



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 004/2017

DESTINATÁRIO: Reitora do IFAC.

PROCESSO:

UNIDADE AUDITADA: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre

ÁREA AUDITADA: Gestão de suprimento de bens e serviços: execução dos contratos de prestação de serviços

SUMÁRIO:

1. INTRODUÇÃO	1
2. ESCOPO DO TRABALHO	1
3. LEGISLAÇÃO APLICADA	2
4. AMOSTRA SELECIONADA	3
5. RESULTADOS DOS TRABALHOS DE AUDITORIA	6
6. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	57
7. CONCLUSÃO	59
8. ENCAMINHAMENTO	60
ANEXO I – LISTA DE TABELAS	61

1. INTRODUÇÃO

O presente Relatório foi desenvolvido em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 2017-004 e em conformidade ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT/2017, tendo sido executado pelo Auditor Régis Hartmann, com o apoio do Assistente em Administração Benjamim Abecassis Júnior, com a supervisão do Auditor Chefe, Francisco Richelly Florêncio da Silva.

Este Relatório apresenta as conclusões de auditoria referentes à **Gestão de suprimento de bens e serviços: execução dos contratos de prestação de serviços**, estando organizado em partes, de forma sistemática, a fim de facilitar a leitura e compreensão.

2. ESCOPO DO TRABALHO

O objeto da presente auditoria foi verificar, utilizando critérios de materialidade, relevância, grau de risco e outros fatores detectados pela equipe, os aspectos da



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

legalidade, economicidade, boas práticas na fiscalização e regularidade na execução dos contratos de prestação de serviços celebrados pelo IFAC, assim como a adoção de controles internos, em razão da sua eficácia e confiabilidade, a fim de identificar o cumprimento das normas aplicáveis à execução dos contratos de prestação de serviço no âmbito do IFAC.

Este trabalho de auditoria, no que tange a análise de risco, pretende verificar se há ausência de procedimentos que visem o controle e o monitoramento da execução dos contratos de prestação de serviço celebrados pelo IFAC, inclusive em relação a observância dos procedimentos previstos nas normas que regem a matéria.

TABELA 1 - Informações Gerais sobre a Auditoria realizada.

Tipo de Relatório	Final
Nº/Ano de Emissão do Relatório	004/2017
Tipo de Auditoria	Conformidade e operacional
Nº da Atividade no PAINT/Ação	03/Gestão de suprimento de bens e serviços: execução dos contratos de prestação de serviços
Área/Unidade Auditada	Reitoria e Campi do IFAC
Objetivo	Verificar os procedimentos existentes, bem como a adoção de controles internos, em razão da sua eficácia e confiabilidade, a fim de identificar o cumprimento das normas aplicáveis à execução dos contratos de prestação de serviço celebrados pelo IFAC.
Objeto	Avaliar a gestão dos Contratos Administrativos de prestação de serviços no que tange a regularidade de sua execução
Amostra	09 processos (R\$ 5.900.360,93)
Período de Avaliação	Exercício 2016/2017
Critério do Trabalho	Resolução nº. 003/2015 – CONSU/IFAC;
Período de Execução	06/03/2017 – 06/07/2017

3. LEGISLAÇÃO APLICADA

No que tange as legislações e normativos aplicáveis ao objeto desta avaliação têm-se:

- Lei 4320/64 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- Lei 8666/93 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

- Lei 9.784/99 - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;
- Lei 10.520/02 - Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências;
- Dec. 3.555/00 - Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns;
- Dec. 5.450/05 - Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências;
- Dec. 6.106/07 - Dispõe sobre a prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, altera o Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências;
- Dec. 6.204/07 - Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal;
- Dec. 7.892/07 - Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- LC 123/06 - Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte;
- Portaria STN Nº 448/2002 - Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052;
- Portaria Conjunta STN/SOF nº 3/ 2008 – Manual de Despesa Nacional;
- Portaria Normativa SLTI/MPOG 05/2002 - Dispõe sobre os procedimentos gerais para utilização dos serviços de protocolo, no âmbito da Administração Pública Federal, para os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG;
- Instrução Normativa SLTI/MPOG 02/2008 - dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não;

4. AMOSTRA SELECIONADA

Para a realização dos trabalhos foram selecionados 09 (nove) processos relacionados a contratos de prestação de serviço que estavam em vigor no IFAC,



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

materializando R\$ 7.681.260,35 em recursos auditados, conforme descrito na Tabela – 2:

TABELA 2 – Especificação da amostra auditada.

Nº	PROCESSO	DESCRIÇÃO	VALOR
1	23244.002367/2014-12	Serviço Continuados de transportes, incluindo veículos e motoristas, para transporte de pessoas, materiais, documentos e pequenas Cargas.	R\$ 237.900,36
		Serviços continuados transportes, incluindo veículos e motoristas, p/ transporte de pessoas, materiais, documentos e pequenas Cargas, atender demanda do IFAC/PRONATEC.	R\$ 70.893,36
		Prestação dos serviços continuados de transportes, incluindo veículos e motoristas, para transporte de pessoas, materiais, documentos e pequenas cargas, para atender a demandas do IFAC/PRONATEC.	R\$ 78.097,68
		Prestação dos serviços continuados de transportes, incluindo veículos e motoristas, para transporte de pessoas em serviço, materiais, documentos e pequenas cargas, para atender a demanda do IFAC/PRONATEC.	R\$ 215.016,00
		Prestação dos serviços continuados de transportes, incluindo veículos e motoristas, para transporte de pessoas em serviço, materiais, documentos e pequenas cargas, para atender a demanda do Câmpus Tarauacá/PRONATEC.	R\$ 70.560,00
		Prestação dos serviços continuados de transportes, incluindo veículos e motoristas, para transporte de pessoas em serviço, materiais, documentos e pequenas cargas, para atender a demanda do IFAC/PRONATEC.	R\$ 64.068,00
2	23244.003808/2014-95	Locação de impressoras, com fornecimento do insumo toner para atendimento das necessidades dos Campus e da Reitoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – IFAC e PRONATEC	R\$ 204.216,00
		Locação de impressoras, com fornecimento do insumo toner para atendimento das necessidades dos Campus e da Reitoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – IFAC e PRONATEC.	R\$ 140.364,00
		Locação de Impressoras com fornecimento tonner para atendimento dos Campi Baixada do Sol e Sena Madureira (IFAC e PRONATEC)	R\$ 4.595,28
3	23244.000363/2011-49	Locação de imóvel para funcionamento do Campus Cruzeiro do Sul.	R\$ 108.164,89
4	23244.001430/2012-23 e 23244.000727/2013-52	Serviço público de energia elétrica - Câmpus Baixada do Sol	R\$ 1.780.899,42
5	23244.003312/2013-31	Serviços terceirizados e continuados de instalação e manutenção de condicionadores de ar.	R\$ 911.286,36
6	23244.002682/2014-31	Serviço continuado e técnicos em Tecnologia da Informação visando atender as demandas dos	R\$ 999.199,00



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

		Sistemas Integrados de Gestão – SIG'S	
7	23244.003787/2015-99	Prestação dos serviços de organização, planejamento, promoção e execução de eventos, elaboração e fornecimento de infraestrutura, no que se refere à locação de espaço físico, com mobiliário necessário e adequado, fornecimento de layout ou design para estandes, exposições ou feiras, compreendendo a montagem, desmontagem, limpeza, manutenção, instalações elétricas, hidráulicas, de equipamentos e outros serviços correlatos, para atender o IFAC em todo o território nacional.	R\$ 2.000.000,00
8	23244.003500/2016-10	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados de manutenção predial preventiva e corretiva, com vistas a manter as instalações prediais do Instituto Federal do Acre em perfeitas condições de funcionamento e conservação, contemplando todos os Campi e Reitoria.	R\$ 500.000,00
9	23244.001191/2016-35	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL UTILIZANDO COMO REFERÊNCIA A METODOLOGIA DO BALANCED SCORECARD BSC, CONTEMPLANDO SERVIÇOS DE FORMULAÇÃO, REVISÃO, DESDOBRAMENTO, ALINHAMENTO, IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E CAPACITAÇÃO	R\$ 296.000,00
			R\$ 7.681.260,35

2



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

5. RESULTADOS DOS TRABALHOS DE AUDITORIA

PROCESSO 23244.003500/2016-10	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados de manutenção predial.
-------------------------------	--

CONSTATAÇÃO 01 – Ausência de fiscal do contrato formalmente designado para acompanhar a execução do contrato

Manifestação do Setor Auditado:

A fiscalização desse contrato estava sob a responsabilidade da Diretoria de Obras e Infraestrutura, da mesma forma como ocorria no contrato anterior. Nesse caso específico não houve a designação formal do fiscal do contrato, tendo essa situação sido normalizada no novo contrato, onde a gestão passou a designar todos os fiscais por meio de Portaria e não por Ordem de Serviço como ocorria anteriormente.

Análise da Auditoria Interna:

Não foi encontrada, no processo, a designação do fiscal do contrato, conforme determinado pelo art. 67 da Lei 8666/93, o que compromete a fiscalização do contrato.

Note-se que o fiscal do contrato é a pessoa designada especialmente para acompanhar e fiscalizar se a execução do serviço está ocorrendo de acordo com o contrato, o termo de referência, e demais documentos indicativos do produto/serviço adquirido pela Administração Pública.

Como mencionado pela DIRAD/PROAD, não havia sido designado formalmente o fiscal do contrato, violando, por esta razão, o artigo 67 da Lei 8.666/93, que expressa:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Desse modo, a Administração Pública deve evitar que os contratos administrativos sejam executados sem que tenha sido designado formalmente um representante da Administração, a fim de realizar a fiscalização da execução do contrato, evitando que o serviço executado não esteja sendo realizado de acordo com o que foi contratado pela Administração.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

RECOMENDAÇÕES 01:

- A) Que o IFAC realize a designação formal dos fiscais do contrato que irão acompanhar os contratos de fornecimento de bens ou de prestação de serviços celebrados pela Administração, antes que os contratos comecessem a ser executados.

CONSTATAÇÃO 02 – Ausência de atesto do fiscal do contrato na Nota Fiscal

Manifestação do Setor Auditado:

Houve um equívoco por parte dos servidores, ao invés de usarem o carimbo de ateste utilizaram o de recebido. Repassada orientação para que se tenha mais atenção para que não mais se incorra neste tipo de erro.

Análise da Auditoria Interna:

A Nota Fiscal nº 16 (fl. 233 - V. II), emitida em 07/11/2016 não possui atesto de que os serviços ali descritos foram efetivamente prestados, contendo apenas um recebido no verso, descumprindo, assim, o disposto no art. 67, Lei 8666/93.

O atesto do fiscal do contrato é o que comprova que o serviço descrito na Nota Fiscal coincide com o serviço contratado pela Administração, e que os quantitativos e valores estão de acordo com o que foi executado.

Desse modo, é necessário que as Notas Fiscais só sejam pagas pela Administração após a emissão do atesto do fiscal do contrato comprovando a correta execução do serviço, através de declaração ou carimbo que permita identificar a declaração do fiscal de que o serviço está de acordo com o que foi contratado pelo IFAC, bem como os valores e quantitativos estão de acordo com o que foi solicitado.

