiridas (p. 94), dificultando o cálculo e a análise dos valores contratuais totais. Portanto, o valor contratual deveria ser R\$ 65.275,92 e não **R\$ 74.568,72** (Cláusula oitava do contrato), conforme quadro abaixo:

Cód. prod.	Descrição	Qtde na proposta	Qtde no contrato	Valor Unitário R\$	Valores propostos (*)	Valores contratuais corretos (**)
16465	Filtro expiratório	60	60	492,80	29.568,00	29.568,00

16464	Filtro inspiratório	84	60	387,20	32.524,80	23.232,00
18006	Frasco (Dreno) para filtro expiratório	24	24	280,37	6.728,88	6.728,88
18097	Membrana da Válvula Exalatória	36	36	159,64	5.747,04	5.747,04
	TOTAL R\$			(***)	74.568,72	65.275,92

(*) Valores constantes da proposta do fornecedor (com 84 filtros inspiratórios)

(**) Valores que deveriam constar no contrato (para 60 filtros). O valor contratual celebrado foi de R\$ 74.568,72.

(***) **Diferença de R\$ 9.292,80** (74.568,72 - 65.275,92)

36.1.2.1.2 - Processo 091710/2011-23 (peça 46) – contratação por inexigibilidade (art. 25-I da Lei 8.666/93) para “[...] prestação de serviço de manutenção corretiva e preventiva em equipamentos da marca FANEN, com reposição de peças genuínas [...]”. Em resumo, o problema detectado foi:

a) o fornecedor exclusivo ofertou em sua proposta (p. 24-28) a manutenção preventiva de 68 equipamentos, especificados por equipamento, no valor mensal de R\$ 17.300,00 (anual de R\$ 207.600,00), conforme quadro resumo abaixo:

Item	Valor unit R\$	Qtdade	Valor mensal R\$	Valor anual R\$
Incubadora transporte	300,00	3	900,00	10.800,00
Incubadora Neonatal	300,00	31	9.300,00	111.600,00
Berço aquecido	300,00	20	6.000,00	72.000,00
Aparelho fototerapia	30,00	10	300,00	3.600,00
Cama parto	200,00	4	800,00	9.600,00
		68	17.300,00	207.600,00

b) o Contrato 310/2011-23 foi celebrado em 19/12/2011(p. 86/94), no valor de **R\$ 17.300,00 mensais** (R\$ 207.600,00 anuais) para manutenção preventiva, prevendo o valor máximo estimado de **R\$ 50.000,00** para execução de serviços de manutenção corretiva e aquisição de peças. Mas consta em suas cláusulas que os equipamentos que terão a manutenção são os constantes do **Anexo I** (p. 95-96), e nesse anexo listam apenas **62 equipamentos**, e não 68 como na tabela proposta pelo fornecedor. Vejamos o que diz o contrato:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO (peça 46, p.86):

Constitui objeto deste Contrato a contratação para prestação de serviços de manutenção preventiva. e quando necessária manutenção corretiva com fornecimento de peças mediante prévia aprovação de orçamento, em incubadoras, berços aquecidos, fototerapia, camas de parto da marca Fanem, distribuídos em todo o complexo do Hospital de Clínicas da UFPR.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - Os equipamentos objeto deste Contrato e os valores individuais previstos para as manutenções preventivas estão **descritos no anexo I** deste contrato.

[...]

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DO PREÇO (peça 46, p. 90):

Pelo objeto deste contrato a Contratante pagará à Contratada, mensalmente, a importância que corresponder à somatória do valor global da manutenção preventiva e, quando ocorrer, mais os valores aprovados para as manutenções corretivas e as peças substituídas. Da seguinte forma:

a) *Valor mensal global de **RS 17.300,00** (dezesete mil e trezentos reais), perfazendo o valor máximo global anual de **RS 207.600,00** (duzentos e sete mil e seiscentos reais), para formação do valor mensal global serão considerados os valores unitários descritos na **Cláusula Primeira** deste Contrato [...]. (grifo nosso)*

c) *a Cláusula Primeira, como visto acima, remete ao Anexo I do Contrato 310/2011 (p. 95-96), onde consta, em resumo:*

