



**TIPO DE AUDITORIA:** Auditoria de Regularidade

**OBJETO:** Sistema de Registro de Preço

**SETOR AUDITADO:** PROAD/DEPAG

**RELATÓRIO N°:** 2019006

**AUDITORES:** Davi de Araújo Sampaio (Coordenador) e Thaise Lamara Almeida Carvalho

**RECURSOS AUDITADOS:** R\$ 30.473.144,00 (trinta milhões, quatrocentos e setenta e três mil e cento e quarenta e quatro reais)

**PERÍODO:** novembro e dezembro de 2019

**ORDEM DE SERVIÇO:** 006/2019

**1. OBJETIVO** – Executar a auditoria no procedimento de adesão a Ata de Registro de Preços, originada do processo 23125.xxxxxx/2018-42.

**2. ESCOPO** – Examinar os procedimentos das adesões realizadas referentes aos sessenta primeiros itens da Ata de Registro de Preços n° 01/2019, resultante do Pregão Eletrônico n° 27/2018, formalizado no processo administrativo interno n° 23125.xxxxxx/2018-42 quanto à legalidade e com o que dispõe a sua regulamentação (Decreto n° 7892/2013).

**3. CRITÉRIO DE ANÁLISE** – Para realizar esta auditoria utilizou como critério a análise técnica, operacional e de conformidade. Na análise recorreu-se às técnicas e procedimentos que permitem a formação fundamentada de opinião por parte do sistema de auditoria, conforme preceitua a legislação.

#### **4. INFORMAÇÕES PRÉVIAS**

Por meio do Memorando Eletrônico n° 152/2019, de 11/10/2019, a PROAD solicitou que fosse auditado a regularidade dos trâmites administrativos do processo n° 23125.xxxxxx/2018-42, desde a sua origem até as autorizações de adesão da ata. Porém, a PROAD não apresentou motivação clara quanto à solicitação, formulando apenas pedido genérico. Cabe destacar que a auditoria trabalha com seu planejamento anual, aprovado por colegiado e homologado pela Controladoria Geral da União, não ensejando, portanto, alteração deste por motivos que não sejam de ordem maior.

Apesar da ausência de motivação, a Audint requisitou por meio da Solicitação de Auditoria n° 06/2019, de 16/10/19, os documentos para análise preliminar da solicitação da PROAD, respondendo esta por meio do Memorando Eletrônico n° 155/2019, de 24/10/2019, que esse

processo pode ser acessado eletronicamente. Na análise da auditoria, o que pode ser visualizado diz respeito apenas a processo licitatório, o que seria insuficiente para a apuração, sendo assim, a Auditoria enviou novo memorando requisitando o restante dos documentos solicitados na SA, como o processo de acompanhamento e de pagamento.

A PROAD, ainda no Memorando nº 155/2019, cita a abertura do processo nº 23125.xxxxxx/2019-87 de apuração de irregularidades. A auditoria visualizou esse processo e entendeu que se fazia necessário uma análise mais profunda dos fatos descritos. Em virtude disso, iniciou uma apuração, substituindo os trabalhos previstos.

Abaixo um quadro com resumo das informações acerca da Ata auditada:

<b>DADOS DA ATA REGISTRO Nº. 001/2019</b>	
<b>ÓRGÃO GERENCIADOR</b>	FUNDAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
<b>PREGÃO ELETRÔNICO /PROCESSO ADMINISTRATIVO</b>	Nº. 27/2018 23125.xxxxxx/2018-42
<b>EMPRESA VENCEDORA</b>	CNPJ: xx.368.875/0001-xx
<b>VALOR</b>	R\$ 30.473.144,00
<b>ÓRGÃO PARTICIPANTES</b>	UASG: 927119
	UASG: 154080
	UASG: 154040
	UASG: 154039
	UASG: 155061
	UASG: 158138
	UASG: 155890
	UASG: 158469
	UASG: 114604
UASG: 160163	