RECOMENDAÇÕES 02:

- A) Que o IFAC adote procedimentos adequados para evitar a realização de pagamentos sem que haja o atesto do fiscal do contrato, comprovando a correta execução dos serviços;
- B) Que o IFAC oriente os fiscais dos contratos a realizarem o atesto dos serviços sob sua responsabilidade, através de documento ou carimbo que possibilite identificar que o atesto foi realizado, e que os serviços estão de acordo com o que foi contratado pela Administração.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

CONSTATAÇÃO 03 – Ausência de Ordem de Serviço comprovando a solicitação dos serviços prestados

Manifestação do Setor Auditado:

De fato, quando uma nota fiscal é encaminhada para pagamento, deve ser acompanhada da Ordem de Serviço, Planilha descrevendo os serviços, Guia de encaminhamento de NF/Fatura para pagamento e a própria nota fiscal. Exemplificando, podemos observar o disposto à fls. 337 a 340 (anexo). Para corrigir esta falha eventual foi apensado aos autos das fls. 453 a 483, volume III, as referidas as ordens de serviços e planilha detalhando os serviços.

Análise da Auditoria Interna:

Não há no processo Ordem de Serviço referente às Notas Fiscais 21, 22, 23, 27, 28, 30, 31 e 33 (fls. 260, 262, 266, 295, 286, 289, 292 e 311), mas houve o atesto de que os serviços foram prestados, assim como houve o pagamento dos serviços. Tal situação demonstra fragilidade nos controles internos, e dificulta a fiscalização do contrato, uma vez que é necessário a comparação entre o que consta no contrato e na Ordem de Serviço com o serviço descrito na Nota fiscal, a fim de que o IFAC não pague por serviço que não foi solicitado, ou que não foi efetivamente prestado.

RECOMENDAÇÕES 03:

- A) Que o IFAC adote procedimentos adequados que possibilitem fazer com que as Ordens de Serviço sejam juntadas ao processo, e assim contribuir para a fiscalização da prestação do serviço, evitando pagamento por serviço que não foi solicitado, ou que não foi efetivamente prestado.

CONSTATAÇÃO 04 – Ordem de serviço sem a especificação detalhada do serviço a ser realizado

Manifestação do Setor Auditado:

A planilha foi apensada aos autos fl. 454, volume III, corrigindo a falha objeto desta constatação.

Análise da Auditoria Interna:

A Ordem de Serviço nº 005/2017 (fl. 325) não especifica os serviços que devem ser realizados pela contratada, dificultando a compreensão do que deve ser executado, assim como compromete a fiscalização do contrato.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 3489/2014 - TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa, determinou se posicionou sobre o tema, no sentido de:

9.3. determinar ao Ministério do Meio Ambiente que adote providências no sentido de que a **execução do contrato decorrente do Pregão Eletrônico n. 7/2014 seja sempre precedida de ordem de serviço ou instrumento equivalente, que estabeleça os produtos, ou subprodutos, esperados para cada período de medição**, especificando-se o grau de qualidade exigido e a prévia estimativa do prazo necessário para a sua execução, a fim de que os pagamentos à contratada estejam condicionados à verificação de seu integral e adequado cumprimento, em consonância com os campos definidos no art. 15, inciso IV, da IN/SLTI n. 2/2008, com a prerrogativa explicitada no item 9.4 da minuta de contrato, justificando quando da impossibilidade ou desnecessidade da

Tal determinação se deve ao fato de que a descrição detalhada na Ordem de Serviço é meio pelo qual o fiscal do contrato pode verificar se a contratada executou o serviço de acordo com o que foi contratado, inclusive com relação à seus quantitativos, a fim de evitar que seja pago por serviços que não foram prestados, ou prestados em quantidade inferior a constante na Nota Fiscal.

RECOMENDAÇÕES 04:

- A. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno com a finalidade de possibilitar que a Ordem de Serviço contenha a descrição detalhada dos serviços a serem prestados pelas empresas contratadas, inclusive com a descrição de seus quantitativos, a fim de possibilitar uma melhor fiscalização do contrato.

CONSTATAÇÃO 05 – Realização de pagamento com o comprovante de regularidade fiscal vencido

Manifestação do Setor Auditado:

Quanto a OB de nº 2016OB807481, fl. 244, há nos autos, fl. 237, Declaração do SICAF onde não há nenhuma certidão vencida, já que a validade tanto da Receita quanto do INSS era de 09/11/2016, data em que foi pago o valor. A declaração do SICAF já indica a certidão vencida com asterisco ao lado.

Análise da Auditoria Interna:

Foi realizado três pagamento da Ordem Bancária 2016OB807481 (fl. 244) onde a certidão de regularidade fiscal da contratada estava vencida no momento do pagamento (fls. 237), deixando de comprovar que a contratada mantém as



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

condições de regularidade para a prestação do serviço durante a execução do contrato.

A Ordem Bancária 2016OB807481 (fl. 244) foi emitida em 09/11/2016, mas só foi entregue ao banco para pagamento no dia 10/11/2016 (protocolo na fl. 244), após as certidões referentes à regularidade perante a Receita Federal e o INSS terem vencido. Note-se, que na declaração do SICAF emitida em 08/12/2016 (fl. 268), a regularidade perante a Receita Federal e o INSS da contratada estão vencidas desde 09/11/2016, mesma data em que foi emitida a Ordem Bancária pelo IFAC.

De acordo com o art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/93, a contratada deve manter, durante todo o período da execução do contrato, as condições de habilitação e qualificação, que incluem a sua regularidade fiscal e previdenciária:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

[...]

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Neste sentido, segue entendimento do Tribunal de Contas da União referente à manutenção das condições de habilitação e qualificação:

CONSULTA. EXECUÇÃO CONTRATUAL. PAGAMENTO A FORNECEDORES EM DÉBITO COM O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL QUE CONSTEM DO SISTEMA DE CADASTRAMENTO UNIFICADO DE FORNECEDORES. CONHECIMENTO. RESPOSTA À CONSULTA.

1. Nos contratos de execução continuada ou parcelada, a Administração deve exigir a comprovação, por parte da contratada, da regularidade fiscal, incluindo a seguridade social, sob pena de violação do disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal, segundo o qual “a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o poder público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios”.

2. Nos editais e contratos de execução continuada ou parcelada, deve constar cláusula que estabeleça a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, prevendo, como sanções para o inadimplemento dessa cláusula, a rescisão do contrato e a execução da garantia para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração, além das penalidades já previstas em lei (arts. 55, inciso XIII, 78, inciso I, 80, inciso III, e 87, da Lei nº 8.666/93).

3. Verificada a irregular situação fiscal da contratada, incluindo a seguridade social, é vedada a retenção de pagamento por serviço já executado, ou fornecimento já entregue, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

(ACÓRDÃO Nº 964/2012 – TCU – Plenário. 25/04/2012. Relator: min. Walton Alencar Rodrigues).



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

Note-se que a contratada, inclusive, pode ter o contrato rescindido em razão da não manutenção de sua regularidade fiscal e previdenciária, conforme previsto no art. 78, I da Lei 8666/93.

RECOMENDAÇÕES 05:

- A. Que o IFAC adote controles internos com o objetivo de evitar a realização de pagamentos para as empresas contratadas, sem que estas estejam com sua regularidade fiscal e previdenciária em dia, tanto com a Receita Federal, Estadual e Municipal, bem como com as obrigações trabalhistas.

CONSTATAÇÃO 06 – Ordem Bancária paga sem comprovante de solicitação do serviço

Manifestação do Setor Auditado:

Em 06/06/2017 o Pró-reitor de Administração enviou o memorando eletrônico nº 82/2017 PROAD com a finalidade de que, a partir de 30/06/2017 os processos administrativos fossem organizados, afim de que toda solicitação de empenho, pagamento ou de aditivo tramite dentro do respectivo processo.

Esta medida foi adotada tendo em vista que toda documentação passe a tramitar dentro do processo para evitar perda de documentação. Neste caso houve uma falha, porém, estamos apensando as cópias nos autos, volume III, da fl. 470 a 482v, bem como o referido memorando eletrônico. Por ter tramitado fora do processo não foram apensados de a documentação necessária, mas tão somente a citada OB, assim procedi a juntada de toda a documentação citada na constatação da fl. 470, bem como a fl. 484 referente ao despacho de autorização.

Análise da Auditoria Interna:

A Ordem Bancária 2017OB800701, no valor de R\$ 24.376,85 (fl. 336 e 368) foi paga sem que houvesse no processo Ordem de serviço e nota fiscal referente ao serviço prestado, assim como não há despacho solicitando o pagamento, nem autorização da autoridade competente, configurando pagamento de serviço que não foi efetivamente prestado pela contratada.

O processo licitatório, após a execução do contrato, deve ser instruído com toda a documentação referente a execução do contrato, como as Ordens de Serviço, Notas Fiscais, Autorizações de pagamento, Atestes do fiscal do contrato, etc., que devem estar juntadas em ordem cronológica, a fim de possibilitar que os atos que devem ser praticados pela Administração Pública relativos as etapas da despesa (empenho, liquidação e pagamento) não sejam praticados sem que a etapa anterior tenha sido realizada, ou seja, não pode haver pagamento por serviço que não foi



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

solicitado pela Administração Pública através de Ordem de Serviço, e que não tenha sido comprovada sua execução através de Nota Fiscal atestada pelo fiscal do contrato.

Como já mencionado anteriormente, o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 3489/2014 - TCU – Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa) entende que:

[...] a execução do contrato [...] seja sempre precedida de ordem de serviço ou instrumento equivalente, que estabeleça os produtos, ou subprodutos, esperados para cada período de medição, especificando-se o grau de qualidade exigido e a prévia estimativa do prazo necessário para a sua execução, a fim de que os pagamentos à contratada estejam condicionados à verificação de seu integral e adequado cumprimento.

Tal determinação se deve ao fato de que a descrição detalhada na Ordem de Serviço é meio pelo qual o fiscal do contrato pode verificar se a contratada executou o serviço de acordo com o que foi contratado, inclusive com relação à seus quantitativos, e, assim, poder atestar corretamente a Nota Fiscal, comprovando a prestação efetiva dos serviços.

RECOMENDAÇÕES 06:

- A. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno a fim de evitar que sejam realizados pagamentos sem que constem no processo todos os documentos necessários para a comprovação de que as fases anteriores da despesa pública tenham sido preenchidas;
- B. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno para evitar que as documentações relativas aos pagamentos circulem fora dos autos do processo, pois correm o risco de deixarem de ser juntadas, serem juntadas em outro processo, ou serem extraviadas.

CONSTATAÇÃO 07 – alteração de documentação anteriormente juntada no processo

Manifestação do Setor Auditado:

Pelos autos percebe-se uma falha na numeração do processo e foi tentado consertar para que a ordem cronológica fosse obedecida. Entretanto, estamos trabalhando no sentido de que o processo seja numerado de formas cautelosa para evitar a impressão de alteração de documentos. Houve uma renumeração no intuito de corrigir esta falha, segue documentação digitalizada para apreciação. A orientação atual é que toda documentação que porventura tenha necessidade de ir



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

ao processo e não tenha ido obedecendo a ordem cronológica é que se faça um termo de juntado.

Análise da Auditoria Interna:

Entre as p. 188 e 192 há uma renumeração de algumas folhas, indicando alteração de documentos que já haviam sido juntados ao processo; após a p. 192, há 3 folhas sem numeração, e após o termo de encerramento (p. 200) há as p. 193, 194, 195 e 196; Na fl. 191, no Despacho PROAD/IFAC 2411/2016, há uma referência ao "despacho COLIC/DIRAD/IFAC 145/2016 às fl. 188", mas este despacho está na fl. 190; As fls. 193, 194, e 195 estão sem numeração.