<i>Item</i>	<i>Valor unit R\$</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Valor mensal R\$</i>	<i>Valor anual correto R\$</i>
<i>Incubadora transporte</i>	<i>300,00</i>	<i>3</i>	<i>900,00</i>	<i>10.800,00</i>
<i>Incubadora Neonatal</i>	<i>300,00</i>	<i>25</i>	<i>9.300,00</i>	<i>111.600,00</i>
<i>Berço aquecido</i>	<i>300,00</i>	<i>20</i>	<i>6.000,00</i>	<i>72.000,00</i>
<i>Aparelho fototerapia</i>	<i>30,00</i>	<i>10</i>	<i>300,00</i>	<i>3.600,00</i>
<i>Cama parto</i>	<i>200,00</i>	<i>4</i>	<i>800,00</i>	<i>9.600,00</i>
		62	15.500,00	186.000,00 (*)

(*) *O valor do contrato celebrado foi de R\$ 207.600,00, portanto diferença de R\$ 21.600,00.*

d) *portanto, a quantidade de equipamentos foi diminuída, mas os valores foram mantidos. A falta de controle/análise da documentação anexada é total, e, propositalmente ou não, os documentos contidos nos autos dificultam a fiscalização, pois há nesse processo 3 orçamentos da fornecedora: o 1º orçamento, em 27/07/2011, para a manutenção de 62 equipamentos (peça 46, p. 9-14); o 2º orçamento, em 15/08/2011, apesar de dizer que é para 62 equipamentos, relaciona 67 (peça 46, p. 16-21), e o 3º orçamento, na mesma data 15/08/2011, também se reporta a 62 equipamentos, mas lista 68 (p. 24-28);*

e) *em 02/12/2011, há uma solicitação da Unidade de Abastecimento/Serviço Gestão de Contratos, de Nota de Empenho para o Contrato 310/2011, no valor de **R\$ 186.000,00** (p. 83), mas em 09/12/2011, há um despacho, da mesma pessoa e da mesma Unidade, com os valores de **R\$ 257.600,00** (p. 85).*

f) *cabe ressaltar que o Diário Oficial da União, de 01/12/2011, publicou o extrato de inexigibilidade de licitação com o valor de **R\$ 186.000,00** e não pelo valor realmente celebrado de R\$ 207.600,00 (p. 82);*

36.1.2.2. falta de atendimento das recomendações feitas pela Procuradoria Federal Especializada junto à Universidade Federal do Paraná nos pareceres emitidos nos processos. Abaixo, alguns exemplos:

36.1.2.2.1 não comprovação do preço de mercado por meio da anexação de, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos, ou da apresentação pelo fornecedor exclusivo de três notas fiscais com os preços praticados perante pessoas jurídicas diversas da UFPR, para todos os

bens e serviços que estão sendo contratados: Processos 117817/2011-17, peça 66 (notas fiscais sem especificação dos serviços realizados), 046663/2010-82, peça 34 (não há comprovação para todos os itens), 052456/2010-67, peça 37 (somente duas propostas válidas);

36.1.2.2 não revalidação da documentação fiscal, apesar da recomendação da Procuradoria, tendo em vista que algumas datas estavam com prazos vencidos ou próximos do prazo de validade: Processos 117817/2011-17 (peça 66); 064107/2011-79 (peça 40); 0400076/2010-80 (peça 31); 102145/2009-12 (peça 56); 107057/2011-21 (peça 62). Em alguns casos há inclusive declaração não verdadeira de que as recomendações foram atendidas;

36.1.2.3. documentação com validade vencida quando da efetiva contratação, relativa à regularidade fiscal da futura contratada (Processos 107057/2011-21 (peça 62); 117817/2011-17 (peças 65-66); 064107/2011-79 (peça 40); 0400076/2010-80 (peças 30-31); 102145/2009-12 (peça 56); 052456/2010-67 (peça 37) e 104640/2009-66 (peças 59-61));

36.1.2.4. aceitação da certidão de exclusividade sem a devida verificação de sua veracidade: cabe ressaltar que essa verificação é de competência da Administração, nos termos da Orientação Normativa 16, da Advocacia Geral da União - ON/AGU, que assim dispõe: “Compete à Administração averiguar a veracidade do atestado de exclusividade apresentado nos termos do art. 25, inciso I da Lei 8.666/93” (Processos 104211/2011-11 (peça 58); 102563/2009-18 (peça 57); 102145/2009-12 (peça 56); 077019/2011-37 (peça 44)).

