



Prefeitura do Município de Londrina
Estado do Paraná
Controladoria-Geral do Município
PARECER FINAL

CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER FINAL

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 004/2017 - CGM

sei!

Nº 19.003.029912/2017-18



Prefeitura do Município de Londrina
Estado do Paraná
Controladoria-Geral do Município
PARECER FINAL

CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER FINAL

Sumário

1.	ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO E DOCUMENTOS DE RESPOSTAS.....	4
2.	RESPOSTAS ÀS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA	5
3.	CONCLUSÃO	10



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná

Controladoria-Geral do Município

PARECER FINAL

CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER FINAL

Considerando o Relatório de Auditoria nº 004/2017 – CGM¹, concluído no dia 13 de junho de 2017, que teve por objeto a análise das planilhas de custos que originaram o Contrato 84/2016 (PAL 819/15) firmado com a empresa C.M MISSAKA ADM E ALIMENTOS-ME;

Com base no artigo 19 do Decreto Municipal nº 1.285, de 30 de setembro de 2015² que trata da emissão do **Parecer Final**, visando analisar se os esclarecimentos apresentados atendem à respectiva recomendação do Relatório de Auditoria, e tendo em vista que o Parecer Final encerrará o Relatório de Auditoria, nos termos do art. 21 do referido diploma;

Considerando a designação³ desta comissão através da Portaria Interna 005/2017 – CGM, publicada no Jornal Oficial Municipal nº 3386 - página 04, destinada a emitir o Parecer Final desta auditoria;

Emitimos o presente **Parecer Final**:

¹ Disponível no Documento SEI nº 0550151, com seus anexos disponíveis no SEI nº 0585189.

² Publicado no Jornal Oficial do Município nº 2837 de 22 de outubro de 2015.

³ A designação específica dos três membros da Comissão do Parecer Final consta no documento SEI nº 1065176.



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná

Controladoria-Geral do Município

PARECER FINAL

1. ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO E DOCUMENTOS DE RESPOSTAS

Conforme dispõe o art. 14, §1º do Decreto Municipal nº 1.285, de 30 de setembro de 2015, o **Relatório de Auditoria nº 004/2017 – CGM** foi encaminhado aos seguintes órgãos:

- a) **Gabinete do Prefeito, Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Gestão Pública (SMGP) e Autarquia Municipal de Saúde (AMS):**

Quadro 1: Encaminhamento do Relatório de Auditoria

Data	Documento	Assunto
14/06/2017	SEI 0550151	Encaminhamento do relatório para conhecimento

Fonte: o próprio autor, com base nas informações do SEI 19.003.029912/2017-18 (2018)

- b) **Grupos de trabalho: SMGP e AMS:**

Quadro 2: Encaminhamento do Relatório de Auditoria e listagem das respostas

Data	Documento	Assunto
14/06/2017	SEI 0550151	Encaminhamento do relatório para conhecimento e providências para os grupos de trabalho
21/07/2017	SEI 0613607	Solicitação de dilação de prazo para as respostas – AMS
10/08/2017	SEI 0646064	Resposta ao relatório – AMS
05/04/2018	SEI 1053281	Solicitação, à SMGP, de envio das respostas
23/07/2018	SEI 1063916	Resposta ao relatório – SMGP

Fonte: o próprio autor (2018)

O Relatório de Auditoria foi encaminhado, no dia 14/06/2017, para os seguintes destinos: Gabinete do Prefeito, Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Gestão Pública (SMGP), Autarquia Municipal de Saúde (AMS) e Grupos de Trabalho SMGP e AMS. Sobre esse assunto, no decorrer do processo de Auditoria foram emitidas 3 (três) orientações⁴. Foram obtidas respostas da AMS no dia 10/08/2017 e da SMGP no dia 23/07/2018.

⁴ Orientação 20/2017-CGM (SEI nº 619044); Orientação 21/2017-CGM (SEI nº 653456); Orientação 27/2017-CGM (SEI nº 743306).



