



Unidade de Controle Interno

**PLANO DE TRABALHO E
EXECUÇÃO DA
AUDITORIA DE Nº 01/2026**

Auditoria de Conformidade

De: Unidade de Controle Interno – Município de Guamiranga-PR

Para: ANDRE LUIS GONÇALVES DOS SANTOS, Secretaria de Administração

Assunto: Procedimento Administrativo (Auditoria)

A Unidade de Controle Interno (UCI), no exercício das competências estabelecidas pelo Art. 74 da Constituição Federal e pelo Art. 103 da Lei Orgânica Municipal, vem, por meio deste, comunicar o início dos procedimentos de Auditoria no âmbito desta Secretaria de Administração a partir de 07/08/2026. Esta notificação cumpre o disposto no Art. 12 da Instrução Normativa UCI nº 17/2025, que exige a comunicação formal prévia ao início da execução dos trabalhos.

A presente ação de controle tem por finalidade averiguar a observância aos Princípios Constitucionais da Administração Pública. Em consonância com a definição de Auditoria Operacional estabelecida no Art. 2º, inciso II, alínea 'b' da IN UCI nº 17/2025, os trabalhos terão foco na verificação da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da gestão do Setor de Licitação e Compras. Busca-se, com isso, identificar oportunidades de aperfeiçoamento nos processos administrativos, bem como assegurar a regularidade e a legitimidade dos atos praticados.

Informa-se que o escopo dos trabalhos abrangerá a análise de processos administrativos referentes ao período de janeiro de 2025 a dezembro de 2025. A metodologia a ser empregada seguirá o rito do Art. 14 da referida Instrução Normativa, consistindo na revisão documental, análise de dados e, conforme a necessidade, na realização de entrevistas com os servidores responsáveis.

Ressalta-se, por fim, a importância da garantia de acesso irrestrito à documentação e às informações durante a execução, conforme preconiza o Art. 12, § 2º da IN UCI nº 17/2025.

Atenciosamente,

GELISSON MARQUES NEVES

Controle interno

Sumário

FASE DE PLANEJAMENTO	3
OBJETIVOS GERAIS	3
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	3
DEFINIÇÃO EQUIPE E RECURSOS NECESSÁRIOS	3
SELEÇÃO DOS OBJETOS	4
DELIMITAÇÃO DO ESCOPO	4
ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS	5
ESTABELECIMENTOS DE RISCOS DA AUDITORIA	6
MATRIZ DE PLANEJAMENTO	7
FASE DE EXECUÇÃO	13
TESTE SUBSTANTIVO	13
REFERÊNCIAS	19

FASE DE PLANEJAMENTO

OBJETIVOS GERAIS

Avaliar o nível de conformidade do Município de Guamiranga em relação à implementação e execução da Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), com foco específico nos pontos de controle exigidos pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/PR) – Projeto PROGOV. O trabalho visa responder se os instrumentos de planejamento (PCA, DFD, ETP), os ritos de seleção, a fiscalização contratual e a estrutura de recursos humanos atendem aos requisitos legais de governança e eficiência.

Esta ação atende diretamente à necessidade da Administração Pública de zelar pela correta aplicação dos recursos, pautando-se pelos princípios da legalidade, moralidade e eficiência. Portanto, a auditoria busca verificar a conformidade dos atos e procedimentos praticados, com a finalidade de apurar fatos que possam indicar desrespeito às normas legais e administrativas ou caracterizar potenciais danos ao erário municipal.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para atingir o objetivo geral, a auditoria buscará responder às seguintes questões, divididas por eixos temáticos:

1. **Planejamento e Governança:** Verificar a eficácia do Plano de Contratações Anual (PCA) e sua integração com o orçamento (LOA).
2. **Fase Preparatória:** Avaliar a qualidade e padronização dos artefatos técnicos (DFD, ETP e Termo de Referência).
3. **Seleção do Fornecedor:** Examinar a legalidade dos editais e, principalmente, a instrução processual das Contratações Diretas (Dispensas e Inexigibilidades).
4. **Gestão Contratual:** Validar a designação formal de fiscais e a efetividade do acompanhamento da execução (segregação de funções e pagamentos).
5. **Estrutura e Pessoas:** Analisar se o quadro de pessoal e a capacitação dos agentes de contratação são compatíveis com as exigências da nova lei.

DEFINIÇÃO EQUIPE E RECURSOS NECESSÁRIOS

Conforme estabelecido no PAINT 2026 e na estrutura da Unidade de Controle Interno:

Equipe de Auditoria: A execução será pelo Unidade de Controle Interno, podendo contar com apoio técnico administrativo, se disponível. Caso haja impedimento ou necessidade técnica

específica, poderá ser designada Comissão Especial ou Supervisor, conforme Art. 4º da IN 17/2025.

Tempo Estimado (Recursos): Foram alocadas **180 horas** de trabalho para a realização desta auditoria, conforme cronograma aprovado no PAINT.

Recursos Materiais: Acesso aos processos físicos e digitais, sistemas de compras, computador e legislação pertinente.

SELEÇÃO DOS OBJETOS

O objeto selecionado para esta auditoria é o Setor de Licitação do Município de Guamiranga. A seleção deste objeto baseou-se na metodologia de riscos, sendo classificado como Risco Alto e de Prioridade Alta da Gestão, devido à relevância estratégica, mudanças na legislação e oportunidade de melhoria operacional identificadas na fase de elaboração do PAINT

DELIMITAÇÃO DO ESCOPO

A auditoria concentrar-se-á na verificação da **conformidade processual e normativa**, delimitada por duas vertentes principais:

A. Vertente da Regulamentação Municipal (Internalização da Lei 14.133/21): O exame verificará se o município editou e está aplicando efetivamente os regulamentos locais necessários para a operabilidade da Nova Lei de Licitações. O escopo abrange a análise da existência e aplicação prática de decretos e instruções normativas locais sobre:

- a) Atribuições do Agente de Contratação e Equipe de Apoio.
- b) Fluxos do Plano de Contratações Anual (PCA) e sua integração com a LOA.
- c) Regras para Contratação Direta (Dispensas e Inexigibilidades) e pesquisa de preços.
- d) Nomeação e atuação de Gestores e Fiscais de Contratos.

B. Vertente do Atendimento ao TCE-PR (PROGOV): A auditoria validará as informações prestadas pelo município ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná no âmbito do Programa PROGOV. O escopo consiste em confrontar as respostas enviadas ao questionário eletrônico com as evidências documentais físicas e digitais existentes no paço municipal. Serão auditados os itens das **Áreas IV (Licitações) e V (Contratos)** do questionário, especificamente:

- e) Planejamento e PCA
- f) Fase Preparatória e Artefatos - DFD, ETP e TR.
- g) Edital e Contratação Direta
- h) Execução e Fiscalização
- i) Estrutura de RH e Tecnologia

3. Abrangência Temporal: Os testes de auditoria recairão sobre os processos administrativos autuados, homologados ou com contratos vigentes no exercício financeiro de 2025.

ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS

ETAPA 1: GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO ANUAL (PCA)

1. **Regulamentação do PCA:** O Município deve possuir ato normativo (Decreto ou Instrução Normativa) vigente que regule a elaboração do Plano de Contratações Anual, definindo prazos e responsáveis.
2. **Consulta aos Setores:** O processo de elaboração do PCA deve, obrigatoriamente, evidenciar a consulta prévia e a participação dos setores requisitantes (demandantes).
3. **Alinhamento Orçamentário (PCA x LOA):** As contratações previstas no PCA devem possuir compatibilidade financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA), servindo de base para a elaboração da proposta orçamentária.
4. **Controle de Alterações:** Quaisquer inclusões ou modificações no PCA durante o exercício devem ser formalmente justificadas e condicionadas à verificação prévia de disponibilidade orçamentária.
5. **Transparência Ativa do Planejamento:** O PCA consolidado deve estar publicado e acessível ao cidadão no Portal da Transparência Municipal e no PNCP.
6. **Monitoramento da Execução:** A Administração deve produzir relatórios periódicos de monitoramento para verificar se o que foi planejado no PCA está sendo efetivamente licitado/contratado.

ETAPA 2: FASE PREPARATÓRIA DA LICITAÇÃO (INSTRUÇÃO PROCESSUAL)

7. **Padronização do DFD:** O Documento de Formalização de Demanda deve seguir modelo padrão estabelecido pela Administração, evitando formatos livres que omitam informações essenciais.
8. **Justificativa da Necessidade:** Todo DFD deve conter justificativa técnica explícita sobre a necessidade da contratação para o interesse público, vedadas justificativas genéricas.
9. **Análise de Parcelamento (ETP):** O Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve conter análise obrigatória sobre o parcelamento do objeto (divisão em lotes/itens) para ampliar a competitividade, ou justificar tecnicamente a impossibilidade.
10. **Cesta de Preços (ETP):** A estimativa de custos no ETP deve priorizar fontes públicas (Painel de Preços, compras governamentais) em detrimento de orçamentos exclusivos de fornecedores, utilizando metodologia de "Cesta de Preços Aceitáveis".
11. **Ciclo de Vida do Objeto:** Em aquisições de bens duráveis, o ETP deve considerar os custos indiretos (manutenção, insumos, descarte) e não apenas o preço imediato de compra.
12. **Padronização do Termo de Referência:** Os Termos de Referência (TR) devem seguir as minutas-padrão da Advocacia-Geral da União (adaptadas) ou modelo local instituído, garantindo uniformidade jurídica.
13. **Críticos de Medição (Serviços):** Para serviços continuados, o TR deve prever o pagamento vinculado a resultados (Acordo de Nível de Serviço/IMR) e não apenas à disponibilização de mão de obra.
14. **Garantias Contratuais:** O TR deve prever exigências de garantia contratual e assistência técnica compatíveis com a complexidade e vulto do objeto.
15. **Indicação de Recursos:** O processo deve conter, antes da publicação do edital, a declaração de adequação orçamentária com indicação precisa da rubrica e saldo suficiente.

ETAPA 3: SELEÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA (DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES)

16. **Validação Jurídica Específica:** As minutas de editais e contratos devem ser submetidas à análise da assessoria jurídica, cujo parecer deve referir-se especificamente ao processo em análise (vedado parecer "genérico").
17. **Matriz de Riscos (Obras):** Editais de obras e serviços de engenharia de grande vulto ou complexidade devem conter Matriz de Riscos definindo a alocação de responsabilidades entre contratante e contratado.
18. **Acessibilidade (LBI):** Os projetos e editais devem exigir o cumprimento das normas de acessibilidade da Lei 13.146/2015 para produtos e obras.
19. **Regulamento Local de Dispensas:** O Município deve possuir e aplicar ato normativo local que discipline os procedimentos operacionais para Dispensas de Licitação (Art. 75 da Lei 14.133/21).
20. **TR nas Dispensas:** As dispensas de licitação devem ser instruídas com Termo de Referência simplificado ou documento equivalente que especifique o objeto.
21. **Pesquisa de Preços nas Dispensas:** A dispensa de licitação não isenta a Administração de comprovar a vantajosidade econômica através de pesquisa de mercado válida e atualizada.

22. **Comprovação de Exclusividade:** Nas Inexigibilidades, a condição de fornecedor exclusivo deve ser comprovada por atestado válido, atualizado e abrangente para o local da contratação.
23. **Controle de Fracionamento:** A Administração deve manter controle cumulativo de despesas por natureza/ramo de atividade para assegurar que o somatório anual das dispensas não ultrapasse os limites legais.