## **5. DA ANÁLISE DO PROCESSO DE APURAÇÃO**

Através da análise do processo de apuração nº 23125.xxxxxx/2019-87, protocolado pela PROAD. No processo a pró-reitoria cita que foi levantada a possibilidade de irregularidades e como medida cautelar, determinou a suspensão de novas autorizações referentes ao processo, até que a Auditoria Interna finalize a análise solicitada. A empresa de CNPJ nº xxx.688.750/0001-xx interessada no processo solicitou a análise jurídica da Procuradoria Jurídica da Unifap – PROJUR a sobre a legalidade do ato de suspender temporariamente as adesões à ata de registro de preços.

A Procuradoria Jurídica da Unifap se posicionou afirmando no parecer junto ao processo na ordem nº 4, que é imprescindível que a PROAD anexe aos autos os seguintes documentos:

- Decisão motivada da PROAD para suspensão temporária das adesões à ata de registro de preços. Caso referido documento não exista, solicita-se que sejam expostos claramente os motivos e fundamentos para a decisão tomada, visto que a única informação que se tem nos autos é a informação genérica de que "foi levantada a possibilidade de irregularidades nos tramites administrativos desde a sua origem até as autorizações de adesão de ata encaminhadas por diversas empresas à UNIFAP". É imprescindível que a PROAD informe quais as irregularidades detectadas e que fundamentaram a decisão;
- Documento encaminhado pela PROAD à empresa CNPJ nº xxx.688.750/0001-xx Indústria e Comércio de Móveis LTDA notificando a empresa acerca da suspensão temporária das adesões à ata de registro de preço;
- Documento de resposta da Auditoria Interna, visto que, em tese, já houve o transcurso do prazo de 10 dias fixado (o memorando n. 152/2019 foi encaminhado em 11/10/2019, conforme informação da PROAD);
- Informação acerca de eventuais denúncias que tenham sido feitas à Corregedoria da UNIFAP acerca da questão;
- Outras informações que entender relevantes acerca da questão.

Antes de adentrar ao que diz respeito a estes itens, cumpre ressaltar a resposta desta Auditoria quanto à solicitação de apuração e a resposta exarada na Nota de Auditoria nº 01/2019, anexa a este relatório. No qual resumidamente cita que acerca da solicitação de demanda externa e as linhas de defesa da gestão no controle administrativo no serviço público, a IN SFCI nº 03, de 2017, dispõe que:

#### **Primeira linha de defesa**

8. A primeira linha de defesa é responsável por identificar, avaliar, controlar e mitigar os riscos, guiando o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos destinados a garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e objetivos da organização.

9. A primeira linha de defesa contempla os controles primários, que devem ser instituídos e mantidos pelos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas durante a execução de atividades e tarefas, no âmbito de seus macroprocessos finalísticos e de apoio.

Segunda linha de defesa. (...)

#### **Segunda linha de defesa**

11. As instâncias de segunda linha de defesa estão situadas ao nível da gestão e objetivam assegurar que as atividades realizadas pela primeira linha sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada.

12. Essas instâncias são destinadas a apoiar o desenvolvimento dos controles internos da gestão e realizar atividades de supervisão e de monitoramento das atividades desenvolvidas no âmbito da primeira linha de defesa, que incluem gerenciamento de riscos, conformidade, verificação de qualidade, controle financeiro, orientação e treinamento.

Acerca do papel da Auditoria Interna, esta se situa na terceira linha de defesa, que presta serviços de avaliação e de consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e de objetividade. Sendo esta uma unidade independente, mesmo no que diz respeito à consultoria e assessoria. Importante destacar o que diz respeito a IN SFCI nº 03, de 2017:

18. Por natureza, os serviços de consultoria representam atividades de assessoria e aconselhamento, realizados a partir da solicitação específica dos gestores públicos. Os serviços de consultoria devem abordar assuntos estratégicos da gestão, como os

processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos e ser condizentes com os valores, as estratégias e os objetivos da Unidade Auditada. **Ao prestar serviços de consultoria, a UAIG não deve assumir qualquer responsabilidade que seja da Administração.**

Conforme visto, cabem à primeira e à segunda linha as defesas iniciais de seus processos, no que tange identificar, controlar e mitigar os riscos. A Auditoria Interna da Universidade Federal do Amapá reconheceu seu papel e importância no controle interno administrativo, porém, ressalta que não deve ser suprimido a responsabilidade e o papel de outras instâncias de defesa.