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná

Controladoria-Geral do Município

PARECER FINAL

2. RESPOSTAS ÀS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

O Relatório de Auditoria nº 004/2017 – CGM apresentou 10 (dez) recomendações à SMGP⁵ e 1 (uma) recomendação à AMS⁶. Nesta seção, serão retomadas as recomendações de 4.1.1 a 4.1.11 que foram apresentadas nas páginas nºs 23 e 24 do Relatório e então analisadas as respostas⁷ dos órgãos que receberam as recomendações.

Retomando, as recomendações à SMGP, apresentadas no Relatório, foram as seguintes:

Recomendação 4.1.1: Orientar e cientificar formalmente os envolvidos no processo de análise das solicitações de compras, para que estes identifiquem arbitrariedades como essa, de contratar sem os requisitos legais, como exemplo, a ausência de planilhas de custos adequadamente formatadas para definição do preço máximo baseando-se ao preço de mercado (item 2.1 do Relatório e 3.1 da Conclusão);

Recomendação 4.1.2: Alterar imediatamente os procedimentos para a precificação dos processos licitatórios evitando os equívocos aqui relatados (item 2.1 do Relatório e 3.1 da Conclusão);

Recomendação 4.1.3: Conscientizar a equipe para que evite dissimulações para responder aos órgãos de Controle Externo, como o OGLP (item 2.1 do Relatório e 3.1 da Conclusão);

Recomendação 4.1.4: Em que pese não haja fundamento legal para o uso de média entre pesquisas de preços para definição do preço máximo nos casos de serviços continuados, é normal nos casos em que são adquiridas mercadorias; então que seja normatizado esse procedimento, definindo critérios objetivos e adequados para o uso de pesquisa de preços para formação do preço máximo do edital (item 2.2 do relatório e 3.2 da Conclusão);

Recomendação 4.1.5: Orientar e cientificar formalmente os envolvidos no processo de análise das solicitações de compras, para que estes identifiquem arbitrariedades, como o uso de documento inválidos visto que eles não apontam à estimativas concretas do preço de mercado (itens 2.3 e 2.3.1 do Relatório e 3.3 da Conclusão);

Recomendação 4.1.6: Determinar à “Coordenadoria de Formação de Preços” que promova a elaboração de Manual ou Orientação, com o apoio da Controladoria; contendo ‘Modelo de Planilha para Formação de Preços’ para os casos de serviços continuados (itens 2.4; 2.5.1 a 2.5.4 do relatório e 3.4 e 3.5 da Conclusão);

Recomendação 4.1.7: Definir como referência para a formação das planilhas de custos, bem como, seja a base para elaboração do Manual

⁵ Recomendações de 4.1.1 a 4.1.10.

⁶ Recomendação 4.1.11.

⁷ A SMGP respondeu por meio do documento SEI nº 1063916 e a AMS respondeu por meio do documento SEI nº 0646064.



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná

Controladoria-Geral do Município

PARECER FINAL

ou Orientação supra, o “Manual de orientação para preenchimento da planilha analítica de composição de custos e formação de preços”6(itens 2.4; 2.5.1 a 2.5.4 do relatório e 3.4 e 3.5 da Conclusão);

Recomendação 4.1.8: Executar a orientação já exarada anteriormente para a prever a recuperação de PIS e COFINS nas planilhas de custos (item 2.5.2.1 do Relatório e 3.5 da Conclusão);

Recomendação 4.1.9: Elaborar estudos (com base em novas planilhas de custeio) para verificar se nos contratos em andamento de serviços continuados, os preços apurados com base em pesquisa de mercado, se os valores estão com sobre preço, e possível perdas ao erário continuados (itens 2.1, 2.4; 2.5.1 a 2.5.4 do relatório e 3.4 e 3.5 da Conclusão);

Recomendação 4.1.10: Rescindir os contratos identificados com sobre preço, considerando novo e correto certame para escolha dos fornecedores (item 4.1.9 supra).

A SMGP apresentou a mesma resposta para as 10 (dez) recomendações supracitadas, por meio do documento SEI nº 1063916, que foi:

ACATADO, conforme Orientação geral DGLC (1064296).

