

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MBA EM AUDITORIA INTEGRAL

EDIVALDO TEIXEIRA LADISLAU

**ANÁLISE DAS PRINCIPAIS IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES
CONSTATADAS PELO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO
EM PROCESSOS LICITATÓRIOS DA UFPR**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA
2012

EDIVALDO TEIXEIRA LADISLAU

**ANÁLISE DAS PRINCIPAIS IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES
CONSTATADAS PELO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO
EM PROCESSOS LICITATÓRIOS DA UFPR**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do certificado de especialista no Curso de MBA em Auditoria Integral, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Romualdo Douglas Colauto

CURITIBA
2012



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
 PARECER FINAL

NOME DO (A) ALUNO (A): EDIVALDO TEIXEIRA LADISLAU

TÍTULO DO TRABALHO: ANÁLISE DAS PRINCIPAIS IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES CONSTATADAS PELO ÉRGÃO DE CONTROLE INTERNO EM PROCESSOS LICITATÓTIOS DA UFPR

NOME DO PROFESSOR ORIENTADOR: ROMUALDO DOUGLAS COLAUTO

PARECER DO PROFESSOR ORIENTADOR:

Trabalho muito bem desenvolvido. Tem as respostas pertinentes. Achei interessante.

NOTA: 100 (set.)

) ASSINATURA: 

Prof. Romualdo Douglas Colauto
 Departamento de Contabilidade
 Mat. 202087 - 45162532

NOME DO PROFESSOR DESIGNADO:

NOTA: 10 (dez.)

) ASSINATURA: 

CONCEITO FINAL: _____ ()

COORDENADOR DO CURSO: MAYLA CRISTINA COSTA

ASSINATURA: _____

DATA: ____/____/____

AGRADECIMENTOS

Aos colegas da Universidade Federal do Paraná, em especial àqueles que atuam no Departamento de Serviços Gerais – DSG/UFPR, os quais me apoiaram e auxiliaram no desenvolvimento deste estudo.

"De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto."

Rui Barbosa

RESUMO

LADISLAU, E. T. Análise das principais impropriedades e irregularidades constatadas pelo órgão de controle interno em processos licitatórios da UFPR. 45 fls. Monografia de Especialização. Curso de MBA em Auditoria Integral, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

O trabalho dos técnicos e analistas de controle e finanças da Controladoria-Geral da União, nos órgãos públicos, é cada vez mais importante para o controle e combate à corrupção, pois visa garantir a maximização e qualidade dos resultados organizacionais por meio da transparência e exatidão das informações constantes nos processos administrativos. O presente estudo tem por objetivo analisar as principais impropriedades e irregularidades constatadas pela Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno do Executivo Federal, relativas aos processos licitatórios realizados pela Universidade Federal do Paraná - UFPR, nos exercícios de 2009 e 2010. Para tanto, será oferecido um referencial teórico sobre auditoria e controle no setor público (controle interno e externo), bem como sobre licitações, suas modalidades e exceções ao dever de licitar, afim de que seja possível analisar as ações de auditorias anuais de contas realizadas pela Controladoria-Geral da União.

Palavras-chave: Controle. Auditoria. Gestão. Eficiência.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Concorrência, tomada de contas e convênio	19
TABELA 2 – Licitações e contratações diretas auditadas: exercício 2009	35
TABELA 3 – Licitações auditadas (2009)	36
TABELA 4 – Contratações diretas auditadas (2009)	37
TABELA 5 – Licitações e contratações diretas auditadas: exercício 2010	37
TABELA 6 – Licitações auditadas (2010)	38
TABELA 7 – Contratações diretas auditadas (2010)	39

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	08
1.1 PROBLEMA	08
1.2 OBJETIVOS	10
1.2.1 Objetivo geral	10
1.2.2 Objetivos específicos	10
1.3 JUSTIFICATIVA	10
1.4 ORGANIZAÇÃO DO CONTEÚDO	11
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	12
2.1 AUDITORIA E CONTROLE NO SETOR PÚBLICO	12
2.2 LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.2.1 Modalidades licitatórias	16
2.2.2 Pregão eletrônico	21
2.2.3 Contratação direta	22
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	31
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	31
3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE DADOS	32
4 ANÁLISE DE DADOS	34
4.1 CONSTATAÇÕES DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO	34
4.2 MAPEAMENTO DE IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES	39
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

A abordagem sobre as principais impropriedades e irregularidades evidenciadas nos relatórios de auditoria anual de contas da Controladoria-Geral da União, quanto aos processos licitatórios realizados em 2009 e 2010 no âmbito da Universidade Federal do Paraná, é o foco principal deste estudo.

1.1 PROBLEMA

A Administração Pública se sujeita ao controle interno e externo exercido, respectivamente, pela Controladoria-Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União, sendo estes órgãos responsáveis por fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos. O trabalho de analistas de controle e finanças (servidores da Controladoria-Geral da União) e de auditores externos (servidores do Tribunal de Contas da União) é cada vez mais importante para o controle e combate à corrupção, porque visa garantir a maximização e qualidade dos resultados organizacionais por meio da transparência e exatidão das informações constantes nos processos administrativos, refletindo, diretamente, na eficiência da gestão pública.

A publicidade dada às impropriedades e irregularidades constatadas pelos órgãos de controle, aliada ao clamor da sociedade pela transparência dos atos praticados pelos gestores públicos, tem influenciado na utilização regular e racional dos recursos públicos, sendo esta uma condição essencial da boa gestão das finanças públicas. Por essa razão, o controle, seja ele interno ou externo, assume grande importância no tocante à transparência pública, vez que o acompanhamento das contas dos gestores, por meio de ações de auditorias anuais, incentiva as boas práticas (MARQUES; ALMEIDA, 2003).

Assim, a auditoria visa verificar se os procedimentos aplicados estão de acordo com a legislação, vez que a administração dos recursos públicos deve se pautar pelo estrito cumprimento dos requisitos legais pertinentes. Nesse contexto, dentro da Administração Pública, uma das áreas mais vulneráveis a incorrer em impropriedades e irregularidades é aquela destinada à contratação de suprimento de bens e serviços.

Essas unidades administrativas, na condução de suas atividades, são norteadas pelas inúmeras e complexas disposições estabelecidas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. A edição da lei trouxe avanços na disciplina dos procedimentos licitatórios e do controle dos atos do agente público. Assim, os órgãos e entidades da Administração Pública são obrigados a seguir os normativos constantes da referida lei.

Diante dessa obrigação, emerge o papel dos órgãos de controle interno e externo. A credibilidade de um Estado Democrático, que ao mesmo tempo seja eficiente e transparente junto aos cidadãos, passa também pela existência de órgãos de controles estruturados, como o caso da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União.

Considerando que a auditoria e o controle no setor público, fazendo uso de seus mecanismos e instrumentos, buscam exercer um acompanhamento das atividades administrativas de uma organização, o presente estudo busca responder a seguinte questão: **quais as principais impropriedades e irregularidades constatadas, nas amostras selecionadas, pela Controladoria-Geral da União, por meio das ações de auditoria anual de contas, acerca dos processos licitatórios realizados pela Universidade Federal do Paraná, nos exercícios de 2009 e 2010?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral do presente estudo consiste em analisar as principais impropriedades e irregularidades constatadas pela Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno do Executivo Federal, relativas aos processos licitatórios realizados pela Universidade Federal do Paraná - UFPR, nos exercícios de 2009 e 2010.

1.2.2 Objetivos específicos

- ✓ Identificar as constatações da Controladoria-Geral da União, sobre as licitações realizadas no âmbito da UFPR, constantes dos relatórios de auditoria anual de contas de 2009 e 2010;
- ✓ Mapear as impropriedades e irregularidades apontadas pelo órgão de controle interno, relativas aos processos licitatórios realizados nos exercícios de 2009 e 2010; e
- ✓ Comparar os relatórios de auditoria anual de contas de 2009 e 2010, no intuito de verificar se houve reincidência de impropriedades e irregularidades.