36.1.3. Foram analisados 70 processos (20 de licitação, 8 de dispensa, 22 de inexigibilidade e 20 de contratos) e encontrados 14 processos com deficiência na realização das pesquisas de preços, equivalente a 20 % dos processos analisados, assim distribuídos: 1 em processo licitatório (5 %), 3 em dispensas (37,5 %) e 7 em inexigibilidades (31,81 %) e 3 em contratos (15%).

36.2. Riscos e efeitos: possibilidade de prejuízo ao erário, consoante observado nos exemplos acima. Como dissemos no preâmbulo deste relatório, o ambiente interno é moldado pela cultura da organização, que reflete na maneira como os negócios são por ela conduzidos. No HC/UFPR não vislumbramos uma preocupação com a avaliação dos riscos e/ou preocupação com controles que impeçam as fraudes, conluíus e desvios. Em consequência não há confiabilidade nas informações e nos registros produzidos. A sensação de que nada é conferido também pode estimular o sobrepreço e a prática de fraudes e conluíus.

36.3. Causa: ausência de controle pela falta de conferência/revisão em todas as fases do processo. O que há é uma conferência pró-forma, sem uma análise crítica dos documentos anexados aos autos. Mais uma vez, a preocupação é somente com o formal, ou seja, o HC apenas verifica se o processo está instruído com os documentos exigidos, não analisando o conteúdo desses documentos.

36.4. Pronunciamento do Gestor: não houve manifestação (v. item 18 desta instrução).

36.5. Proposta de encaminhamento: embora as fragilidades de controle explicitadas acima sejam graves, pois demonstram total negligência no trato dos recursos públicos e possibilidade de dano ao erário, entendemos que as determinações e as recomendações já propostas anteriormente abrangem essas fragilidades. Deve-se considerar que esta auditoria não é de conformidade e que todas as irregularidades constatadas serão consideradas na ação de controle de que trata o TC 016274/2012-1, autuado por esta Secex, com proposta de auditoria no Hospital de Clínicas da UFPR.

CONCLUSÃO

37. A avaliação realizada abrangeu aspectos essenciais do componente ambiente interno e das atividades de controle da área de licitações e contratos. As conclusões da equipe restringem-se

aos elementos avaliados do ambiente interno e às atividades de controle relacionadas aos processos licitatórios e aos contratos examinados.

38. A equipe avaliou como inadequado, deficiente ou insatisfatório os seguintes aspectos examinados:

38.1. Deficiências no elemento “Integridade e valores éticos” (item 28 da instrução):

38.1.1. inexistência de código de ética própria.

38.1.2. falta de criação formal de comissão de ética.

38.1.3. falta de divulgação e promoção da ética.

38.1.4. ausência de canais para recebimento de denúncias.

38.1.5. inexistência de gestão de ética.

38.2. Deficiências no elemento “Políticas e práticas de recursos humanos” (item 29 da instrução):

38.2.1. não há sistema de avaliação de desempenho de servidores.

38.2.2. não há abertura de processos disciplinares para adoção de medidas relativas a irregularidades na área de licitações e contratos.

38.3. Deficiências no elemento “Deficiências na Auditoria Interna” (item 30 da instrução):

38.3.1. ausência de monitoramento das recomendações/determinações apontadas pela auditoria interna.

38.4. Deficiências na supervisão direta (item 31 da instrução):

38.4.1. ausência de comunicação das responsabilidades.

38.4.2. inexistência de sistemática de revisão dos trabalhos.

38.5. Deficiências na execução dos controles legais (item 32 da instrução):

38.5.1. cotação eletrônica ou pesquisa de preços feita de forma irregular.

38.5.2. deficiência na publicidade dada ao edital.

38.5.3. ausência de motivação expressa e adequada para a realização da contratação por dispensa ou inexigibilidade.

38.5.4. fiscalização/acompanhamento dos contratos inadequados ou insuficientes.