Em sua resposta a SMGP citou o documento SEI nº 1064296. Nesse documento, a DGLC emitiu as seguintes orientações aos servidores da própria DGLC:

- 1. os envolvidos no processo de análise das solicitações de compras, devem identificar arbitrariedades como essa, de contratar sem os requisitos legais, como exemplo, a ausência de planilhas de custos adequadamente formatadas para definição do preço máximo baseando-se ao preço de mercado (item 2.1 do Relatório e 3.1 da Conclusão), principalmente nos casos de contratação de objeto com prestação de serviços continuados;*
- 2. observar os procedimentos para a precificação dos processos licitatórios evitando os equívocos relatados no relatório de auditoria nº 004/2017 (item 2.1 do Relatório e 3.1 da Conclusão), devendo obrigatoriamente ser observado o disposto no Decreto nº 1500/2017 (formação de preços);*
- 3. a equipe deve evitar manifestações sem fundamentação para responder aos órgãos de Controle Externo, como o OGLP e o TCE-PR por exemplo (item 2.1 do Relatório e 3.1 da Conclusão);*
- 4. utilizar na definição do preço máximo o disposto no Decreto nº 1500/2017 (formação de preços) para formação do preço máximo do edital e em que pese de não haver fundamento legal para o uso de média entre pesquisas de preços para definição do preço máximo nos casos de serviços continuados (utilização de planilha de custos), é normal nos casos em que são adquiridas mercadorias; (item 2.2 do relatório e 3.2 da Conclusão);*
- 5. os servidores envolvidos no processo de análise das solicitações de compras, devem identificar incorreções, como o uso de documento inválidos, orçamentos coletados em empresas que não são do ramo de atividade ou que não estejam aptas a participar de processo licitatório,*



Prefeitura do Município de Londrina
Estado do Paraná
Controladoria-Geral do Município
PARECER FINAL

- dentre outras, visto que eles não apontam à estimativas concretas do preço de mercado (itens 2.3 e 2.3.1 do Relatório e 3.3 da Conclusão);*
- 6. a “Coordenadoria de Formação de Preços” deverá elaborar em conjunto com a GGL e Assessoria de Modernização da SMGP um Manual ou Orientação, tendo como base o Decreto nº 1500/2017, com o apoio da Controladoria, que contenha ‘Modelo de Planilha para Formação de Preços’, bem como orientação para preenchimento da planilha analítica de composição de custos e formação de preços, para os casos de serviços continuados, amparadas nas Instruções normativas do MPOG (itens 2.4; 2.5.1 a 2.5.4 do relatório e 3.4 e 3.5 da Conclusão);*
- 7. atentar para a previsão de recuperação de PIS e COFINS nas planilhas de custos, conforme já orientado anteriormente pela CGM (item 2.5.2.1 do Relatório e 3.5 da Conclusão);*
- 8. os gestores devem elaborar estudos para verificar se nas planilhas dos contratos em andamento de serviços continuados, sob sua responsabilidade, os preços apurados com base em pesquisa de mercado se os valores estão com sobre preço, (itens 2.1, 2.4; 2.5.1 a 2.5.4 do relatório e 3.4 e 3.5 da Conclusão), apontando eventuais prejuízos ao erário;*
- 9. os gestores deve atentar se nas renovações de contratos de serviços continuados, se as planilhas com valores atualizados estão ratificadas por servidor da CFP;*
- 10. caso sejam identificados contratos com sobre preço em função de utilização incorreta da planilha de custos, informar imediatamente à GGCCPARP para que esta analise juntamente com a GGL a necessidade de formatação de novo processo licitatório e eventual rescisão de contratos em andamento.*

As 10 (dez) recomendações emitidas pela DGLC coincidem com as Recomendações de 4.1.1 a 4.1.10 do Relatório. Assim, com base nas respostas e na orientação emitida pela SMGP e considerando como verdadeira a afirmação⁸ de que as orientações contidas no documento SEI 1064296 foram difundidas entre os servidores da DGLC, avaliamos como “acatadas” as recomendações de 4.1.1 a 4.1.10 que foram apresentadas à SMGP nas páginas nºs 23 e 24 do Relatório de Auditoria.