1.3 JUSTIFICATIVA

A fiscalização e o controle tornaram-se uns todos principais aliados do governo no combate à corrupção e na transparência dos gastos públicos. Nesse sentido, a Auditoria pode ser vista como um instrumento de auxílio à gestão pública, que busca dotar a Administração de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade no que se refere aos gastos públicos, assegurando, ainda, a transparência dos atos praticados pelos agentes públicos.

Considerando que o setor de licitações e contratos administrativos, na Administração Pública, possui grande importância social, vez que a correta aplicação dos recursos públicos depende da atuação dos servidores que nele atuam, sendo necessário, portanto, que esses agentes possuam capacitação técnica compatível, justifica-se o estudo em questão.

1.4 ORGANIZAÇÃO DO CONTEÚDO

Para além do capítulo de introdução (tema, problema, objetivos e justificativa), o estudo se divide em quatro capítulos: fundamentação teórica, metodologia da pesquisa, análise de dados e considerações finais.

A fundamentação teórica, por conveniência, apresenta duas seções: i) auditoria e controle no setor público e; ii) licitação. A primeira seção traz considerações sobre a auditoria governamental e o papel dos órgãos de controle interno e externo no âmbito do Executivo federal, destacando-se, portanto, a atuação da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União. Quanto à segunda seção, tem-se uma abordagem sobre licitação e suas modalidades, bem como sobre as exceções ao dever de licitar, representadas pelas hipóteses de contratação direta: dispensa e inexigibilidade de licitação.

No capítulo da metodologia da pesquisa são descritos os procedimentos metodológicos adotados com vistas ao alcance dos objetivos geral e específicos previamente definidos. Apresentam-se, assim, o tipo de pesquisa e seu delineamento, bem como a delimitação da amostra e os procedimentos de coleta e análise de dados. Também são mostradas as limitações deste estudo.

No capítulo da análise de dados são trazidos os resultados da pesquisa com relação às constatações do órgão de controle interno, Controladoria-Geral da União, conforme o mapeamento e comparação das impropriedades e irregularidades evidenciadas nos processos licitatórios da Universidade Federal do Paraná, nos exercícios 2009 e 2010, constantes dos relatórios de auditoria anual de contas nº 243910 e nº 201108940.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A seguir é apresentado um referencial teórico sobre auditoria e controle no setor público, bem como sobre licitação (modalidades licitatórias, pregão eletrônico e contratação direta), com o intuito de que possa realizar uma análise de dados satisfatória.

2.1 AUDITORIA E CONTROLE NO SETOR PÚBLICO

A auditoria no setor público, ou auditoria governamental, consiste no conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão da coisa pública (*res publica*), pelos processos e resultados gerenciais, bem como controlar a “aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal” (PIRES, 2007, p.7). A auditoria relaciona-se, portanto, com a noção de controle, justificando, assim, o estudo sobre controle interno e externo a que se submete a Administração Pública.

A Universidade Federal do Paraná - UFPR, assim como a grande maioria das Instituições Federais de Ensino Superior, é uma autarquia federal que se encontra vinculada, mas não subordinada, ao Ministério da Educação. O controle interno e o controle externo na UFPR são exercidos, respectivamente, pela Controladoria-Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União.

Castro (2008, p.27) informa que o termo controle, em síntese, aponta para “o registro efetuado em confronto com o documento original, com a finalidade da verificação da fidedignidade dos dados”. Ainda, explica que o controle passou a ser um princípio norteador da Administração Pública, principalmente a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. O controle da coisa pública reveste-se de grande importância, na medida em que se visa assegurar a correta aplicação dos recursos públicos geridos pela Administração por meio de seus agentes (CASTRO, 2010, p.255). Dito de outra forma, o “controle, na administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro” (MEIRELLES *apud* CASTRO, 2010, p.256).

A Constituição Federal, em seu art. 70, *caput*, estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de entidades da Administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Assim, pertinente é a classificação que divide o controle em interno e externo (BACELLAR FILHO, 2008, p.224), também denominado de controle vertical e horizontal (CASTRO, 2008, p.37).

O controle interno, ou autocontrole, refere-se à fiscalização exercida pelos próprios órgãos da Administração Pública e, nos termos da Constituição Federal (art. 74, *caput*), tem-se que “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com finalidade fiscalizatória”.

No âmbito do Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União, órgão central do sistema de controle interno, desenvolve ações de auditoria e fiscalização em órgãos e entidades da Administração Pública. O Decreto nº. 3.591, de 06 de setembro de 2000, dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, sendo que tal decreto revogou aquele de nº. 93.874, de 23 de dezembro de 1986. As finalidades do sistema de controle interno estão definidas nos incisos do art. 74, da Constituição Federal:

- Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
 - II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
 - III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
 - IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A Universidade Federal do Paraná - UFPR, por ser autarquia federal, possui autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, mas nem por isso está desobrigada do controle exercido pela Controladoria-Geral da União, isto porque a UFPR, entidade que integra a Administração Pública indireta, vincula-se ao Ministério da Educação, órgão da Administração Pública direta, do Poder Executivo Federal.

Nas lições de Meirelles (2010, p.368), numa relação entre a entidade autárquica e a Administração Pública direta, “há mera vinculação à entidade-matriz, que, por isso, passa a exercer um controle legal, expresso no poder de correção finalística do serviço autárquico”. Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União desenvolve ações de controle e fiscalização nos órgãos e entidades da Administração direta e indireta, dentre as quais se destacam as auditorias anuais de contas, que têm por intuito “verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União” (CGU, 2012).

Pelo exposto, e tendo em vista o objetivo deste trabalho, qual seja analisar as principais impropriedades e irregularidades constatadas pela Controladoria-Geral da União, nas ações de auditoria anual de contas, em capítulo específico serão analisados os dados relativos aos processos licitatórios realizados pela Universidade Federal do Paraná - UFPR, nos exercícios de 2009 e 2010.

Quanto ao controle externo, ou controle horizontal, verifica-se que, no caso do Executivo Federal, o controle é efetuado pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União. O Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, exerce o Poder Legislativo, e como tal possui a atribuição de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (art. 49, inciso X, da Constituição Federal).

As Instituições Federais de Ensino Superior também estão sujeitas ao controle externo, manifestado na atuação do Tribunal de Contas da União, sendo este um órgão independente e auxiliar do Poder Legislativo, com jurisdição administrativa. O Tribunal de Contas da União exerce suas atividades de auditoria governamental com vistas a “melhorar decisões públicas e minimizar eventos adversos aos interesses da sociedade” (TCU, 2012).

2.2 LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O termo 'licitação' deriva do latim *licitatione*, e refere-se, segundo definições encontradas em dicionários de língua portuguesa, ao “ato ou efeito de licitar” ou, ainda, à “oferta de lanços num leilão ou hasta publica” (FERREIRA, 2004). A Administração Pública (p. ex., Universidade Federal do Paraná - UFPR, autarquia federal da Administração Pública indireta) necessita adquirir bens e serviços, isto é, precisa contratar com terceiros para dar conta de suas necessidades.

A contratação pública deve seguir um rito próprio, diferentemente do que ocorre nas contratações entre particulares. Por essa razão o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal dispõe sobre o princípio da licitação que impõe à Administração a “necessidade de recorrer a procedimentos técnico-jurídicos que assegurem ao mesmo tempo contratações vantajosas para o Poder Público e igualdade de condições para todos os possíveis contratantes” (DALLARI, 2000, p.33):

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

Ainda, a Constituição Federal, no art. 22, inciso XXVII, trata da competência da União em legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI”. Por essa razão, a União exerceu sua competência ao elaborar a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Nos termos de seu art. 1º, a lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O art. 2º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos trata da obrigatoriedade de licitação, princípio ao qual estão subordinados os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades

controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, parágrafo único).