38.6. Ausência de segregação de funções (item 33 da instrução):

38.6.1 inexistência de políticas ou procedimentos que estabeleçam separação para o exercício de funções e atividades incompatíveis.

38.7. Deficiências nas revisões independentes (item 34 da instrução):

38.7.1. ausência de conferência das pesquisas de preços.

38.8 Deficiência/ausência de controles preventivos de fraudes e conluios (item 35 da instrução):

38.8.1. ausência de análise dos licitantes.

38.8.2. ausência de análise das propostas.

38.8.3. ausência de análise das alterações contratuais.

38.8.4. ausência de análise do ambiente interno.

38.9. Deficiências/ausência das análises documentais (item 36 da instrução):

38.9.1. *ausência de conferência em documentos básicos ou essenciais nos processos de licitação e contratos.*

39. *Conforme explicitado na introdução deste trabalho, o enfoque dado nesta auditoria aos controles administrativos visa a identificar uma das principais causas da ocorrência de irregularidades, uma vez que a ausência ou a deficiência desses controles pode propiciar um ambiente organizacional no qual práticas administrativas não recomendadas são adotadas e aceitas. Portanto, as irregularidades constatadas não foram alvo de aprofundamento e/ou de responsabilização.*

40. *Salientamos que os processos auditados foram escolhidos aleatoriamente, sem a preocupação com a materialidade ou com o risco de dano ao erário. Para uma análise mais adequada dessas irregularidades e de outras que possam ser constatadas em processos não auditados, esta Secex autuou o processo administrativo TC 016274/2012-1 com proposta de auditoria no Hospital de Clínicas da UFPR.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. *Ante o exposto, nos termos do item 145 das Normas de Auditoria do TCU (Portaria TCU 168/2011), propomos que:*

41.1 *sejam feitas as seguintes determinações ao Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná - HC/UFPR para que:*

41.1.1. *providencie portaria de designação específica para fiscalização de cada contrato, com atestado de recebimento pelo fiscal designado e que constem claramente as atribuições e responsabilidades, de acordo com o estabelecido pela Lei 8.666/93 em seu artigo 67 (item 31.5.1. desta instrução);*

41.1.2. *designe fiscais considerando a formação acadêmica ou técnica do servidor/funcionário, a segregação entre as funções de gestão e de fiscalização do contrato, bem como o comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, de forma a evitar que o fiscal responsável fique sobrecarregado devido a muitos contratos sob sua responsabilidade (item 31.5.2. desta instrução);*

41.1.3. *realize sistematicamente o acompanhamento dos trabalhos realizados pelos fiscais (item 31.5.3. desta instrução);*

41.1.4. *implemente mecanismos efetivos de controle no tocante aos orçamentos apresentados para efeito de pesquisa de preços de mercado, os quais servirão de base para futuras aquisições de bens e serviços, no sentido de que esses orçamentos reflitam realmente os valores praticados no mercado, coibindo orçamentos forjados com o intuito de aumentar o preço dos produtos/serviços a serem adquiridos (item 32.1.5.1 desta instrução);*

41.1.5. *processe as novas licitações com a estrita observância ao princípio constitucional da publicidade, providenciando a publicação do aviso com informações precisas e claras, inclusive quanto ao prazo de retirada do edital, bem como proceda a publicação do resumo do edital em jornal diário de grande circulação no Estado e/ou no Município, com vistas a incrementar a competitividade e, conseqüentemente, buscar maior vantajosidade ao erário, em consonância ao disposto no art. 21 da Lei 8.666/1993 e art. 11 do Decreto 3.555/2000 (item 32.2.5.1 desta instrução);*

41.2 *sejam feitas as seguintes recomendações ao HC/UFPR, para que:*

41.2.1. *crie formalmente uma comissão de ética com condições asseguradas para o cumprimento de sua missão, além de estabelecer canais para recebimento de denúncias, a fim de*

promover uma efetiva gestão da ética, nos termos dos Decretos 1.171/97 e 6.029/2007 (item 28.5.1. desta instrução);