ETAPA 4: GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

24. **Segregação Gestor x Fiscal:** Deve haver ato normativo distinguindo as competências do Gestor do Contrato (administrativo/coordenação) e do Fiscal do Contrato (técnico/operacional).
25. **Tempestividade da Designação:** A designação dos fiscais deve ocorrer formalmente antes ou concomitantemente ao início da vigência contratual.
26. **Ciência do Encargo:** Os servidores designados como fiscais devem ser formalmente notificados e dar ciência de suas atribuições.
27. **Registro da Fiscalização:** A atuação do fiscal deve ser documentada através de relatórios periódicos, diários de obra ou checklists padronizados, e não apenas pelo "atesto" na nota fiscal.
28. **Segregação de Funções (Pagamento):** É vedado que o servidor que fiscaliza/atesta a execução do serviço seja o mesmo que ordena/autoriza o pagamento da despesa.
29. **Encargos Trabalhistas (Terceirização):** Nos contratos de mão de obra dedicada, a liberação do pagamento deve ser condicionada à verificação mensal do recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários.

ETAPA 5: ESTRUTURA E PESSOAL

30. **Dimensionamento de Equipe:** A Administração deve possuir estudo técnico que avalie se o quantitativo de servidores no setor de licitações é adequado à demanda de processos.
31. **Capacitação Continuada:** Deve existir Plano de Capacitação Anual que contemple treinamentos específicos para agentes, fiscais e equipe de apoio sobre a Nova Lei de Licitações.
32. **Implementação BIM:** O Município deve possuir estratégia ou plano para a implementação gradual da Modelagem da Informação da Construção (BIM) nas licitações de obras.

ESTABELECIMENTOS DE RISCOS DA AUDITORIA

A avaliação de riscos desta auditoria considera a probabilidade de ocorrência de eventos adversos e o impacto potencial desses eventos no cumprimento dos objetivos da Administração Municipal, bem como os riscos do próprio trabalho de auditoria (risco de emitir uma opinião inadequada).

1. MATRIZ DE RISCOS DO OBJETO (O que pode estar errado na Gestão)

Identificaram-se os seguintes riscos principais associados ao processo de contratação sob a égide da Lei nº 14.133/2021, classificados por eixo temático:

Eixo Temático	Risco Identificado (Evento Adverso)	Causa Provável (Fator de Risco)	Impacto (Consequência)	Nível de Risco
Planejamento (PCA)	Planejamento Fictício: O PCA existe apenas formalmente, sem refletir as reais necessidades ou capacidade orçamentária.	Falta de cultura de planejamento; descompasso entre compras e contabilidade.	Compras de urgência ("afogadilho"), falta de produtos essenciais e desequilíbrio fiscal.	ALTO
Fase Preparatória	Deficiência na Instrução: ETPs e TRs genéricos ("cópia e cola"), sem detalhamento técnico	Falta de capacitação técnica dos requisitantes; ausência	Fracasso da licitação (deserta/fracassada), aditivos contratuais excessivos ou	ALTO

	adequado ou justificativa de preços robusta.	de padronização de artefatos.	aquisição de produtos de má qualidade.	
Seleção (Dispensas)	Fracionamento de Despesa: Utilização excessiva de dispensas de licitação para fugir do procedimento licitatório obrigatório.	Falta de controle cumulativo de despesas por natureza/ramo de atividade.	Irregularidade insanável, apontamento pelo TCE-PR e responsabilização do gestor.	MÉDIO/ALTO
Contratos	Fiscalização "Pro Forma": O fiscal assina as notas fiscais sem verificar a efetiva entrega ou qualidade do serviço/obra.	Sobrecarga de trabalho do servidor; falta de instrumentos de medição (checklists); desconhecimento da função.	Pagamento por serviço não prestado (danos ao erário), obras paralisadas e passivos trabalhistas (terceirização).	ALTO
Estrutura	Deficiência de Pessoal: Equipe de licitação reduzida ou sem qualificação específica para a Lei 14.133/21.	Ausência de política de RH e capacitação continuada; alta rotatividade.	Morosidade processual, erros operacionais e insegurança jurídica nos atos.	MÉDIO

2. RISCOS DE AUDITORIA (Limitações do Trabalho)

Conforme definido no Art. 2º, X da IN UCI Nº 17/2025, o risco de auditoria refere-se à possibilidade de o auditor expressar uma conclusão inadequada. Para este trabalho, avaliam-se:

- Risco Inerente:** Considerado **ALTO**. O ambiente de licitações envolve alto volume financeiro, pressão por prazos e complexidade normativa (transição legislativa), o que aumenta naturalmente a propensão a erros materiais⁴.
- Risco de Controle:** Considerado **MÉDIO**. Embora existam fluxos definidos, a implementação recente da Lei 14.133/2021 implica que muitos controles internos (ex: checklists de verificação de ETP, controle automatizado de saldo de dispensas) podem ainda não estar maduros ou totalmente operacionais.
- Risco de Detecção:** Considerado **MÉDIO**. Existe o risco de que os procedimentos de auditoria não detectem uma irregularidade existente, principalmente devido ao uso de amostragem (não censitária).

Estratégia de Mitigação: Para reduzir este risco, será utilizada uma amostragem estratificada (focando nos contratos de maior valor e nas dispensas recorrentes) e o cruzamento de dados eletrônicos (Portal da Transparência x PNCP) para validação integral onde possível.

MATRIZ DE PLANEJAMENTO

A matriz de planejamento é fundamental na auditoria, pois estrutura de forma organizada os elementos chave como objetivos, escopo, critérios, riscos e procedimentos. Ela garante que a auditoria seja abrangente, focada nos objetivos, e adote uma abordagem baseada em riscos, otimizando a alocação de recursos e facilitando a comunicação entre a equipe e com a gestão auditada e evitando retrabalhos. A matriz em questão abordará os seguintes critérios que servirão de base em todo o processo.

Questão/Subquestão e Auditoria	Critérios de Auditoria	Informações Requeridas	Fontes de Informação	Procedimentos de Coleta	Procedimentos de Análise	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
1. O Município regulamentou formalmente a elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA)?	Lei 14.133/21; Item IV01 do Progov	Decreto/Instrução Normativa publicado.	Diário Oficial; Site da Prefeitura.	Pesquisa documental no portal da transparência.	Verificar se a norma contém etapas, prazos e responsáveis definidos.	Inexistência de publicação online.	Se o município cumpriu o requisito legal de regulamentação prévia.
2. A regulamentação exige consulta prévia aos setores requisitantes?	Item IV01 (Questão 19364) ⁴	Texto da norma regulamentadora.	Procuradoria ou Controle Interno.	Leitura do ato normativo.	Comparar o texto da norma com o requisito do Progov.	Norma desatualizada.	Se o fluxo garante a participação das unidades demandantes.
3. O PCA foi utilizado para elaborar a Lei Orçamentária Anual (LOA)?	Lei 14.133/21; Item IV02	PCA consolidado e Projeto da LOA.	Setor de Planejamento/Contabilidade.	Cruzamento de dados entre o PCA e os anexos da LOA.	Verificar compatibilidade de valores e objetos.	Divergência de nomenclatura nas rubricas.	Se o planejamento de compras tem lastro orçamentário real.
4. As alterações no PCA são condicionadas à disponibilidade orçamentária?	Item IV02 (Questão 19371)	Processos de alteração do PCA; Pareceres contábeis.	Setor de Compras e Contabilidade.	Seleção de amostra de alterações ocorridas no ano.	Verificar se há despacho contábil prévio à alteração.	Falta de formalização das alterações.	Se há controle fiscal sobre as mudanças de planejamento.
5. O Município publicou o PCA no Portal da Transparência?	Lei de Acesso à Informação; Item IV02	Link do PCA no site.	Portal da Transparência.	Navegação assistida no site oficial.	Verificar integridade e acessibilidade do arquivo.	Site fora do ar.	Se há transparência ativa sobre as intenções de compra.
6. Há monitoramento contínuo da execução do PCA?	Item IV02 (Questão 19385)	Relatórios de monitoramento (parciais/periódicos).	Gestor do PCA/Administração.	Solicitação de relatórios gerenciais produzidos no ano.	Analisar se os relatórios comparam "previsto vs. realizado".	Inexistência de relatórios formais.	Se a gestão corrige desvios durante a execução do plano.

Questão/Subquestão de Auditoria	CrITÉRIOS de Auditoria	Informações Requeridas	Fontes de Informação	Procedimentos de Coleta	Procedimentos de Análise	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
7. Existe padronização do Documento de Formalização de Demanda (DFD)?	Item IV03	Modelo padrão de DFD; Amostra de processos.	Setor de Licitações.	Exame documental de 5 processos recentes.	Verificar se o modelo padrão foi utilizado.	Uso de modelos antigos.	Se a padronização está sendo efetiva na prática.
8. Os DFDs contêm justificativa da necessidade da contratação?	Item IV03 (	Campos "Justificativa" nos DFDs da amostra.	Processos Licitatórios (Fase Interna).	Leitura das justificativas nos processos amostrados.	Avaliar se a justificativa é específica ou genérica.	Subjetividade na análise da qualidade.	Se as compras estão sendo motivadas adequadamente.
9. Os Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) avaliam o parcelamento do objeto?	Súmula TCU; Item	ETPs de compras complexas.	Setor de Licitações/Engenharia.	Verificação do tópico "Parcelamento" nos ETPs.	Confirmar se há justificativa técnica para não parcelar.	Ausência de ETP em processos antigos.	Se o município busca ampliar a competitividade parcelando o objeto.
10. Os ETPs contêm pesquisa de preços com múltiplas fontes?	Item IV04	Mapas de preços anexos aos ETPs.	Setor de Compras.	Verificação das fontes (Painel de Preços, bancos oficiais).	Checar se priorizou bancos públicos vs. orçamentos de fornecedores.	Baixa qualidade das descrições nos orçamentos.	Se a estimativa de preço é robusta e evita sobrepreço.
11. O ETP analisa o ciclo de vida do objeto (custos de manutenção/descarte)?	Item IV04 ¹³	Tópico de "Ciclo de Vida" no ETP.	Processos Licitatórios.	Leitura do ETP.	Verificar previsão de custos pós-aquisição (ex: toner p/ impressora).	Falta de dados históricos.	Se a compra considera a eficiência econômica a longo prazo.
12. Há padronização dos Termos de Referência (TR)?	Lei 14.133/21; Item IV05 ¹	Ato normativo de padronização; Amostra de TRs.	Procuradoria/Administração.	Comparar TRs utilizados com o modelo normatizado.	Verificar aderência ao modelo padrão.	Adaptações excessivas no modelo.	Se os requisitos técnicos estão padronizados.
13. O TR define critérios objetivos de medição e pagamento?	Item IV05	Cláusulas de pagamento no TR.	Processos de Serviços Continuados.	Análise das cláusulas de medição (IMR, entregáveis).	Verificar se o pagamento é vinculado a resultados.	Cláusulas genéricas ("pagamento mensal").	Se o município paga por resultado e não apenas por disponibilidade.
14. O TR exige garantia contratual e assistência técnica quando aplicável?	Item IV05	Cláusulas de garantia no TR.	Processos de aquisição de bens duráveis.	Verificação da exigência de garantia estendida/legal.	Confirmar adequação ao tipo de objeto.	-	Se o patrimônio público está resguardado pós-entrega.
15. O TR indica a adequação orçamentária (dotação)?	Item IV05 (	Declaração orçamentária ou indicação no TR.	Processos Licitatórios.	Verificação da rubrica orçamentária citada.	Cruzar com o saldo da dotação na data.	Sistemas financeiros não integrados.	Se a despesa tinha cobertura orçamentária prévia.