As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Assim, a Administração Pública, para obter bens e serviços, deve realizar, em regra, a licitação, ressalvando-se os casos em que se justifica a dispensa ou inexigibilidade de licitação, hipóteses de contratação direta em que a licitação é afastada. Portanto, a licitação é regra para a Administração Pública, e a contratação direta consiste em exceção ao dever de licitar.

A licitação é de observância obrigatória na medida em que visa à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública (GASPARINI, 2008, p.477), além de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia (ao democratizar o acesso dos interessados à licitação) e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, identificando-se, assim, a tripla finalidade da licitação (art. 3º).

Conforme o art. 3º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a licitação será processada e julgada com base nos princípios básicos que regem o procedimento licitatório: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, dentre outros correlatos.

2.2.1 Modalidades licitatórias

Ao se falar em licitação, é conveniente tratar de suas modalidades, isto é, dos diferentes procedimentos adotados para a aquisição de bens e serviços. O valor estimado e a natureza do objeto a ser contratado definem a escolha da modalidade de licitação pertinente.

O art. 22 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece quais são as modalidades existentes: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. O §8º do art. 22 dispõe que “é vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo”¹.

Concorrência, tomada de preços e convite são modalidades consideradas comuns entre si, vez que se destinam, preponderantemente, à aquisição de bens e serviços. O que as diferencia, basicamente, é o valor da contratação. Os limites estão dispostos no art. 23 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos: para obras e serviços de engenharia: i) convite: até R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); ii) tomada de preços: até R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e; iii) concorrência: acima de R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e serviços em geral: i) convite: até R\$80.000,00 (oitenta mil reais); ii) tomada de preços: até R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) e; iii) concorrência: acima de R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Contudo, como o critério de escolha dentre essas três modalidades é o preço estimado, e considerando que quanto maior o valor da contratação, mais complexo deve ser o procedimento (no que se refere à publicidade e, conseqüentemente, ao alcance do processo de licitação), muitas vezes a Administração Pública se vale de uma modalidade incorreta por apresentar ela um procedimento mais simplificado ao indicado. Tal prática é denominada pela doutrina e jurisprudência como ‘fracionamento de despesas’ ou ‘parcelamento indevido’, e sua vedação consta do art. 23, §5º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

É vedada a utilização da modalidade *convite* ou *tomada de preços*, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de *tomada de preços* ou *concorrência*, respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

Em síntese, o fracionamento revela uma conduta irregular da Administração “que, ao invés de licitar, pela modalidade adequada, em função do valor estimado, a

¹ A vedação não afasta a competência legislativa da União (Art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal), mesmo porque em 2002, por meio da Lei nº 10.520, foi criada a modalidade ‘pregão’.

integralidade do objeto a ser comprado, fraciona essa integralidade e compra cada lote daí resultante mediante licitação de menor angulação de competitividade” (PEREIRA JÚNIOR, 2002, p.256).

A Administração Pública, nos termos do princípio da anualidade orçamentária, deve planejar suas aquisições de modo que sejam atendidas as necessidades de todo o exercício (KOHAMA, 2010, p.42), não podendo, por exemplo, realizar dois convites para um mesmo objeto quando a lei exige tomada de preços, ou realizar duas tomadas de preços em detrimento da concorrência, isso porque se veda o fracionamento de despesas (parcelamento indevido).

Voltando os olhos para as modalidades de licitação, verifica-se que o art. 22, §1º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos define a modalidade concorrência:

Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Trata-se de modalidade que antecede às contratações de grande monta ou grande vulto, superiores a R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para obras e serviços de engenharia e para compras e outros serviços, respectivamente (art. 23, incisos I e II, alíneas ‘c’), por isso requer ampla divulgação ou publicidade.

Para além da publicidade, ensina Meirelles (2010, p.327) que a universalidade, a habilitação preliminar, os prazos para apresentação das propostas e o julgamento por comissão são outras características particulares à concorrência.

A concorrência, enquanto modalidade licitatória, não se destina tão somente à aquisição de bens e serviços, mas também é indicada nas situações em que a Administração pretende alienar bens públicos considerados inservíveis (art. 17, inciso I).

A tomada de preços é a modalidade de licitação indicada às contratações intermediárias à concorrência e ao convite, ou seja, seus limites são de R\$150.000,00 (Cento e cinquenta mil reais) até R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia e de R\$80.000,00 (oitenta mil reais) até R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e outros serviços (art. 23, incisos I e II, alíneas ‘b’).

A participação na tomada de preços exige que os interessados estejam previamente cadastrados ou que se cadastrem até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas (art. 22, §2º). A habilitação prévia dos licitantes se faz por meio de registros cadastrais que, no caso da Administração Pública federal, é efetivada pelo Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF.

Por fim, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, no art. 22, inciso III, traz a figura do convite, definida pelo §3º, do art. 23:

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

O convite destina-se às contratações de menor valor se comparado àqueles estabelecidos para a tomada de preços e para o convite, vez que seus limites são de até R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para obras e serviços de engenharia e de até R\$80.000,00 (oitenta mil reais) para compras e outros serviços.

Diferentemente da concorrência e da tomada de preços, não é exigida a publicação de edital, no caso carta-convite, da licitação, justamente por se tratar de certame com menor potencial contratual, não exigindo ampla publicidade.

Na Tabela 1 estão resumidos os limites para adoção da concorrência, tomada de preços e convite:

Tabela 1 – Concorrência, tomada de preços e convite

MODALIDADES DE LICITAÇÃO	OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	COMPRAS E OUTROS SERVIÇOS
CONCORRÊNCIA	ACIMA DE R\$1.500.000,00	ACIMA DE R\$650.000,00
TOMADA DE PREÇOS	ATÉ DE R\$1.500.000,00	ATÉ DE R\$650.000,00
CONVITE	ATÉ DE R\$150.000,00	ATÉ DE R\$80.000,00

Fonte: elaborada pelo autor.

Afora as três modalidades acima descritas, o art. 22 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos trata do concurso e do leilão (incisos IV e V).

O concurso (art. 22, §4º) é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados destinada à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme

critérios previamente estabelecidos em edital. Assim, os serviços técnicos profissionais especializados devem ser contratados, preferencialmente, por meio de concurso (art. 13, §1º).

Quanto ao leilão, esclarecedora é a definição trazida pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (art. 22, §5º):

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

A realização do leilão requer a existência de leiloeiro, que pode ser o leiloeiro de profissão (oficial), disciplinado pelos Decretos nº. 21.981, de 19 de outubro de 1932 e nº. 22.427, de 01 de fevereiro de 1933 - ou servidor público nomeado para exercer tais atribuições (art. 53, *caput*).

Falou-se até agora em modalidades licitatórias, que em momento algum podem ser confundidas com tipos ou critérios de licitação. O tipo de licitação vincula-se ao princípio do julgamento objetivo das propostas, nos termos do §1º, do art. 45, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (grifado)

Menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta são critérios que orientam a Administração a realizar a contratação pública mais vantajosa, sem se descuidar do princípio da isonomia, que garante a igualdade de condições entre os licitantes, acautelando a tripla finalidade da licitação (art. 3º):

3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Nesse sentido, a lei impõe (art. 40, inciso VII) que o edital de licitação deve estabelecer claramente, e com parâmetros objetivos, quais os critérios de julgamento (tipo de licitação) para o certame em desenvolvimento. Mello (2010, p.536) ensina que o princípio do julgamento objetivo, ou da objetividade do julgamento, visa “impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora”. No mesmo sentido, Niebuhr (2008, p.19) dirá da impossibilidade de existência de ato da Administração Pública que se compatibilize com preferências de natureza pessoal, com o tratamento discriminatório, com a imoralidade administrativa, ou seja, que dependa do livre-arbítrio do agente administrativo.