Deste modo, e após a leitura e análise dos demais documentos constantes no processo, a auditoria extraordinariamente incluiu no seu planejamento anual a apuração, uma vez que apenas nesse processo a PROAD apresentou elementos que pudessem substanciar essa tomada de decisão.

## **6. DAS EVIDÊNCIAS E SUSPENSÃO DA ADESÃO DAS ATAS DE REGISTRO DE PREÇO**

Os exames consistiram na verificação dos procedimentos conforme ditames legais, principalmente a Lei Geral de Licitações nº 8.666/1993 e o Decreto nº 7.892/2013 que regulamenta o Sistema de Registro de Preços. A instituição não possui normatização interna a servir como parâmetro para o fluxo procedimental da aquisição dos bens mobiliários.

Os auditores verificaram o relato expedido pelo diretor do DEPAG, de ordem nº 07 no processo, em anexo a este relatório, o qual é importante destacar o seguinte trecho:

Relato: Em meados do dia 08/10/2019 o servidor CPF xxx.220.012-xx me procurou para narrar algumas suspeitas de irregularidades que ele tinha contra o servidor CPF xxx.877.752-xx, a quem ele havia sucedido na Chefia da Divisão de Materiais, do Depag. Ele contou ter achado suspeita a atitude do servidor CPF xxx.877.752-xx que, aguardou o Diretor na época, CPF xxx.925.862-xx, sair de férias para autorizar adesões a atas, quando estas adesões estavam suspensas, em acordo de toda equipe, exatamente por estas suspeitas.

Este servidor CPF xxx.877.752-xx, foi redistribuído, como consta no diário oficial do dia 13/09/2019. O servidor CPF xxx.220.012-xx narrou que, mesmo o CPF xxx.877.752-xx, já tendo sido redistribuído e fora da Unifap, ele, que ainda manteve os acessos, entrou no sistema para autorizar as atas e com diferença de 3 ou 4 minutos do momento da inserção do pedido pela entidade e a autorização. CPF xxx.220.012-xx também informou naquele momento o CPF xxx.877.752-xx já não tinha mais acesso aos sistemas para autorizar adesões a atas.

Esses fatos reforçaram mais ainda a suspeita do servidor CPF xxx.220.012-xx sobre ilegalidades nessa adesões às atas. Ao me narrar essas histórias, ele questionou se eu concordava que ele fizesse uma denúncia sobre essas suspeitas - eu asseverei que sim. Ele me informou, no outro dia, que havia feito a denúncia na Corregedoria.

Conforme me foi narrado, houve suspeitas sobre o comportamento do servidor CPF xxx.877.752-xx, e estas se intensificaram quando, mesmo depois de ter sido redistribuído, acessou o sistema Comprasnet, utilizado para gestão de atas, e aprovou adesões. Esse fato foi comprovado em consulta aos sistemas: publicação da redistribuição no diário oficial em 13/09/2019, documento de ordem nº 11; comprovação de análise da ata no Comprasnet efetuado pelo servidor, documento de ordem nº 12; e a confirmação de que o CPF registrado no sistema é mesmo do servidor, documento de ordem nº 13.

Diante dessas suspeitas, a PROAD suspendeu a adesão de novas atas de registro de preço referente ao Pregão Eletrônico nº 27/2018 e informou as motivações que culminaram na decisão no ofício nº 130/2019, até que se concluísse a apuração.