Percebe-se, pela análise da documentação acostada aos autos, e que fora mencionada acima, que houve uma alteração de documentos no processo, sendo colocados novos documentos entre documentos já existentes, e após, feita nova numeração do processo, o que é vedado pela Portaria Normativa nº 5/2002 da SLTI/MPOG, que estabelece que **“Os processos oriundos de instituições não pertencentes à Administração Pública Federal só terão suas peças renumeradas se a respectiva numeração não estiver correta; não havendo falhas, prosseguir com a sequência numérica existente”**.

Ainda, o § 4º do art. 22 da Lei 9784/99, a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece que:

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

[...]

§ 4º O processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas.

Além disso, o Tribunal de Contas da União, no acórdão nº 2975/2012 – TCU – Plenário, manifestou-se, em relação à correta numeração e rubrica das folhas dos processos administrativos que:

30. Destaco que a numeração das folhas de um processo e a sua rubrica não configura medida de burocrata, mas sim medida de prudência necessária à concretização e à proteção dos princípios da transparência e da moralidade, porquanto dificultam a fraude.

31. E nesse particular ainda que a Lei nº 9.784/1999, invocada pelo Tribunal como fundamento das suas decisões não trouxesse a previsão contida no art. 22, §4º, quanto à necessidade de numeração e de rubrica, não estaria a Petrobras dispensada dessa providência como forma de resguardar a lisura dos seus processos, cujos interesses são múltiplos, tanto por parte do Poder Público, seja na perspectiva do interesse público primário seja na do interesse público secundário, quanto por parte dos particulares que contratam ou pretendem contratar com a Petrobras.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

No seu voto, o relator ressalta o posicionamento do Ministro Ubiratan Aguiar, no voto que fundamentou o Acórdão nº 1.261/2004-TCU-Plenário, onde este entendeu que:

5. Em relação ao mérito da falha em tela, apesar de sua aparente singeleza, há que se ressaltar que a organização dos documentos em processos numerados sequencialmente é uma medida básica de controle, com o objetivo de proporcionar que se saiba exatamente quais foram os atos praticados no processo, na ordem em que eles ocorreram, evitando também que documentos sejam retirados ou incluídos nos processos extemporaneamente.

Desse modo, a regular numeração dos autos do processo é uma medida fundamental para a garantia a lisura do processo, que auxilia no controle dos atos praticados, dificultando a ocorrência de fraudes no processo.

Assim, novos documentos devem sempre ser juntados de forma sequencial, não podendo ser inseridos e realizada nova numeração das páginas, pois, como determina a Portaria Normativa nº 5/2002 da SLTI/MPOG, só pode haver renumeração de páginas em caso de erro de numeração, sendo qualquer espécie de numeração fora dessas hipóteses, uma adulteração dos documentos do processo.

Convém ainda esclarecer, que todas os atos relacionados ao processo administrativo, como juntada, desentranhamento e desapensação estão previstos na Portaria Normativa nº 5/2002 da SLTI/MPOG, a qual deve ser observada pela Administração Pública, servindo de parâmetro para os atos praticados.

RECOMENDAÇÕES 07:

- A. Que o IFAC observe os ditames da Portaria Normativa nº 5/2002 da SLTI/MPOG e da Lei 9784/99, e dos demais normativos sobre o tema, em relação à instrução dos processos administrativos sob responsabilidade da instituição;
- B. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno com a finalidade de evitar a retirada ou alteração de documentos do processo, ou renumeração de páginas sem que sejam observados os procedimentos previstos na Portaria Normativa nº 5/2002 da SLTI/MPOG;

CONSTATAÇÃO 08 – Contratação emergencial com valor acima de cotação existente no processo

O processo trata de uma contratação emergencial, decorrente de um Pregão para registro de preços que teve problemas ocasionados por um erro, onde haviam



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

sido sagradas vencedoras as empresas TENDA COMERCIO E CONSTRUÇÃO LTDA - ME para o lote 1 com desconto de 20,50%, e AVANCI CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA - ME para o lote 2 com desconto de 23,70%. Contudo, não houve cotação junto a empresa que havia ganhado o lote 2 anteriormente, e foi contratada a empresa TENDA para os dois lotes da contratação emergencial com o percentual de desconto de 20,50%, configurando um prejuízo para a administração na contratação referente ao lote 2.

Manifestação do Setor Auditado:

Inicialmente houve um contato telefônico com a empresa AVANCI informando que o IFAC estava abrindo um processo para contratação emergencial e que precisaríamos de cotação. A empresa, neste mesmo contato, avisou que não teria interesse em participar. Então encaminhamos um e-mail solicitando as cotações (documento comprobatório anexo), expedido pelo servidor C.S., em 1º de setembro de 2016, para o qual não houve resposta, fato que veio a comprovar a falta de interesse da empresa em participar do processo de dispensa de licitação.

Na época o IFAC já não dispunha de serviços de manutenção e precisava de urgência para concluir o processo, considerando as diversas demandas que estavam sendo encaminhadas pelos Campi.

Análise da Auditoria Interna:

A unidade auditada apresentou documentação (em formato digital) demonstrando que em 01/09/2016 foi enviado à empresa AVANCI CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA – ME pedido de cotação para que fosse realizada a contratação do serviço de manutenção predial. Conforme manifestação da unidade, até 18/10/2016, data em que o processo foi remetido para a realização da autorização motivada da Magnífica Reitora para a contratação direta.

Acatamos em parte a manifestação da Unidade auditada, pois esta serviu para demonstrar que não houve a contratação por valor acima da cotação, uma vez que, de acordo com a documentação apresentada, a empresa AVANCI CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA – ME permaneceu inerte após o pedido de cotação enviado por e-mail em 01/09/2016.

Contudo, a documentação relativa ao pedido de cotação deveria ter sido juntada aos autos do processo, a fim de que, assim, fosse possível entender o que aconteceu em relação ao caso. Ou seja, em situações como esta, a diligência adequada a ser tomada pela Administração Pública é fazer a juntada da notificação, através de um despacho nos autos do processo, que explique o ato que foi praticado, e a falta de resposta por parte da pretensa contratada.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

RECOMENDAÇÕES 08:

- C. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno, a fim de que todos os atos e documentos ao processo sejam juntados após serem produzidos, a fim de evitar falhas nos procedimentos relativos a contratação de fornecedores.

PROCESSO 23244.001430/2012-23 e 23244.000727/2013-52	Serviço público de energia elétrica - Câmpus Baixada do Sol.
---	---

CONSTATAÇÃO 10 – Pagamentos efetuados com atraso, acarretando na incidência de encargos financeiros (correção monetária, multa de mora e juros de mora)

Manifestação do Setor Auditado:

Após consulta ao campus Baixada do Sol, houve a manifestação através da Coordenação, conforme documento digitalizado. A Proad está adotando medidas para evitar que fatos dessa natureza voltem a ocorrer (elaboração de norma, unificação das datas de vencimentos das faturas, medidas de acompanhamento sistemático pela COLOG, etc). Se faz necessário a concessão de um prazo de no mínimo 120 (cento e vinte) dias para que todas as medidas estejam implementadas.

Análise da Auditoria Interna:

Durante a execução do contrato, houve vários pagamentos em atraso que acarretaram na incidência de encargos financeiros (correção monetária, multa de mora e juros de mora) por parte do IFAC, conforme planilha abaixo:

TABELA 3 – Incidência de encargos financeiros por fatura de energia elétrica

	FATURA	FOLHA	CORREÇÃO	MULTA	JUROS	TOTAL
1	19/12/2013	968		R\$ 51,49	R\$ 2,57	R\$ 54,06
2	20/01/2014	1027			R\$ 4,30	R\$ 4,30
3	27/02/2014	1173		R\$ 64,72		R\$ 64,72
4	28/04/2014	1502	R\$ 7,91	R\$ 146,11	R\$ 17,04	R\$ 171,06
5	25/06/2014	1740	R\$ 29,38	R\$ 136,36	R\$ 18,18	R\$ 183,92
6	23/09/2014	1946		R\$ 151,28	R\$ 22,69	R\$ 173,97
7	22/08/2014	1842		R\$ 151,39	R\$ 17,66	R\$ 169,05
8	25/06/2015	3193	R\$ 31,03	R\$ 151,07	R\$ 32,73	R\$ 214,83
9	24/07/2015	3333	R\$ 47,51	R\$ 174,06	R\$ 40,61	R\$ 262,18
10	02/09/2015	3567	R\$ 624,74	R\$ 168,38	R\$ 1.299,39	R\$ 2.092,51
11	02/09/2015	3568	R\$ 646,54	R\$ 181,68	R\$ 953,82	R\$ 1.782,04
12	02/09/2015	3569	R\$ 612,36	R\$ 179,65	R\$ 841,37	R\$ 1.633,38
13	02/09/2015	3570	R\$ 347,74	R\$ 131,09	R\$ 489,42	R\$ 968,25



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

14	02/09/2015	3571	R\$ 268,93	R\$ 119,77	R\$ 379,28	R\$ 767,98
15	02/09/2015	3572	R\$ 260,28	R\$ 127,90	R\$ 345,33	R\$ 733,51
16	26/01/2016	4140	R\$ 88,66	R\$ 161,58	R\$ 48,47	R\$ 298,71
17	25/02/2016	4492	R\$ 53,67	R\$ 211,91	R\$ 35,31	R\$ 300,89
18	27/04/2016	9858	R\$ 56,36	R\$ 218,97	R\$ 51,09	R\$ 326,42
19	24/05/2016	10124	R\$ 64,20	R\$ 222,09	R\$ 46,12	R\$ 332,41
20	21/07/2016	10271	R\$ 20,15	R\$ 159,31	R\$ 61,07	R\$ 240,53
21	22/08/2016	10470	R\$ 47,33	R\$ 188,39	R\$ 59,65	R\$ 295,37
22	23/09/2016	10561	R\$ 34,30	R\$ 152,26	R\$ 20,30	R\$ 206,86
23	24/11/2016	11022	R\$ 8,66	R\$ 170,49	R\$ 59,67	R\$ 238,82
			R\$ 0,64	R\$ 134,18	R\$ 4,47	R\$ 139,29
			R\$ 3.250,39	R\$ 3.554,13	R\$ 4.850,54	R\$ 11.655,06

É cediço que o art. 389 do Código Civil de 2002 aplica-se ao regime dos contratos administrativos, prevendo que **“não cumprida a obrigação, responde o devedor por perdas e danos, mais juros e atualização monetária segundo índices oficiais regularmente estabelecidos”**.

Contudo, cabe a Administração Pública gerenciar as suas atividades a fim de que não sejam realizados atrasos nos pagamentos de seus fornecedores, pois, se tal fato ocorrer, gera o dever de pagamento de encargos financeiros previstos no contrato, em decorrência do inadimplemento por parte da Administração pública.

Como visto na tabela acima, houve vários casos de pagamentos realizados em atraso, que acarretaram no pagamento de valores consideráveis de encargos financeiros, citando como exemplo o caso das faturas referentes aos períodos de 04/2014, 09/2014, 10/2014, 12/2014, 01/2015, e 02/2015 (p. 3567 a 3572), que foram reemitidas pela contratada em 02/09/2015, e pagas pelo IFAC em 06/10/2015, gerando o pagamento de R\$ 7.977,67 (sete mil, novecentos e setenta e sete reais e sessenta e sete centavos) de encargos financeiros.