2.2.2 Pregão eletrônico

Muito embora o §8º, do art. 22, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos tenha disposto, ao se referir às modalidades concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, que “é vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo”, essa vedação não afasta a competência da União legislar sobre normas gerais de licitação (art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal).

Foi nesse sentido que em 2002, por meio da Lei nº 10.520, foi criada nova modalidade de licitação chamada pregão, que não consta do rol do art. 22 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

A Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002 instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns, assim compreendidos aqueles “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

De modo distinto da concorrência, da tomada de preços e do convite, onde o valor estimado da contratação determina a modalidade de licitação a ser adotada,

para o pregão o que importa é a natureza do objeto da contratação, destinando-se, assim, às aquisições de bens e serviços comuns, conforme definição do Decreto nº. 7.174, de 12 de maio de 2010.

Outro aspecto que distingue o pregão das modalidades ditas comuns consiste no fato de haver uma inversão da ordem tradicional de fases da licitação, sendo que a fase de habilitação dos interessados passa a ser avaliada em momento posterior à competição, o que torna o certame licitatório mais célere (JUSTEN FILHO, 2009, p.11).

Apesar de o pregão possuir legislação própria (Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002), as disposições contidas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, aplicam-se subsidiariamente. O pregão ainda possui regulamentação dada pelos Decretos nº 3.555, de 08 de agosto de 2000 e nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

O Decreto nº 5.450, que revogou o Decreto nº. 3.697, de 21 de dezembro de 2000, regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns, indicando que o pregão existe tanto na forma presencial ou comum, quanto na forma eletrônica.

2.2.3 Contratação direta

Tendo por referência o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, toda e qualquer contratação pública deve ser precedida de licitação, ou seja, a licitação é regra para a Administração Pública. Entretanto, como toda regra comporta exceções, a própria Constituição Federal ressalva as situações em que seria possível afastar a licitação, contratando-se diretamente o terceiro interessado.

Fala-se, portanto, em contratações diretas, situações excepcionais representadas pelas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação e que estão previstas, respectivamente, nos arts. 24 e 25 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (JUSTEN FILHO, 2010, p.300).

Há autores, dentre eles Bacellar Filho (2009, p.206), que categorizam as contratações diretas em licitação dispensada (art. 17), dispensa de licitação (art. 24) e inexigibilidade de licitação (art.25), situações em que a Administração pode contratar independentemente da realização de procedimento licitatório. Licitação dispensada e dispensa de licitação se aproximam da noção de dispensa

compulsória e dispensa facultativa, respectivamente (BACELLAR FILHO, 2009, p.207).

A licitação dispensada é representada pelas hipóteses previstas no art. 17 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e consistiria genuína vedação à realização de procedimento licitatório, razão pela qual é também chamada de dispensa compulsória (BACELLAR FILHO, 2008, p.122):

Há um terceiro caso de não realização de licitação que se denomina licitação *dispensada*. Nesta, a própria Lei, em seu art. 17, determina, independentemente de juízo de valor, compulsoriamente, a dispensa de licitação.

A licitação dispensada se destina, em regra, a alienação de bens públicos, móveis ou imóveis, resguardado o interesse público e a necessidade de avaliação prévia. Já a dispensa de licitação trata-se de hipótese de contratação direta prevista no art. 24 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, particularmente discriminada nos trinta e um incisos do referido artigo, que representam situações em que a Administração poderá dispensar a licitação e contratar diretamente o terceiro interessado.

Os trinta e um incisos representam todas as situações em que seria possível dispensar a licitação, ou seja, consiste num rol taxativo ou fechado (*numerus clausus*), definido pelo legislador, não estando a Administração habilitada a ampliar a aplicabilidade do dispositivo legal. Todavia, a dispensa de licitação, ao contrário da licitação dispensada e da inexigibilidade, comporta juízo de valor, cabendo à Administração decidir, no caso concreto, a oportunidade e conveniência em se realizar ou não a licitação.

Di Pietro (2009, p.367) categorizou, sistematicamente, as situações de dispensa de licitação elencadas nos incisos do art. 24 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos em razão do pequeno valor, de situações excepcionais, do objeto a ser contratado e das pessoas a serem contratadas.

A dispensa em razão do valor considera o custo econômico estimado para uma licitação, o que justificaria ou não a contratação direta, vez que a Administração pode vivenciar, no caso concreto, situações em que o custo operacional relacionado à adoção de determinado procedimento licitatório seja superior ao valor do objeto da contratação pretendida. A dispensa de licitação, ou licitação dispensável em razão

do valor, é apresentada nos incisos I e II, do art. 24, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em que é dispensável a licitação:

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

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

Os limites que definem a dispensa de licitação em razão do pequeno valor têm por base a modalidade convite. As cifras de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e R\$80.000,00 (oitenta mil reais) são valores-limite que caracterizam a modalidade convite para obras e serviços de engenharia e para compras e outros serviços. Assim, nota-se que as dispensas previstas nos incisos I e II, do art. 24 estão limitadas aos valores de R\$15.000,00 (quinze mil reais) e R\$8.000,00 (oito mil reais), para obras e serviços de engenharia e para compras e outros serviços, respectivamente.

Seguindo a sistematização proposta por Di Pietro (2009), existem inúmeros incisos do art. 24 que têm a característica da dispensa em razão de situações excepcionais, como, p.ex., situações de guerra ou grave perturbação da ordem, de emergência ou de calamidade pública, etc.

O art. 24, inciso III prevê a possibilidade de contratação direta, dispensa de licitação, em casos de guerra ou grave perturbação da ordem. São situações que decorrem da atividade humana e afetam serviços essenciais. O art. 84, inciso XIX, da Constituição Federal dispõe que a declaração de guerra, em casos de agressão estrangeira, compete ao Presidente da República. De modo semelhante aos casos de guerra ou grave perturbação da ordem, as situações de emergência ou calamidade pública (art. 24, inciso IV) também justificam a contratação direta, haja vista a presença da excepcionalidade do evento:

Nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180

(cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Entretanto, para que a Administração possa dispensar a licitação, a potencialidade de prejuízo ou comprometimento à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou privados deve estar presente.

A emergência está atrelada à noção de imprevisibilidade. No que se refere à dispensa de licitação decorrente de situações de emergência, diversos autores têm se manifestado sobre o assunto segundo o viés da emergência ficta ou fabricada. Nesse sentido, a emergência ficta ou fabricada opõe-se à emergência real, na medida em que seu pressuposto não é a urgência, e sim a negligência da autoridade responsável. A ausência de planejamento e a irresponsabilidade administrativa deram causa a situação emergencial, não se mostrando um motivo legítimo para que a Administração possa dispensar a licitação (GASPARINI, 2008, p.527).

Por sua vez, tem-se a calamidade pública que não é originária da atividade humana, mas decorre de ação da natureza que ocasiona grave perigo ou dano. Trata-se, segundo art. 1º do Decreto nº 67.347, de 05 de outubro de 1970, de uma situação de emergência, provocada por fatores anormais e adversos que afetam gravemente a comunidade, privando-a, total ou parcialmente, do atendimento de suas necessidades ou ameaçando a existência ou integridade de seus elementos componentes (MEIRELLES, 2010, p.145).

Ainda quanto às dispensas dadas em razão de situações excepcionais, verifica-se a discussão sobre licitação deserta e fracassada. O inciso V, do art. 24 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece que a licitação poderá ser dispensada “quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração”. Nesses termos, considera-se deserta a licitação em que não houve interesse de terceiros, sendo possível dispensar o certame desde que mantidas as condições pré-estabelecidas.

Já a licitação fracassada por si só não justifica a dispensa de licitação. Com base no art. 48, §3º, ela ocorrer em decorrência da não habilitação dos licitantes ou da desclassificação das propostas por eles apresentadas. Será, então, concedido prazo para que os interessados corrijam a documentação ou apresentem novas

propostas. Existindo licitantes habilitados e propostas classificadas, não há que se falar em licitação fracassada.