Questão/Subquestão de Auditoria	Critérios de Auditoria	Informações Requeridas	Fontes de Informação	Procedimentos de Coleta	Procedimentos de Análise	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
16. As minutas de editais são validadas pela assessoria jurídica?	Lei 14.133/21; Item IV06	Pareceres jurídicos nos processos.	Procuradoria Jurídica.	Verificar assinatura e data do parecer jurídico.	Confirmar se o parecer analisou a minuta específica.	Pareceres "copia e cola".	Se há controle de legalidade prévio.
17. Editais de obras contém Matriz de Riscos?	Item IV06	Anexo "Matriz de Riscos" no Edital.	Setor de Obras/Licitações.	Verificar presença e preenchimento da matriz.	Analisar se os riscos foram alocados corretamente.	Matrizes não preenchidas.	Se há previsibilidade sobre eventos supervenientes em obras.
18. Os editais exigem cumprimento da Lei de Acessibilidade (LBI)?	Lei 13.146/15; Item IV06 20	Cláusulas de acessibilidade de no edital/projeto.	Editais de Obras/Serviços.	Busca textual por menção à Lei 13.146/2015.	Verificar se há exigência real (ex: rampas, piso tátil).	-	Se as contratações promovem inclusão social conforme a lei.
19. Há regulamentação local para Contratações Diretas (Dispensas)?	Item IV08	Ato normativo de dispensas.	Legislação Municipal.	Verificação da existência e publicação do ato.	Analisar os limites e requisitos estipulados.	-	Se o município definiu regras claras para compras diretas.
20. Dispensas de licitação possuem Termo de Referência (TR)?	Item IV08	TRs em processos de dispensa.	Processos de Dispensa/Inexigibilidade.	Verificar presença do TR ou justificativa de ausência.	Analisar qualidade da descrição do objeto no TR.	Processos instruídos apenas com Nota Fiscal.	Se as compras diretas são planejadas e especificadas.
21. Há pesquisa de preços em dispensas de licitação?	Item IV08	Mapas de cotação em dispensas.	Setor de Compras Diretas.	Verificar data e fonte das cotações.	Comparar preço contratado com a média apurada.	Cotações vencidas.	Se o município busca economicidade mesmo sem licitação.
22. A condição de "fornecedor exclusivo" em inexigibilidades é comprovada?	Item IV08	Atestados de exclusividade (Sindicatos/Fabricantes).	Processos de Inexigibilidade.	Analisar validade e abrangência do atestado.	Verificar se o atestado cobre a região/objeto específico.	Atestados genéricos.	Se a inexigibilidade é legal ou se deveria haver licitação.
23. Há controle de limites de valor para dispensas (evitar fracionamento)?	Item IV08	Relatórios de despesa por natureza/item.	Contabilidade/Compras.	Somatório de gastos por subelemento de despesa.	Verificar se o total excede o limite legal anual.	Falha na classificação contábil.	Se há fracionamento ilegal de despesas.

Questão/Subquestão de Auditoria	Critérios de Auditoria	Informações Requeridas	Fontes de Informação	Procedimentos de Coleta	Procedimentos de Análise	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
24. Há ato normativo definindo atribuições de gestores e fiscais?	Item IV09	Decreto/Instrução Normativa.	Administração.	Leitura do ato.	Verificar distinção entre gestor e fiscal.	-	Se os papéis e responsabilidades estão institucionalizados.
25. Fiscais são designados formalmente antes do início do contrato?	Item IV09	Portarias de designação vs. Data do Contrato.	RH / Gestão de Contratos.	Comparar data da portaria com data de início da vigência.	Identificar designações retroativas.	Falta de data na assinatura.	Se a fiscalização é tempestiva e legal.
26. Fiscais e suplentes são notificados de suas designações?	Item IV09	Ciente/E-mail de notificação.	Processos Administrativos.	Verificar assinatura de ciência do servidor.	Confirmar se o fiscal sabia da atribuição.	Comunicação verbal não registrada.	Se os servidores estão cientes de suas responsabilidades legais.
27. Fiscais utilizam checklists ou diários de obra padronizados?	Item IV09	Modelos de relatórios/checklists preenchidos.	Fiscalização de Obras/Serviços.	Solicitar amostra de relatórios mensais.	Verificar preenchimento e qualidade das informações.	Relatórios em branco ou repetitivos.	Se a fiscalização é ativa e documental.
28. Existe segregação de funções (Fiscal x Ordenador)?	Item IV09	Nomes dos fiscais vs. Autorizadores de pago.	Sistema Financeiro.	Cruzar CPF do fiscal com CPF de quem liquidou.	Identificar se a mesma pessoa fiscaliza e paga.	-	Se há controle interno adequado para evitar fraudes.
29. Há verificação mensal de encargos trabalhistas (Mão de obra exclusiva)?	Item IV10	Comprovantes de INSS/FGTS nos processos.	Gestão de Contratos Terceirizados.	Verificar presença das guias pagas antes da fatura.	Checar se os nomes conferem com a folha da empresa.	Documentos não digitalizados.	Se o município mitiga riscos de responsabilidade subsidiária trabalhista.

Questão/Subquestão de Auditoria	Critérios de Auditoria	Informações Requeridas	Fontes de Informação	Procedimentos de Coleta	Procedimentos de Análise	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
30. Existe estudo de dimensionamento de pessoal para o setor?	Item IV11	Estudo técnico de lotação.	RH / Secretaria de Administração.	Solicitar o documento do estudo atualizado.	Verificar se aponta o quantitativo ideal vs. real.	Inexistência do estudo.	Se a falta de pessoal é estrutural ou conjuntural.
31. Agentes de Contratação são servidores efetivos?	Lei 14.133/21;	Portarias de nomeação e Fichas funcionais.	RH.	Verificar vínculo funcional dos agentes nomeados.	Confirmar se pertencem ao quadro permanente.	Dados cadastrais desatualizados.	Se a condução das licitações cumpre a exigência legal de vínculo.
32. Existe Plano de Capacitação Anual para o setor de compras?	Item IV12	Plano de Capacitação formalizado.	Escola de Governo / RH.	Analisar conteúdo programático e público-alvo.	Verificar se inclui Jurídico, Fiscais e Agentes.	Plano genérico sem foco em licitações.	Se o município investe na qualificação técnica exigida pela nova lei.
33. O Município possui estratégia para implementação do BIM?	Lei 14.133/21;	Plano de Implantação BIM (BIP).	Setor de Obras/Projetos.	Verificar existência de ato normativo ou plano estratégico.	Analisar metas de curto, médio e longo prazo.	Falta de conhecimento técnico sobre o tema.	Se o município está se preparando para a inovação tecnológica obrigatória.

FASE DE EXECUÇÃO

TESTE SUBSTANTIVO

Os testes substantivos visam obter evidências quanto à suficiência, exatidão e validade dos dados. Para esta auditoria, serão aplicados os seguintes testes, vinculados às questões da Matriz de Planejamento:

A. Testes de Conformidade Documental (Fase Interna)

- **Verificação de Artefatos:** Selecionar a amostra definida e checar fisicamente a existência e a qualidade do conteúdo dos DFDs, ETPs e TRs, confrontando-os com os modelos padrão.
- **Rastreabilidade do Planejamento:** Escolher aleatoriamente 5 itens adquiridos no exercício e rastrear o caminho inverso: Nota Fiscal >>> Contrato >>> Edital >>> Item no PCA >>> Previsão na LOA, para validar a integridade do planejamento.
- **Validação da Pesquisa de Preços:** Recalcular a média ou mediana das pesquisas de preços de 3 processos de dispensa e 3 licitações para confirmar se o valor de referência foi obtido matematicamente de forma correta e se as fontes consultadas são válidas (prioridade para Painel de Preços/Bancos Públicos).

B. Testes Analíticos (Controle de Fracionamento)

- **Cálculo de Acumulação:** Exportar do sistema de contabilidade/compras todos os empenhos emitidos por Dispensa de Licitação (Lei 14.133/21, Art. 75, I e II) no exercício de 2025.
- **Categorização:** Classificar as despesas por subelemento e ramo de atividade.
- **Confronto:** Somar os valores por categoria e verificar se algum grupo ultrapassou o limite legal atualizado para dispensas, caracterizando fracionamento de despesa não intencional ou deliberado.

C. Testes de Sistema e Transparência

- **Portal Local:** Acessar o Portal do município e confrontar a data de publicação dos editais e contratos com a data de assinatura constante nos processos físicos. O objetivo é verificar se a publicidade ocorreu tempestivamente conforme exigido pela Lei 14.133/21.
- **Verificação de Links:** Tentar efetuar o download dos editais e anexos (Projetos, Minutas) diretamente pelo site da prefeitura para testar a acessibilidade pública dos documentos (Questão 5).

D. Testes de Execução Contratual (Fase Externa)

- **Inspeção de Liquidação:** Cruzar a data do "Atesto" na Nota Fiscal com a data dos Relatórios de Fiscalização ou Diários de Obras. Se houver atesto sem relatório correspondente, caracteriza-se falha na fiscalização (Questão 27).

- **Segregação de Funções:** Comparar, no sistema financeiro, o CPF do usuário que emitiu a "Liquidação" da despesa com o CPF do Fiscal do Contrato nomeado na Portaria. Se for a mesma pessoa, há violação do princípio de segregação (Questão 28).

3. TÉCNICAS DE AUDITORIA UTILIZADAS

Para a aplicação dos testes acima, serão utilizadas as técnicas previstas no **Art. 14 da IN 17/2025**:

1. **Exame Documental:** Análise dos processos administrativos (físicos ou digitais), pareceres jurídicos, ETPs e notas fiscais.
2. **Circularização (Confirmação Externa):** Consulta às bases de dados do TCE-PR para confirmar a veracidade das informações prestadas pelo município.
3. **Entrevista:** Aplicação de questionário ou conversa formal com o Agente de Contratação e Fiscais de Contrato para avaliar o nível de conhecimento sobre suas atribuições e sobre a legislação (Questões 26 e 31).
4. **Conferência de Cálculos:** Recálculo das planilhas de formação de preços e dos aditivos contratuais (se houver).
5. **Análise de Dados:** Uso de planilhas eletrônicas para verificar a totalidade das despesas por dispensa (Detecção de fracionamento).

MATRIZ DE ACHADOS

A Matriz de Achados é uma ferramenta de importância crucial no contexto deste plano de auditoria de conformidade, pois ela serve como um elo fundamental entre a identificação de desvios ou oportunidades de melhoria e a implementação de ações corretivas eficazes. Sua relevância reside em diversos aspectos:

Primeiramente, a matriz proporciona uma estrutura organizada e sistemática para documentar os resultados da auditoria. Ao consolidar em um único local as informações essenciais como o setor auditado, o objetivo específico da auditoria, o critério de avaliação, a condição encontrada (evidenciada pelas respostas às perguntas), a causa provável da não conformidade e o efeito ou impacto potencial, a matriz facilita a compreensão clara e concisa dos problemas identificados. Essa organização é vital para garantir que nenhuma informação relevante seja perdida e que os achados sejam apresentados de maneira lógica e coerente.

Não obstante, a Matriz de Achados é essencial para vincular as descobertas da auditoria aos objetivos e critérios predefinidos. Ao explicitar o critério que não está sendo atendido (ou que apresenta espaço para aprimoramento), a matriz demonstra a relevância do achado para os objetivos gerais de legalidade, moralidade e eficiência. Essa conexão clara justifica a necessidade de atenção e ação por parte da gestão.

Ademais, a matriz desempenha um papel fundamental na identificação e análise de riscos. Ao detalhar o efeito ou impacto potencial de cada achado, ela ajuda a gestão a compreender as consequências de não abordar as questões levantadas, permitindo priorizar as ações corretivas com base na magnitude dos riscos envolvidos. A identificação da causa provável também é crucial, pois direciona a gestão para a raiz do problema, aumentando a probabilidade de soluções eficazes e duradouras.