41.2.2. implante sistema de avaliação de desempenho que permita avaliar quantitativa e qualitativamente o servidor e para que a falta de comprometimento de servidores ou funcionários seja alvo de ações corretivas/punitivas por parte da Administração do Hospital (item 29.5.1. desta instrução);

41.2.3. institua comissão de sindicância do próprio HC/UFPR, com pessoas treinadas e capacitadas para conduzir processos disciplinares (item 29.5.2. desta instrução);

41.2.4. estructure em seu Regimento Interno a Unidade de Auditoria Interna do Hospital de Clínicas com um contingente de pessoas suficiente para viabilizar a análise preventiva de riscos de fraudes e conluios, fixando a obrigatoriedade de monitorar, periodicamente, as recomendações efetuadas e, em caso de descumprimento, o dever de o responsável pela unidade representar à Controladoria Geral da União, sob pena de ser responsabilizado se não o fizer (itens 30.5. e 35.5. desta instrução);

41.2.5. adote procedimentos de verificação da fidedignidade dos preços estimados e das propostas apresentadas nos processos de contratações por dispensa ou inexigibilidade, bem como em relação ao adequado enquadramento e motivação, de modo a prevenir a ocorrência de direcionamentos, sobrepreços, superfaturamentos, e irregularidades afins nas aquisições e contratações (item 32.3.5.1. desta instrução);

41.2.6. verifique previamente às contratações por inexigibilidade por exclusividade se não existe alternativa no mercado que atenda as necessidades da Unidade (item 32.3.5.2. desta instrução);

41.2.7. oriente os fiscais de contrato para documentar todos os eventos em processo específico de fiscalização, incluindo toda a documentação fornecida pela empresa e pelo HC (memorandos, e-mails, atas de reunião, etc.), de modo a registrar o histórico do contrato e viabilizar o rastreamento de eventos, responder a questionamentos feitos em auditorias, aplicar penalidades, bem como servir de base para processos de contratações futuras. Esse processo de fiscalização deve ser composto, no mínimo, das seguintes peças (item 32.4.5.1. desta instrução):

- contrato assinado – para que o fiscal saiba quais são as condições do contrato.*
- edital de licitação – para que o fiscal saiba quais são as condições contratuais não incluídas no contrato e que são remetidas ao edital de licitação.*
- proposta da empresa – para que o fiscal saiba quais são as condições contratuais não incluídas no contrato e que constam na proposta adjudicatária (por exemplo, configuração de um determinado equipamento, cursos para utilização correta do equipamento).*
- declaração da licitante, se for o caso, de que entregará equipamento com a configuração da amostra fornecida durante o processo licitatório e não aquela constante da proposta técnica da empresa, caso a amostra entregue apresente itens divergentes a maior do que consta na proposta técnica – para garantir que o produto entregue seja de qualidade igual ou superior à amostra entregue no processo licitatório.*
- extrato de publicação do contrato no Diário Oficial da União – para garantir que o contrato tenha tido a publicidade adequada.*
- acordos coletivos de trabalho, no caso de serviços continuados – para que o fiscal tenha condições de exigir do contratado o cumprimento das obrigações trabalhistas relativas aos seus funcionários, evitando assim que o Hospital de Clínicas venha a ser responsabilizado e condenado em débito em eventual demanda trabalhista.*

- registro de ocorrência realizada no Diário de Obras, se for o caso de obras ou reformas – para que o fiscal possa se assegurar da efetividade de sua atuação.

41.3. enviar cópia da decisão que vier a ser prolatada à Controladoria Geral da União no Estado do Paraná – CGU/PR e à Procuradoria Federal Especializada junto à UFPR.”

É o Relatório.

VOTO

Cuida-se de auditoria realizada no Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná - HC, para avaliar os controles internos de sua área de licitações e contratos.

2. Esta auditoria, como as demais realizadas nos diversos hospitais universitários em cumprimento ao Acórdão nº 636/2012-P, originou-se quando esta Casa teve ciência, por meio de reportagem televisiva, de esquema de fraude a licitações conduzidas no âmbito do Hospital Pediátrico da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que espelhou, para a sociedade, a participação ativa, nessa má prática, de empresas privadas.