Acerca da suspensão, a Audint na sua Nota de Auditoria nº 01/2019 já havia se posicionado, citando o papel da primeira e segunda linhas de defesa e o princípio da autotutela, que estabelece que a Administração Pública possui o poder-dever de controlar os próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos. Assim, a Administração pode fazê-lo diretamente. Esse princípio possui previsão em duas súmulas do STF, a 346, que estabelece que “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”, e a 473, que dispõe o seguinte:

Súmula nº 473:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Quanto à discricionariedade, o Decreto nº 7.892/2013 diz respeito à opção do órgão gerenciador de aceitação ou não, mediante sua anuência:

**Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.**

No mesmo sentido, a Procuradoria Jurídica da Unifap se manifestou em seu parecer de ordem nº 23, citando:

13- Agora, para além desses casos, os quais são extraídos do regramento previsto no Decreto nº 7.892/2013, não se descartam circunstâncias em que, sopesadas razões de conveniência e oportunidade, possa o órgão gerenciador, justificadamente, negar o pedido de adesão.

14- Entende-se que, por questões supervenientes, como a ocorrente nos presentes autos, a Administração que esteja sem a disponibilidade de pessoal necessária a amparar e acompanhar novos pedidos de adesão, pode indeferir novos pedidos de adesão.

15- Ademais, entende-se que a UNIFAP, dentro do seu poder de cautela, pode, mesmo que em apenas uma hipótese de irregularidade, como no caso presente, suspender as adesões.

16- O artigo 45 da lei 9.784/99 positivou o poder geral de cautela de forma genérica na esfera administrativa, da seguinte forma:

**Art. 45.** Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.

Deste modo, a auditoria em análise ao processo de apuração se posiciona alinhado com a Procuradoria Jurídica da Unifap, entendendo no caso concreto, apresentado indícios razoáveis de

possibilidade de prejuízo a administração pública que as adesões as atas referentes a este processo sejam suspensas.

Em face das suspeitas das adesões da Ata de Registro de Preço nº. 01/2019 autorizadas pelo servidor realizou-se um levantamento documental acerca da redistribuição e das adesões. O processo administrativo nº 23422.xxxxxx/2019-83 que formaliza a redistribuição do servidor suspeito atesta que esse foi redistribuído no dia **13.09.2019**, conforme Portaria nº xx de setembro de 2019 do Diário Oficial da União. Entretanto, durante a análise no SIASGNET foi constatado que o servidor autorizou adesões da Ata supracitada em **18.09.2019**, data que já havia sido removido dessa Instituição, conforme tabela abaixo (anexo apuração das adesões no SIASGNET):

<b>ADESÕES AUTORIZADAS PELO SERVIDOR DE CPF XXX.877.752-XX</b>			
<b>UASG</b>	<b>ITEM DA ATA</b>	<b>DATA</b>	<b>QUANTIDADE DE ITENS SOLICITADOS</b>
160342	3	18/09/19	5
90009	13	18/09/19	50
90009	17	18/09/19	15
90009	19	18/09/19	50
90009	25	18/09/19	10
160195	59	18/09/19	2
160195	60	18/09/19	2

Diante disso, fica evidente que o servidor suspeito não tinha mais competência para autorizar as adesões referidas na tabela acima. Outrossim, foi constatado que o servidor em questão foi dispensado da chefia da DIMAT em 08.08.2019, conforme Portaria nº xxxx/2019 (anexa a esse relatório), todavia, continuou autorizando adesões após essa data. A propósito, durante os exames verificou-se que o servidor suspeito possui até o presente momento *status* de gestor vinculado do SIASGNET, bem como outros servidores que não estão mais lotados na Pró-reitoria de Administração – PROAD e até mesmo nessa Instituição (anexo de gestores do SIASGNET).

Nesse sentido, a Audint entende-se que o acesso ao SIASGNET exige cautela e responsabilidade, sendo de boa prática a restrição aos que realmente possuem competência, atribuições e responsabilidade definidas.