Note-se que houve faturas que permaneceram por mais de um ano sem pagamento, e que poderiam ter ocasionado a interrupção do fornecimento de energia elétrica da instituição, e, assim, ter comprometido a prestação dos serviços.

O Tribunal de Contas da União, ao analisar situação análoga no Acórdão nº 7506/2010 – TCU – 2ª Câmara, determinou que a unidade auditada:

9.6.8 adote providências pertinentes com vistas à tempestividade dos pagamentos das despesas da universidade, evitando a incidência de encargos financeiros (multas, juros ou outros);

9.6.9 adote, caso ocorra a incidência dos encargos indicados no subitem anterior, as medidas necessárias para apurar as responsabilidades, com o intuito do imediato ressarcimento aos cofres públicos dos valores pagos a maior; ou, nos casos decorrentes de fatores alheios à vontade dos gestores, fazer constar as justificativas nos correspondentes processos de despesa;



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

Desse modo, deve o IFAC reavaliar seus mecanismos de controle, a fim de evitar esse tipo de situação, devendo ser elaborada justificativa no caso de pagamentos realizados em atraso, que tenham decorrido de fatores alheios à vontade dos gestores, de acordo com o previsto no Acórdão 7506/2010, acima transcrito.

RECOMENDAÇÕES 10:

- A. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno a fim de possibilitar que os pagamentos sejam realizados de forma tempestiva, evitando a incidência de encargos financeiros (correção monetária, multa de mora e juros de mora);
- B. Que o IFAC, no caso de incidência de encargos financeiros, adote medidas necessárias para apurar as responsabilidades dos agentes públicos; ou, nos casos decorrentes de fatores alheios à vontade dos gestores, fazer constar as justificativas do atraso nos autos do processo correspondente.

PROCESSO 23244.003787/2015-99	Prestação dos serviços de organização, planejamento, promoção e execução de eventos.
-------------------------------	--

CONSTATAÇÃO 11 – Não é possível comparar se os serviços prestados estão de acordo com o contrato, o termo de referência e o comprovante de prestação.

É difícil relacionar os itens da ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA do TERMO DE REFERÊNCIA com a ata de registro de preços aderida pelo IFAC; o CONTRATO não traz a relação dos itens, apenas menciona na cláusula 2ª que os serviços foram agrupados em 17 grupos; a ORDEM DE SERVIÇO foi genérica, sem especificar os serviços que deveriam ser realizados pela contratada, considerando que era um registro de preços (foi executado muito menos do que o quantitativo registrado). Estas situações dificultam a comprovação, no momento da liquidação da despesa, de que o serviço prestado está de acordo com os documentos comprobatórios do crédito, conforme disciplinado no art. 63 da Lei 4320/64.

Manifestação do Setor Auditado:

Trata-se de uma adesão a Ata de Registro de Preços nº 03/2014, Pregão Eletrônico nº 08/2014 realizado pelo Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM, fl. 213 a 227 dos autos Volume II, onde constam todos os lotes detalhadamente. O Ofício nº 649/2015/GABIN/IFAC, fls. 248 Volume II, solicitou adesão ao Instituto Brasileiro de



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

Museus – IBRAM com o valor estimado de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) podendo ser utilizado ou não os 17 lotes constantes na Ata, conforme a necessidade dos Instituto. Anexo consulta ao SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, onde poderá ser comprovado que o lançamento no sistema foi de apenas uma unidade para efeito de emissão da nota de empenho, fato que culminou na emissão da Ordem de Serviço de acordo com especificações do Sistema.

Análise da Auditoria Interna:

A fiscalização da execução de um contrato de prestação de serviços deve levar em consideração a descrição/especificação dos itens do termo de referência, a previsão contratual relativa ao que foi adquirido, bem como a descrição e quantitativos do serviço constante na Ordem de Serviço, como se depreende da análise do § 2º do art. 63 da Lei 4320/64:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

[...]

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Além disso, o Tribunal de Contas da União, ao analisar matéria semelhante, se manifestou a fim de recomendar que a unidade auditada:

9.3.5. estabeleça um documento específico (como "ordem de serviço" ou solicitação de serviço) destinado ao controle dos serviços prestados para fins de pagamento à empresa contratada, contendo, entre outros aspectos que também possam vir a ser considerados necessários pelo órgão:

- a definição e a especificação dos serviços a serem realizados;
- as métricas utilizadas para avaliar o volume de serviços solicitados e realizados;
- a indicação do valor máximo de horas aceitável e a metodologia utilizada para quantificação desse valor, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas;
- o cronograma de realização do serviço, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;
- os custos em que incorrerá o Ministério para consecução do serviço solicitado; e
- a indicação clara do servidor responsável pela atestação dos serviços;

No caso dos autos, a Ordem de Serviço foi genérica, não especificando os serviços e quantitativos que deveriam ser fornecidos pela contratada, o que dificulta a fiscalização da execução do contrato pelo fiscal.

Além disso, o ofício de fl. 248 dos autos, que solicita a adesão a ata de registro de preços do Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM não especifica os



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

serviços e os quantitativos que pretende aderir, apenas relata a estimativa de gastos no valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), sendo que a ata de registro de preços aderida possui 394 itens agrupados em 17 lotes, totalizando o valor de R\$ 16.333.883,40 (dezesseis milhões trezentos e trinta e três mil oitocentos e oitenta e três reais e quarenta centavos).

RECOMENDAÇÕES 11:

- A. Que o IFAC, ao aderir a Atas de Registro de Preços de outras instituições, especifique de forma clara os itens e quantitativos que pretende aderir, a fim de auxiliar na gestão e fiscalização do contrato;
- B. Que o IFAC, ao emitir as Ordens de Serviço, especifique de forma clara e detalhada os serviços e quantitativos que pretende que sejam executados, a fim de auxiliar na gestão e fiscalização da execução dos contratos.

CONSTATAÇÃO 12 – Realização de pagamento por serviço que não foi efetivamente prestado.

No Termo de Referência, consta a previsão de 50 unidades de banheiros químicos, sendo 08 unidades para PNE (fl. 25), contudo, na planilha que detalha os itens fornecidos pela contratada (fl. 416-417), referentes à Nota Fiscal 2538 (fl. 410), foram colocados como fornecidos 210 unidades de banheiro químico portátil, e 8 unidades de banheiro químico portátil para PNE. Nas fotos do evento disponibilizadas na rede social Facebook (<https://www.facebook.com/connepi2015/>), pode ser visto que a quantidade de banheiros químicos confere com a especificação do Termo de Referência. Mesmo assim, a Nota Fiscal foi atestada como os serviços tendo sido prestados, e, assim, foram pagos à contratada.

Ainda, foi cobrado na Nota Fiscal 2537 (fl. 386) a confecção de 3.000 (três mil) unidades de “Crachá em PVC flexível 4/4 tamanho 11”, conforme especificado na planilha da fl. 392-393, contudo, conforme as fotos do evento (disponibilizadas em: <https://www.facebook.com/connepi2015/>), os crachás utilizados no evento são em papelão, configurando pagamento por objeto diferente do contratado.

Há o pagamento de 5.200 m² de “montagem de piso (carpete tipo forração)”, conforme planilhas das fls. 392-393 e das fls. 416-416, contudo, no Termo de Referência, consta a previsão de 2.176,56 m² de carpete.

Com relação aos aparelhos de ar condicionado, foi previsto no Termo de Referência o fornecimento de 22 aparelhos de ar condicionado de 60.000 BTUs, contudo, conforme as planilhas juntadas ao processo (fls. 392-393 e fls. 416-416), foram pagos pelo fornecimento de 96 aparelhos de ar condicionado, conforme tabela abaixo:



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

TABELA 4: Quantidade de aparelhos de ar condicionado da Notas Fiscais

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	VALOR (R\$)
Aparelho de ar condicionado 10.000	48	21.600,00
Aparelho de ar condicionado 20.000	32	31.360,00
Aparelho de ar condicionado 30.000	8	24.000,00
Aparelho de ar condicionado 90.000	8	48.000,00
TOTAL	96	124.960,00

Manifestação do Setor Auditado:

Quanto aos banheiros químicos informo que o mesmo foi locado por diária (conforme ocorre atualmente na praça local), ou seja, pela unidade/dia. Ocorre que como trata-se de uma adesão, o Termo de Referência foi feito em conformidade com a Ata de Registro de Preços a ser aderida, onde o correto seria que ao invés de “unidade” fosse escrito “unidade/dia”. Portanto, o valor constante na Nota Fiscal para banheiros químicos refere-se à quantidade de banheiros no evento multiplicada pelos dias do evento.

Em relação aos crachás foi solicitada manifestação dos envolvidos e não obtivemos respostas.

Para montagem de piso (carpete tipo forração) há pagamento de 2.600 m², fl. 387 na Carta de Correção, no valor de R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais), referente a Nota fiscal nº 2537, bem como a mesma quantidade e valor para a Nota fiscal nº 2538, totalizando 5.200 m². Conforme já citado anteriormente, foi feita uma adesão no todo e, para montagem de piso estava prevista quantidade de 5.200 m², fl. 217(digitalização constatação 11).

Para o Termo de Referência foi elaborado o memorial descritivo para se ter um direcionamento do que seria necessário para o evento, porém algumas adequações foram feitas por necessidade, mas sem ultrapassar as quantidades autorizadas pelo gerenciador da Ata.

No tocante aos aparelhos de ar condicionado foi verificada a necessidade do acréscimo de aparelhos em virtude do forte calor, mas não foi ultrapassado o montante autorizado pelo gerenciador da ata, conforme pode ser comprovado à fl. 221. (Digitalização constatação 11).

Análise da Auditoria Interna:

Em relação aos banheiros químicos, a auditada alega que fora contratado o fornecimento por diária (unidade/dia), e não por unidade, conforme constante na Ata de Registro de Preços aderida pelo IFAC. Contudo, o X CONNEPI foi realizado entre os dias 30/11/2015 e 03/12/2015, totalizando 04 (quatro) dias de evento. Se pegarmos os quantitativos encontrados nas fotos do evento (Figuras 1 até 7),



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

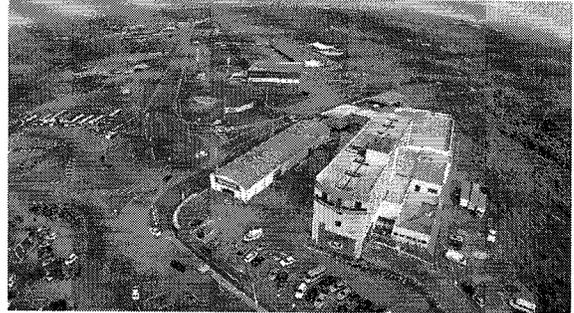
aplicarmos os valores da Ata de Registro de Preços (p. 216-V), e multiplicarmos pelo número de dias do evento, chegaremos ao total de R\$ 28.538,00 (vinte e oito mil, quinhentos e trinta e oito reais), conforme dados da Tabela 5.