Por fim, a Matriz de Achados é uma ferramenta poderosa para facilitar a comunicação e o acompanhamento. Ela serve como um ponto de referência para discutir os resultados da auditoria com a gestão, permitindo um diálogo mais informado e focado em soluções. Ao incluir colunas para a recomendação, o responsável pela implementação, a prioridade e o status, a matriz se torna um instrumento de monitoramento essencial para garantir que as ações corretivas sejam planejadas, executadas e acompanhadas até a sua conclusão, promovendo assim a melhoria contínua da gestão dos recursos públicos. Em suma, a Matriz de Achados transforma as observações da auditoria em informações acionáveis, impulsionando a governança, a transparência e a responsabilização na administração dos recursos da coletividade.

Com base nos achados que foram levantados e discutidos, foi preenchido a Matriz de Achados com os elementos correspondentes: a condição encontrada, o critério, a causa, o impacto, e uma recomendação com responsável e prioridade.



ANEXO II - Matriz de Achados

Achado (Título)	Situação Encontrada (Condição) e Objetos	Critério (e Fonte)	Evidências (Referência)	Possíveis Causas	Efeitos (Reais/Potenciais) e Benefícios Esperados	Proposta de Encaminhamento (Preliminar)	Comentários do Gestor e Análise do Auditor
INTEMPESTIVIDADE E AUSÊNCIA DE PCA NO EXERCÍCIO DE 2025	O Município operou a maior parte de 2025 sem Plano de Contratações Anual publicado. O Decreto nº 384/2025 só foi emitido em novembro.	Lei 14.133/21, Art. 12, VII.	Inexistência PCA 2026 publicado com atraso.	A Lei não deixa bem claro a onbrigatoriedade.	Efeito: Realização de contratações reativas e sem alinhamento estratégico durante 2025. Benefício: A regularização garantirá previsibilidade orçamentária.	Determinar o monitoramento trimestral da execução do PCA 2026 já publicado.	Durante o exercício de 2024 teve transição de servidores lotados na licitação dificultou a regulamentação até o nivelamento de conhecimento no setor.
Pesquisa de Preços e Estimativa de Custos	O Processo de Dispensa nº 05/2025 (Móveis Planejados), a estimativa de custos (R\$ 33.586,50) baseou-se exclusivamente em orçamentos de fornecedores locais, resultando em valor muito superior ao homologado (R\$ 21.500,00). Objeto: Processo de Dispensa nº 05/2025.	Lei nº 14.133/2021, Art. 23, § 1º .	Arquivo DISPENSA 05-2025.pdf (Mapa de Preços e Orçamentos anexos pág. 12-16).	Falta de padronização metodológica para a formação da "Cesta de Preços Aceitáveis" (uso apenas de orçamentos locais).	Efeito: Superestimativa do orçamento e risco de sobrepreço. Benefício: Maior economia e precisão na reserva orçamentária.	Instituir a consulta ao Painel de Preços ou Banco de Preços na fase preparatória, utilizando a média saneada.	A complexidade do Objeto não permite o pesquisa de preço por exemplo no PNCP, Trata-se de móvel planejado para o ambiente. Atende a previsão do inciso IV do art 23 da referida Lei.
Falha no Planejamento de Demandas Sazonais	Licitação para aquisição de picolés para o Dia das Crianças aberta com prazo exíguo (solicitação em 04/09 para evento em 12/10), resultando deserta. Objeto: Processo de Dispensa nº 14/2025.	Princípio do Planejamento Lei 14133/2021 e da Eficiência (Art. 37 da CF/88).	Arquivo DISPENSA 14-2025 (1).pdf (Termo de Encerramento Fracassado).	Falta de antecipação das Secretarias Requisitantes para eventos com data fixa conhecida.	Frustração da política pública (evento sem o item previsto) ou risco de aquisição informal (sem cobertura contratual).	Estabelecer prazo mínimo de 60 dias de antecedência para abertura de processos vinculados a eventos do calendário oficial.	Futuros processos a Secretaria se compromete a elaborar de forma antecipada suas solicitações
Ineficácia em Processos Licitatórios (Processos Desertos)	Identificou-se ocorrência de processos desertos/fracassados na primeira tentativa, exigindo retrabalho (Ex: Placas Veiculares). Objeto: Processo de Dispensa nº 12/2025.	Princípio da Competitividade e Eficiência.	Arquivo DISPENSA 12-2025.pdf (Valor Final R\$ 0,00).	Divulgação insuficiente das Dispensas Eletrônicas ou valores de referência pouco atrativos para o mercado regional.	Efeito: Atraso na entrega do bem/serviço e duplicidade de esforço administrativo.	Avaliar formas de ampliar canais de divulgação das disputas e revisar preços de referência quando houver desercão.	Em análise

Concentração de Despesas de Dispensa de Licitação no Encerramento do Exercício	Emissão concentrada de múltiplos empenhos de dispensa de licitação em data única (18/12/2025) para o mesmo credor (A.J. BOBATO), somando R\$ 25.683,76. Objeto: Empenhos 2025 (Materiais de Distribuição Gratuita).	Princípios do Planejamento.	Relatório de empenhos por licitação.pdf (Empenhos 9320 a 9323/2025).	Deficiência no planejamento de estoque	Risco de aquisições desnecessárias e dificuldade de conferência física devido ao recesso.	Estabelecer data limite (ex: 30 de novembro) para emissão de empenhos de dispensas não emergenciais.	Ao questionar o setor de contabilidade, esta informou que os empenhos se tratam meros ajustes contábeis. Os itens já tinham sido empenhados porém precisaram ser estornados e novamente empenhados
Designação de Fiscais de Contrato (Lotação Divergente)	Designação de fiscais lotados em secretarias distintas daquelas onde o objeto é executado. Objeto: Portarias de Fiscalização.	Lei nº 14.133/2021, Art. 117 (Dever de Fiscalizar).	Diário Oficial	Nomeações não serem revistas periodicamente.	ineficácia do controle	Realizar recadastramento dos fiscais para adequar a lotação física ao local de execução do contrato.	Todo ano é atualizado. No entanto devido a rotatividade se faz necessário monitoramento periódico (mensal ou bimestral) das nomeações, como também, atuação dos fiscais de contratos
Ausência de Termo de Ciência e Responsabilidade para Fiscais	Inexistência de documento formal onde o fiscal assina que recebeu o contrato, o edital e as orientações para fiscalizar. Objeto: Rotinas de RH/Contratos.	Princípio da Segregação de Funções e Responsabilização; IN UCI Nº 17/2025	Averiguação in loco (ausência documental nos processos).	Inexistência de rotina padronizada de "integração" do novo fiscal.	Efeito: Risco de o servidor alegar desconhecimento de suas atribuições em caso de processo administrativo.	Implementar formulário padrão de "Termo de Ciência" a ser assinado no ato da designação.	Em análise
Carência de Suporte Técnico no Planejamento (Falta de Elo Técnico)	Inexistência de servidor ou setor designado para atuar na intermediação técnica (apoio na elaboração de ETP/TR) entre as Secretarias Requiritantes e o Setor de Licitações. Objeto: Estrutura Organizacional.	Lei nº 14.133/2021, Art. 11 (Governança das Contratações).	Qualidade heterogênea dos Termos de Referência analisados	Estrutura focada na fase externa, abrindo brechas de negligência à fase preparatória.	Efeito: Retrabalho processual, ETPs deficientes e sobrecarga do pregoeiro com tarefas de planejamento.	Designar "analista pra fase preparatória" (servidor efetivo preferencialmente) para filtrar demandas e estreitar a comunicação entre Setor de Licitação e órgão requisitante antes da abertura do processo.	Reconhece-se a necessidade deste intermediador para fase preparatória. Será feito um levantamento sobre a viabilidade

Inexistência de Plano de Capacitação e Estratégia BIM	Não foram apresentados o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) específico para a equipe de Licitação e Compras e nem cronograma para implantação do BIM	Lei nº 14.133/2021, Art. 19 e regulamentos de gestão por competências.	Ausência de documentos de planejamento de capacitação nos autos auditados.	Baixa priorização da capacitação continuada no orçamento.	Efeito: Obsolescência técnica da equipe e dificuldade de implementação de inovações da nova lei.	Elaborar o PDP 2026 prevendo cursos práticos para o Departamento para Licitação e Compras	Em análise
INCONSISTÊNCIA NO PLANEJAMENTO DA MERENDA ESCOLAR	O Pregão Eletrônico nº 05/2025, destinado à Merenda Escolar do ano letivo de 2025, só foi concluído em 26/03/2025, aproximadamente 45 dias após o início das aulas, gerando risco de desabastecimento ou necessidade de contratações emergenciais no período	Lei nº 14.133/2021, Art. 12, VII (Dever de Planejamento); Princípio da Eficiência e da Tempestividade.	Termo de Homologação (Data: 26/03/25) e Solicitação de Abertura (Data: 29/11/25) constantes no arquivo PREGÃO 05-2025.pdf	alta de cronograma anual de compras (o PCA não foi seguido ou não existia, como vimos no Achado 01) e ausência de revisão dos documentos pela equipe de apoio (erro de data).	Execução de despesa sem cobertura contratual licitada nos meses de Fevereiro/Março. Fragilidade jurídica do processo devido a documento com data incoerente.	Padronizar a revisão de datas nos documentos da fase interna	Em análise
DESCOMPASSO CRONOLÓGICO NO PLANEJAMENTO DE PROJETOS DE ENGENHARIA	Verificou-se a contratação dos serviços de Sondagem/Geotecnia (Pregão 12/2025 - Início em 05/03) cronologicamente sobreposta ou anterior à finalização dos serviços de Topografia (Dispensa 01/2025 - Fim em 26/03). A Ordem Certa: 1º Topografia (Mapa) → 2º Sondagem (Furos no Solo) → 3º Projeto de Pavimentação.	Lei nº 14.133/2021, Art. 18 (Sequenciamento lógico da fase preparatória de obras).	Datas de início e fim cruzadas entre o arquivo PREGÃO 12-2025.pdf e DISPENSA 01-2025 (1).pdf.	Coordenação das etapas de engenharia; as secretarias pedem os serviços de forma isolada e não sistêmica.	Risco de execução de sondagens em locais divergentes do traçado final da via (retrabalho) e ineficiência na alocação de recursos.	Melhorar o fluxogramas de trabalhos no planejamento	Em relação ao Pregão nº 12/2025 (Sondagem), embora o processo licitatório tenha tramitado concomitantemente à Dispensa de Topografia, verificou-se in loco que a Ordem de Serviço respeitou a cronologia técnica (Sondagem executada após a Topografia), mitigando riscos de retrabalho.
Fragilidade Metodológica na Pesquisa de Preços.	A auditoria identificou uma falha sistêmica na Fase Preparatória (Elaboração de ETP e Mapa de Preços) em diversos processos licitatórios de 2025. Verificou-se uma oscilação entre o valor estimado pela administração e o valor real de mercado (homologado), indicando que a pesquisa de preços não reflete a realidade da contratação.	Lei nº 14.133/2021, Art. 23: Estabelece que a pesquisa de preços deve priorizar parâmetros públicos (Painel de Preços, Contratações Similares de outros entes) em detrimento de orçamentos diretos com fornecedores, visando a uma cesta de preços fidedigna.	Pregão 30/2025 (Cadeiras), Dispensa 01/2025, Pregão 22/2025, Dispensa 05/2025	Metodologia de Cotação Inadequada	Ineficiência na alocação de recursos públicos, gerando simultaneamente ociosidade orçamentária (nos casos superestimados) e custo de oportunidade elevado (nos casos sem disputa de preços).	Melhorar os parametros para cotação de preços	Em análise.

REFERÊNCIAS

INTOSAI. Manual de Implementação das ISSAI's de Auditoria Operacional. Versão 1.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE/PR). Auditoria Operacional. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/auditoria-operacional/253804>. Acesso em: 01 set. 2025.