## 7. DA SUSPEIÇÃO DOS ATOS RELATIVOS AO PROCESSO LICITATÓRIO

Diante dos indícios levantados no processo de apuração, cumpre a auditoria verificar os atos realizados pelo servidor suspeito no processo licitatório que derivou a ata, uma vez que estes atos estariam igualmente em caso de suspeição. Abaixo as ações no processo licitatório que derivaram da Divisão de Materiais – DIMAT, vinculada ao DEPAG:

PROCESSO LICITATÓRIO	
SETOR DE ORIGEM	AÇÃO
DIMAT	RELATÓRIO DOS ITENS COM REQUISIÇÕES
DIMAT	CATALOGO DE ESPECIFICAÇÃO DE IMOBILIÁRIO
DIMAT	ESTUDO PRELIMINAR
DIMAT	GERENCIAMENTO DE RISCO
DIMAT	PLANILHA DE COTAÇÕES
DIMAT	INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇO
DIMAT	MINUTA DO EDITAL
DIMAT	RESPOSTA AS RECOMENDAÇÕES DA PROJUR

Toda a fase preparatória do processo licitatório, com exceção da homologação do Termo de Referência e realização do Pregão foi conduzida pela DIMAT, sendo todos os documentos listados na tabela acima assinados senão diretamente pelo servidor suspeito, anexados ao processo pela DIMAT, que na época era chefe da Divisão, conforme portaria anexa (Portaria nº xxxx/2018).

No caso em tela, o servidor suspeito geriu quase que todas as subfases do processo licitatório preparatório, atuando como requisitante (encarregado de elaborar o termo de referência) e ainda responsável pela definição do objeto, pesquisa (estimativa) de preço, a minuta do edital de licitação, respondeu questionamentos do parecer jurídico e conforme sinalizado nesse relatório, autorizou as adesões da ata. Ainda, o servidor suspeito fazia parte da comissão de licitação, como um dos membros da equipe de apoio ao pregoeiro do Pregão que resultou na Ata de Registro de Preço auditada (Portaria nº xxxx/2018).

Dessa forma, insere-se que todo processo licitatório, com exceção do parecer jurídico, autorização e homologação do Pregão foram conduzidos ou apoiados pelo servidor suspeito. Nesse sentido, é válido lembrar acerca da segregação de funções que deve perpassar por todo o processo de execução das despesas públicas. A segregação de funções se configura com um dos princípios basilares do controle interno. Segundo o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001, p. 67-68), na aplicação da segregação de funções a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

Em simetria com as exposições supracitadas, ressalta-se os Acórdãos do Tribunal de Contas da União:

Acórdão nº 5.615/2008-TCU-2ª Câmara, salienta que o princípio da segregação de funções: 1.7.1. [...] consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.

Acórdão nº 3.031/2008-TCU-1ª Câmara: 1.6 [...] permitir que um mesmo servidor execute todas as etapas da despesa, [isto é] as funções de autorização, aprovação de operações, execução, controle e contabilização

**Acórdão nº 2.507/2007-TCU-Plenário 5.2 [...] as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas.**

Acórdão nº 409/2007 - TCU 1ª Câmara e Acórdão nº 611/2008 -TCU 1ª Câmara: A segregação é ferramenta para otimizar e gerar eficiência administrativa.

Acórdão TCU nº 4.885/2009 - 2ª Câmara: Devem ser segregadas as atividades de requisição, autorização, utilização e controle.

Acórdão TCU nº 5.615/2008 2ª Câmara : Promover a separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.

**Evitar que responsáveis por comissões de licitações sejam também responsáveis pelas áreas de suprimento envolvidas. (Acórdãos TCU nº 1.449/2007 e nº 2.446/2007 - 1ª Câmara).**

Acórdão TCU nº 70/2008 - 2ª Câmara : Observar o princípio da Segregação de Funções na execução de seus atos administrativos, principalmente no tocante à conformidade de suporte documental, em cumprimento ao disposto na IN Conjunta STN/SFC nº 04/00 (DOU de 11.05.2000), com as alterações da IN Conjunta STN/SFC nº 02/00 (DOU de 27.04.2000) (Sic) (item 4.2.12, TC-013.001/2006-4, Acórdão TCU nº 70/2008 - 2ª Câmara).