Figura 1: Foto aérea frontal do X CONNEPI



Fonte: <https://www.facebook.com/connepi2015/>

Figura 2: Foto aérea do X CONNEPI



Fonte: <https://www.facebook.com/connepi2015/>

Figura 3: Foto do X CONNEPI



Fonte: <https://www.facebook.com/connepi2015/>

Figura 4: Foto do X CONNEPI



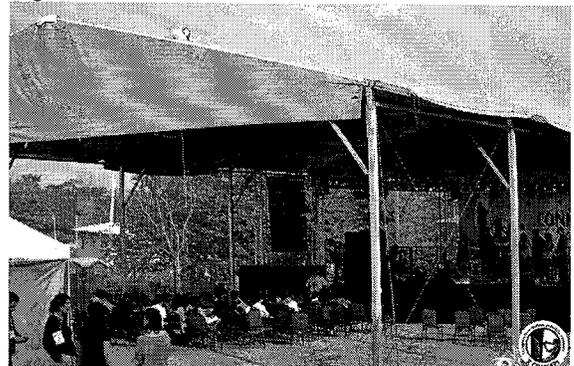
Fonte: <https://www.facebook.com/connepi2015/>

Figura 5: Foto do X CONNEPI



Fonte: <https://www.facebook.com/connepi2015/>

Figura 6: Foto do X CONNEPI



Fonte: <https://www.facebook.com/connepi2015/>



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

Figura 7: Foto do X CONNEPI



Fonte: <https://www.facebook.com/connepi2015/>

TABELA 5: Quantitativos e valores dos banheiros químicos pelas fotos do evento

DESCRIÇÃO	QUANTITATIVO	DIAS	TOTAL	VALOR UN. (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
Banheiro químico portátil	33	4	132	198,50	26.202,00
Banheiro químico portátil para PNE	2	4	8	292,00	2.336,00
TOTAL	35	4	140		28.538,00

Porém, ao analisarmos a Nota Fiscal 2538 (fl. 410), constata-se o pagamento de:

TABELA 6: Quantitativos e valores dos banheiros químicos (Nota Fiscal 2538)

DESCRIÇÃO	QUANTITATIVO	VALOR (R\$)
Banheiro químico portátil	210 unidades	41.685,00
Banheiro químico portátil para PNE	8 unidades	2.336,00
TOTAL	218 unidades	44.021,00

Em relação aos crachás, consta na Nota Fiscal 2537 (fl. 386) o pagamento pela confecção de 3.000 (três mil) unidades de "Crachá em PVC flexível 4/4 tamanho 11" (planilha de fl. 392-393). Contudo, conforme constatado pelas figuras 8 e 9, os crachás do evento foram confeccionados em papel cartão.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

Figura 8: Foto do X CONNEPI



Fonte: <https://www.facebook.com/connepi2015/>

Figura 9: Foto do X CONNEPI



Fonte: <https://www.facebook.com/connepi2015/>

De acordo com o Termo a Ata de Registro de Preços, o valor unitário do “Crachá em PVC flexível 4/4 tamanho 11” era de R\$ 5,00 (cinco reais), enquanto que o valor unitário do “Crachá em papel cartão supremo 300g” era de R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos), dando uma diferença de R\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos reais) no valor final, conforme dados da tabela 7.

Tabela 7: Quantitativos e valores dos crachás

DESCRIÇÃO	QUANTITATIVO	VALOR UN. (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
Banheiro químico portátil Crachá em PVC flexível 4/4 tamanho 11	3.000	5,00	15.000,00
Crachá em papel cartão supremo 300g	3.000	1,50	4.500,00
DIFERENÇA DE VALORES		3,50	10.500,00

Sobre os fatos, o setor auditado apenas informou que “... foi solicitada manifestação dos envolvidos e não obtivemos respostas”, não havendo informado se foi tomada alguma medida sobre a questão.

Em relação ao item “montagem de piso (carpete tipo forração)”, há o pagamento de 5.200 m² (fls. 392-393 e fls. 416), contudo, no Termo de Referência, consta a previsão de 2.176,56 m² de carpete.

Em sua justificativa, a unidade auditada informou que “Conforme já citado anteriormente, foi feita uma adesão no todo e, para montagem de piso estava prevista quantidade de 5.200 m², fl. 217”, contudo, a ata de registro de preços é um planejamento de aquisições feito por um ou mais órgãos ou entidades da Administração Pública para futuras contratações de bens ou serviços. Além disso, O Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, não obriga a contratação do que foi registrado:

Art. 16. A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição

R



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições.

Desse modo, cabe a Administração Pública, ao celebrar o contrato e ao emitir as ordens de serviço, descrever o produto ou serviço que pretende adquirir, bem como seus quantitativos para serem executados.

Aparentemente, o valor executado do item “montagem de piso (carpete tipo forração)” foi o de 2.600 m², conforme a Nota Fiscal 2537 (p. 386-387), pois é o quantitativo que mais se aproxima do previsto no Termo de Referência (2.176,56 m²).

A unidade auditada informou que foram feitas adequações dos quantitativos do Termo de Referência:

Para o Termo de Referência foi elaborado o memorial descritivo para se ter um direcionamento do que seria necessário para o evento, porém algumas adequações foram feitas por necessidade, mas sem ultrapassar as quantidades autorizadas pelo gerenciador da Ata.

Contudo, não foi encontrado no processo, assim como não foi enviado a esta AUDIN, nenhum documento que demonstrasse a alegada readequação dos quantitativos, previamente estabelecidos no Termo de Referência.

Assim, conforme a documentação juntada ao processo, não há comprovação de que o serviço referente ao item “montagem de piso (carpete tipo forração)”, no quantitativo de 5.200 m² previstos na Nota Fiscal 2538 (p. 410-413), conforme valores e quantitativos constantes na Tabela 8.

Tabela 8: Quantitativos e valores do item “montagem de piso (carpete tipo forração)”

DESCRIÇÃO	QUANTITATIVO	VALOR UN. (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
Nota Fiscal 2537	2.600 m ²	20,00	52.000,00
Nota Fiscal 2538	5.200 m ²	20,00	104.000,00
DIFERENÇA DE VALORES			52.000,00

Em uma análise da Carta de Correção da p. 387, referente à Nota Fiscal 2537, e da Carta de Correção da p. 412, referente à Nota Fiscal 2538, nota-se que foram cobrados pelo fornecimento de 7.800 m² do item “montagem de piso (carpete tipo forração)”, enquanto que, na Ata de Registro de Preços fora previsto o quantitativo total de 5.200 m², demonstrando que houve contratação/pagamento por serviço em quantitativo maior do que o registrado na Ata.

Com relação aos aparelhos de ar condicionado, no Termo de Referência houve a previsão de 22 aparelhos de ar condicionado de 60.000 BTUs, contudo, nas Notas Fiscais consta o fornecimento de 96 aparelhos de ar condicionado, conforme Tabela 1.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

Note-se que, embora tenha sido justificado pela Unidade Auditada que ***“foi verificada a necessidade do acréscimo de aparelhos em virtude do forte calor, mas não foi ultrapassado o montante autorizado pelo gerenciador da ata”***, de acordo com as fotos do evento (Figuras 1 e 2), nota-se que há apenas uma tenda fechada, na qual haveria a necessidade de instalação de aparelhos de ar condicionado, sendo as demais tendas abertas.

Desse modo, de acordo com a documentação juntada ao processo, há divergência entre o produto descrito no Termo de Referência elaborado pelo IFAC, e o produto que foi contratado através da Ata de Registro de Preços, não sendo encontrada nenhuma justificativa no processo que justificasse os motivos, ou mesmo se aparelhos de ar condicionado atendiam as necessidades do IFAC.

RECOMENDAÇÕES 12:

- A. Que o IFAC, nos processos de adesão a ata de registro de preços de outras instituições, atente-se para que a descrição do item a ser aderido seja o mesmo descrito no Termo de Referência do IFAC, e, no caso de produtos/serviços com descrição similar, seja feita justificativa de que o bem supre as necessidades do IFAC;
- B. Que o IFAC, nos contratos de prestação de serviço, adote mecanismos de controles internos que possibilitem a emissão de Ordem de Serviço que contenham a descrição de forma detalhada do serviço e quantitativos que devem ser executados pela contratada;
- C. Que o IFAC adote as medidas necessárias, a fim de apurar os serviços que foram pagos à contratada, mas que não foram executados, ou foram executados em quantidade menor, ou executados em desacordo com a descrição na Ata de Registro de Preços, inclusive realizando o ressarcimento ao erário, quando for cabível.

CONSTATAÇÃO 14 – Ausência de autorização de pagamento feita pela autoridade competente

Não foi encontrado nos autos manifestação da autoridade competente autorizando o pagamento, apenas há a assinatura do Ordenador de Despesas e do Responsável Financeiro na Ordem Bancária.

Manifestação do Setor Auditado:

O entendimento que se tinha anteriormente, era de que a assinatura do ordenador de despesa na Ordem Bancária já era a autorização de pagamento, fato este que nunca havia sido questionado por nenhum órgão de controle. É importante



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

esclarecer que a atual gestão da PROAD, ao detectar tal falha de pronto adotou providencia para saná-la, conforme poderá ser comprovado nos processos atuais.

Análise da Auditoria Interna:

A autorização de pagamento feita pela autoridade competente é uma forma de mecanismo de controle, a fim de possibilitar que, através do controle hierárquico, sejam minimizados os riscos de falhas ou de fraudes. Desse modo, é necessário que seja observada a aprovação prévia da autoridade competente.

Percebe-se que, em alguns dos processos auditados, essa medida passou a ser adotada pela Unidade Auditada, conforme mencionado na justificativa. Assim, acatamos a justificativa da Unidade.

INFORMAÇÃO 14:

- A. Considerando que a Unidade Auditada passou a observar a autorização de pagamento da Autoridade Competente, recomenda-se que este procedimento continue sendo observado em todos os processos da Instituição.

CONSTATAÇÃO 15 – Ordem de pagamento autorizada pelos fiscais do contrato

Ordem bancária foi autorizada pelos fiscais do contrato que atestaram as Notas Fiscais, um como Ordenador de Despesas e o outro como o Responsável financeiro, deixando de ser observada a segregação de funções durante o processo de liquidação e pagamento.

Manifestação do Setor Auditado:

Quanto ao ordenador de despesa no dia da ordem bancária coincidiu que o mesmo estava como substituto da Reitora. O outro fiscal era responsável financeiro. Atualmente estão sendo adotadas providencias para que casos dessa natureza não voltem mais a ocorrer.

Análise da Auditoria Interna:

No presente caso, a realização de atos referentes a fiscalização da execução do contrato e o pagamento pelo serviço recaíram nas mesmas pessoas, violando o princípio da segregação de funções.

Sobre o princípio da segregação de funções, ele encontra-se previsto na Instrução Normativa n.º 01/2001 da Secretária Federal de Controle Interno (Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal), que o reconhece como um princípio do controle interno administrativo, e que:



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

[...] 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;

Ainda, as diretrizes para as Normas do Controle Interno do Setor Público da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (2007, p. 45-46), descreve como deve ser utilizado o princípio da segregação de funções:

Para reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar tais problemas, não deve haver apenas uma pessoa ou equipe que controle todas as etapas-chave de uma transação ou evento. As obrigações e responsabilidades devem estar sistematicamente atribuídas a um certo número de indivíduos, para assegurar a realização de revisões e avaliações efetivas. As funções-chave incluem autorização e registro de transações, execução e revisão ou auditoria das transações. O conluio entre pessoas pode, no entanto, reduzir ou destruir a eficácia desse procedimento de controle interno. Uma organização de pequeno porte pode ter poucos funcionários para implementar satisfatoriamente esse controle. Em tais casos, a administração deve estar consciente dos riscos e compensá-los com outros procedimentos de controle. A rotatividade de funcionários pode auxiliar a assegurar que não apenas uma só pessoa seja responsável por todos os aspectos-chave das transações ou eventos por um período de tempo excessivo. Também estimulando ou exigindo férias anuais se pode reduzir o risco, porque significa uma rotatividade temporária de funções.