GUAMIRANGA. Unidade de Controle Interno. Plano de Trabalho Unidade de Controle Interno Executivo, FUNPREV e Legislativo Exercício de 2025. Guamiranga, 19 de dezembro de 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE/PR). **Diretrizes e Orientações de Controle Interno aos Jurisdicionados**. 2. ed. Curitiba: TCE/PR, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE/PR). **MANUAL DE INÍCIO DE MANDATO**. Curitiba: TCE/PR, [s.d.].

EVOLUTA. **A importância da auditoria interna no setor público: garantindo eficiência e transparência**. Disponível em: <https://evoluta.adm.br/p/a-importancia-da-auditoria-interna-no-setor-publico-garantindo-eficiencia-e-transparencia/>. Acesso em: 01 set. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Disponível em: [inserir o link do documento, caso disponível]. Acesso em: 01 set. 2025



Memorando Nº 04/2026

De: Unidade Controle Interno

Para: Secretaria de Administração

Assunto: Conformidade das Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021. Departamento de Licitações e Compras.

Prezado, apresenta-se o,

RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA Nº 01/2026

1. INTRODUÇÃO E ESCOPO

Em cumprimento às diretrizes da **Instrução Normativa UCI Nº 17/2025**, a Unidade de Controle Interno realizou auditoria de conformidade nos processos de contratação pública do Município.

O objetivo do trabalho foi avaliar a aderência dos ritos administrativos à Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), focando na eficiência do planejamento, na economicidade da formação de preços, na regularidade da execução contratual e capacidade técnica-operacional envolvida com foco específico nos pontos de controle exigidos pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/PR) – Projeto PROGOV

A amostra selecionada abrangeu processos de Dispensa de Licitação (compras diretas), Pregões Eletrônicos realizados no exercício de 2025, designações e regulamentos.

2. RESULTADOS DOS EXAMES (ACHADOS DE AUDITORIA)

A seguir, apresenta-se as constatações identificadas, agrupadas por área temática, segundo à manifestação sobre cada ponto.

Achado 01: INTEMPESTIVIDADE NA REGULAMENTAÇÃO DO PCA

Elemento	Descrição Técnica
Situação Encontrada	Verificou-se que a Administração Municipal operou a quase totalidade do exercício financeiro de 2025 sem a vigência efetiva de um Plano de Contratações Anual (PCA) regulamentado. A publicação do Decreto Municipal nº 384/2025 , que regulamenta os procedimentos para a elaboração do PCA no âmbito da Lei nº 14.133/2021, ocorreu apenas em 10 de novembro de 2025 . Consequentemente, as aquisições realizadas em 2025 ocorreram de forma descentralizada e sem a consolidação prévia exigida pela nova legislação.
Critério (O que diz a Lei)	Lei Federal nº 14.133/2021, Art. 12, inciso VII: Determina que a administração <i>deverá</i> elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações e garantir o alinhamento com o planejamento estratégico. Princípio do Planejamento (Art. 5º): A licitação pública deve ser norteada pela previsão de demandas.
Causa	Morosidade administrativa na adequação normativa municipal à Nova Lei de Licitações e falta de priorização da governança de compras no início do exercício.
Efeito (Consequência)	1. Contratações Reativas: A falta do PCA obrigou os setores a solicitarem compras "sob demanda" e urgência, impedindo o agrupamento de itens semelhantes (perda de economia de escala). 2. Pulverização de Despesas: Risco aumentado de fracionamento de despesa em dispensas de licitação, visto que não havia um mapa global de compras para o ano todo.



UCI - CONTROLE INTERNO DE CAMIRANGA

	3. Sobrecarga do Setor de Licitações: Acúmulo de pedidos individuais repetitivos que poderiam ter sido licitados em um único processo grande.
Recomendação Preliminar	Comprovar se o PCA para o exercício de 2026 já foi elaborado e aprovado dentro do prazo, garantindo que a falha não se repetirá no próximo ano.

Achado 02: INEFICÁCIA DO PLANEJAMENTO TEMPORAL E FALHA DE RASTREABILIDADE (MERENDA ESCOLAR)

Elemento	Descrição Técnica
Situação Encontrada	1. Descumprimento de Prazo Crítico: O Documento de Formalização de Demanda (DFD) referente ao Pregão nº 05/2025 (Merenda Escolar) estabeleceu expressamente a data de 31/01/2025 como marco temporal necessário para a conclusão do certame, visando coincidir com o início do ano letivo. Contudo, a homologação do processo ocorreu apenas em 26/03/2025 , deixando a rede municipal descoberta contratualmente por aproximadamente 60 dias. 2. Ausência de Rastreabilidade: Não consta nos autos o protocolo de recebimento ou carimbo de data indicando quando o pedido chegou efetivamente ao Departamento de Licitações. Além disso, o DFD apresenta data de elaboração incoerente (29/11/2025, data futura), denotando instrução processual precária e impossibilitando a apuração de responsabilidade pela morosidade.
Critério (Legal)	Lei nº 14.133/2021: - Art. 5º: Princípios do Planejamento, da Eficiência e do Interesse Público. - Art. 12, VII: Dever de alinhar as contratações com o Plano de Contratações Anual (PCA).
Causa Provável	Falta de um Calendário de Compras que defina prazos limites para o envio de pedidos pelas Secretarias (Ex: Pedidos de Merenda devem chegar até outubro do ano anterior) e ausência de rotina de protocolo na entrada de processos no setor de compras.
Efeito (Risco e Impacto)	1. Risco Operacional: Descontinuidade no fornecimento de alimentação escolar no início do ano letivo. 2. Risco Legal: Possível realização de despesas sem cobertura contratual (indenizatórias) ou fracionamento de despesa (compras diretas sucessivas) para suprir a demanda no período de vacância (fevereiro/março), o que configura burla ao dever de licitar.
Recomendação Preliminar	Esclarecer, em sede de contraditório, como foi suprida a alimentação escolar no período entre o início das aulas e a homologação do pregão (26/03). 2. Apresentar comprovante de protocolo ou memorando que ateste a data real de encaminhamento do pedido pela Secretaria de Educação.

Achado 03: FRAGILIDADE METODOLÓGICA NA PESQUISA DE PREÇOS

Elemento	Descrição Técnica
Situação Encontrada	A auditoria identificou uma falha sistêmica e recorrente na Fase Preparatória (Mapa de Preços), caracterizada pela inconsistência extrema entre os valores estimados pela Administração e a realidade de mercado homologada. O problema se manifesta em dois pólos opostos: 1. Superestimativa Excessiva: Processos onde o valor de referência estava desconectado do atacado, gerando descontos atípicos que indicam erro de baliza. <i>Exemplos:</i> Pregão 30/2025 (Mobiliário) com diferença de -67%; Dispensa 01/2025 (Topografia) com -57%; Pregão 22/2025 (Troféus) com -55%. 2. Baixa Competitividade e Aceitação de Preço Teto: Processos de <i>commodities</i> onde a adjudicação ocorreu pelo valor máximo ou com descontos irrisórios, sugerindo falha na negociação ou uso de preços de varejo para compras de atacado. <i>Exemplos:</i> Pregão 31/2025 (Gás e Água) com desconto de 0,00%; Pregão 05/2025 (Merenda) com desconto de apenas 0,17%.
Critério (Legal)	Lei nº 14.133/2021, Art. 23, § 1º: A pesquisa de preços deve priorizar parâmetros públicos (Painel de Preços, contratações similares de outros entes) em detrimento de orçamentos diretos com fornecedores, visando compor uma "Cesta de Preços" fidedigna. Princípio da Economicidade: A administração não deve apenas buscar o menor preço, mas o preço justo de mercado.



UCI - CONTROLE INTERNO DE CAMIRÃ

Causa Provável	Vício Metodológico: Uso predominante de orçamentos de fornecedores locais (que embutem margens de varejo) para estimar compras públicas de grande volume, ignorando bancos de dados oficiais (Banco de Preços em Saúde, Paineis de Preços Gov.br) que refletiriam a realidade das licitações regionais.
Efeito (Consequência)	Perda de Economicidade Real: Nos casos de Gás e Merenda, a Prefeitura pagou preço de "balcão" comprando em "atacado", desperdiçando a economia de escala.
Recomendação Preliminar	Apresentar os Mapas de Preços originais dos Pregões 30 e 31, justificando as fontes utilizadas (se houve consulta ao Painel de Preços ou apenas 3 orçamentos em PDF). Esclarecer se houve rodada de negociação formal no Pregão 31 (Gás), visto que o desconto foi nulo.

Achado 04: INEFICÁCIA NA CONTRATAÇÃO DE ITENS SAZONAIS (PLANEJAMENTO INTEMPESTIVO)

Elemento	Descrição Técnica
Situação Encontrada	O processo de Dispensa de Licitação nº 14/2025, destinado à aquisição de gêneros alimentícios festivos (picolés) para o evento do "Dia das Crianças", restou DESERTO (sem interessados). Verificou-se que a Solicitação de Compra foi protocolada pela secretaria requisitante apenas em 04/09/2025 , visando atender evento fixo em 12/10/2025 . O lapso temporal de aprox. 35 dias mostrou-se insuficiente para vencer as etapas da fase interna e externa da licitação com atratividade para o mercado.
Critério (Legal)	Lei nº 14.133/2021, Art. 5º (Princípio do Planejamento) e Art. 18 (Fase Preparatória). A administração tem o dever de compatibilizar os prazos processuais com a realidade logística do mercado.
Causa Provável	Ausência de Calendário de Compras Sazonais: O setor solicitante tratou um evento de data fixa e previsível (Dia das Crianças) como se fosse uma demanda surpresa/emergencial, iniciando a fase interna tardiamente e ignorando o tempo de trâmite legal.
Efeito (Consequência)	1. Frustração da Política Pública: O item não foi adquirido a tempo via licitação regular, prejudicando a realização plena do evento conforme planejado. 2. Retrabalho Administrativo: Movimentação inútil da máquina pública (jurídico, compras, cotações) para um processo que não gerou resultado. 3. Risco de Aquisição Irregular: O fracasso da licitação por falta de prazo gera pressão interna para compras diretas sem cobertura contratual (indenizatórias) ou fracionadas para "salvar o evento".
Recomendação Preliminar	1. Criar um Calendário Anual de Eventos Fixos nas Secretarias (Páscoa, Dia das Crianças, Natal, Aniversário do Município). 2. Determinar via Instrução Normativa ou Decreto que os pedidos para esses eventos sejam protocolados com 90 dias de antecedência (Ex: Pedido de Natal deve entrar em setembro).

Achado 05: PROCESSO DE PLACAS FRACASSADO 2X

Elemento	Descrição Técnica
Situação Encontrada	O processo de Dispensa de Licitação destinado à aquisição de Placas de Veículos restou DESERTO (sem interessados) na sua abertura original.
Critério	Lei nº 14.133/2021, Art. 18, § 1º, VI (A fase preparatória deve analisar as condições de mercado para garantir a competitividade).
Causa Provável	Falha na Estratégia de Contratação: A Administração não considerou que o fracionamento excessivo (pedidos unitários) ou o valor de referência estipulado tornaram o objeto economicamente desinteressante para o mercado regional, afastando potenciais licitantes.
Efeito (Consequência)	Ineficácia Administrativa (Retrabalho): Necessidade de reabrir o processo, duplicando o esforço dos setores de Compras e Jurídico para o mesmo objeto.