Verifica-se que quando as propostas em uma licitação se mostrarem inadequadas ou cujos preços se mostrarem manifestamente superiores àqueles praticados no mercado, pode a Administração se valer da dispensa de licitação (art. 24, inciso VII). Todavia, tal como na licitação fracassada, a contratação direta só é possível desde que frustrada a tentativa constante do §3º, do art. 48, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Passando-se à próxima categoria referenciada por Di Pietro (2009), existem situações em que é possível dispensar a licitação em razão do objeto a ser contratado. Desta forma, a natureza do objeto decidirá se é ou não conveniente e oportuno para a Administração realizar o procedimento licitatório. São exemplos dessas situações as compras ou locações de imóveis, as aquisições ou restaurações de obras de arte e objetos históricos; as aquisições de componentes ou peças destinados à manutenção de equipamentos em período de garantia técnica, as aquisições de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, dentre outras hipóteses relacionadas pelo legislador ao longo dos incisos do art. 24.

Merece destaque, no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior e, conseqüentemente, no caso da Universidade Federal do Paraná a dispensa do inciso XXI, do art. 24, onde é dispensável a licitação:

Para a aquisição de bens e insumos destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela Capes, pela Finep, pelo CNPq ou por outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico.

Justifica-se a dispensa para a aquisição de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica em razão do dever estatal consagrado no art. 218, da Constituição Federal:

O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2º - A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º - O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

Órgãos e entidades como a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), a FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), dentre outras credenciadas pelo CNPq para esse fim específico, incentivam a pesquisa, sendo este o motivo considerado pelo legislador ao criar essa hipótese para dispensar a licitação.

Finalizando a classificação das dispensas de licitação, as situações em que é possível afastar a licitação em razão do sujeito, isto é, em virtude da pessoa a qual a Administração visa contratar, são relevantes para o presente estudo, vez que existe determinada hipótese muito utilizada pela Universidade Federal do Paraná: art. 24, inciso XIII:

Na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

O dispositivo mencionado é utilizado pela Administração para contratar, muitas vezes, sua fundação de apoio. No caso da Universidade Federal do Paraná, os gestores se valem da dispensa de licitação com base no art. 24, XIII para celebrar acordos com Fundação da Universidade Federal do Paraná para o Desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Cultura – FUNPAR.

A relação entre as Instituições Federais de Ensino Superior e suas respectivas fundações de apoio é tamanha que motivou inúmeras decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, dentre elas aquela constante do paradigmático Acórdão TCU/Plenário nº 2.731/2008-TC 017.177/2008-2, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. O Tribunal de Contas já se posicionou sobre o assunto também por meio de súmula (Súmula TCU nº 250):

A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº. 8.666/1993, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

As fundações de apoio, em regra, são entidades de direito privado (GASPARINI, 2008, p.472), sem fins lucrativos. É o caso da FUNPAR, uma fundação privada, sem fins lucrativos e que, ainda, detém o título de utilidade pública, sendo reconhecida pelo Estado por desempenhar função socialmente relevante, o que justifica seu tratamento diferenciado em relação às demais entidades privadas.

Conforme objetivo e missão, a FUNPAR promove ações para o desenvolvimento na área de ensino, pesquisa e extensão, apoiando a Universidade Federal do Paraná e a sociedade, participando da gestão técnica, administrativa e financeira de programas e projetos de pesquisa, ensino, extensão, saúde, assistência social e desenvolvimento institucional (FUNPAR, 2012).

Feitas as devidas considerações sobre licitação dispensada e dispensa de licitação (ou licitação dispensável), cabe agora tratar das hipóteses de inexigibilidade de licitação, caracterizadas pela inviabilidade de competição, e que se encontram, exemplificativamente, apresentadas no art. 25 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

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

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

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

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

Os incisos I, II e III, do art. 25, ao contrário do que ocorre na dispensa de licitação (art. 24, incisos de I à XXXI), são apenas exemplificativos, dito pela doutrina como um rol *numerus apertus*, isso porque não seria possível relacionar numa lei todas as situações em que a licitação seria inexigível, vez que o critério que as diferencia das dispensas é a inviabilidade de competição, uma impossibilidade fática de se realizar o procedimento licitatório (MELLO, 2010, p.548).

A inviabilidade de competição configura-se quando da ausência de pluralidade de alternativas, assim como da impossibilidade de julgamento objetivo e de definição clara e objetiva da prestação (JUSTEN FILHO, 2009, p.427).

As situações exemplificadas nos incisos I, II e III, do art.25 dizem respeito à contratação de fornecedor exclusivo/único, de serviços técnicos de natureza singular e de profissional do setor artístico.

Para a Administração contratar fornecedor exclusivo, ou único, exige-se que o objeto da contratação singular e que atenda ao interesse público, sendo vedada a preferência por marca. Gasparini (2008, p.250) ensina que a exclusividade pode ser absoluta ou relativa. É absoluta quando “no país só há um fornecedor ou um único agente (produtor, empresa ou representante comercial) para prover os interesses da Administração Pública” e, é relativa quando “no país há mais de um fornecedor, empresa ou representante comercial, mas na praça considerada há apenas um”.

Quanto ao inciso II, do art. 25, relativo à contratação de serviços técnicos de natureza singular, estão relacionados no art. 13 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos quais seriam esses serviços técnicos especializados:

Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

- I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- II - pareceres, perícias e avaliações em geral;
- III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

A Administração, com fundamento no art. 25, II, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e nos termos da Súmula nº 252 do Tribunal de Contas da União, somente poderá contratar diretamente o serviço se presentes simultaneamente os requisitos de serviço técnico especializado, de natureza singular do serviço e de notória especialização do contratado.

Por fim, o inciso III, do art. 25 trata da contratação de profissional do setor artístico. Deve ele ser consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública (GASPARINI, 2008, p.553), o que revelaria a inviabilidade de competição, requisito para afastar a licitação, segundo o fundamento da inexigibilidade.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo serão discriminados os procedimentos metodológicos que visam ao alcance dos objetivos geral e específicos previamente definidos. Destacam-se, nesse contexto, o tipo da pesquisa e seu delineamento, a delimitação da amostra e os procedimentos de coleta e análise de dados.

A metodologia da pesquisa, segundo Santos (2004, p.77), refere-se às “atividades práticas necessárias para a aquisição dos dados com os quais se desenvolverão os raciocínios que resultarão em cada parte do trabalho final”, isto é, aponta para o conjunto de procedimentos a serem seguidos no processo de investigação de um fenômeno (SILVA; FURTADO, 2002, p.50).

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa evidenciada neste trabalho pode ser caracterizada como do tipo aplicada, opondo-se, portanto, à pesquisa pura ou básica. A pesquisa tem por intenção apresentar o cenário vivenciado por determinada entidade da Administração Pública, no caso a Universidade Federal do Paraná, autarquia federal que integra a Administração indireta, a fim de que se possa contribuir para efeitos de gestão, tornando-se esta pesquisa um instrumento de ação para busca de soluções de melhoria dos processos gerenciais da UFPR.

Quanto ao seu delineamento, a pesquisa é essencialmente descritiva, mas revela também aspectos exploratórios e de investigação documental. Trata-se, portanto, de um estudo que adota a documentação indireta, seja pela pesquisa documental, identificada pelas fontes primárias, seja pelo estudo bibliográfico, relativo às fontes secundárias.

Segundo Fachin (2006, p.146), a pesquisa documental refere-se “a toda a informação coletada, seja de forma oral, escrita ou visualizada. Ela consiste na coleta, classificação, seleção difusa ou utilização de toda a espécie de informação”. Nesse sentido, a pesquisa documental sustenta-se na identificação dos relatórios de auditoria anual de contas da UFPR, elaborados por órgão de controle interno do Executivo Federal (Controladoria-Geral da União), além da investigação dos normativos pertinentes: Constituição Federal, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, etc.