Alinhado com as definições acima, o Tribunal de Contas da União já manifestou entendimento no sentido de que a Administração Pública:

1.6 não permitir que um mesmo servidor execute todas as etapas da despesa, em obediência ao princípio de segregação de funções, que defende a separação entre as funções de autorização, aprovação de operações, execução, controle e contabilização; (Acórdão nº 3.031/2008-TCU-1ª Câmara).

1.7 observe o princípio contábil e administrativo da Segregação das Funções com adoção de controles que impeçam a possibilidade de um mesmo servidor atuar como fiscal e executor em um mesmo contrato (Acórdão nº 3.067/2005-TCU-1ª Câmara).

Assim, percebe-se que o princípio da segregação de funções é um mecanismo necessário, e que contribui para a implementação de mecanismos de fiscalização, e, assim, contribui para a diminuição dos riscos de ocorrência de fraudes e erros.

RECOMENDAÇÕES 15:

- A. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno a fim de evitar que atos relacionados com autorização, execução, registro e controle recaiam sobre a mesma pessoa, violando o princípio da segregação de funções.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

CONSTATAÇÃO 16 – Descumprimento de orientação contida no Acórdão nº 1712/2015 do TCU.

Manifestação do Setor Auditado:

O Acórdão nº 1.712/2015 TCU – Plenário é de 15.7.2015 ao passo que a ata de Registro de Preços nº 03/2014 do Pregão Eletrônico nº 08/2014 foi assinada em 06.11.2014, isto é, antes do Acórdão. Para que tal Ata fosse assinada certamente passou pelo Jurídico do Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM. O IFAC utilizou esta Ata após solicitar adesão, portanto, não fez registro de preços, mas sim utilizou uma ata fruto de um registro de preços anterior ao Acórdão, onde obteve-se a autorização do órgão gerenciador, fl. 249. Assim, o entendimento da época era que não havia óbice a utilização da Ata visto que o gerenciador autorizou sua utilização. E, como posto pela Procuradoria, fl. 285 no item 9, a administração avaliou o caso concreto, decidindo que, naquele momento, o ideal seria adesão a Ata. Não há garantias que um Pregão Eletrônico logre êxito, podendo haver itens fracassados, o que prejudicaria a realização do evento, podendo causar até a não realização do mesmo. Assim, uma vez que se obteve a autorização do órgão gerenciador, de um Sistema de Registro de Preços ocorrido antes do Acórdão, não foi vislumbrado nenhum fato impeditivo, uma vez que quando o TCU identifica um fato impeditivo emite Acórdão e avisa ao órgão para que se abstenha de ceder carona.

Análise da Auditoria Interna:

O Parecer Jurídico (fl. 283-287) menciona que deve ser observado o disposto no Acórdão TCU 1712/2015, que determina a não utilização de SRP para serviços de promoção de eventos, em razão de não ser padronizável o serviço. Foi feita uma justificativa para a não observância do referido Acórdão (fl. 317), a qual se limitou em justificar que era um Acórdão recém-publicado, que o prazo para a realização do evento era exíguo, e que a crise financeira dificultou a captação de recursos. Contudo, foi designada uma comissão para a realização do evento em 23/03/2015, através da Portaria/IFAC 273/2015, publicada no boletim de serviço Ano V - nº 26, de 20/04/2015, sendo que o período de realização do evento foi de 30/11/2015 a 03/12/2015.

Assim, cabe a administração pública seguir as orientações emanadas pelos órgãos de controle, a fim de minimizar o risco de ocorrências de falhas e/ou fraudes que possam trazer prejuízos para a Administração Pública. Por esta razão, deve ser buscado pelas entidades que compõe a Administração Pública o planejamento de aquisições, a fim de melhor gerir os recursos sobre sua responsabilidade, fazendo com que as aquisições de bens e serviços ocorram de forma a garantir o melhor aproveitamento possível, de forma eficiente e eficaz.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

RECOMENDAÇÕES 16:

- A. Que o IFAC passe a observar o disposto no acórdão TCU 1712/2015 – Plenário nas futuras licitações para contratação de serviços de promoção de eventos, abstendo-se de utilizar o Sistema de Registro de Preços.

PROCESSO 23244.001191/2016-35	Contratação de empresa especializada para elaboração e implantação do planejamento estratégico e do plano de desenvolvimento institucional
-------------------------------	--

CONSTATAÇÃO 17 – Inobservância do princípio da segregação de funções

Inobservância de segregação de funções relacionadas aos atos referentes aos estágios da despesa, o que pode comprometer a fiscalização hierárquica, bem como corroborar para a ocorrência de erros.

A mesma pessoa realizou os seguintes atos dentro do processo:

- Solicitou a aquisição/contratação (p. 01-13v);
- Autorizou emissão de empenho (p. 547);
- Assinou a N.E. (p. 550-551);
- Assinou o contrato como contratante (p. 586);
- Atuou como fiscal do contrato (p. 593);
- Solicitou os pagamentos (p. 596, 657, 659);
- Atestou as N.F. (p. 5987, 656, 660, 661, 662);
- Assinou as OB de pagamento como ordenador de despesa (p. 610);
- Solicitou aditivo contratual (p. 611)

Manifestação do Setor Auditado:

Com relação a esta constatação, o setor auditado apresentou uma lista de portarias nomeando titulares e substitutos dos cargos de Reitor, Diretora Sistêmica de Desenvolvimento Institucional, Pró-Reitora de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, Pró-reitor de Administração, Coordenadora de Compras, Coordenador de Licitação, Coordenadora de Elaboração de Editais e Regimentos de Preços, assim como listou uma série de atos realizados no processo, tendo ao final manifestado que:

“Quando da solicitação da abertura do referido processo, a servidora G.N.D.S., nomeada pela portaria nº 345, de 1º de abril de 2015 para o Cargo de Diretora Sistêmica de Desenvolvimento Institucional,



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

enquanto titular da pasta demandante do serviço. Como se verifica das informações, as atividades desenvolvidas por esta servidora foram desenvolvidas dentro de suas atribuições legais e regulamentares.

Ademais, como se sabe tratou-se de processo complexo, onde a mesma atuou como substituta legal da magnífica reitora, motivo pelo qual não ocorreu nenhuma ilegalidade, até por que a atuação da mesma foi decorrência lógica dos atos anteriores, não interferindo de nenhuma maneira no resultado da licitação, sendo inclusive contratada a empresa vencedora do certame.

Destaque-se que na função de fiscal do contrato, a mesma realiza atos inerentes a função prevista nos artigos 31/35 da IN 02/2008.

Além disso, a segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização. Para evitar conflitos de interesses, é necessário repartir funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade.

Conforme o Conselho Federal de Contabilidade, na Resolução nº 1.212/2009, segregação de funções significa atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorizar e registrar transações e manter a custódia dos ativos. A segregação de funções destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções.”

Análise da Auditoria Interna:

Foi constatado que no referido processo, a realização de atos referentes a fiscalização da execução do contrato e o pagamento pelo serviço recaíram na mesma pessoa, violando o princípio da segregação de funções.

O princípio da segregação de funções encontra-se previsto na Instrução Normativa n.º 01/2001 da Secretária Federal de Controle Interno (Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal), que o reconhece como um princípio do controle interno administrativo, e que:

[...] 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;

Ainda, as diretrizes para as Normas do Controle Interno do Setor Público da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (2007, p. 45-46), descreve como deve ser utilizado o princípio da segregação de funções:

Para reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar tais problemas, não deve haver apenas uma pessoa ou equipe que controle todas as etapas-chave de uma transação ou evento. As obrigações e responsabilidades devem estar sistematicamente atribuídas a um certo número de indivíduos, para assegurar a realização de revisões e avaliações efetivas. As funções-chave incluem autorização e registro de transações, execução e revisão ou auditoria das transações. O conluio entre pessoas pode, no entanto, reduzir



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

ou destruir a eficácia desse procedimento de controle interno. Uma organização de pequeno porte pode ter poucos funcionários para implementar satisfatoriamente esse controle. Em tais casos, a administração deve estar consciente dos riscos e compensá-los com outros procedimentos de controle. A rotatividade de funcionários pode auxiliar a assegurar que não apenas uma só pessoa seja responsável por todos os aspectos-chave das transações ou eventos por um período de tempo excessivo. Também estimulando ou exigindo férias anuais se pode reduzir o risco, porque significa uma rotatividade temporária de funções.

Alinhado com as definições acima, o Tribunal de Contas da União já manifestou entendimento no sentido de que a Administração Pública:

1.6 não permitir que um mesmo servidor execute todas as etapas da despesa, em obediência ao princípio de segregação de funções, que defende a separação entre as funções de autorização, aprovação de operações, execução, controle e contabilização; (Acórdão nº 3.031/2008-TCU-1ª Câmara).

1.7 observe o princípio contábil e administrativo da Segregação das Funções com adoção de controles que impeçam a possibilidade de um mesmo servidor atuar como fiscal e executor em um mesmo contrato (Acórdão nº 3.067/2005-TCU-1ª Câmara).

Assim, percebe-se que o princípio da segregação de funções é um mecanismo necessário, e que contribui para a implementação de mecanismos de fiscalização, e, assim, contribui para a diminuição dos riscos de ocorrência de fraudes e erros.

RECOMENDAÇÕES 17:

- A. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno a fim de evitar que atos relacionados com autorização, execução, registro e controle recaiam sobre a mesma pessoa, violando o princípio da segregação de funções.

PROCESSO 000363/2011-49	Locação de imóvel para funcionamento do Campus Cruzeiro do Sul.
-------------------------	---

CONSTATAÇÃO 18 – Pagamentos realizados em atraso, podendo dar ensejo ao pagamento de encargos financeiros previstos no contrato

Há vários pagamentos realizados em atraso, podendo dar ensejo ao pagamento de encargos financeiros previstos no contrato, conforme tabela abaixo:



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

TABELA 9: Valores de aluguel pagos em atraso

DATA	VALOR	FOL.	ORDEM BANCÁRIA	DATA	VALOR	FOL.
01/05/2014	R\$ 8.000,74	489	14OB803858	05/08/2014	R\$ 6.626,69	500
02/06/2014	R\$ 8.000,74	496	14OB803859	05/08/2014	R\$ 6.626,69	500
01/07/2014	R\$ 8.000,74	503	14OB803862	05/08/2014	R\$ 6.626,69	510
02/01/2015	R\$ 8.000,74	604	15OB802288	23/03/2015	R\$ 6.626,69	610
02/02/2015	R\$ 8.000,74	613	15OB802290	23/03/2015	R\$ 6.626,69	619
02/04/2015	R\$ 8.000,74	633	15OB805380	03/07/2015	R\$ 19.197,86	652
04/05/2015	R\$ 8.000,74	635				
01/06/2015	R\$ 8.426,90	637				
01/06/2015	R\$ 426,16	641				
01/06/2015	R\$ 426,16	643				
01/07/2015	R\$ 8.426,90	713	15OB806663	26/08/2015	R\$ 6.978,86	718
13/08/2015	R\$ 8.426,90	721	15OB807803	08/10/2015	R\$ 6.978,86	726
06/10/2015	R\$ 8.426,90	737	15OB809579	23/12/2015	R\$ 6.979,15	741
11/11/2015	R\$ 8.426,90	744	15OB809580	23/12/2015	R\$ 6.979,15	748
04/01/2016	R\$ 8.426,90	758	16OB801970	08/04/2016	R\$ 6.978,86	767
01/04/2016	R\$ 8.426,90	787	16OB804495	07/07/2016	R\$ 6.978,86	792
02/05/2016	R\$ 8.426,90	806	16OB806935	11/10/2016	R\$ 26.583,74	815
01/06/2016	R\$ 9.013,74	807				
01/08/2016	R\$ 9.013,74	808				
01/09/2016	R\$ 9.013,74	809				

Manifestação do Setor Auditado:

Foram adotadas planilhas no intuito de se controlar e efetuar os pagamentos tempestivamente. Ressalto que este contrato já foi finalizado e não houve nenhum dano ao erário em decorrência dos pagamentos realizados em atraso, uma vez que o contrato já foi encerrado e o imóvel devolvido ao locador. É importante enfatizar que a maioria dos atrasos incorreram por falta de descentralização tempestiva de financeiro por parte do MEC para pagamentos das despesas.