O Relatório de Auditoria nº 004/2017 – CGM recomendou⁹ à AMS a ciência e a manifestação (nos casos de negativa ou de impossibilidade de cumprimento) acerca das recomendações enviadas à SMGP. As dez recomendações à SMGP foram baseadas nos itens da Conclusão do Relatório¹⁰,

⁸ Constante no documento SEI nº 1063916.

⁹ Recomendação 4.1.11: Para que tomem conhecimento a respeito das orientações supra, visto fazerem parte da elaboração dos termos de referência em tela, e se manifeste sobre o conteúdo das mesmas em caso de ‘negativa’ ou ‘impossibilidade’ de atendimento das mesmas.

¹⁰ Disponível nas páginas nºs 21 e 22 do Relatório.



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná

Controladoria-Geral do Município

PARECER FINAL

e foi com base nesses itens que a AMS organizou suas respostas. As conclusões do relatório foram:

Conclusão 3.1: Foi realizada a média de preços entre pesquisas com empresas e uma planilha de preços elaborada pela AMS, enquanto deveria ter sido elaborado o preço máximo com base somente na Planilha de custos (isenta dos erros apontados) por ser o objeto, serviço continuado (item 2.1 do relatório);

Conclusão 3.2: Em que pese não haja fundamento legal para o uso de média entre pesquisas de preços para definição do preço máximo, pode ocorrer nos casos em que são adquiridas mercadorias. Cabe-nos esclarecer que a exclusão de valores para definição da média não apresenta consistência, pois, excluiu-se o menor valor das médias para avaliação do preço máximo sem, excluir o maior valor que era tão diferente percentualmente, quanto o menor valor excluído (itens 2.2 e 2.2.1 do relatório).

Conclusão 3.3: Foi utilizada para a avaliação do preço de mercado, uma solicitação de repactuação de mais de um ano atrás, e que não prosperara (itens 2.3 e 2.3.1 do relatório).

Conclusão 3.4: Foram identificadas irregularidades nas planilhas de custos relativas à folha de pagamento, como exemplo: a) previsão de pagamento de “adicional noturno” para todos os funcionários da cozinha e b) pagamento de assistência médica com base no CARDTEC (itens 2.4 a 2.4.2 do relatório);

Conclusão 3.5: Foram encontrados erros na planilha resumo dos custos dos serviços, como exemplo: a) percentual e valores de gastos relativos à mão de obra (item 2.5.1 do relatório); b) cálculo dos tributos considerando o ISS (item 2.5.2 do relatório); c) estimativa de gêneros alimentícios em duplicidade (item 2.5.3 do relatório); d) apontamentos de materiais de limpeza e uniformes sem os documentos comprobatórios das pesquisas (item 2.5.4 do relatório).

Conclusão 3.6: Os valores apurados, após corrigidas as distorções apontadas, foram muito inferiores aos valores máximos da licitação, logo, o certame poderia ser muito mais benéfico ao erário público (itens 2.6.1 a 2.6.3 do relatório).

As manifestações da AMS foram as seguintes:

- Manifestação da AMS acerca das Conclusões 3.1 e 3.2:

No relatório de auditoria o entendimento é pela necessidade de planilha de custos para balizar o valor máximo, considerando que o próprio edital licitatório previa a menção de cláusula de prorrogação, a qual é utilizada estritamente para prestação de serviços continuados.

No entanto, ao analisar o Termo de Referência (Solicitação de Materiais 206/2015) encaminhado, pela Autarquia Municipal de Saúde, para balizar a elaboração do edital de licitação, verifica-se que a solicitação é do tipo “Aquisição de materiais” e não “contratação de serviços”;

Ainda, ao analisar o cadastro dos códigos dos itens do sistema Equiplano utilizados no processo, os mesmos tratam de “Materiais de Consumo”, vide cadastros dos itens Cód. 26529 e 26530 no sistema Equiplano;



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná

Controladoria-Geral do Município

PARECER FINAL

Por fim, ao analisar uma das notas fiscais enviadas para pagamento pela empresa (NFe 2882), a natureza da operação contida é “venda de mercadoria”.

