

# RELATÓRIO DE AUDITORIA

AUDITORIA EM AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES

PORTARIA 434/2018-PRES (SEI 0003440-43.2018.6.03.8000)

(PUBLICADA NO DJE 021 DE 12 DE FEVEREIRO DE 2019)

## SUMÁRIO

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| 1. INTRODUÇÃO .....                               | 3  |
| 2. ESCOPO/OBJETIVOS DA AUDITORIA .....            | 3  |
| 3. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E LIMITAÇÕES .....     | 4  |
| 4. POSSÍVEIS BENEFÍCIOS ESPERADOS .....           | 4  |
| 5. RELATÓRIO DETALHADO E PRINCIPAIS ACHADOS ..... | 5  |
| 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....               | 10 |



## 1. INTRODUÇÃO

Em cumprimento ao que determina o Plano Anual de Auditoria (PAA), consoante o Procedimento Administrativo SEI 0003440-43.2018.6.03.8000, aprovado pela Portaria Presidência Nº 434/2018 TRE-AP/PRES/CCI/SEAUD, foram realizados exames de auditoria no processo de aquisições e contratações, tendo por objetivo avaliar a existência e a qualidade dos controles internos.

Para isso, adotou-se como referência para construção das questões de auditoria, o documento RCA - Riscos e Controles nas Aquisições do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>1</sup>, o qual se propõe a ajudar os gestores públicos a identificar riscos e implantar controles com a finalidade de melhorar o processo de aquisições.

## 2. ESCOPO/OBJETIVOS DA AUDITORIA

Para o alcance dos objetivos propostos, esta auditoria foi realizada por meio do mapeamento das fases dos processos de aquisições e contratações, com o intuito de identificar controles internos chaves, os quais foram objeto da aplicação de procedimentos de testes de auditoria, de forma a averiguar a efetividade desses controles em relação à resposta aos riscos associados.

O período de realização da auditoria compreendeu 1º/8/2018 a 30/11/2019 e o processo sob avaliação se iniciou com o planejamento das contratações e o encerramento dos contratos e recebimento dos bens/materiais adquiridos.

Foram avaliados os processos dos exercícios 2018 e 2019, mediante amostragem estatística.

---

<sup>1</sup> <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnline.htm>



Este trabalho de auditoria teve por objetivo avaliar se:

- a. o sistema de controle interno dos processos de aquisições e contratações é efetivo como resposta aos riscos inerentes ao processo avaliado e é capaz de mitigar o risco de fraude e corrupção;
- b. as normas e procedimentos adotados são eficientes e eficazes para assegurar o adequado planejamento das aquisições e contratações;
- c. o processo de aquisições e contratações garante a economicidade;
- d. os resultados alcançados condizem com a missão institucional do TRE-AP

### 3. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E LIMITAÇÕES

Esta auditoria se utilizou das seguintes técnicas:

- ✓ Entrevista junto aos gestores da área auditada;
- ✓ Exame documental da amostra de processos de aquisições e contratações e
- ✓ Questionário junto aos gestores da área auditada.

### 4. POSSÍVEIS BENEFÍCIOS ESPERADOS

1. Aperfeiçoamento dos controles relativos à gestão de aquisições e contratações;
2. Levantamento de informações para inserção no relatório de auditoria, peça integrante da apresentação das contas – 2019 a ser enviado ao TCU por ocasião da apresentação das contas no próximo exercício;



3. Fornecimento de informações para subsídio de tomada de decisão pela Administração;
4. Redução de riscos relacionados à gestão de aquisições e contratações;
5. Aperfeiçoamento da gestão de governança e gestão de riscos.

## 5. RELATÓRIO DETALHADO E PRINCIPAIS ACHADOS<sup>2</sup>

Entre agosto de 2018 e agosto de 2019 procedeu-se ao planejamento da auditoria com a definição do objetivo, escopo, questões e procedimentos. O prazo foi dilatado por conta do período eleitoral, conforme Despacho nº 23107 / 2018 - TRE-AP/PRES/DG/SÃO (ID 0311592)

Entre setembro e novembro, foram aplicados os testes e exames.

Em novembro, houve diligência, a partir da matriz de achados com as consequentes respostas dos gestores.

Diante dos testes e exames aplicados e das informações obtidas junto à Secretaria de Administração e Orçamento, enumeramos os principais achados:

- 1) Ausência de acompanhamento/avaliação do plano de aquisições.

**Critério:** art. 5º da portaria nº 318/2016 TRE-AP

**Evidência:** Há apresentação de relatórios, contudo em período superior à trimestralidade definida nas normas, e esses relatórios não são avaliados, conforme se evidenciou nas atas das reuniões.

Processo SEI: [0003215-23.2018.6.03.8000](#), ID [0364700](#), [0370321](#), [0373783](#), [0378337](#), [0393537](#), [0394672](#), [0407310](#)

---

<sup>2</sup> Apresentar os riscos associados aos fatos constatados



**Causa:** Falta da cultura de avaliação por parte do Comitê Gestor, por entender ser tarefa exclusiva das unidades responsáveis pela operacionalização do plano.