3. Dentre outros fatores que propiciam casos da espécie, pode-se ressaltar a precariedade ou mesmo a ausência de medidas tendentes a robustecer os controles administrativos internos nos órgãos públicos, o que resulta em ambiente organizacional favorável à ocorrência de tais práticas inescrupulosas.

4. Nesse contexto insere-se o presente trabalho. Uma tentativa de verificar a existência de eventuais fragilidades nos controles internos da área de licitação e contratos do HC.

5. Com esse desiderato, foi adotado, como paradigma, o modelo estrutural desenvolvido pelo **Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission**, conhecido como Coso, que delineia as características essenciais de um eficaz sistema de controle interno. Tais características podem ser assim sintetizadas: (a) fixação de objetivos (estratégicos, operacionais, de comunicação e de conformidade); (b) objetos de controle (nível da organização ou de partes dela e nível de atividades) e (c) os meios para o atingimento dos objetivos, denominados componentes (ambiente interno; fixação de objetivos; identificação de eventos; avaliação de riscos; resposta a risco; atividades de controle; informações e comunicações e monitoramento).

6. Para fins desta avaliação, considerando que o objeto do controle já foi definido (área de licitação e contrato), foram selecionados para verificação dois dos componentes dos meios para o atingimento dos objetivos, a saber: **ambiente interno**, naquilo que impacta a área de licitações e contratos; e **atividades de controle**, abrangendo as categorias de objetivos operacionais e de conformidade relacionados aos processos da área avaliada. Além disso, foram analisados também os controles legais relativos à área de licitações e contratos, que foram positivados pela Lei nº 8.666/1993.

7. Informam os auditores desta Casa que o HC não possui órgão de auditoria interna próprio, de maneira que os trabalhos de controle na unidade são realizados pela Auditoria Interna da Universidade Federal do Paraná - UFPR. Existe informação, nos autos, de que está sendo criada uma Unidade de Auditoria Interna própria do Hospital das Clínicas, mas ela não se encontra em funcionamento. Ademais, no que toca às licitações, noticiam que o hospital constitui-se em unidade gestora autônoma, promovendo de forma independente grande parte das aquisições/contratações necessárias para o desempenho de suas atribuições.

8. Isso dito, e adentrando no mencionado **ambiente interno**, tem-se que, conforme conceituado pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) e pelo próprio Coso, sua estrutura é *“moldada pela história e cultura da organização e, por sua vez, reflete, de maneira explícita ou não, a maneira como os negócios nela são conduzidos. É o chamado tom da organização, refletindo a cultura de riscos e a forma como eles são encarados e gerenciados, influenciando a consciência de controle das pessoas. O ambiente interno é a base, o alicerce para todos os outros componentes do sistema de controle interno, provendo disciplina e estrutura. É ele que*

proporciona a atmosfera na qual as pessoas conduzem cotidianamente suas atividades e executam suas responsabilidades”.

9. Segundo apontam, o ambiente interno é resultante da interação de vários elementos, a saber: integridade e valores éticos; filosofia da direção e estilo gerencial; estrutura organizacional e de governança; e políticas e práticas de recursos humanos. Nesse particular, foram observadas algumas deficiências no hospital auditado, o que fragiliza a segurança do ambiente organizacional da instituição.

10. Por exemplo, no tocante ao elemento *“integridade e valores éticos”*, constatou-se que as faltas cometidas são tratadas na Comissão de Ética da UFPR, não havendo comissão de ética própria no HC. Também não há ouvidoria própria.

11. Nesse quesito, entendo que ações disciplinares, para as não conformidades, devem ser estabelecidas, comunicadas e gerenciadas consistentemente. De outra forma, pode grassar o sentimento da impunidade.

12. Entretanto, caso a universidade já tenha instituído formalmente comissão de ética e se valha do código de ética dos servidores públicos civis (não há essa informação), penso, a princípio, que não há necessidade, embora seja recomendável, de o hospital das clínicas instituir comissão própria, especialmente ante a possibilidade de que os profissionais que nele estão em atividade submetem-se às regras da universidade.

13. A propósito, tal assunto será melhor discutido no processo de consolidação das auditorias da espécie que terei a este Plenário em breve, motivo por que penso ser mais conveniente que, nesta oportunidade, apenas se dê ciência ao HC acerca da ausência de canais com vistas ao recebimento de denúncias, cujo objeto é promover uma efetiva gestão da ética.