Na CI 305/2015 – DLMS/AMS (folha 443 1'), consta que:

“a) A solicitação de serviços nº 13/2015 dever-se-á ser cancelada e seus documentos devolvidos a esta gerência para arquivo;

b) Em substituição, foi criada a solicitação de material nº 206/2015...” (grifo nosso).

Por outro lado, no mesmo Termo de Referência, no item “4. DO PRAZO DE VIGÊNCIA”, não consta em nenhum momento menção à cláusula de prorrogação. Portanto, com as informações acima prestadas, é possível concluir que todo o processo foi formalizado pela AMS para ser uma aquisição de material, desta forma, a obtenção do preço máximo por meio de pesquisas de preço estaria correto do ponto de vista de uma aquisição de materiais.

Quanto ao menor valor excluído, possivelmente o servidor que elaborou a planilha o excluiu considerando ser o menor valor, visando que tal processo, de extrema importância, não obtivesse resultado malsucedido, levando à realização de nova contratação em caráter emergencial, cumprindo salientar que os valores encaminhados são analisados e ratificados pela Coordenadoria de Formação de Preços/DGLC/SMGP que no caso em tela não fez questionamentos sobre tal assunto, corroborando desta forma com as informações contidas na planilha de formação e preços original.

- Manifestação da AMS acerca da Conclusão 3.3:

A solicitação de repactuação utilizada para compor o preço de mercado está justificada no próprio Termo de Referência no item 9.2.1., o qual segue transcrito abaixo:

“... foi utilizado a planilha de repactuação de preços do atual contrato de alimentação (PAL 92/2010 – Apenso de repactuação II, pág. 337) requerido pela empresa que presta os serviços, portanto, um orçamento válido do ponto de vista de empresa privada.”

O servidor faz nova ressalva na CI 305/2015 – DLMS/AMS: “Ressalto que o orçamento da empresa 05 corresponde ao valor requerido pela atual empresa que fornece refeições, podendo ser encontrado no apenso de repactuação II, do PAL nº 92/2010, na pág. 337, em posse da servidora Karina (DGLC).”

Portanto, a referida solicitação de repactuação, incluída pelo servidor que elaborou a planilha de preços, foi utilizada como orçamento de empresa privada e não como uma Ata de Registro de Preços ou contrato vigente.

- Manifestação da AMS acerca das Conclusões 3.4 e 3.5:

Apesar de se ter inserido uma planilha de custos como um orçamento, o processo encaminhado pela AMS, como já informado, destinava-se à aquisição de materiais. Portanto, não se fazia necessária a inclusão de tal planilha no processo, bastando para a formação do preço apenas orçamentos e valores de atas ou contratos vigentes. No entanto, a referida planilha acabou por reduzir o valor máximo estipulado para os itens visto que, após o valor desconsiderado, o da planilha foi o menor



Prefeitura do Município de Londrina
Estado do Paraná
Controladoria-Geral do Município
PARECER FINAL

dentre aqueles utilizados para a média, pois, se não tivesse sido utilizada, o valor máximo seria de R\$ 13,83.

Os índices utilizados na planilha de custos elaborada pela AMS foram obtidas por orientação realizada pela DGLC (conforme folha 285^a), visto que no setor de formação de preços da Autarquia não há profissionais com formação superior em contabilidade e administradores, como é o caso da Coordenadoria de Formação de preços da DGLC/SMGP que detém a expertise sobre tema. Salienta-se que no novo processo em trâmite o mesmo índice (CADTERC) foi indicado pela Coordenadoria de Formação de Preços via e-mail (Doc. SEI 0631890).