O estudo bibliográfico foi realizado por meio de consulta a livros e periódicos, assim como de outros textos especializados disponíveis na internet, de fontes seguras e reconhecidas, das áreas de Governança Pública, Contabilidade e Direito. Sob outro enfoque, a pesquisa em questão mescla elementos qualitativos e quantitativos, vez que traz informações teóricas, estruturais e substanciais, mas não se descuida dos dados estatísticos.

3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE DADOS

Como afirmado, o estudo consiste numa documentação indireta, efetivado por meio da pesquisa documental e estudo bibliográfico.

No que se refere à coleta de dados, importa a pesquisa documental que foi efetivada por meio da identificação dos relatórios de auditoria anual de contas, relativos à Universidade Federal do Paraná. Os relatórios encontram-se disponíveis no *site* da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças <<http://www.proplan.ufpr.br/home/CPI/auditoria.php>>.

A pesquisa documental representada pela identificação dos relatórios elaborados pela Controladoria-Geral da União é fundamental para o alcance dos objetivos deste trabalho. É por meio de relatórios de auditoria que o órgão de controle interno apresenta as constatações de impropriedades e irregularidades, evidenciadas nas ações de auditoria anual de contas, relativas à entidade auditada. Ao tempo em que são apresentadas as constatações, a Controladoria-Geral da União também recomenda medidas que devem ser adotadas pela Administração para sanar o apontamento.

Por essa razão, a fim de atingir o objetivo de analisar as principais impropriedades e irregularidades identificadas nos processos licitatórios realizados pela Universidade Federal do Paraná - UFPR, nos exercícios de 2009 e 2010, os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa documental são representados pela identificação das constatações da Controladoria-Geral da União, seguida pelo mapeamento das impropriedades e irregularidades evidenciadas e, por fim, pela comparação dessas falhas, tendo por referência os relatórios de auditoria anual de contas de 2009 e de 2010. Desse modo, o objetivo geral do estudo é analisar as principais impropriedades e irregularidades constatadas pela Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno do Executivo Federal, relativas aos processos licitatórios realizados pela Universidade Federal do Paraná - UFPR, nos exercícios de 2009 e 2010.

4 ANÁLISE DE DADOS

Em atenção ao objetivo geral e aos objetivos específicos previamente definidos, e tendo em vista a metodologia adotada, este capítulo apresenta os resultados decorrentes da análise dos dados relativos às constatações evidenciadas pela Controladoria-Geral da União, nas auditorias anuais de contas, sobre os

processos licitatórios realizados pela Universidade Federal do Paraná, nos exercícios de 2009 e 2010.

4.1 CONSTATAÇÕES DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO

A Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno do Executivo Federal, desenvolve ações de auditoria e fiscalização em órgãos e entidades da Administração Pública. Dentre essas ações, destacam-se as auditorias anuais de contas que visam “verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União” (CGU, 2012).

A Universidade Federal do Paraná- UFPR, autarquia federal e, portanto, entidade da Administração Pública indireta, submete-se ao controle exercido pela Controladoria-Geral da União - CGU. Nesse sentido, e considerando o escopo deste trabalho, a CGU, por meio de sua regional no Estado do Paraná, realizou ações de auditoria e fiscalização na UFPR em 2009 e 2010, resultando na emissão dos relatórios de auditoria anual de contas de nº 243910 e nº 201108940, respectivamente.

Nas Tabelas 2, 3 e 4 constam informações retiradas do relatório de auditoria nº 243910 (exercício 2009), ao passo que as Tabelas 5, 6 e 7 dizem respeito ao relatório de auditoria nº 201108940 (exercício 2010).

Na Tabela 2 apresenta-se uma relação entre o total de aquisições executadas pela Universidade Federal do Paraná, no exercício de 2009, e aquelas auditadas, segundo critérios técnicos de amostragem, pela equipe da Controladoria-Geral da União. Nela estão relacionadas hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitação), bem como as modalidades de licitação destinadas à aquisição de bens e serviços: convite, tomada de preços, concorrência e pregão eletrônico. O concurso e o leilão, nos termos do art. 22, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, também são modalidades de licitação, mas não constam da Tabela 2, pois não se destinam a aquisições de bens e serviços, não sendo, portanto, objeto da auditoria da Controladoria-Geral da União.

TIPO DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	VALOR NO EXERCÍCIO DE 2009 (R\$)	%	MONTANTE AUDITADO (R\$)	RECURSOS AUDITADOS (%)
DISPENSA	32.162.509,49	51,28	4.144.059,16	12,88
INEXIGIBILIDADE	5.021.411,46	8,01	488.954,19	9,74
CONVITE	986.154,48	1,57	486.244,31	49,31
TOMADA DE PREÇOS	7.235.049,90	11,54	2.495.337,91	34,49
CONCORRÊNCIA	1.879.213,07	3,00	962.880,44	51,24
PREGÃO ELETRÔNICO	4.956.916,07	7,90	2.257.971,28	45,55

Fonte: PROPLAN (2011).

Na fundamentação teórica fora visto que a realização de licitação é regra para a Administração Pública, e que a contratação direta deveria ser exceção. Contudo, da análise da Tabela 2, nota-se que as situações de dispensa e inexigibilidade de licitação representaram, aproximadamente, 60% das aquisições de bens e serviços realizadas pela Universidade Federal do Paraná.

O alto percentual de contratações diretas (51,28% - dispensa de licitação e 8,01% - inexigibilidade de licitação) não é uma situação desejável para a Administração, pois evidencia que a exceção tem se tornado regra. Existe, entretanto, justificativa para o grande valor despendido com dispensas de licitação: transferência de valores à FUNPAR para que prestar apoio operacional, administrativo e financeiro à UFPR. Os repasses encontram fundamento na dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993.

Na tabela 3 apresenta-se uma relação das licitações que foram objeto da amostra auditada pela equipe da Controladoria-Geral da União:

Tabela 3 – Licitações auditadas (2009)

NÚMERO DA LICITAÇÃO	VALOR (R\$)	MODALIDADE DE LICITAÇÃO	NÚMERO DA LICITAÇÃO	VALOR (R\$)	MODALIDADE DE LICITAÇÃO
12/2009	118.400,00	CONVITE	35/2009	713.677,60	CONCORRÊNCIA
14/2009	99.287,30	CONVITE	189/2009	1.103.333,33	PREGÃO ELETRÔNICO

20/2009	127.224,10	CONVITE	03/2009	251.260,74	PREGÃO ELETRÔNICO
38/2009	123.333,00	CONVITE	133/2009	456.880,00	PREGÃO ELETRÔNICO
10/2009	523.818,63	TOMADA DE PREÇOS	166/2009	583.840,27	PREGÃO ELETRÔNICO
11/2009	850.000,00	TOMADA DE PREÇOS	55/2009	1.180.000,00	PREGÃO ELETRÔNICO
13/2009	840.000,00	TOMADA DE PREÇOS	3/2009	208.984,60	PREGÃO ELETRÔNICO
34/2009	1.304.685,44	CONCORRÊNCIA			

Fonte: Adaptado de PROPLAN (2011).

A Tabela 3 expressa detalhadamente o número, o valor e a modalidade dos processos licitatórios auditados em 2009, em consonância com a coluna “recursos auditados (%)” da Tabela 2. A quantidade de licitações fundamentadas na modalidade pregão eletrônico predomina, haja vista o pregão eletrônico ser modalidade destinada a aquisições de bens e serviços comuns, situações que, em tese, são freqüentes na Administração Pública.

Além do pregão eletrônico, estão indicadas as modalidades convite, tomada de preços e concorrência, que, conforme apresentado no referencial teórico, são procedimentos comuns entre si, diferenciando-se tão somente em razão do valor da contratação (vide Tabela 1, [pg.19](#)).