Acórdão nº 747/2013-TCU-Plenário: 9.1.5. promova a segregação de funções, quando da realização dos processos de aquisição de bens e serviços, em observância às boas práticas administrativas e ao fortalecimento de seus controles internos, de forma a evitar que a pessoa responsável pela solicitação participe da condução do processo licitatório, integrando comissões de licitações ou equipes de apoio nos pregões.

Ademais, verificou-se durante as análises que o servidor suspeito já havia atuado em outras Atas de Registro de Preço que resultaram nos processos de pagamentos: 23125.xxxxxx/2019-13, 23125.xxxxxx/2019-46, 23125.xxxxxx/2019-82 e 23125.xxxxxx/2019-21. Todos esses processos aderiram a Ata nº 09/2018, derivadas do Pregão nº 15/2017 realizado pela UASG 160525, que tinha como fornecedora a empresa CNPJ nº xxx.688.750.001-xx.

Cabe ressaltar que a DIMAT não tem responsabilidades definidas, existência de manuais de rotinas e procedimento, o que prejudica a segregação de funções e aderência a diretrizes e normas legais, fazendo com que informações e condução de processos fiquem polarizadas em um servidor.

## 8. DO CONTROLE INTERNO ADMINISTRATIVO NAS ADESÕES DE ATAS

A auditoria analisou ainda o controle interno administrativo das unidades responsáveis pela adesão das atas. O Decreto nº 7.892/2013 que regulamenta o Sistema de Registro de Preços dispõem acerca da adesão das atas:

Art. 22. **Desde que devidamente justificada a vantagem**, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, **mediante anuência do órgão gerenciador**.

§ 1º-A A manifestação do órgão gerenciador de que trata o § 1º fica condicionada à realização de **estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade** para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§ 1º-B O estudo de que trata o § 1º-A, após aprovação pelo órgão gerenciador, **será divulgado no Portal de Compras do Governo federal**.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, **optar pela aceitação ou não do fornecimento** decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

No que diz respeito ao Decreto, a Audint por meio do Memorando nº 129/2019 e respondido pelo DEPAG através do Memorando nº 76/2019, elaborou os seguintes questionamentos e obtidas as seguintes respostas:

**- Como é feito o controle e a análise dos estudos que demonstrem a eficiência, viabilidade e economicidade? Estes são analisados e armazenados pela unidade gestora? Qual o Fluxo deste trabalho?**

Informamos que, devido as próprias limitações do Sistema Comprasnet, que não vincula a liberação de adesão a atas ao recebimento do Estudo de Viabilidade, até então estes não eram exigidos por este Departamento para aceitação a adesões a nossas atas. Esta informação foi apurada em conversas com a equipe da Dimat, que era responsável por aceitar as adesões no Comprasnet.

No entanto, ao tomar conhecimento desta exigência legal, tomamos a decisão em que atualmente só iremos aceitar adesão a alguma ata da Unifap se for apresentado o Estudo de Viabilidade. Este estudo deverá ser encaminhado via e-mail (depag.unifap@gmail.com) e posteriormente poderá ser liberada a adesão.

Ressaltamos as diversas dificuldades que se apresentam para avaliação da devida adequação destes Estudos de Viabilidade, pois o fato de conter informações técnicas e a falta de parâmetros para medição de viabilidade, faz com que a apresentação do Estudo seja o ato suficiente para aceitarmos as adesões. Destacamos também o aumento do fluxo de trabalho que daria fazer essa análise em contraste com a falta de equipe com essa qualificação específica.

**- Como é feito o controle quanto aos limites de quantitativos nas adesões? (tanto nos limites das adesões unitárias, quanto nos limites totais) Qual o fluxo deste trabalho?**

Os limites totais são controlados pelo próprio Sistema Comprasnet, pois são calculados com base na quantidade licitada. Quando do conhecimento do Comprasnet, foi informado que o sistema controlava todas as variáveis.

Contudo, na última semana detectamos que as adesões unitárias, que são legalmente limitadas por Unidade solicitante, não era controlada pelo sistema. Com isso, está determinado e acordado com a equipe que devemos fazer esse controle conforme ditames legais.

Quanto ao fluxo: a entidade faz a solicitação no Comprasnet e contacta o Depag (quando da solicitação, a entidade declara a viabilidade da adesão, sendo este o único ponto exigível no sistema sobre economicidade); Depag informa a necessidade do encaminhamento do Estudo de Viabilidade por email;

Depag recebe o Estudo e analisa a solicitação; se a quantidade estiver de acordo, libera-se a quantidade solicitada se a quantidade for maior do que os limites legais, propõe-se a adequação na quantidade de itens (o que pode ser aceito ou não pelo solicitante, neste último caso seria rejeitada a solicitação).

**- Há delimitação formal das atribuições dos servidores, departamentos e demais unidades de modo a segregar as funções de cada um? Atualmente ficou acordado entre a Proad e o Depag que apenas o Diretor deste Departamento teria a atribuição de gerir adesões a atas. Anteriormente esta atribuição era dada ao chefe da Divisão de Materiais - Dimat.**

Conforme resposta, a PROAD cita que há controle automático das variáveis totais, mas não há controle das adesões unitárias e não há bloqueio no número de adesões quando este excede seu limite. Este fato foi apurado pela Auditoria Interna que constatou em acesso ao sistema “Comprasnet”. Deste modo, a Audint entende que é necessário se criar um mecanismo de controle interno para cumprimento das limitações impostas no art. 22, §4ª do Decreto nº 7.892/2013 que determina:

§ 4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

A Auditoria Interna constatou também que há fragilidade no sistema “Comprasnet” no que diz respeito ao estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade, uma vez que neste só há uma justificativa genérica para adesão das atas, em desacordo com o que preceitua o art. 22, §4ª do

Decreto nº 7.892/2013. A Audint entende que na ausência destas funções no sistema, a Unidade auditada deve criar e manter controle interno administrativo para suprir cumprimento deste, observa-se que as fragilidades são reconhecidas nas respostas pela Unidade auditada.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União tem decidido que sempre deve ser demonstrada a necessidade e motivação na adesão das atas, assim como, deve ser previsto a possibilidade de caronas.

**Representação. Possíveis irregularidades em pregão para SRP. Oitivas e diligências. Afastamento da maioria das alegações. Determinação para que não seja permitida a adesão tardia (“carona”) em face das peculiaridades do caso concreto. Ciência quanto à necessidade de sempre haver motivação para a inserção em editais de cláusula prevendo a possibilidade de carona.**

1. **Resta impossibilitada a adesão tardia (“carona”) nas situações em que o objeto de uma licitação para registro de preços reflete uma necessidade de compatibilidade com uma solução específica, atendendo a características peculiares do órgão licitante** (com o agravante de que, por vezes, tal situação pode acarretar uma competição bastante restrita, ainda que não necessariamente indevida), bem assim nos casos em que a adjudicação seja por grupo, o que obrigaria um eventual carona a aderir a toda a solução, e não apenas a itens isolados (Acórdãos 756/2017 e 2.600/2017, ambos do Plenário).

2. Por se encontrar no âmbito de discricionariedade do gestor, exige justificativa específica, lastreada em estudo técnico referente especificamente ao objeto licitado e devidamente registrada no documento de planejamento da contratação, **a decisão de inserir cláusula em edital prevendo a possibilidade de adesão tardia (“carona”) à ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do planejamento da contratação, à luz do princípio da motivação dos atos administrativos**, do art. 37, inciso XXI, da CF/1988, do art. 3º da Lei 8.666/1993 e do art. 9º, inciso III, in fine, do Decreto 7.892/2013 (Acórdãos 757/2015 e 1.297/2015, ambos do Plenário). (TCU, Acórdão nº 311/2018, Plenário.) (Grifamos.)

Foi constatado ainda que não há formalizada a segregação de funções na PROAD, esta prática visa atribuir a pessoas diferentes as mais diversas responsabilidades, como a de assumir obrigações e autorizar, deste modo reduzindo as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções. Como se observou no item nº 7 deste relatório, o mesmo servidor era responsável por diversas ações dentro do processo licitatório e na adesão das atas derivadas dela, não sendo observado o princípio da segregação de funções. Além disso, a própria área administrativa deve ter sua responsabilidade dividida entre as atividades de finanças, contabilidade, recursos humanos, guarda patrimonial, licitação e entre o empenho, a liquidação (recebimento), o pagamento e a conferência (conformidade).

## **9. RECOMENDAÇÕES**

Diante do exposto, a Unidade de Auditoria da Universidade Federal do Amapá recomenda que a PROAD:

- a) Diante dos indícios razoáveis de possibilidade de prejuízo a administração pública, que as adesões às atas referentes a este processo sejam mantidas suspensas.
- b) Acerca da necessidade de segregação de funções, que se crie normativo interno estabelecendo rotinas, procedimento e delimitando responsabilidades as funções, de modo separar a atividades dos servidores para que não concentre mais de uma função nas fases pré-licitatória, licitatória e de controle, em aderência a diretrizes e normas legais.
- c) Quanto às fragilidades no sistema “Comprasnet”, que se crie controle interno administrativo para que sejam gerenciadas as limitações da adesão das atas e de seus itens, de acordo com o que determina a legislação.
- d) Ainda, acerca do controle interno administrativo, que seja criado mecanismo de gerenciamento dos estudos de ganhos de eficiência, viabilidade e economicidade das propostas de adesão as atas da Unifap.
- e) A atualização da lista de gestores vinculados ao SIASGNET, principalmente quanto a retirada do acesso do servidor suspeito, de modo que seja restrito as pessoas com competências, atribuições e responsabilidades definidas pela gerência do sistema.

## 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta Auditoria foi iniciada por meio de solicitação da Pró-Reitoria de Administração, em virtude dos indícios de irregularidades presentes na autorização de adesão das atas de registro de preço administrada pela Unifap.

Após a análise pelos auditores, foi apontado pela Auditoria Interna fragilidades quanto ao controle interno administrativo no que diz respeito à segregação de funções, ao cumprimento legal dos limites estabelecidos pelo Decreto e aos estudos necessários a adesão da Ata de Registro de Preço, concluindo que é necessário o cumprimento das recomendações expedidas para o fortalecimento destes controles.

Verificou-se, ainda, que há vestígios suficientes para que as adesões realizadas às atas pelo servidor apontado no relatório estejam em suspeição, razão pelo qual solicitamos o envio deste relatório e o corpo de documentos por ele apontado à Controladoria Geral da União, ao Tribunal de Contas da União e Ministério Público da União.

Macapá (AP), 18 de dezembro de 2019

Davi de Araújo Sampaio \_\_\_\_\_ 

(Chefe de auditoria – Portaria nº 1650/2019)

Thaise Lamara A. Carvalho \_\_\_\_\_ 

(Auditora)

## **ROL DE DOCUMENTOS EM ANEXO**

- A. PROCESSO Nº 23125.xxxxxxx.2018-42;
- B. PROCESSO Nº 23125.xxxxxxx.2019-87;
- C. PROCESSO Nº 23422.xxxxxxx.2019-83;
- D. RELAÇÃO DE GESTORES DO SIASGNET;
- E. APURAÇÃO DAS ADESÕES NO SIASGNET;
- F. PORTARIA Nº xxxx-2019 - PORTARIA DE DISPENSA DO SERVIDOR;
- G. PORTARIA Nº xxxx-2018 - PORTARIA DE DESIGNAÇÃO DO SERVIDOR;
- H. PORTARIA Nº xxxx-2018 - PORTARIA DE APOIO AO PREGOEIRO.