**Efeito:** Potencial não alcance das metas estabelecidas no plano de aquisições.

2) Ausência de norma que defina atribuição para os diversos atores necessários ao correto julgamento da licitação, incluindo, pelo menos, o pregoeiro, representante do beneficiário, do especialista, do administrativo e da assessoria jurídica.

**Critério:** Instrução Normativa nº 04, de 12 de novembro de 2010, arts. 9, § 3º, 22 e 23.

**Evidência:** A CSG (0397520) respondeu que a IN 5/2017-MPDG traz as atribuições dos atores do processo licitatório, a saber, art. 36 (assessoria jurídica), art. 21, I, art. 29, §2º (representante do beneficiário/setor requisitante), art. 22 (equipe de planejamento), art. 23 (especialista), Anexo VIII (fiscalização técnica e administrativa); A CMP/SMAT (0403123 e 0403159) informou os seguintes instrumentos legais/normativos, sem apontar dispositivos: Lei nº 8.666/93; Lei nº 10.520/2002 e Decreto nº 10.024/2019;

**Causa:** Entendimento dos gestores, de que a IN 5/2017, Lei nº 8.666/93; Lei nº 10.520/2002 e Decreto nº 10.024/2019 contêm atribuição para os diversos atores necessários ao correto julgamento da licitação.

**Efeito:** Responsável pela seleção do fornecedor (tipicamente o pregoeiro) não detém as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade (e.g., conhecimentos técnicos do objeto, conhecimentos jurídicos aprofundados), levando à aceitação ou à recusa de propostas em desacordo com o edital, com consequente contratação de objeto que não atende à necessidade que originou a contratação ou interrupção do processo de contratação (e.g., mandado de segurança no poder judiciário, determinação dos órgãos de controle).



Resposta do gestor: por meio do despacho ID 0409895, a SELIC informou que é provável que nenhum servidor do quadro deste Tribunal seja capaz de cumprir a exigência de deter competência multidisciplinar para julgar proposta levando à aceitação ou à recusa conforme regramento de edital.

Certamente, dentre os que tem formação de pregoeiro (requisito legal para funcionar nessa condição) ninguém possui tal condição nesta Corte. Também não encontrei em qualquer normativo jurídico, o requisito “Competência Multidisciplinar” como essencial para exercer a função de Pregoeiro. Entretanto é fato e de praxe, que os Pregoeiros desta Corte, na oportunidade de análise das propostas e documentos de habilitação de objeto específico, sempre atuam com base em manifestações das áreas técnicas competentes e isso fica devidamente registrado em toda ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE PREGÃO, documento que representa o testemunho escrito, a certificação legal dos eventos ocorridos durante o certame.

Não houve resposta dos outros setores SMAT e CMP.

**Análise da Equipe de Auditoria:** Resposta do gestor confirma a necessidade de estabelecer formalmente, os papéis de responsabilidade de diversos setores na fase de julgamento das propostas. Ademais, os dispositivos legais e normativos citados estabelecem competências gerais dentro do processo de aquisições, mas não específicas quanto ao momento do julgamento das propostas. Em exames aos processos, verificou-se que há participação de diversos setores, conforme suas competências, no julgamento das propostas, contudo, constitui-se prática, mas sem norma que estabeleça exigência.

**3)** Ausência de processo de trabalho formalizado.

**Critério:** ISO. International Organization for Standardization. ISO 9001

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. • Art. 115



BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.610/2013-TCU-Plenário. 9.1, 9.2

BRASIL. Tribunal de contas da União. Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0, p 231

**Evidência:** Na fase de planejamento da auditoria, evidenciou-se ausência de processos de trabalhos de aquisições e contratações formalizados. A equipe de auditoria produziu os seguintes diagramas, validados pelo gestor, conforme despacho ID 0310372:

Diagrama do metaprocesso de contratações - [0310364](#);

Diagrama da fase de planejamento das contratações - [0310365](#);

Diagrama da fase externa - [0310366](#);

Diagrama da fase de gestão do contrato - [0310368](#)

**Causa:** Falta de cultura e conhecimento dos gestores para mapeamento de processos.

**Efeito:** Alto risco nas atividades de planejamento, seleção de fornecedores, fiscalização e gestão de contratos, por conta da falta de definição clara de papéis e responsabilidades.

Resposta do gestor CSG (ID 0410548): Tendo em vista os mapeamentos validados pelo gestor (0310372) referente a contratações (0310364), fase de planejamento das contratações (0310365), fase externa (0310366), fase de gestão do contrato (0310368), informou que há processos de trabalho formalizado, com as etapas exigidas, indicando, inclusive, processo com as atividades alinhadas com o mapeamento.

**Análise da Equipe de Auditoria:** Considerando que os gestores validaram os diagramas elaborados pela equipe de auditoria, entendemos que o achado foi sanado, restando publicação, com vistas a dar ampla divulgação e transparência.