14. Em relação ao elemento *“políticas e práticas de recursos humanos”* foi constatada a inexistência de sistema de avaliação de desempenho de servidores. De igual sorte, não há abertura de processos disciplinares para a adoção de medidas relativas a irregularidades na área de licitações e contratos..

15. Acerca dessa temática, cumpre registrar que políticas e práticas para contratar, capacitar, orientar, avaliar, promover, recompensar, disciplinar e demitir funcionários devem ser estabelecidas e comunicadas de modo claro, uma vez que as pessoas constituem o mais valioso ativo de qualquer instituição.

16. A efetiva conscientização de que as ações e comportamentos profissionais serão avaliados por critérios objetivos, prévia e claramente definidos, e que deles resultam vantagens e crescimento profissional, contribuem sobremaneira para a conduta assertiva dos integrantes da instituição. Por outro lado, a ausência desses instrumentos pode colocar a organização em situação de risco.

17. No tocante à Auditoria Interna verificou-se, no geral, a insuficiência de pessoal e de atuação na área de licitações e contratos. Em especial, constatou-se ausência de monitoramento das recomendações/determinações apontadas, o que pode ser solucionado a partir da criação da Unidade de Auditoria Interna própria do HC, prevendo-se, em seu regimento, o monitoramento periódico dos comandos efetuados em auditoria.

18. Quanto ao elemento *“filosofia da direção e estilo gerencial”*, observou-se ausência de comunicação das responsabilidades e inexistência de sistemática de revisão dos trabalhos.

19. A importância desse achado está no fato de que, como explicita a Intosai, a filosofia da direção e o estilo gerencial adotado para conduzir os negócios da organização marcam o nível de risco em que ela opera, afetando o controle interno. Atitudes pouco prudentes na condução dos negócios e

desconsideração de aspectos relacionados ao controle ou às boas práticas administrativas degeneram o ambiente interno e indicam riscos de controle.

20. Destarte, a ocorrência de um controle perene (checagens e rechechagens) na condução das atividades da área de aquisições é essencial para detectar eventuais impropriedades e inibir reais irregularidades e condutas reprováveis.

21. As **atividades de controle**, conforme conceituado pela Intosai e pelo Coso, consistem em políticas e procedimentos adotados e de fato executados, para atuar sobre os riscos, de maneira a contribuir para que os objetivos da organização sejam alcançados dentro dos padrões estabelecidos. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, a saber: formalização de procedimentos, supervisão direta, segregação de funções, controles gerenciais/acompanhamento da atividade, revisões independentes, prevenção de fraudes e conluio, rotatividade de funções, procedimentos de autorização e aprovação e controle de acesso a recursos e registros.

22. Nesse quesito, também se verificaram algumas fragilidades, a seguir descritas.

23. Em relação à execução de controles legais, verificou-se diversas irregularidades, a saber: cotação eletrônica ou pesquisa de preços feita de forma irregular; deficiência na publicidade dada ao edital e ausência de motivação expressa e adequada para a realização da contratação por dispensa ou inexigibilidade.

24. A consequência da deficiência nos controles é imediata. Foram identificadas aceitação de cotação de preços com valores muito superiores aos pagos nas últimas compras e estimativas de preços superavaliadas, entre outros achados.

25. No tocante à fiscalização/acompanhamentos inadequados ou insuficientes dos contratos identificou-se que 20% dos contratos examinados apresentam problemas específicos de fiscalização, como contrato assinado 3 anos após a homologação da licitação e aquisição por inexigibilidade com formalização de contrato com objeto parcialmente diverso.

26. Diante dessas fragilidades acima relatadas, é importante que a entidade auditada reveja algumas de suas práticas e adote outras que permitam zelar pela boa e regular condução dos interesses públicos sob sua tutela, a fim de que ocorrência como aquelas verificadas no Rio de Janeiro não se repitam.

27. Observo, por fim, que, diante das impropriedades detectadas, esta Corte autorizou a realização de fiscalização no Hospital de Clínicas da UFPR. Nesse sentido, proponho o pensamento destes autos ao TC 016.274/2012-1, que trata da referida auditoria.