Análise da Auditoria Interna:

Conforme análise já realizada na CONSTATAÇÃO 10, a realização de pagamentos em atraso pode dar ensejo ao pagamento de encargos financeiros por parte do IFAC. Desse modo, deve o Instituto reavaliar seus mecanismos de controle, a fim de evitar esse tipo de situação, devendo ser elaborada justificativa no caso de pagamentos realizados em atraso, que tenham decorrido de fatores alheios à



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

vontade dos gestores, de acordo com o previsto no Acórdão 7506/2010, acima transcrito.

RECOMENDAÇÕES 18:

- A. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno a fim de possibilitar que os pagamentos sejam realizados de forma tempestiva, evitando a incidência de encargos financeiros (correção monetária, multa de mora e juros de mora);
- B. Que o IFAC, no caso de incidência de encargos financeiros, adote medidas necessárias para apurar as responsabilidades dos agentes públicos; ou, nos casos decorrentes de fatores alheios à vontade dos gestores, fazer constar as justificativas do atraso nos autos do processo correspondente.

PROCESSO 003312/2013-31	Serviços terceirizados e continuados de instalação e manutenção de condicionadores de ar.
-------------------------	---

CONSTATAÇÃO 20 – Realização de serviço que não havia sido previamente solicitado.

A Nota Fiscal 482 (p. 1366) foi emitida em 30/03/2015, mesma data em que a contratada recebeu a Ordem de Serviço 001/2015 (p. 1367), e mesma data em que a Ordem Bancária foi enviada para pagamento (p. 1388), indicando que houve a realização de serviço sem que este houvesse sido formalmente solicitado.

Manifestação do Setor Auditado:

A ordem de serviço foi produzida em 16/03/2015, porém recebida em 30/03/2015. Sempre o fornecedor é contatado previamente e já verifica in loco os serviços a serem executados. No caso específico, o recebido foi dado somente em 30/03/2015, porém o fornecedor já tinha conhecimento da necessidade da manutenção. Podem ter ocorrido nesse caso, devido a urgência, do fiscal autorizado a execução do serviço e não foi colhida a assinatura tempestivamente na Ordem. Todos os fiscais já foram orientados verbalmente para evitar que casos dessa natureza não voltem mais a ocorrer.

É importante enfatizar que até o final do mês de setembro/2017, estará sendo emitida uma circular orientando sobre os procedimentos a serem adotados para utilização de tais serviços, inclusive com implantação de formulários padronizados.

Análise da Auditoria Interna:



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

A Administração Pública no exercício de sua atividade prática, através de seus agentes públicos, uma série de atos administrativos que servem para criar, modificar ou extinguir direitos, sempre em busca do interesse público. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, ato administrativo é **“a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”**.

Para que existam, os atos administrativos devem preencher alguns requisitos, denominados de condição de validade do ato administrativo, que são:

- **COMPETÊNCIA:** poder atribuído ao agente que pratica o ato, de acordo com o desempenho específico de suas funções.
- **FINALIDADE:** objetivo de interesse público a ser atingido;
- **FORMA:** maneira pela qual se exterioriza a vontade do administrador, conforme formalidades específicas de cada ato;
- **MOTIVAÇÃO:** fundamentos fáticos e jurídicos que levaram o administrador público a praticar o ato;
- **OBJETO:** é o conteúdo do ato.

Assim, em relação ao requisito forma, no Direito Administrativo vigora o princípio da solenidade, que reconhece a existência de formalidades próprias decorrentes do regime jurídico de Direito Público ao qual a Administração está submetida, e que fazem com que, em regra, o ato administrativo deva ser praticado por escrito, podendo ser praticado de outra maneira apenas quando a Lei autorizar (Princípio da Legalidade)

Trazemos, como exemplo, o que dispõe o parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/93:

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

Desse modo, a administração pública deve coibir a prática de atos verbais, pois vão de encontro com os princípios do Direito Administrativo, restringindo a prática de tais atos apenas aquelas situações autorizadas pela Lei.

RECOMENDAÇÕES 20:

- A. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno com a finalidade de evitar a prática verbal de atos administrativos, formalizando a emissão de suas Ordens de Serviço no momento em que estes foram efetivamente solicitados,

¹ Direito Administrativo, São Paulo: Atlas, 25. ed. p. 203;



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

a fim de possibilitar que os fiscais dos contratos possam fiscalizar adequadamente o cumprimento do contrato, incluindo o prazo de execução dos serviços.

CONSTATAÇÃO 21 – Notas de empenho sem assinatura das autoridades competentes para autorizar a despesa.

Nota de Empenho 2015NE800597 (p. 1511) sem assinatura do ordenador de despesas.

Notas de Empenho 2015NE800631, 2015NE800632, 2015NE800633, 2015NE800634, 2015NE800635 (p. 1636 - 1643) e 2015NE800638, 2015NE800641, 2015NE800642 (P. 1664 - 1668) sem assinatura do gestor financeiro.

Manifestação do Setor Auditado:

Assinatura coletada e serão adotadas providencias para que casos dessa natureza não voltem mais a ocorrer.

Análise da Auditoria Interna:

A Administração Pública, conforme fundamentado na RECOMENDAÇÃO 20, deve se atentar para o cumprimento de todas as formalidades necessárias para a prática dos atos administrativos sobre sua responsabilidade, como são as assinaturas do ordenador de despesas e do gestor financeiro responsáveis pela autorização das Ordens de Empenho e das Ordens de Pagamento.

RECOMENDAÇÕES 21:

- A. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno a fim de evitar que os documentos relativos a Notas de Empenho e Ordem de Pagamento deixem de ser assinadas/autorizadas pelo ordenador de despesas e pelo gestor financeiro;

CONSTATAÇÃO 23 – documentos juntados ao processo sem observância da ordem cronológica em que foram produzidos

Foi juntada Nota Fiscal e pagamentos realizados em 2015 (25/09/2015) após a existência de vários documentos cronologicamente posteriores no processo. O



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

pagamento anterior é de 18/04/2016, o que indica que os documentos são juntados ao processo após a conclusão dos pagamentos, comprometendo a verificação de conformidade destes documentos com relação ao contrato, termo de referência e demais documentos que possibilitam a comprovação de que o serviço que está sendo cobrado está de acordo com o serviço contratado pelo IFAC.

Manifestação do Setor Auditado:

Normas foram e estão sendo expedidas no intuito de que seja obedecida a questão cronológica e que todos os documentos sejam apensados tempestivamente ao processo. Vide Memorando eletrônico nº 82/2017-Proad.

Análise da Auditoria Interna:

Os processos abertos pela Administração Pública devem observar os ditames da Portaria Normativa 05/2012 da SECRETÁRIA-ADJUNTA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, que dispõe:

5.2 NUMERAÇÃO DE FOLHAS E DE PEÇAS

As folhas dos processos serão numeradas em ordem crescente, sem rasuras, devendo ser utilizado carimbo próprio para colocação do número, apostado no canto superior direito da página, recebendo, a primeira folha, o número 1.

O documento não encadernado receberá numeração em sequência cronológica e individual para cada peça que o constituir.

A numeração das peças do processo é iniciada no protocolo central ou setorial da unidade correspondente, conforme faixa numérica de autuação. As peças subsequentes serão numeradas pelas unidades que as adicionarem; a capa do processo não será numerada.

Nenhum processo poderá ter duas peças com a mesma numeração, não sendo admitido diferenciar pelas letras "A" e "B", nem rasurar. Nos casos em que a peça do processo estiver em tamanho reduzido, será colada em folha de papel branco, apondo-se o carimbo da numeração de peças de tal forma que o canto superior direito do documento seja atingido pelo referido carimbo.

Os processos oriundos de instituições não pertencentes à Administração Pública Federal só terão suas peças renumeradas se a respectiva numeração não estiver correta; não havendo falhas, prosseguir com a sequência numérica existente;

Qualquer solicitação ou informação inerente ao processo será feita por intermédio de despacho no próprio documento ou, caso seja possível, em folha de despacho, a ser incluída ao final do processo, utilizando-se tantas folhas quanto necessário. Utilizar somente a frente da folha de despacho, não permitindo-se a inclusão de novas folhas até seu total aproveitamento. No caso de inserção de novos documentos no processo, inutilizar o espaço em branco da última folha de despacho, apondo o carimbo "Em branco".

Assim, deve ser atentado para que a documentação juntada ao processo obedeça a ordem cronológica de juntada, conforme disciplinado acima, pois, desse



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

modo, diminuirá a ocorrência de falhas e erros, bem como possibilitará um melhor controle dos atos processuais realizados no curso do processo.

RECOMENDAÇÕES 23:

- A. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno a fim de assegurar o cumprimento da Portaria Normativa 05/2012 da SLTI-MPOG, observando a juntada de documentos de forma cronológica aos processos.

PROCESSO 002682/2014-31	Serviço continuado e técnicos em Tecnologia da Informação visando atender as demandas dos Sistemas Integrados de Gestão – SIG'S
-------------------------	---

CONSTATAÇÃO 25 – Impossibilidade de comprovação se o serviço está de acordo com o Termo de referência, o Contato e a Ata de Registro de preços aderida pelo IFAC.

Serviço não está descrito de forma individualizada, uma vez que a Ata de Registro de Preços aderida pelo IFAC não tem quantitativos individuais, mas apenas o valor total.

Conforme informado pela Diretoria Sistêmica de Gestão da Tecnologia da Informação do IFAC, via e-mail, no dia 17/05/2017, os valores constantes nas Ordens de Serviço emitidas pelo IFAC saíram do contrato.

Porém, na verdade o contrato celebrado entre a contratada e o IFAC não possui valores individualizados, mas apenas o valor total de R\$ 999.199,00. O documento pelo qual estão sendo baseadas as Ordens de Serviço, e que foi enviado pela DSGTI para a AUDIN, é na verdade uma “proposta de implantação dos sistemas SIG” (Proposta nº 18/2014), elaborada em 14/07/2014 pela Diretora da contratada, Raphaela Galhardo Fernandes Lima, no valor total de R\$ 956.000,00 que não se encontra juntada aos autos do processo.

Ressalte-se que a ATA aderida pelo IFAC possui o valor total de R\$ R\$ 999.199,00 (p. 98), e que há no processo uma “proposta de implantação dos sistemas SIG” (Proposta nº 22/2014), elaborada em 21/08/2014 pela Diretora da contratada Raphaela Galhardo Fernandes Lima, no valor total de R\$ 3.409.790,00 (p. 43-56).