Considerando que a Seção de Acompanhamento e Orientação da Gestão – SAOG emite parecer na fase interna e externa dos processos licitatórios, a equipe de auditoria

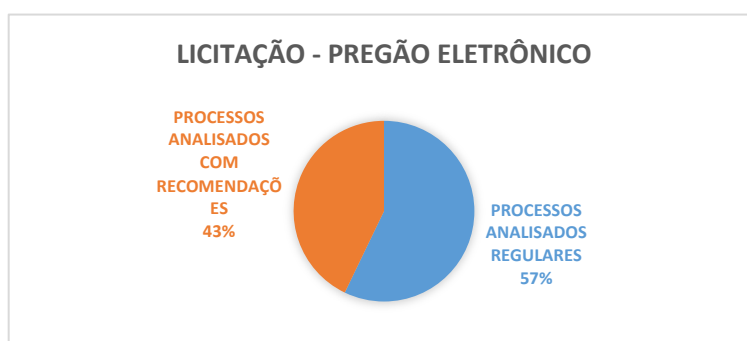


examinou o conteúdo das recomendações e orientações durante o exercício de 2019, com a finalidade de verificar as falhas mais recorrentes identificadas pela SAOG.

Durante o exercício foram 42 processos analisados, conforme tabela a seguir:

**Tabela 1: Processos analisados pela SAOG entre 01/01/2019 à 04/12/2019**

| TIPO DE ANÁLISE               | PROCESSOS ANALISADOS |                   |       |
|-------------------------------|----------------------|-------------------|-------|
|                               | REGULARES            | COM RECOMENDAÇÕES | TOTAL |
| Licitação - Pregão Eletrônico | 24                   | 18                | 42    |



**Gráfico 1: Processos analisados pela SAOG entre 01/01/2019 e 04/12/2019**

Do total de 42 processos analisados até 04/12/2019, 18 desses processos, cerca de 43% do total, houve recomendações feitas pela SAOG. A seguir enumeramos as recomendações mais recorrentes:

- Corrija as planilhas de custos;
- Elabore termo de referência prevendo a definição dos métodos, a estratégia de suprimento/entrega, o valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, de forma clara, concisa e objetiva;
- Junte aos Estudos Técnicos Preliminar o orçamento estimado;
- Observe a necessidade de constar no Edital/Termo de Referência a indicação do Tipo de Licitação - Menor Preço por item no caso de Licitação - modalidade Registro de Preço;
- Observe se a planilha orçamentária está de acordo com a média de preços obtida por meio das cotações juntadas aos autos; e



- f) Que os setores que elaboram Termo de Referência observem a necessidade de indicar no Termo de Referência que o bem/serviço é natureza comum, quando a modalidade licitatória for Pregão Eletrônico.

## 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os controles instituídos pela SAO para mitigar os riscos do processo de gestão de aquisições e contratações são suficientes e adequados, restando pontos a serem aperfeiçoados. Desta forma, sugerimos as seguintes ações, com vistas a sanar impropriedades e melhorar a gestão do processo auditado:

- 1) Adotar o acompanhamento/avaliação efetivo do plano de aquisições (achado 01);
- 2) Implantar norma que defina atribuição para os diversos atores necessários ao correto julgamento da licitação, incluindo, pelo menos, o pregoeiro, representante do beneficiário, do especialista, do administrativo e da assessoria jurídica (achado 02);
- 3) Publicar na intranet – área da SAO, dos diagramas validados pelos gestores 0310364, 0310365, 0310366 e 0310368 (achado 03).
- 4) Promover treinamento sobre elaboração de planilhas de custos aos servidores das unidades demandantes, além de conteúdo que minimize os erros apontados pela SAOG durante o exercício;
- 5) Que se adote sistemática de revisão dos atos na fase interna, garantindo:
  - a) Conformidade da planilha de custos;
  - b) Adequação do termo de referência quanto à definição dos métodos, a estratégia de suprimento/entrega, o valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, de forma clara, concisa e objetiva;
  - c) Orçamento estimado alinhado aos estudos técnicos;
  - d) Indicação do Tipo de Licitação no Edital/Termo de Referência - Menor Preço por item no caso de Licitação - modalidade Registro de Preço;



- e) Conformidade da planilha orçamentária com a média de preços obtida por meio das cotações juntadas aos autos;
- f) Indicação no Termo de Referência de que o bem/serviço é de natureza comum, quando a modalidade licitatória for Pregão Eletrônico.

É o relatório. À apreciação superior.

Macapá-AP, 13 de dezembro de 2019.

Equipe de auditoria

Moisés Silva Campos  
Chefe da Seção de Auditoria

Anderson Martins Mirabile  
Assistente

Paulo Felipe Motta dos Santos de Oliveira  
Estagiário

Revisão em 14 de dezembro de 2019.

Francisco das Chagas Silva Barros  
Coordenador de Controle Interno