Recomendação Preliminar	Realizar, na fase de ETP (Estudo Técnico Preliminar), uma sondagem de mercado para verificar se o valor e a logística de entrega são atrativos, ou agrupar a demanda em um lote único anual para aumentar o volume e o interesse dos fornecedores.
--------------------------------	--

Achado 06: AUSÊNCIA DE TERMO DE CIÊNCIA E RESPONSABILIDADE DOS FISCAIS DE CONTRATO

Elemento	Descrição Técnica
Situação Encontrada	Verificou-se que a designação dos gestores e fiscais de contratos tem ocorrido apenas mediante Portaria ou Decreto unilateral, sem a formalização do " Termo de Ciência e Responsabilidade " assinado pelo servidor. Não há nos autos administrativos comprovação de que o servidor designado tenha recebido cópia do contrato, do Termo de Referência e das orientações sobre suas atribuições e responsabilidades perante os órgãos de controle.
Critério (Legal)	Lei nº 14.133/2021, Art. 7º e Art. 117: A designação de agentes públicos deve considerar a formação compatível e o conhecimento técnico. A boa prática de governança exige que a investidura na função de fiscalização seja formalmente aceita e compreendida pelo agente. Princípio da Segregação de Funções: O agente deve ter clareza de que sua função de fiscalizar a execução é distinta da função de quem paga ou de quem licitou.
Causa Provável	Rotina Administrativa Defasada: Manutenção de práticas burocráticas antigas, onde a simples publicação no Diário Oficial era considerada suficiente para "dar ciência" ao servidor, ignorando a complexidade das novas exigências legais.
Efeito (Risco)	1. Insegurança Jurídica (Impunidade): Em caso de apuração de irregularidade na execução (obra malfeita, produto não entregue), o servidor poderá alegar desconhecimento das cláusulas contratuais para se eximir de culpa, dificultando a responsabilização administrativa. 2. Desídia Funcional: A falta do "ritual" de assinatura do termo diminui o comprometimento psicológico e profissional do servidor com a tarefa de fiscalizar.
Recomendação Preliminar	1. Instituir modelo padronizado de "Termo de Ciência", onde o servidor declara ter recebido cópia do contrato e estar ciente das sanções legais por omissão na fiscalização. 2. Anexar aos autos os termos assinados pelos fiscais dos contratos vigentes de maior vulto (Obras, Limpeza, Combustível).

Achado 07: CARÊNCIA DE SUPORTE TÉCNICO NO PLANEJAMENTO (AUSÊNCIA DE ELO TÉCNICO)

Elemento	Descrição Técnica
Situação Encontrada	Constatou-se a inexistência, na estrutura organizacional atual, de servidor ou unidade designada para atuar na intermediação técnica (apoio na elaboração de ETPs e Termos de Referência) entre as Secretarias Requisitantes e o Departamento de Licitações. Os pedidos chegam das secretarias com descrições genéricas ou prazos inviáveis e são processados sem uma revisão técnica aprofundada.
Critério	Lei nº 14.133/2021, Art. 8º, § 3º: As regras relativas à atuação do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio preveem o auxílio de órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno (na 3ª linha) e suporte técnico (na 1ª linha) para o desempenho das funções essenciais.
Evidências (Nexo Causal)	Esta lacuna estrutural é a causa direta das falhas identificadas nos processos de Troféus (Pregão 22) (especificação genérica que gerou distorção de preço) e Picolés (Dispensa 14) (falta de cronograma técnico que gerou licitação deserta).
Efeito (Consequência)	1. Gargalo Operacional: O Pregoeiro acaba tendo que corrigir falhas básicas de especificação, desviando-se de sua função de conduzir a disputa. 2. Baixa Qualidade da Compra: Sem apoio técnico na escrita do TR, a Prefeitura compra produtos inferiores que atendem descrições vagas.



UCI - CONTROLE INTERNO DE CURITIBA

Recomendação	Designar, em cada Secretaria grande (ou de forma centralizada na Administração), um "Ponto Focal de Planejamento": servidor capacitado especificamente para redigir ETPs e TRs antes de enviar o processo para a Licitação ou Designar servidor específico de preferência efetivo para exercer essas atribuições na fase de planejamento
---------------------	--

Achado 08: DEFICIÊNCIA NA GOVERNANÇA DE PESSOAS E INOVAÇÃO (PDP E BIM)

Elemento	Descrição Técnica
Situação Encontrada	1. Capacitação: Não foi apresentado o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) específico para os agentes que atuam nas funções essenciais da Lei 14.133/2021 (Agentes de Contratação, Equipe de Apoio e Fiscais). 2. Tecnologia (BIM): Inexistência de estratégia, decreto ou cronograma para a implementação gradual da Modelagem da Informação da Construção (BIM) nas obras públicas municipais.
Critério	Lei nº 14.133/2021: - Art. 18, § 1º, X: Preferência pelo BIM nas licitações de obras e serviços de engenharia. - Art. 173: Obrigatoriedade de investir na capacitação dos servidores (Escolas de Governo). Prejulgados do TCE-PR: Exigência de modernização da gestão de obras públicas.
Causa	Falta de priorização estratégica da Alta Administração em investir na qualificação técnica do quadro ("Visão de que treinamento é gasto, não investimento") e desconhecimento sobre os prazos de obrigatoriedade do BIM.
Efeito (Consequência)	1. Perpetuação de Erros: A falta de PDP contribui diretamente para as falhas operacionais identificadas nesta auditoria (erros de ETP, TR e prazos). 2. Risco de Travamento de Obras: A ausência de estratégia BIM pode impedir o Município de receber transferências voluntárias federais/estaduais para grandes obras no futuro próximo, já que a exigência do modelo está sendo escalonada nacionalmente (Decreto Federal 11.855/2023).
Recomendação	1. PDP 2026: Elaborar e publicar o Plano de Capacitação Anual, prevendo ao menos 2 cursos técnicos por ano para pregoeiros e fiscais. 2. Decreto BIM: Publicar Decreto Municipal estabelecendo o cronograma de adoção do BIM (ex: iniciar com projetos piloto em 2026/2027), demonstrando ao TCE-PR que o município iniciou o movimento de adequação.

Achado 09: FRAGILIDADES NA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL (LOTAÇÃO DIVERGENTE)

Elemento	Descrição Técnica
Situação Encontrada	Verificou-se que a designação dos Fiscais de Contrato não observou a compatibilidade entre a lotação física do servidor e o local de execução do objeto contratado. Identificou-se a nomeação de servidores lotados na sede administrativa (Paço Municipal/Secretaria de Administração) para fiscalizar serviços ou entregas que ocorrem em unidades descentralizadas (Escolas, Postos de Saúde, Pátio de Obras), muitas vezes distantes fisicamente. Na prática, o fiscal atesta a nota fiscal "de gabinete", sem ter condições materiais de verificar a real execução do serviço ou a qualidade do material entregue.
Critério (Legal)	Lei nº 14.133/2021, Art. 117: A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais..., permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los de informações pertinentes a essa atribuição. Princípio da Eficiência e da Realidade: A fiscalização deve ser concomitante e <i>in loco</i> .
Causa Provável	Centralização Administrativa: Cultura organizacional de concentrar a responsabilidade de fiscalização em poucos servidores da Administração ("coringas"), por receio de capacitar servidores das pontas ou por carência de pessoal administrativo nas unidades descentralizadas.



UCI - CONTROLE INTERNO DE CAMIRÃ

Efeito (Risco)	1. Fiscalização "Proforma": A liquidação da despesa torna-se um ato meramente burocrático, onde o fiscal assina o recebimento sem conferência real. 2. Pagamento Indevido: Alto risco de ateste de serviços não prestados (serviços fantasmas) ou materiais de qualidade inferior, gerando danos ao erário por falta de conferência física.
Recomendação Preliminar	1. Realizar o cadastramento dos fiscais, nomeando preferencialmente servidores que estejam lotados no local onde o serviço é prestado (Ex: Diretor da Escola para merenda; Enfermeiro Chefe para limpeza do posto). 2. Instituir a assinatura obrigatória do "Termo de Ciência e Responsabilidade" para todo novo fiscal designado, garantindo que ele conheça suas atribuições legais.

Achado 10: INCONGRUÊNCIA CRONOLÓGICA NO PLANEJAMENTO DE PROJETOS DE ENGENHARIA

Elemento	Descrição Técnica
Situação Encontrada	Verificou-se sobreposição temporal injustificada entre etapas interdependentes de engenharia. O processo licitatório de Sondagem de Solo (Pregão nº 12/2025) foi iniciado e tramitou concomitantemente à finalização dos serviços de Topografia (Dispensa nº 01/2025) . Documentalmente, a contratação da sondagem ocorreu antes da entrega formal do produto da topografia, invertendo a lógica técnica necessária (primeiro o mapa, depois a perfuração).
Critério	Lei nº 14.133/2021, Art. 18, § 1º (Sequenciamento lógico da fase preparatória) e Boas Práticas de Engenharia (Ordem Cronológica de Projetos).
Causa	Falta de coordenação sistêmica entre os processos de contratação (visão isolada por processo) e ausência de um Fluxograma de Projetos que trave o início da Fase B até a conclusão da Fase A no sistema de gestão.
Efeito (Risco)	Risco Jurídico e Técnico: Embora a execução física possa ter respeitado a ordem correta, a instrução processual sugere risco de retrabalho (sondar local errado por falta de mapa oficial) e fragiliza a liquidação da despesa, pois documenta uma contratação baseada em dados preliminares e não definitivos.
Recomendação	1. Que o Setor de Engenharia estabelecendo que a instrução processual para contratação de Sondagem e Projetos Executivos seja condicionada à prévia conclusão e validação do Levantamento Topográfico. O objetivo é garantir que a sequência lógica da engenharia (Topografia > Sondagem > Projeto)

4. DO OPINIÃO TÉCNICA PRELIMINAR E CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL

Além das constatações pontuais (Achados 01 a 10), esta Unidade de Controle Interno apresenta uma análise geral sobre o ambiente de contratações do Município, visando orientar a Alta Administração na mitigação de riscos futuros.

A análise do exercício de 2025 revela que o principal gargalo da gestão não está na condução da sessão de lances (Fase Externa), mas sim na **Fase Preparatória (Planejamento)**. Observa-se um descompasso entre a necessidade da ponta (Secretarias), o orçamento (LOA) e a execução da compra.



4.1. Da Importância Crítica da Fase Preparatória

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) alterou o eixo de gravidade das compras públicas. O sucesso da contratação não reside mais em "quem vende mais barato", mas em "o que foi especificado".

Os processos desertos (Picolés, Placas) e as compras intempestivas (Merenda) são sintomas clássicos de falha no planejamento. Sobre isso, o Tribunal de Contas da União (TCU) consolidou o entendimento desde 2008, muito antes até da promulgação da Lei federal 14133/2021, de que a falta de planejamento é a origem da maioria das irregularidades, trecho específico faz parte do voto do Relator, Ministro Valmir Campelo:

"A falta de planejamento é a causa da maioria dos fracassos em licitações. O planejamento não é uma etapa burocrática, mas o momento em que a Administração define a solução mais adequada para atender ao interesse público." (TCU, Acórdão 1.223/2008 – Plenário).

O Município **gasta muito tempo processos urgentes e pouco tempo desenhando a compra**. É imperativo inverter essa lógica, utilizando o Plano de Contratações Anual (PCA) como ferramenta real de gestão, e não apenas como cumprimento de tabela, torna-se imperativo essa mudança de filosofia entre as secretarias existindo a necessidade de enraizar esse entendimento.

4.2. Do risco da cotação de preços e a obrigatoriedade da "cesta de preços"

Identifica-se uma dependência excessiva de orçamentos diretos com fornecedores locais para a fixação dos preços de referência. Essa prática, condenada pelos órgãos de controle, gerou as distorções apontadas nos achados (superestimativas de até 67% ou descontos nulos).

O TCE-PR possui jurisprudência firme no sentido de que a pesquisa de preços não pode se restringir a cotações com fornecedores, devendo compor uma "Cesta de Preços" diversificada.

Utilizamos como fundamento o **Acórdão nº 105/2022 - Tribunal Pleno** (Processo nº 58116/21), no qual o TCE-PR julgou procedente representação contraente municipal muito semelhante à observada em Guamiranga, recomendando expressamente:

"II - Recomendar à municipalidade, para que, futuramente, utilize-se de diferentes fontes para a fixação do preço máximo em suas licitações (e não realize apenas pesquisa com base em três orçamentos) ..." (Grifo nosso).