Ante essas considerações, acolho, com ajustes que julgo pertinentes, o encaminhamento proposto pela unidade técnica, e VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de maio de 2013.

JOSÉ JORGE
Relator



ACÓRDÃO Nº 1094/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.224/2012-2.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: Heda Maria Barska dos Santos Amarante (CPF 355.844.169-91) e Aristheu Lopes Negrão (CPF 200.490.059-87).
4. Entidade: Hospital de Clinicas da Universidade Federal do Paraná.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - PR (Secex-PR).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria que objetivou avaliar os controles internos na área de licitações e contratos do Hospital de Clinicas da Universidade Federal do Paraná.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Hospital de Clinicas da Universidade Federal do Paraná que:

9.1.1. providencie portaria de designação específica para fiscalização de cada contrato, com atestado de recebimento pelo fiscal designado e que constem claramente as atribuições e responsabilidades, de acordo com o estabelecido pela Lei 8.666/93 em seu artigo 67;

9.1.2. designe fiscais considerando a formação acadêmica ou técnica do servidor/funcionário, a segregação entre as funções de gestão e de fiscalização do contrato, bem como o comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, de forma a evitar que o fiscal responsável fique sobrecarregado devido a muitos contratos sob sua responsabilidade;

9.1.3. realize sistematicamente o acompanhamento dos trabalhos realizados pelos fiscais;

9.1.4. implemente mecanismos efetivos de controle no tocante aos orçamentos apresentados para efeito de pesquisa de preços de mercado, os quais servirão de base para futuras aquisições de bens e serviços, no sentido de que esses orçamentos reflitam realmente os valores praticados no mercado, coibindo orçamentos forjados com o intuito de aumentar o preço dos produtos/serviços a serem adquiridos;

9.1.5. processe as novas licitações com a estrita observância ao princípio constitucional da publicidade, providenciando a publicação do aviso com informações precisas e claras, inclusive quanto ao prazo de retirada do edital, bem como proceda a publicação do resumo do edital em jornal diário de grande circulação no Estado e/ou no Município, com vistas a incrementar a competitividade e, conseqüentemente, buscar maior vantajosidade ao erário, em consonância ao disposto no art. 21 da Lei 8.666/1993 e art. 11 do Decreto 3.555/2000;

9.1.6. implante sistema de avaliação de desempenho que permita avaliar quantitativa e qualitativamente o servidor e para que a falta de comprometimento de servidores ou funcionários seja alvo de ações corretivas/punitivas por parte da Administração do Hospital;

9.1.7. institua comissão de sindicância do próprio HC/UFPR, com pessoas treinadas e capacitadas para conduzir processos disciplinares;

9.1.8. adote procedimentos de verificação da fidedignidade dos preços estimados e das propostas apresentadas nos processos de contratações por dispensa ou inexigibilidade, bem como em relação ao adequado enquadramento e motivação, de modo a prevenir a ocorrência de direcionamentos, sobrepreços, superfaturamentos, e irregularidades afins nas aquisições e contratações;

9.1.9. verifique previamente às contratações por inexigibilidade por exclusividade se não existe alternativa no mercado que atenda as necessidades da Unidade;

9.1.10. oriente os fiscais de contrato a documentar todos os eventos em processo específico de fiscalização, incluindo toda a documentação fornecida pela empresa e pelo HC (com as peças indicadas no item 32.4.5.1), de modo a registrar o histórico do contrato e viabilizar o rastreamento de eventos, responder a questionamentos feitos em auditorias, aplicar penalidades, bem como servir de base para processos de contratações futuras;

9.2. dar ciência ao Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná acerca da ausência de canais com vistas ao recebimento de denúncias;

9.3. apensar o presente processo ao TC 016.274/2012-1, que trata de auditoria no Hospital das Clínicas da UFPR;

9.4. enviar cópia deste Acórdão, assim como Relatório e Voto que o fundamentam, à Controladoria Geral da União no Estado do Paraná – CGU/PR e à Procuradoria Federal Especializada junto à UFPR.

10. Ata nº 15/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/5/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1094-15/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator), José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício