



# **Análise da adequação do conjunto de procedimentos de controles internos das compras governamentais no âmbito da Diretoria do Campus dos Malês - UNILAB**

**Titular da Unidade de Auditoria Interna  
JOSÉ CÉSAR DE SOUSA RODRIGUES**



Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

TIPO DE AUDITORIA: ACOMPANHAMENTO  
EXERCÍCIO/PERÍODO: 2018-2019  
UNIDADE AUDITADA: DIRETORIA DO CAMPUS DOS MALÊS

## RELATÓRIO DE AUDITORIA

### 1) ESCOPO DOS EXAMES

Os trabalhos de auditoria acerca da **análise da adequação do conjunto de procedimentos de controles internos das compras governamentais no âmbito da Diretoria do Campus dos Malês/UNILAB** foram realizados durante os meses de junho a agosto do ano corrente, conforme a Ação 13 do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna/PAINT previsto para o exercício de 2019.

As contratações de produtos e serviços assim como seus respectivos contratos representam grande parcela do orçamento da Instituição, o que torna esta área bastante relevante aos olhos dos órgãos de controle, demandando especial atenção desta Auditoria Interna ao realizar ações nos setores envolvidos.



Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

A área responsável pelo processo de aquisição de materiais, bens e serviços tem um papel fundamental na realização da missão institucional. Os processos que têm como resultado aquisições e contratações viabilizam, de certa forma, os demais processos organizacionais e podem ser descritos como um macroprocesso, pois impactam em várias áreas da Universidade.

Almejou-se com a realização do presente trabalho verificar o cumprimento de todos os preceitos legais que regem as contratações públicas, bem como avaliar os controles internos dos setores envolvidos a fim de se verificar as impropriedades existentes nos procedimentos internos, o que poderia levar a uma má gestão e inadequada utilização dos recursos públicos. Para tanto, foram realizadas avaliações nos controles e rotinas internas quanto à legalidade e pertinência, bem como verificou-se o cumprimento, caso haja, dos apontamentos feitos por este setor de Auditoria Interna quando da realização de trabalhos de auditoria em exercícios anteriores.

Pertinente ressaltar que o escopo desta averiguação se circunscreve na avaliação dos aspectos legais e procedimentais dos processos administrativos, bem como a expedição de recomendações de acordo com as singularidades que surgiram no decorrer do estudo.

Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Como parâmetros para seleção dos processos a serem auditados foram levados em consideração dois critérios: relevância do objeto e valor da contratação.



Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

De posse dos processos licitatórios e seus respectivos contratos, fez-se a checagem nos procedimentos e a consequente avaliação das rotinas internas.

## 2) CONCLUSÃO

A auditoria realizada busca fornecer informações aos Gestores para o fortalecimento dos procedimentos legais e operacionais, bem como otimização de seus controles internos.

**A Auditoria Interna deve ser sempre entendida como uma atividade de assessoramento à Administração, de caráter essencialmente preventivo, destinada a agregar valor e a melhorar as operações da entidade**, assistindo-a na consecução de seus objetivos mediante uma abordagem sistemática e disciplinada, fortalecendo a gestão e racionalizando as ações de controle interno.

**Ressaltamos que a AUDIN/UNILAB irá acompanhar e monitorar as recomendações ora propostas, por meio de Plano de Providências Permanente**, visando ampliar e melhorar os controles administrativos internos na área auditada.

Em face dos exames realizados concluímos que, **embora os controles internos adotados sejam satisfatórios, é necessária à implantação de um processo contínuo de aprimoramento**, com o objetivo de evitar as falhas comumente detectadas em auditorias internas.

**Os procedimentos administrativos no âmbito dos processos de Licitações são parcialmente adequados, apresentando fragilidades, as quais foram apontadas neste**



Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

**relatório, com as devidas recomendações.** Atendendo às recomendações contidas neste relatório as falhas encontradas podem ser corrigidas e principalmente evitadas ao longo deste exercício e nos próximos.

Recomendamos que a **gestão tome como prioridade a necessidade de um maior número de servidores capacitados para atuar na função de “pregoeiro” no âmbito do Campus dos Malês.**

Concluimos asseverando acerca da necessidade do fortalecimento de investimentos de Recursos Humanos na área de Licitações e Contratos, com o **constante treinamento dos agentes envolvidos e otimização dos controles internos; indicamos que as impropriedades apuradas não apresentam indícios de má-fé, e poderão ser sanadas se forem observadas as recomendações propostas.**

### **3) RESULTADO DOS EXAMES**

#### **CONSTATAÇÃO 01:**

Quantidade insuficiente de servidores capacitados para atuar na função de “pregoeiro” no âmbito do Campus dos Malês.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:** Como já mencionado em outros documentos desta Divisão, o Setor de Logística do Campus dos Malês é composto por 03 (três) servidores, que precisam se revezar para atender todas as atribuições do Setor, tais como: almoxarifado, patrimônio, compras, editais, licitações e contratos. Dentro da atual realidade, procuramos distribuir as atividades de modo a não ferir o princípio da segregação



Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

de função, mas essa limitação de pessoal acaba prejudicando o processo de planejamento e controle do fluxo processual, pois o mesmo servidor acaba participando de várias etapas do processo e algumas vezes revisando seus próprios atos. Em relação à quantidade insuficiente de servidores capacitados para atuar na função de pregoeiro, a indicação de outro servidor dentro do Setor de Logística seria inviável, pois entraria em conflito com outras atividades desenvolvidas dentro do setor. Sugiro a indicação para que servidores de outros setores se capacitem para atuar como pregoeiro no Campus, seria interessante termos um pregoeiro na Seção de Planejamento e outro na Seção de Tecnologia da informação, pois esses setores tem demandas muito específicas que necessitam de um conhecimento mais técnico por parte do pregoeiro.

**ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA:** Recomendamos que a Administração tome como prioridade a necessidade de um maior número de servidores capacitados para atuar na função de “pregoeiro”, tendo a vista a necessidade de uma equipe de no mínimo 3 (três) pregoeiros ativos ligados à Diretoria do Campus dos Malês.

## **CONSTATAÇÃO 02**

Inexistência de efetivo e contínuo Plano de Capacitação voltado para os membros da Comissão de Licitação, Pregoeiros e demais servidores envolvidos nos procedimentos de aquisição, da solicitação ao efetivo controle da área; restando demonstrada a insuficiência e não priorização do fortalecimento dos Recursos Humanos na área de Licitações e Contratos.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:** Em relação à quantidade insuficiente de servidores lotados no Setor de Logística apontada pelo parecer da Auditoria, seria necessária a criação de novos códigos de vagas ou a redistribuição de servidores lotados em outros



Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

setores do Campus, uma vez que muitas atividades necessitam de portaria específica, não podendo ser desenvolvida por funcionário terceirizado. Em relação à falta de um Plano de Capacitação contínuo, iremos enviar um comunicado aos servidores lotados no Setor de Logística para que deem entrada em processos de solicitação de curso de capacitação. Informo ainda que desde agosto de 2018 iniciamos, junto à Superintendência de Gestão de Pessoas, tratativas no sentido de ampliar o quadro de servidores técnicos do Campus. Contudo, nossas solicitações esbarram na carência de códigos de vagas disponíveis, a despeito da compreensão da SGP em relação às nossas condições de funcionamento. Ainda assim, contamos com uma equipe que, embora reduzida, tem empenhado esforços no sentido de encaminhar todos os procedimentos técnicos em consonância com os princípios da Administração Pública. Reafirmo que, em atenção às constatações apresentadas de baixa adesão a atividades de capacitação, buscaremos junto à SGP, aprimorar a participação dos servidores em cursos e atividades de capacitação.

**ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA:** Recomendamos a priorização e fortalecimento de investimentos em Recursos Humanos na área de Licitações e Contratos, com o constante treinamento dos agentes envolvidos.

### **CONSTATAÇÃO 03**

Quantidade insuficiente de servidores capacitados para atuar na elaboração de Editais de Licitações no âmbito do Campus dos Malês.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:** Em relação à quantidade insuficiente de servidores capacitados para elaborar Editais iremos avaliar o perfil dos servidores disponíveis que possam ser capacitados nessa área.



Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

**ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA:** Tendo a vista a necessidade de uma equipe de no mínimo 2 (dois) servidores capacitados para atuar na elaboração de Editais de Licitações no âmbito do Campus dos Malês, recomendamos a priorização e fortalecimento de investimentos em Recursos Humanos na área de Licitações e Contratos, com o constante treinamento dos agentes envolvidos.

**CONSTATAÇÃO 04**

**Quantidade insuficiente de servidores lotados no Setor de Logística, de forma a acompanhar todas as fases do processo licitatório, mitigando riscos e, inclusive, gerando indicadores de gestão na área de compras governamentais.**

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:** Em relação à quantidade insuficiente de servidores lotados no Setor de Logística apontada pelo parecer da Auditoria, seria necessária a criação de novos códigos de vagas ou a redistribuição de servidores lotados em outros setores do Campus, uma vez que muitas atividades necessitam de portaria específica, não podendo ser desenvolvida por funcionário terceirizado.

**ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA:** Recomendamos o contínuo acompanhamento de todas as fases do processo licitatório, de modo a identificar o tempo médio gasto em cada etapa do processo, assim como os obstáculos que possam impactar seu andamento regular. Recomendamos ainda a elaboração de indicadores de gestão na área de licitações.





Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

## **CONSTATAÇÃO 05**

Inexistência de fluxo processual definido que evidencie a separação das etapas de planejamento e contratação.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:** Como já mencionado em outros documentos desta Divisão, o Setor de Logística do Campus dos Malês é composto por 03 (três) servidores, que precisam se revezar para atender todas as atribuições do Setor, tais como: almoxarifado, patrimônio, compras, editais, licitações e contratos. Dentro da atual realidade, procuramos distribuir as atividades de modo a não ferir o princípio da segregação de função, mas essa limitação de pessoal acaba prejudicando o processo de planejamento e controle do fluxo processual, pois o mesmo servidor acaba participando de várias etapas do processo e algumas vezes revisando seus próprios atos.

**ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA:** Tendo em vista a necessidade da clara definição, durante o fluxo processual dos processos licitatórios, da separação das etapas de planejamento, contratação e fiscalização dos contratos, bem como a observação da segregação de funções no âmbito da Administração, reiteramos as recomendações acerca da priorização e fortalecimento de investimentos em Recursos Humanos na área de Licitações e Contratos, com o constante treinamento dos agentes envolvidos.



Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

**CONSTATAÇÃO 06 (Processo 23282.000467/2018-49)**

Constata-se a ausência de uma sequência lógica processual, a adequada sequência de juntada de documentos ao Processo seria (fase externa): Ata de Realização do Pregão / Proposta vencedora / Manifestação Técnica quanto à Aceitação da Proposta / Documentos de Habilitação / Resultado por Fornecedor / Termo de Adjudicação / Termo de Homologação.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:** Constatamos a falta de uma sequência lógica da inserção dos documentos no processo, mas consideramos isso como um erro formal visto que toda a documentação necessária se encontra no processo, mesmo estando fora da ordem sugerida pela auditoria. Reforçamos o entendimento da necessidade de procedermos conforme sugerido nas próximas licitações.

**ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA:** Recomendamos a adoção de boas práticas processuais no sentido de tornar o Processo inteligível, com uma sequência lógica. Segue a adequada sequência de juntada de documentos ao Processo: Proposta vencedora / Ata de Julgamento (Ata de Realização do Pregão) / Resultado por Fornecedor / Termo de Adjudicação / Termo de Homologação.

**CONSTATAÇÃO 07 (Processo 23282.000467/2018-49)**

Ausência de publicação do Aviso de Licitação em jornal local de grande circulação, tendo em vista tratar-se de licitação por Sistema de Registro de Preços.



Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:** Quanto a falta de publicação do aviso de licitação em jornal de grande circulação, esta exigência foi atendida tempestivamente conforme folha 172 do processo.

**ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA:** A Auditoria Interna acata a manifestação da Unidade Auditada.

**CONSTATAÇÃO 08 (Processo 23282.000467/2018-49)**

Ausência de tempestiva manifestação da área técnica (demandante) quanto à aceitação da proposta, anteriormente à fase de Adjudicação do Pregão.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:** Não houve manifestação da área técnica, pois este processo foi iniciado pelo próprio Setor de Logística e as mesmas figuras atuaram como unidade demandante e equipe de apoio da licitação. De modo a cumprir com a formalidade deste rito processual iremos acrescentar no processo uma manifestação do Setor de Logística sobre a aceitabilidade da proposta vencedora.

**ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA:** Recomendamos a inclusão no fluxo processual dos processos de compras governamentais de etapa relativa a manifestação técnica quanto à aceitação da proposta, da amostra ou quanto ao julgamento da licitação, por parte das áreas demandantes (beneficiária ou especialista), em momento anterior à adjudicação. Reiteramos a necessidade **da separação das etapas de planejamento, contratação e fiscalização dos contratos, bem como a observação da segregação de funções no âmbito da Administração.**



Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

### **CONSTATAÇÃO 09 (Processo 23282.000609/2018-95)**

Ausência de tempestiva manifestação da área técnica (demandante) quanto à aceitação da proposta, anteriormente à fase de Adjudicação do Pregão.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:** O Setor Demandante desta contratação foi o Setor de Serviços Operacionais, chefiado pelo Servidor Jonatas Marques Oliveira dos Santos que compôs a equipe de apoio ao pregão. Embora não tenha sido registrado formalmente no processo o setor demandante participou ativamente do julgamento das propostas inclusive assinando todas as listas de verificação. Vale ressaltar que o Setor de Serviços Operacionais e o Setor de Logística dividem a mesma sala no Campus dos Malês e muitas vezes, no ímpeto de dar maior celeridade ao processo, acabaram dispensando certas formalidades exigidas em um processo licitatório. Será inserido no processo em questão a manifestação do Setor Técnico e essa prática será melhor observada nos próximos processos.

**ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA:** Recomendamos a inclusão no fluxo processual dos processos de compras governamentais de etapa relativa a manifestação técnica quanto à aceitação da proposta, da amostra ou quanto ao julgamento da licitação, por parte das áreas demandantes (beneficiária ou especialista), em momento anterior à adjudicação. Reiteramos a necessidade **da separação das etapas de planejamento, contratação e fiscalização dos contratos, bem como a observação da segregação de funções no âmbito da Administração.**



Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

### **CONSTATAÇÃO 10 (Processo 23282.000596/2018-58)**

Ausência de justificativa acerca da não utilização de Sistema de Registro de Preços na presente contratação, em desconformidade com inciso II do Art. 15 da Lei 8666/1993.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:** Trata-se de processo licitatório realizado para atender uma demanda certa e específica, com recurso disponível. Conforme justificativa do Termo de Referência, o Campus dos Malês estava inaugurando 02 blocos acadêmicos e a licitação foi idealizada pela Seção de Planejamento para suprir a necessidade de climatização dos novos prédios (folhas 11 e 104)

O Decreto Nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, no seu Art. 3º enumera as hipóteses em que o sistema de Registro de Preço poderá ser utilizado.

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:  
I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;  
II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;  
III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou  
IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

No caso concreto em questão, não havia necessidade de contratações frequentes, a entrega precisava ser realizada de forma única e o quantitativo foi previamente definido pelo setor demandante, pois os equipamentos seriam todos utilizados nos novos prédios, inclusive, a instalação era um dos itens da obra de construção dos prédios.

**ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA:** Ao acatar a manifestação da Unidade Auditada, recomendamos que a Diretoria do Campus dos Malês



Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

adote uma interpretação ampliativa das hipóteses de adoção do Sistema de Registro de Preço (Art. 3º, Decreto Nº 7.892/2013); tendo em vista os benefícios que a utilização do SRP trazem para a Administração.

**CONSTATAÇÃO 11 (Processo 23282.000596/2018-58)**

Ausência de tempestiva manifestação da área técnica (demandante) quanto à aceitação da proposta, anteriormente à fase de Adjudicação do Pregão.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:** Houve a manifestação do setor técnico quanto à aceitação da proposta (folha 279 e 280).

**ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA:** Recomendamos a inclusão no fluxo processual dos processos de compras governamentais de etapa relativa a manifestação técnica quanto à aceitação da proposta, da amostra ou quanto ao julgamento da licitação, por parte das áreas demandantes (beneficiária ou especialista), **EM MOMENTO ANTERIOR À ADJUDICAÇÃO**. Reiteramos a necessidade **da separação das etapas de planejamento, contratação e fiscalização dos contratos, bem como a observação da segregação de funções no âmbito da Administração.**

**CONSTATAÇÃO 12 (Processo 23282.000596/2018-58)**

Constata-se a ausência de uma sequência lógica processual, a adequada sequência de juntada de documentos ao Processo seria (fase externa): Ata de Realização do Pregão / Proposta vencedora / Manifestação Técnica quanto à Aceitação da Proposta / Documentos de Habilitação / Resultado por Fornecedor / Termo de Adjudicação / Termo de Homologação.



Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:** Constatamos a falta de uma sequência lógica da inserção dos documentos no processo, mas consideramos isso como um erro formal visto que toda a documentação necessária se encontra no processo, mesmo estando fora da ordem sugerida pela auditoria. Reforçamos o entendimento da necessidade de procedermos conforme sugerido nas próximas licitações.

**ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA:** Recomendamos a adoção de boas práticas processuais no sentido de tornar o Processo inteligível, com uma sequência lógica. Segue a adequada sequência de juntada de documentos ao Processo: Proposta vencedora / Ata de Julgamento (Ata de Realização do Pregão) / Resultado por Fornecedor / Termo de Adjudicação / Termo de Homologação.

**CONSTATAÇÃO 13 (Processo 23282.000596/2018-58)**

**Ausência de manifestação e providências do Pregoeiro acerca da necessária punição das Empresas que não apresentaram suas propostas ou documentação de habilitação** em tempo hábil, conforme orientação e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:** Identificamos esta ausência e a mesma será sanada através de manifestação do pregoeiro e possível abertura de processo administrativo. Diante do exposto pela Auditoria, fica evidente a necessidade de fortalecimento do Setor de Logística do Campus dos Malês de maneira que possa cumprir todas as etapas do processo licitatório de forma eficiente, evitando falhas devido à sobrecarga de atividades atribuídas a uma restrita quantidade de pessoas.



Ministério da Educação  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
Auditoria Interna

**ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA:** Recomendamos que os Pregoeiros e Comissões de Licitação sejam extremamente criteriosos quando do não cumprimento de propostas apresentadas por licitantes, encaminhando o Processo devidamente instruído para que a autoridade competente (ordenador de despesa) proceda com a punição da empresa.

Redenção, 08 de agosto de 2019

José César de Sousa Rodrigues  
Auditor Chefe