Ao balizar preços apenas com fornecedores, a Administração de Guamiranga incorre no risco de "ancoragem" (superfaturamento na origem) e viola o Art. 23 da Lei 14.133/2021, que prioriza o uso de parâmetros públicos (Painel de Preços, Contratações Similares).



4.3. Do Menor Preço X Eficácia da Contratação

É crucial abandonar o dogma de que "o menor preço é sempre a melhor compra". No caso dos Pregões onde o desconto foi excessivo (ex: Cadeiras, com -67%), há risco latente de recebimento de material de baixa qualidade e pouca durabilidade.

A licitação deve buscar a Vantajosidade Real, que é o equilíbrio entre custo e benefício. Uma cadeira barata que quebra em meses custa mais ao erário do que uma durável (Custo do Ciclo de Vida).

Tal premissa tornou-se obrigação legal com a Lei nº 14.133/2021, que em seu Art. 11, inciso I, define como objetivo primordial da licitação:

"Assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto."

Portanto, aceitar propostas com preços visivelmente incompatíveis com a qualidade mínima exigida viola o próprio objetivo legal do certame.

4.4. Do Alinhamento Estratégico: PCA - LOA – DEMANDA.

Para que as contratações sejam céleres e eficazes, é mandatório que haja um fluxo comunicacional fluido entre as ferramentas de planejamento. A auditoria detectou que, atualmente, as demandas surgem de forma reativa ("urgências"), descoladas do planejamento orçamentário.

O alinhamento estratégico deve obedecer à lógica da Governança no ciclo:

PCA (Planejamento): Define o que comprar.

LOA (Orçamento): Garante o recurso.

Execução (Licitação): Materializa a compra.





Este alinhamento é uma imposição legal da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e foi reforçado pela Lei nº 14.133/2021 (Art. 12, VII).

Sobre o risco desse desalinhamento, o Tribunal de Contas da União (TCU), no paradigmático Acórdão nº 2.622/2015 – Plenário (Processo TC 025.068/2013-0), foi taxativo ao apontar que a falta de conexão entre a estratégia e a compra é a raiz da ineficiência:

"172. A estratégia de gestão das aquisições deve ser definida em harmonia com os instrumentos que derivam dos processos de planejamento organizacional, especialmente com o plano estratégico da organização. A falta desses instrumentos dificulta o alinhamento desejado e o estabelecimento de diretrizes para a gestão das aquisições." (Relatório do Acórdão 2.622/2015, pág. 38).

Além disso, o Voto do Relator (Min. Augusto Nardes) reforça, no parágrafo 4º, que o objetivo central da governança é assegurar que:

"...as decisões e as ações relativas à gestão das aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas."

desalinhamento atual força a equipe de licitações a operar no improviso. Isso gera um círculo vicioso: a pressa para atender a "urgência" impede a pesquisa de preços adequada, resultando em compras ineficazes."

O desalinhamento atual força a equipe de licitações a operar no improviso. Isso gera um círculo vicioso: a pressa para atender a "urgência" impede a pesquisa de preços adequada, resultando em compras ineficazes.

4.5. Da Capacidade Técnica e a Urgência do "Elo De Planejamento"

A auditoria identificou um gargalo operacional crítico. A fragilidade técnica existente entre a Secretaria Requisitante (que detém a necessidade) e o Setor de Licitações (que detém a forma legal).

Atualmente, observa-se que o Agente de Contratação acaba absorvendo a tarefa de corrigir ou até redigir Termos de Referência (TR) e Estudos Técnicos Preliminares (ETP) para viabilizar as compras. Essa prática gera dois problemas graves:

a) **Violação da Segregação de Funções (Art. 7º, § 1º, Lei 14.133/21):** Quem conduz a disputa não deve ser quem planejou a compra. Ao acumular essas funções, o Agente de Contratação perde a isenção necessária para julgar o processo.

b) **Sobrecarga e Risco:** O acúmulo de funções operacionais impede que o pregoeiro se dedique à análise estratégica do certame, tornando o procedimento vulnerável a erros.



O Paradigma do Custo x Investimento: É preciso desmitificar a visão de que designar um servidor efetivo exclusivo para o Suporte ao Planejamento (Apoio à Elaboração de ETP/TR) seria oneroso ao cofre municipal. O custo de um processo mal planejado é infinitamente superior ao salário de um servidor técnico. Os achados desta auditoria comprovam isso:

- a) **Processos Desertos:** Geraram custo de trabalho sem entregar o produto à população.
- b) **Compras Intempestivas (Ex: Merenda):** O risco de deixar escolas sem alimento ou realizar compras diretas emergenciais (mais caras) decorre da falta de um técnico que cobrasse e auxiliasse a Educação a especificar a demanda no tempo certo.

Assim sendo, a designação ou contratação de servidor com perfil técnico-analítico para atuar como Apoio Técnico ao Planejamento. Este servidor atuará proativamente junto às Secretarias, auxiliando na redação dos ETPs, auxiliando nas cotas de preços reais e resolvendo atritos de comunicação antes que o processo chegue à fase de licitação.

Processos licitatórios sólidos são a garantia de que os recursos públicos voltaram para o cidadão em forma de benfeitorias de qualidade. Investir na fase preparatória seria uma forma de garantir economia real e celeridade, transformando a licitação em uma ferramenta de entrega de valor público, e não apenas de cumprimento de formalidades.

4.5. Da Capacitação Técnica: Dever Legal e Eficiência Operacional

A auditoria constatou que a fragilidade na instrução processual (falhas em ETPs, pesquisas de preço e prazos) decorre diretamente da carência de atualização técnica. Para mitigar esses riscos e conferir celeridade e robustez aos processos, a capacitação continuada é o único caminho viável.

Contudo, ressalta-se que o investimento em cursos não deve ser indiscriminado. Deve haver racionalidade e efetividade no gasto, focando em treinamentos práticos que resolvam os gargalos diários (como "elaboração de TR" e "fiscalização de contratos"), evitando cursos teóricos genéricos que não trazem retorno para a Administração.

O Estatuto dos Servidores Públicos do Município (Lei nº 139/2002) é taxativo em seu **Art. 195**, ao elencar as obrigações do servidor:

"Art. 195. São deveres do servidor: (...) III - estar atualizado com as normas legais, regulamentos gerais e as que digam respeito às suas atribuições."

Portanto, um servidor que opera licitações sem dominar a Lei 14.133/2021 está, em tese, descumprindo um dever estatutário.

Reforçando essa obrigação, o Programa de Governança (PROGOV) do TCE-PR estabeleceu, para o ciclo de 2025, a exigência de comprovação de carga horária mínima de capacitação específica na Nova Lei de Licitações para os agentes atuantes no setor. O não cumprimento desse requisito pode impactar o Índice de Transparência, avaliação de gestão do Município e possível desaprovação de contas a partir de 2026.



O objetivo da capacitação deve ser alinhar o conhecimento teórico com a prática administrativa, criando servidores capazes de atuar como "Elos de Resolução" entre o Setor de Licitações e as Secretarias. É necessário que o Agente de Contratação e sua equipe tenham segurança para:

- a) Auxiliar as pastas na fase preparatória (evitando o "vai e vem" de processos).
- b) Interpretar a necessidade da ponta e traduzi-la em critérios técnicos de julgamento.
- c) Reduzir o tempo de trâmite (celeridade) através da prevenção de erros.

A elaboração imediata do Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) para 2026, focado em oficinas práticas (workshops internos) e cursos de curta duração, cumprindo a exigência do PROGOV e o Art. 195 da Lei 139/02, garantindo que investimento em treinamento retorne aos cofres públicos em forma de processos de compra mais econômicos e seguros.

5. DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO E RECOMENDAÇÕES PRELIMINARES

Com o objetivo de aperfeiçoar a governança das contratações públicas e mitigar os riscos identificados nesta auditoria, a Unidade de Controle Interno apresenta as seguintes recomendações à Alta Administração:

Recomenda-se que a Secretaria de Finanças e Planejamento institua um cronograma rigoroso para a elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) do próximo exercício, garantindo que este instrumento preceda e subsidie a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), alinhando a previsão de recursos às reais necessidades de compra das pastas, conforme preconiza o Acórdão 2.622/2015 do TCU.

Recomenda-se que o Setor de Licitações abandone a prática de estimar custos baseando-se exclusivamente em orçamentos de fornecedores locais, passando a adotar a metodologia da "Cesta de Preços Aceitável" (consultas ao Painel de Preços, Portal Nacional de Contratações Públicas e contratações similares de outros entes), a fim de evitar superestimativas e garantir a justa vantagem nas aquisições.

Recomenda-se que seja elaborado e executado o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) específico para os agentes de contratação e equipes de apoio, priorizando treinamentos práticos sobre a Lei nº 14.133/2021 e o uso do Portal de Compras, em cumprimento ao dever de atualização constante previsto no Estatuto dos Servidores e às diretrizes do PROGOV/TCE-PR.

Recomenda-se que a Administração efetive, designe e capacite um servidor **em caráter de urgência** com perfil técnico-analítico para atuar no suporte direto às Secretarias Requisitantes durante a Fase Preparatória, auxiliando na elaboração de Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e Termos de Referência (TR) mais robustos, reduzindo assim o retrabalho e a devolução de processos por falhas de especificação.

Recomenda-se que seja implementada uma rotina de protocolo formal (físico ou digital) para a entrada de Documentos de Formalização de Demanda (DFD) no Setor de Compras,



permitindo o monitoramento preciso dos tempos de tramitação e a identificação de gargalos entre a data do pedido da Secretaria e a data da publicação do edital.

Recomenda-se que a designação de fiscais de contrato privilegie servidores lotados nos locais de execução do serviço ou entrega do bem, garantindo que o agente responsável pelo ateste da despesa tenha condições materiais de verificar *in loco* a qualidade e a quantidade do objeto contratado.

Recomenda-se que seja instituída a obrigatoriedade de assinatura do "Termo de Ciência e Responsabilidade" por todos os gestores e fiscais de contrato designados, assegurando que estes tenham pleno conhecimento de suas atribuições legais, das cláusulas contratuais e das sanções previstas em caso de omissão no dever de fiscalizar.

Recomenda-se que a Secretaria de Obras apresente, em sede de esclarecimento, os Diários de Obra e Ordens de Serviço referentes aos processos de Sondagem e Topografia citados, a fim de demonstrar documentalmente que a execução física respeitou a lógica técnica de engenharia, independentemente das datas de tramitação dos processos administrativos.

Recomenda-se que a Secretaria de Obras e o Setor de Engenharia instituem, para os novos processos licitatórios, um protocolo de "Pré-Requisitos de Projetos", estabelecendo que a instrução processual para contratação de Sondagem e Projetos Executivos seja condicionada à prévia conclusão e validação do Levantamento Topográfico. O objetivo é garantir que a sequência lógica da engenharia (Topografia > Sondagem > Projeto) seja respeitada documentalmente desde a fase interna da licitação, evitando descompassos entre o contrato e a execução.

Recomenda-se que as Secretarias que elaborem um Calendário Anual de Eventos Fixos (Dia das Crianças, Natal, Páscoa), antecipando os pedidos de compra em no mínimo 90 dias, evitando assim licitações desertas por prazo exíguo e a necessidade de compras diretas emergenciais.

6. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

O presente trabalho de auditoria identificou fragilidades sistêmicas nas contratações do exercício de 2025, concentradas majoritariamente na deficiência da fase preparatória (falta de ETP e pesquisa de preços frágil) e no desalinhamento com o planejamento orçamentário.