Em complemento à Tabela 3, na Tabela 4 consta a relação dos processos de contratação direta (número, valor e modalidade), dispensa e inexigibilidade de licitação, que foram objeto de amostragem da equipe de auditoria da Controladoria Geral da União:

Tabela 4 – Contratações diretas auditadas (2009)

NÚMERO DA LICITAÇÃO	VALOR (R\$)	MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA	NÚMERO DA LICITAÇÃO	VALOR (R\$)	MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA
229/2009	30.000,00	INEXIGIBILIDADE	2009DI00277	935.333,28	DISPENSA
286/2009	47.170,00	INEXIGIBILIDADE	2009DI00805	494.367,30	DISPENSA
287/2009	137.778,8	INEXIGIBILIDADE	2009DI00832	2.224.185,6	DISPENSA
312/2009	164.316,0	INEXIGIBILIDADE	06005382009	436.000,00	DISPENSA
212/2009	23.806,90	INEXIGIBILIDADE	06020942009	251.755,14	DISPENSA
296/2009	29.268,73	INEXIGIBILIDADE	2009DI01831	189.302,32	DISPENSA

348/2009	56.613,68	INEXIGIBILIDADE	2009DI02133	138.240,00	DISPENSA
----------	-----------	-----------------	-------------	------------	----------

Fonte: Adaptado de PROPLAN (2011).

Em análise à Tabela 4, observa-se que, apesar de o quantitativo de inexigibilidades e dispensas auditadas serem iguais, em termos de valor absoluto, as dispensas representam, aproximadamente, 90% das contratações diretas, isto é, um montante de R\$ 4.669.183,70 de um total de R\$ 5.158.137,89. O fato de na amostra de auditoria predominar dispensas de licitação é reflexo da mencionada contratação da fundação de apoio sob o fundamento do art. 24, inciso XIII da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A Tabela 5, assim como observado na Tabela 2, traz dados sobre as aquisições de bens e serviços realizadas pela Universidade Federal do Paraná. Entretanto, a Tabela 5 refere-se ao exercício de 2010, objeto do relatório de auditoria anual de contas nº 201108940.

Tabela 5 – Licitações e contratações diretas auditadas: exercício 2010

TIPO DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	VALOR NO EXERCÍCIO DE 2010 (R\$)	%	MONTANTE AUDITADO (R\$)	RECURSOS AUDITADOS (%)
DISPENSA	37.383.856,59	40,80	8.548.223,42	31,84
INEXIGIBILIDADE	4.293.223,87	4,68	72.706,92	0,30
CONVITE	141.092,38	0,15	0,00	0,00
TOMADA DE PREÇOS	2.229.003,75	2,43	266.503,29	0,99
CONCORRÊNCIA	12.311.306,92	13,44	1.980.200,00	7,37
PREGÃO ELETRÔNICO	35.282.834,60	38,50	15.972.106,15	59,50

Fonte: PROPLAN (2011).

O montante de recursos auditados pela Controladoria-Geral da União, tendo por referência as hipóteses de contratação direta e as modalidades licitatórias, é um dos campos da Tabela 5. Em comparação ao exercício passado (2009), para 2010 o percentual de contratações realizadas sob o fundamento da dispensa ou da inexigibilidade de licitação permanece alto: aproximadamente 45% do total das contratações, o que revela uma situação indesejada, vez que as contratações diretas têm se tornado regra, quando em verdade deveriam ser utilizadas em situações excepcionais.

Na tabela 6 apresenta-se uma relação das licitações que foram objeto da amostra auditada pela equipe da Controladoria-Geral da União:

Tabela 6 – Licitações auditadas (2010)

NÚMERO DA LICITAÇÃO	VALOR (R\$)	MODALIDADE DE LICITAÇÃO	NÚMERO DA LICITAÇÃO	VALOR (R\$)	MODALIDADE DE LICITAÇÃO
07/2010	129.207,21	TOMADA DE PREÇOS	192/2010	2.762.200,00	PREGÃO ELETRÔNICO
34/2010	137.296,08	TOMADA DE PREÇOS	221/2010	68.700,00	PREGÃO ELETRÔNICO
07/2010	807.200,00	CONCORRÊNCIA	206/2010	1.035.100,00	PREGÃO ELETRÔNICO
81/2010	498.000,00	CONCORRÊNCIA	206/2010	632.000,00	PREGÃO ELETRÔNICO
36/2010	675.000,00	CONCORRÊNCIA	163/2010	795.100,00	PREGÃO ELETRÔNICO
40/2010	157.389,85	PREGÃO ELETRÔNICO	37/2010	1.077.011,00	PREGÃO ELETRÔNICO
50/2010	473.320,45	PREGÃO ELETRÔNICO	60/2010	1.271.513,00	PREGÃO ELETRÔNICO
152/2010	80.120,00	PREGÃO ELETRÔNICO	176/2010	350.844,00	PREGÃO ELETRÔNICO
13/2010	2.325.848,03	PREGÃO ELETRÔNICO	55/2010	2.297.236,64	PREGÃO ELETRÔNICO
21/2010	2.645.723,18	PREGÃO ELETRÔNICO			

Fonte: Adaptado de PROPLAN (2011).

A Tabela 6 expressa detalhadamente o número, o valor e a modalidade dos processos licitatórios auditados em 2010, em consonância com a coluna “recursos auditados (%)” da Tabela 5. A quantidade de licitações fundamentadas na modalidade pregão eletrônico predomina, haja vista o pregão eletrônico ser modalidade destinada a aquisições de bens e serviços comuns, situações que, em tese, são frequentes na Administração Pública.

A Tabela 7 informa quais foram os processos de contratação direta objeto de amostragem da equipe de auditoria da Controladoria Geral da União:

Tabela 7 – Contratações diretas auditadas (2010)

NÚMERO DA LICITAÇÃO	VALOR (R\$)	MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA	NÚMERO DA LICITAÇÃO	VALOR (R\$)	MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA
373/2010	72.706,62	INEXIGIBILIDADE	620/2010	1.711.426,40	DISPENSA
516/2010	152.564,70	DISPENSA	621/2010	138.750,00	DISPENSA
517/2010	3.051.294,90	DISPENSA	462/2010	671.700,00	DISPENSA
324/2010	340.887,00	DISPENSA	462/2010	45.937,50	DISPENSA
588/2010	268.762,87	DISPENSA	594/2010	2.000.000,00	DISPENSA
660/2010	166.900,00	DISPENSA			

Fonte: Adaptado de PROPLAN (2011).

Da mesma forma do ocorrido em 2009, nota-se, por meio da Tabela 7, que as dispensas têm representado a maior parte das contratações diretas, tendo em vista a situação descrita de contratação da fundação de apoio sob o fundamento do art. 24, inciso XIII da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Em atenção às tabelas apresentadas, as quais foram extraídas, com suas devidas adaptações, dos relatórios de auditoria anual de contas de 2009 e 2010 (disponíveis em <http://www.proplan.ufpr.br/home/CPI/auditoria.php>), relatórios nº 243910 e nº 201108940, respectivamente, a próxima seção refere-se ao mapeamento das principais impropriedades e irregularidades identificadas nas amostras auditadas pela Controladoria-Geral da União.

4.2 MAPEAMENTO DE IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES

Ao verticalizar a análise dos processos de licitação e contratações diretas operacionalizadas pela Universidade Federal do Paraná - UFPR, a Controladoria-Geral da União - CGU evidenciou inúmeras impropriedades e irregularidades, a seguir descritas, conforme relatórios de auditoria da CGU, disponíveis no endereço eletrônico da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças da UFPR: <http://www.proplan.ufpr.br/home/CPI/auditoria.php>.