Desta forma, considerando as conclusões e as recomendações contidas no relatório do referido contrato, esta Autarquia informa que está instando novo processo licitatório visando a mesma contratação para a SMGP/DGLC, sendo que a nova contratação será realizada através de contratação de serviço, sendo neste caso adotada como formação do preço máximo uma planilha de custos que está sendo elaborada em conjunto com DGLC e AMS, ademais tomaremos as devidas providências para que não ocorra reincidências dos fatos relatados no presente relatório de auditoria neste novo processo e ainda observaremos todos os apontamentos relativos a planilha de custos a ser inserida no respectivo procedimento licitatório.

- **Manifestação da AMS acerca da Conclusão 3.6:** sobre este item, não houve manifestação da AMS.

A conclusão 3.6 não gerou alguma Recomendação no Relatório de Auditoria. Portanto, com base nas respostas apresentadas pela AMS, consideramos como “acatada” a recomendação 4.1.11 que foi apresentada à AMS na página nº 24 do Relatório de Auditoria.

3. CONCLUSÃO

Com base nas respostas da SMGP e da AMS às recomendações do Relatório de Auditoria nº 004/2017 – CGM, podemos concluir que todas as recomendações foram acatadas, conforme quadro a seguir:

Quadro 03 – Resumo das recomendações e das situações

RECOMENDAÇÃO		SITUAÇÃO
4.1.1	Orientar e cientificar formalmente os envolvidos no processo de análise das solicitações de compras sobre a identificação de contratações sem os requisitos legais.	Acatada
4.1.2	Alterar imediatamente os procedimentos para a precificação dos processos licitatórios.	Acatada



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná

Controladoria-Geral do Município

PARECER FINAL

4.1.3	Conscientizar a equipe para que evite dissimulações para responder aos órgãos de Controle Externo.	Acatada
4.1.4	Normatizar o procedimento de definição do preço máximo nos casos de serviços continuados.	Acatada
4.1.5	Orientar e cientificar formalmente os envolvidos no processo de análise das solicitações de compras sobre a identificação do uso de documentos inválidos.	Acatada
4.1.6	Determinar à “Coordenadoria de Formação de Preços” que promova a elaboração de Manual ou Orientação, com o apoio da Controladoria, contendo ‘Modelo de Planilha para Formação de Preços’ para os casos de serviços continuados.	Acatada
4.1.7	Utilizar como referência o “Manual de orientação para preenchimento da planilha analítica de composição de custos e formação de preços”.	Acatada
4.1.8	Prever a recuperação de PIS e COFINS nas planilhas de custos.	Acatada
4.1.9	Verificar, nos contratos em andamento (de serviços continuados), se os valores estão com sobre preço.	Acatada
4.1.10	Rescindir os contratos identificados com sobre preço.	Acatada
4.1.11	Tomar conhecimento a respeito das 10 (dez) orientações supra (destinadas à SMGP) e se manifestar sobre o conteúdo das mesmas em caso de ‘negativa’ ou ‘impossibilidade’ de atendimento.	Acatada

Fonte: o próprio autor (2018)

Portanto, por meio deste Parecer Final, encerram-se o **Relatório de Auditoria nº 004/2017 – CGM** e as 3 (três) orientações¹¹ relacionadas a esse assunto.

É o Parecer Final.

Londrina, 21 de agosto de 2018.

Ivan César Marconi
Matrícula 16.084-9
MEMBRO DA COMISSÃO¹²

Gleyson Arlei de Oliveira
Matrícula: 16.088-1
MEMBRO DA COMISSÃO

¹¹ Orientação 20/2017-CGM (SEI nº 619044); Orientação 21/2017-CGM (SEI nº 653456); Orientação 27/2017-CGM (SEI nº 743306).



Prefeitura do Município de Londrina
Estado do Paraná
Controladoria-Geral do Município
PARECER FINAL

Miguel Massamitsu Saito Junior
Matrícula 15.058-4
MEMBRO DA COMISSÃO

¹²Documento assinado eletronicamente através de documento interno SEI, conforme Portaria Conjunta de Instrução Normativa SEI nº 13, de 28 de julho de 2016.