Visando o saneamento preventivo dos processos antes da análise do Tribunal de Contas (TCE-PR),

ENCAMINHA-SE este Relatório Preliminar à Secretaria Municipal de Administração para que, no prazo improrrogável de **15 (quinze) dias úteis**:

- a) Apresente **Notas Explicativas** sobre os apontamentos de irregularidade (Achados 01 a 10);
- b) Protocolize **Plano de Ação** com cronograma para implementação das recomendações estruturais (Capacitação e Fluxo de PCA).



UCI - CONTROLE INTERNO DE GUAMIRANGA

A ausência de manifestação no prazo estipulado ensejará a conversão automática dos apontamentos em **Ressalvas ou Irregularidades** no Parecer Final do Controle Interno.

Guamiranga, 16 de janeiro de 2026.

Atenciosamente,

GELISSON MARQUES NEVES
Coordenador de Controle Interno



UCI - CONTROLE INTERNO DE GUAMIRANGA

Memorando Nº 06/2026

Guamiranga, 02 de fevereiro de 2026

De: Unidade Controle Interno

Para: Secretaria de Administração

Assunto: Relatório Final de Auditoria Nº 01/2026. Conformidade das Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021).

INTRODUÇÃO

Em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) de 2026 e às atribuições conferidas pelo Art. 74 da Constituição Federal, a Unidade de Controle Interno realizou auditoria de conformidade nos processos de compras e contratações. O objetivo principal foi verificar a regularidade, economicidade e eficácia dos certames.

O escopo abrangeu a análise documental e amostral de processos de Dispensa, Inexigibilidade e Pregão Eletrônico homologados em 2025. A metodologia baseou-se no confronto entre a situação encontrada e os critérios legais (Lei nº 14.133/21 e Acórdãos do TCE-PR), conforme disposições do Art. 14 da IN UCI 17/2025.

1. VISÃO GERAL

O cenário auditado revelou desafios na transição para a Nova Lei de Licitações, agravados pelo alto volume de trabalho relatado pela gestão. Contudo, observa-se uma postura proativa da Administração após a notificação preliminar, utilizando os apontamentos da auditoria como base para reestruturações hierárquicas e procedimentais necessárias para mitigar os riscos de fracionamento de despesas e ineficiência contratual.

2. ACHADOS E COMENTÁRIOS

A seguir, apresenta-se a consolidação dos achados, considerando a resposta da Secretaria de Administração e a análise técnica desta UCI.



2.1. Estrutura Organizacional e Fase Preparatória (Governança)

Situação Encontrada: Desorganização hierárquica e falhas na descrição de objetos/fracionamento de despesas na fase interna.

Manifestação do Gestor: Informou a designação de um Diretor pela Portaria Nº 27/2025, para o setor de licitações para estabelecer hierarquia e atuar também como Agente de Contratação. Atualizou se a equipe de apoio pela Portaria Nº 29/2025, com servidor exclusivo para a fase preliminar visando estreitar a comunicação com as secretarias e mitigar erros de descrição e fracionamento.

Análise da UCI: As medidas anunciadas atacam a causa raiz do problema (falta de pessoal e hierarquia). A designação de servidor específico para a fase preparatória é uma boa prática que agrega valor à gestão.

Conclusão: SANEADO/EM IMPLEMENTAÇÃO.

2.2. GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

Situação Encontrada: Rotatividade de gestores e fiscalização ineficiente, responsabilidade dos fiscais de contrato, falta de conhecimento técnico da Lei 14133/2021.

Manifestação do Gestor: Designação de gestor de contrato efetivo e de nível superior, visando maior controle devido à complexidade da lei, finalidade de orientar os fiscais sobre suas atuações. Editada nova portaria de nomeação de fiscais e exigência de atuação mais efetiva (Portaria Nº 30/2026)

Análise da UCI: A escolha de servidor efetivo, e com alta capacidade técnica garante a memória técnica e continuidade do serviço público. A medida é adequada.

Conclusão: SANEADO.

2.3. Metodologia de Formação De Preços

Situação Encontrada: Fragilidades na pesquisa de mercado.



UCI - CONTROLE INTERNO DE GUAMIRANGA

Manifestação do Gestor: O setor segue a lei, mas alega que a complexidade de certos objetos dificulta a formação de preços rigorosa.

Análise da UCI: Embora a dificuldade operacional seja reconhecida, a justificativa não elide a necessidade de buscar a "Cesta de Preços Aceitável" (Painel de Preços, contratações similares) para evitar sobrepreço. A complexidade exige *mais* rigor técnico.

Conclusão: **MANTIDA A RECOMENDAÇÃO.** Necessário aprimoramento metodológico.

2.4. PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (PCA) E SAZONALIDADE

Situação Encontrada: Ausência de PCA efetivo e compras intempestivas (sazonais).

Manifestação do Gestor: Admitiu dificuldade operacional anterior, mas informou a expedição de Decreto regulamentar no ano passado. Aceitou a necessidade de aviso prévio para eventos sazonais e se comprometeu a comunicar os secretários.

Análise da Auditoria: O reconhecimento da falha e a existência de norma regulamentadora são passos positivos, mas a efetividade depende da execução prática no próximo ciclo. Pela proporcionalidade da ação e a dificuldade de se medir se houve ou não danos ao erário, pode ser ressalvada.

Conclusão: **RESSALVADA.** Requer monitoramento.

2.5. IMPLEMENTAÇÃO DO BIM (Engenharia)

Situação Encontrada: Ausência de metodologia BIM (Building Information Modeling).

Manifestação do Gestor: Reconhece a importância, mas aponta alto custo de implementação e situação fiscal instável. O setor de engenharia discutirá o método, mas a execução imediata está suspensa.

Análise da UCI: A justificativa baseada na restrição orçamentária e instabilidade fiscal é plausível e aceita neste momento, considerando o princípio da reserva do possível.

Conclusão: **JUSTIFICATIVA ACATADA.** Implementação postergada.

2.6. TERMO DE CIÊNCIA DOS FISCAIS



UCI - CONTROLE INTERNO DE GUAMIRANGA

Situação Encontrada: Ausência de formalização da ciência das atribuições pelos fiscais.

Manifestação do Gestor: Alegou existência de formulário em 2025, mas reconheceu que o documento tratava apenas do recebimento de itens adquiridos, e não das atribuições legais da fiscalização.

Análise da UCI: O documento existente não cumpre a função de dar ciência das responsabilidades (administrativas, civis e penais). A falha persiste, mas a proatividade em rever o formulário atenua a gravidade.

Conclusão: RESSALVA. O procedimento deve ser corrigido.

2.7. CAPACITAÇÃO TÉCNICA

Situação Encontrada: Carência de atualização dos servidores quanto à Lei 14.133/21 sem Plano Anual de Capacitação.

Manifestação do Gestor: Comprovou a inscrição dos servidores do setor em cursos de capacitação técnica, realizados no período de 03/02 a 06/02, com conteúdo específico sobre a formulação de processos licitatórios, mas ainda sendo necessário o plano capacitação.

Análise da UCI: A ação é tempestiva e atende em partes à recomendação de qualificação profissional, cumprindo parcialmente as exigências do PROGOV.

Conclusão: RESSALVA.

Demais situações encontradas, mas não relatadas nesse relatório final devido sua baixa relevância foram sanadas ou respondidas de forma tempestiva.

3. CONCLUSÃO E PARECER OPINATIVO

Após o relatório preliminar (detalhado), nota-se que a Administração Municipal demonstrou alta responsividade e diligência ao acatar as recomendações preliminares, buscando sanar fragilidades críticas de Pessoal (através da capacitação técnica) e de Governança (reestruturação do setor).



UCI - CONTROLE INTERNO DE GUAMIRANGA

Persistem, contudo, oportunidades de melhoria que demandam monitoramento contínuo, especificamente na metodologia de formação de preços e na formalização documental das atribuições dos fiscais.

Diante das evidências e das correções implementadas, esta Unidade de Controle Interno emite parecer pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** dos procedimentos auditados no exercício de 2025.

Ressalta-se, por oportuno, que a presente conclusão se fundamenta em técnicas de auditoria por amostragem e na análise documental dos processos disponibilizados até a presente data.

Este parecer não possui caráter de quitação plena e não inibe a atuação constitucional do Controle Externo. Portanto, a presente manifestação de regularidade (ainda que com ressalvas) não impede que o Tribunal de Contas do Estado (TCE-PR), o Ministério Público ou o Poder Judiciário venham a apontar irregularidades, aplicar sanções ou exigir ressarcimentos sobre os mesmos atos, caso identifiquem vícios ocultos, fatos supervenientes ou adotem interpretação jurídica diversa da aqui exposta.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO E AÇÕES DE MELHORIA

Visando não apenas a correção das inconformidades, mas o aprimoramento contínuo da governança pública, esta Unidade de Controle Interno expede as seguintes deliberações, estruturadas em eixos de atuação:

A) DETERMINAÇÕES

Determina-se que o Setor de Licitações institua, para os próximos certames, a obrigatoriedade da instrução processual com o "Mapa de Formação de Preços" detalhado. Esta medida visa garantir a rastreabilidade, conforme jurisprudência do TCE-PR, devendo o mapa conter colunas específicas que identifiquem a origem de cada valor (Painel de Preços, Contratação Similar, Mídia Especializada ou Fornecedor Local), vedando-se a homologação de processos instruídos exclusivamente com orçamentos de fornecedores, salvo mediante justificativa técnica de inexequibilidade.



UCI - CONTROLE INTERNO DE GUAMIRANGA

Determina-se à Secretaria de Administração a reformulação do formulário de indicação de fiscal, instituindo um novo "Termo de Ciência e Responsabilidade". Este documento não deve limitar-se a um recibo de entrega, mas sim conter cláusulas expressas onde o servidor declara estar ciente do teor do Contrato e do Termo de Referência, bem como de que sua assinatura nas notas fiscais atesta a liquidação da despesa e a entrega real do objeto, sujeitando-o às sanções administrativas, civis e penais em caso de negligência. A nomeação de qualquer fiscal fica condicionada à assinatura prévia deste termo.

B) RECOMENDAÇÕES

Considerando a criação da nova equipe de apoio, recomenda-se a instituição de um "Checklist de Verificação de Demandas em Comum " itens que precisam ser licitados para atender demandas de mais de uma secretaria, a ser preenchido pelas Secretarias Requisitantes periodicamente antes do envio dos autos ao Setor de Compras. O objetivo é evitar o trâmite de processos incompletos e o consequente retrabalho, conferindo-se itens essenciais como a existência de ETP, descrição do objeto sem direcionamento, justificativa da quantidade e previsão no PCA.

Recomenda-se que a Secretaria de Administração publique e divulgue, via Comunicado Interno, um "Calendário de Prazos Limites" para eventos fixos e previsíveis (como Páscoa, Dia das Crianças, Natal e Aniversário do Município). Sugere-se estabelecer um marco temporal de alerta, notificando automaticamente as pastas responsáveis com 90 (noventa) dias de antecedência, medida essencial para evitar a realização de compras diretas emergenciais por falta de planejamento.

Embora saneada a necessidade pontual de treinamento, recomenda-se que o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) preveja a realização de cursos práticos semestrais. Após estes cursos, sugere-se que os próprios servidores repliquem o conhecimento adquirido, fortalecendo a memória técnica do setor e criando uma cultura de aprendizado contínuo.

C) DO MONITORAMENTO (Art. 28 da IN UCI nº 17/2025)

Considerando que existem recomendações pendentes de implementação, solicita-se à Secretaria de Administração que, no exercício de sua discricionariedade administrativa,



UCI - CONTROLE INTERNO DE GUAMIRANGA

elabore o **PLANO DE AÇÃO** definindo os prazos e responsáveis para a execução das medidas propostas, encaminhando-o a esta UCI em até 30 dias para fins de acompanhamento.

Atenciosamente,

GELISSON MARQUES NEVES

Coordenador de Controle Interno