Quanto à área de licitações e contratos, as constatações da equipe de auditoria, relativas ao exercício de 2009, encontram-se resumidas no relatório de auditoria anual de contas nº 243910:

- ✓ inexigibilidade de licitação, sem que tal situação estivesse devidamente caracterizada;
- ✓ dispensa de licitação, sem que tal situação estivesse devidamente caracterizada;
- ✓ realização de despesas sem cobertura contratual;
- ✓ pagamento indevido de CPMF a prestador de serviços após a extinção do tributo;
- ✓ realização de pagamento a fornecedor por serviços não prestados;
- ✓ direcionamento de licitação; e

- ✓ contratações de serviços com preços superestimados e sobrepreço.

Já quanto ao exercício de 2010, as principais constatações contidas no relatório de auditoria anual de contas nº 201108940 são:

- ✓ emissão de empenhos com a indicação de “não se aplica”, no valor total de R\$ 8.321.000,00, contrariando o art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93;
- ✓ realização de dispensa de licitação, no valor total de R\$ 3.203.858,85, contrariando a Medida Provisória nº 495/2010 e entendimentos do Tribunal de Contas da União; e
- ✓ realização de despesas com a Fundação da Universidade Federal do Paraná para o desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Cultura – FUNPAR em desacordo com Medida Provisória nº 495/2010.

Os relatórios de auditoria anual de contas são estruturados de modo que, para cada constatação evidenciada pela equipe de auditoria, é concedida ao gestor a oportunidade de apresentar as considerações que julgar pertinente. A manifestação do gestor é então avaliada pelo órgão de controle interno, que irá ou não acatá-la. Por sua vez, a Controladoria-Geral da União expõe recomendações para que a entidade adote as providências necessárias, com vistas a sanar os apontamentos de impropriedade e irregularidade consignados no relatório.

A entidade auditada deve então elaborar um documento intitulado Plano de Providências Permanente, no qual o gestor deve indicar as providências a serem implementadas, visando dar cumprimento às recomendações expedidas pelo órgão de controle interno.

Atentando-se aos relatórios de auditoria anual de contas de 2009 e 2010, verifica-se que as constatações acerca de impropriedades e irregularidades relacionadas às contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação) são reincidentes. Como anotado na fundamentação teórica, a licitação é regra, ao passo que a contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitação) deveria ser exceção. Castro (2008, p.123) alertou sobre a “pressão natural dos gestores para fugir do processo licitatório alegando ineficiência na gestão”.

Apesar de reincidentes as constatações sobre contratações diretas, o fato não revela em si que a Administração padece de grave problema de gestão, mesmo

porque os Certificados de Auditoria emitidos pelo órgão de controle interno sugerem o encaminhamento dos documentos às instâncias superiores com o indicativo de gestão REGULAR COM RESSALVAS.

Em outras palavras, os relatórios de auditoria anual de contas de 2009 e de 2010 foram apreciados e ratificados pelo chefe da Controladoria-Regional da União, por meio da emissão dos respectivos certificados de auditoria. Ainda, o Dirigente de Controle Interno emitiu pareceres acompanhando os certificados de auditoria, e sugerindo remessa da regularidade de gestão ao pronunciamento do Ministro de Estado e ao julgamento do Tribunal de Contas da União.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção da metodologia adequada possibilitou que o objetivo deste estudo fosse alcançado satisfatoriamente. Assim, a correta identificação das constatações realizadas pela Controladoria-Geral da União, sobre as licitações realizadas no âmbito da UFPR, constantes dos relatórios de auditoria anual de contas de 2009 e 2010, bem como o mapeamento e análise das principais impropriedades e irregularidades apontadas em relatórios de auditoria anual de contas por aquele órgão de controle, permitiu identificar que a Universidade Federal do Paraná vem

incorrendo em falhas (apesar dessas falhas não comprometerem a regularidade da gestão, mas tão somente ressalvá-la), justificando, portanto, uma atuação conjunta de busca de soluções, com vistas a dotar a Administração de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade (CASTRO, 2010).

O setor de licitações e contratos administrativos possui grande importância social, vez que a correta aplicação dos recursos públicos depende da atuação dos servidores que nele atuam, sendo necessário, portanto, que esses agentes possuam capacitação técnica compatível. Esse foi o argumento para justificar a elaboração do estudo.

Contudo, existem inúmeras outras áreas que merecem atenção: gestão de patrimônio, de recursos humanos, etc. Aliás, a parte de pessoal é aquela a qual se destina grande parte dos recursos advindos do Tesouro Nacional, a fim de suprir a folha de pagamento dos servidores. Não é a toa que os relatórios de auditoria constatarem, em sua grande maioria, impropriedade e irregularidades na concessão de benefícios pessoais aos servidores.

Assim, recomenda-se que todos aqueles que tenham interesse em aprofundar pesquisas relativas à Governança pública, que o façam explorando as inúmeras constatações, de diversas áreas, evidenciadas pela Controladoria-Geral da União em seus relatórios de auditoria.

Quanto às limitações de estudo, relata-se que foram encontradas dificuldades na identificação dos relatórios de auditoria anual de contas da UFPR, isto porque estavam disponíveis tão somente na página da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças. Acredita-se que os relatórios de auditoria anual de contas, elaborados pela Controladoria-Geral da União, deveriam estar disponíveis na página principal da Universidade Federal <<http://www.ufpr.br/portalufpr/>>, tamanha é a importância desses documentos.

Ainda, os relatórios apontam para dados constantes de sistemas federais não acessíveis ao público em geral (por exemplo, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI), o que dificulta uma análise mais detalhada, vez que a Universidade Federal do Paraná ainda não implantou, satisfatoriamente, Página de Transparência Pública que permita ao cidadão compreender as informações compreendidas em relatórios oficiais.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, R. F. **Reflexões sobre direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988.

BRASIL. **Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Diário Oficial da União, 01 jun. 1993

BRASIL. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, 22 jun. 1993.

CASTRO, D. P. de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Auditoria e controle interno na administração pública: evolução do controle interno no Brasil: do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para atuação das auditorias e organização dos controles internos nos estados, municípios e ONGS.** São Paulo: Atlas, 2008.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Auditoria e fiscalização.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/AuditoriasAnuaisPrestConta/index>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

DALLARI, A. A. **Aspectos jurídicos da licitação.** 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 22.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia.** 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2006

FERREIRA, A. B. de H. **Aurélio século XXI, o dicionário da língua portuguesa.** 3.ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FUNPAR. Fundação da Universidade Federal do Paraná para o Desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Cultura. **Estatuto.** Disponível em: <<http://www.funpar.ufpr.br:8088/funpar/index.php>>. Acesso em: 21 jan. 2012.

GASPARINI, D. **Direito administrativo.** 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 14.ed. São Paulo: Dialética, 2010.

_____. **Curso de direito administrativo.** 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico.** 5.ed. São Paulo: Dialética, 2009.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática.** 11.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES M. C. C.; ALMEIDA J.M. **Auditoria no setor público: um instrumento para a melhoria da gestão pública.** 2003. Disponível em: <<http://www.eac.fea.usp.br/eac/revista/busca.aspx>>. Acesso em: 05 jan. 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NIEBUHR, J. de M. **Licitação pública e contrato administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008.

PEREIRA JÚNIOR, J. T. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. 5.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PIRES, C. E. **Dicionário de termos de contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Ferreira, 2007.

SANTOS, A. R. dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 6.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, R. S. R. M. e; FURTADO, J. A. P. X. **A monografia na prática do graduando: como elaborar um trabalho de conclusão de curso - TCC**. Teresina: CEUT, 2002.

PROPLAN. Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Relatórios UFPR**. Disponível em: <<http://www.proplan.ufpr.br/home/CPI/auditoria.php>>. Acesso em: 05 jan. 2012.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Normas de auditoria do TCU**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria>. Acesso em: 02 fev. 2012.