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

Manifestação do Setor Auditado:

Ao analisar os autos percebe-se que, certamente por lapso, não foram juntados ao processo o Edital, no qual consta o Termo de Referência do órgão gerenciador da Ata, nem a Proposta final. Tais documentos foram juntados ao processo conforme Termo de Juntada e documentos das fls. 839 a 878. É possível perceber na proposta de preço detalhada (digitalizada), com todos os itens, o que possibilita verificar se os serviços descritos na nota estão em acordo com o Termo de Referência. O Contrato, em seu objeto, remete às condições estabelecidas no Termo de Referência e na Proposta.

A Proposta apensada aos autos discrimina os serviços de forma individualizada.

A Cláusula Oitava – Do Valor, deixa claro que o valor é de R\$ 999.199,00 (Novecentos e noventa e nove mil e cento e noventa e nove reais), sendo meramente estimativo. Este é o mesmo valor da Proposta final, apensada aos autos das fls. 874 a 877v.

Apesar de haver a Proposta nº 22/2014, fls. 43 a 56, o IFAC contratou mediante o valor que saiu no “Resultado por Fornecedor”, fl. 98. Para demonstrar isso apensamos a proposta final aos autos conforme citado anteriormente. Como se trata de uma adesão, não é permitida a contratação num valor a maior do que foi registrado em ata pelo gerenciador. Portanto, a juntada dos documentos citados disponibilizam informações suficientes para a compreensão do constatado.

Análise da Auditoria Interna:

A Unidade Auditada enviou sua manifestou-se no sentido de que houve uma falha, e em razão disso o Edital, Termo de Referência e a proposta final da contratada não foram juntadas ao processo. Além disso, apresentou documentos comprovando a juntada dos referido documentos após ter ciência da constatação feita por esta Auditoria.

Nota-se que é necessária a criação (ou melhoria) dos controles internos relacionados aos processos licitatórios do IFAC, uma vez que a documentação relativa a contratação de bens e serviços deve constar nos autos dos processos de contratação, pois, caso contrário, as pessoas responsáveis pelos atos processuais não terão subsídios necessários para a tomada de decisão, bem como aumentará o risco de ocorrência de erros e/ou fraudes.

Mais uma vez nos reportamos a Portaria Normativa 05/2012 da SLTI/MPOG, que deve ser observada pela Administração pública, pois dispõe sobre os procedimentos gerais para utilização dos serviços de protocolo, no âmbito da Administração Pública Federal.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

Além disso, cabe a Administração Pública observar, também, os ditames da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

RECOMENDAÇÕES 25:

- A. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno a fim de melhorar/aprimorar a gestão de documentos relacionados aos processos licitatórios, evitando que deixem de ser juntados, ou que sejam juntados em outro processo;

CONSTATAÇÃO 26 – Ausência de comprovante de realização do pagamento

Não há no processo documentos que comprovem o pagamento das Notas Fiscais 1542, 1541, 1540, 1539, 1523 (p. 499-505 e 516).

Manifestação do Setor Auditado:

Quanto as notas 1542, 1541, 1540 e 1539, estas foram encaminhadas via DESPACHO PROAD/IFAC Nº 985/2016 para pagamento juntamente com as notas 1543, 1544 e 1545, fls. 497, totalizando um valor de R\$ 79.200,00. Não foi colocado na sequência o comprovante da OB, a qual deveria estar logo após a fl. 513. Para comprovação anexo o comprovante da OB no valor de R\$ 67.755,60 (sessenta e sete mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e sessenta centavos. A diferença do valor refere-se à retenção de impostos.

No que diz respeito a nota da fl. 516, que na verdade é a de nº 1623 e não a 1523 como consta na constatação, seu comprovante está na fl. 529, no valor de R\$ 28.976,00 (vinte e oito mil e novecentos e setenta e seis reais), também divergente do valor da nota devido a retenção de impostos.

Análise da Auditoria Interna:

De acordo com a manifestação da Unidade Auditada, percebe-se que houve uma falha relacionada a juntada de documentação de pagamento ao processo, situação esta já analisada na Constatação 25, à qual nos reportamos.

RECOMENDAÇÕES 26:

- A. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno a fim de melhorar/aprimorar a gestão de documentos relacionados aos processos licitatórios, evitando que deixem de ser juntados, ou que sejam juntados em outro processo;



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

CONSTATAÇÃO 27 – Ausência de autorização de pagamento feita pela autoridade competente

Manifestação do Setor Auditado:

O entendimento que se tinha anteriormente, era de que a assinatura do ordenador de despesa na Ordem Bancária já era a autorização de pagamento, fato este que nunca havia sido questionado por nenhum órgão de controle. É importante esclarecer que a atual gestão da Proad, ao detectar tal falha de pronto adotou providencia para saná-la, conforme poderá ser comprovado nos processos atuais (vide resposta e digitalização da constatação 14)

Análise da Auditoria Interna:

A autorização de pagamento feita pela autoridade competente é uma forma de mecanismo de controle, a fim de possibilitar que, através do controle hierárquico, sejam minimizados os riscos de falhas ou de fraudes. Desse modo, é necessário que seja observada a aprovação prévia da autoridade competente.

Percebe-se que, em alguns dos processos auditados, essa medida passou a ser adotada pela Unidade Auditada, conforme mencionado na justificativa. Assim, acatamos a justificativa da Unidade

RECOMENDAÇÕES 27:

- A. Considerando que a Unidade Auditada passou a observar a autorização de pagamento da Autoridade Competente, recomenda-se que este procedimento continue sendo observado em todos os processos da Instituição.

CONSTATAÇÃO 28 – Realização de aditivo contratual em desacordo com a legislação.

Foi solicitado um aditivo contratual de prazo em 19/11/2015 pela DSGTI, fundamentando que o cronograma de implantação seria realizado nos anos de 2015 até 2017, e que só havia sido executado até o momento R\$ 207.280,00 (p. 299).

Em 04/03/2016 é solicitado pela contratada a correção dos valores para o próximo ano (p. 306).

Em 04/03/2016 a DSGTI justifica a vantajosidade da prorrogação do contrato por mais 12 meses (p. 307-310).

O Contrato foi classificado como serviço continuado (p. 406), sendo que o aditivo deixou de ser remetido à Procuradoria Federal em razão da utilização de um



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

parecer de referência (p. 385-405), mas o referido parecer trata de contratação de serviços terceirizados.

O sistema não autorizou a emissão de empenho em razão de configurar um acréscimo de 100% na Ata de Registro de Preços aderida pelo IFAC, o que foi informado pelo Pró-Reitor de Administração Substituto em 31/03/2016 (p. 323-324).

Mesmo diante destas situações, foi realizado aditivo contratual em 01/04/2016 (p. 411-414).

Manifestação do Setor Auditado:

O aditivo foi solicitado em virtude da necessidade de continuar a implantação do sistema. A empresa solicitou a correção dos valores, o que não foi concedido. A utilização de Parecer Referencial deu-se por se tratar de caso similar, atendendo recomendação da Procuradoria Federal. Este leva em consideração que os dois casos tratam de serviço continuado e de adesão, mérito pelo qual a Procuradoria indica pareceres de referência, não tendo relação com o tipo de serviço. Quando o contrato é renovado é preciso emitir empenho novamente para fazer face as despesas para o novo período, que volta a ser o total após sua renovação. A existência de inconsistência no momento de se emitir o empenho foi o motivo pelo qual utilizou-se outra forma de se empenhar, após orientações de Brasília.

Análise da Auditoria Interna:

Pela análise da documentação, especialmente do Memorando nº 119/2015/DSGTI/IFAC (p. 299), a contratação dos serviços pelo valor total de R\$ 999.199,00 (novecentos e noventa e nove mil, cento e noventa e nove reais) está relacionada à implantação do sistema, que, de acordo com o cronograma de implantação, levaria 03 (três) anos para ser concluído (de 2015 até 2017).

Segundo o referido memorando, a solicitação de aditivo contratual estava relacionada a prorrogação de prazo, uma vez que, como informado pelo Diretor Sistêmico de Tecnologia da Informação, até 19/11/2015 só havia sido executado R\$ 207.280,00 (duzentos e sete mil, duzentos e oitenta reais).

Assim, nota-se que não era o caso de aditivo de valor (quantidade), mas sim de aditivo de prazo, uma vez que, conforme depreende-se dos documentos juntados ao processo, a execução da implantação era para ser executada durante o período de 03 (três) anos, e, até a data da solicitação de aditivo (19/11/2015), havia sido executado menos de 25% do contrato.

Diante deste fato, deve a Administração Pública atentar para que os referidos aditivos observem a previsão dos valores constantes da Ata de Registro de preços, e dos quantitativos individualizados para os serviços contratados, a fim de evitar a contratação de quantitativo superior ao que fora registrado na Ata de Registro de



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

Preços da Universidade Federal do Maranhão, pois, isso violaria o disposto no § 3º do art. 22 do Decreto 7.892/2013:

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

Além disso, o § 1º do art. 12 do Decreto 7.892/2013 dispõe que:

§ 1º É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

RECOMENDAÇÕES 28:

- A. Que o IFAC, durante a execução do contrato 06/2015 (proc. 23244.002682/2014-31), referente à implantação do Sistema Integrado de Gestão – SIG atente para que os quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços aderida sejam respeitados, de acordo com o disposto nos art. 12, § 1º e 22, § 3º do Decreto 7.892/2013, e demais dispositivos legais que tratam da matéria.

CONSTATAÇÃO 30 – Direcionamento de licitação.

O Termo de Referência do IFAC (p. 05-37) foi uma cópia do Termo de Referência elaborado pela Fundação Universidade do Maranhão, configurando direcionamento de licitação para a empresa que ganhou o pregão que gerou a ata 08/2014.

Ressalte-se que a empresa SIG Software e Consultoria, contratada pelo IFAC, elaborou três propostas de implantação dos sistemas SIG para o IFAC:

- Proposta 07/2014 – 20/03/2014 – R\$ 999.199,00
- Proposta 18/2014 – 14/07/2014 – R\$ 956.000,00
- Proposta 22/2014 – 21/08/2014 – R\$ 3.409.790,00

Note-se que a abertura do processo foi solicitada em 29/08/2014 (p. 02), ou seja, o setor solicitante já tinha conhecimento de todas as propostas de preço mencionadas acima. Contudo, escolheu a proposta 22/2014 para compor a pesquisa de mercado, proposta que estava de acordo com o Termo de Referência do IFAC (período de três anos), mas aderiu a Ata do Pregão Eletrônico 08/2014 da Fundação Universidade Federal do Maranhão, que estava de acordo com a proposta 07/2014, com valores para implantação em 1 ano.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

Manifestação do Setor Auditado:

Em sua manifestação, a Unidade Auditada informou que “Segue *ipsis litteris* manifestação do requisitante”, a qual transcrevemos abaixo:

Senhor Diretor,

Referente a vossa solicitação de informações quanto ao Processo 002682/2014-31 - Serviço continuado e técnicos em Tecnologia da Informação visando atender as demandas dos Sistemas Integrados de Gestão – SIG’S.

Inicialmente, cabe destacar que embora na época da contratação da empresa de apoio a implantação, eu estivesse a frente da DSGTI, a indagação da auditoria, no processo acima identificado, é direcionado à atual gestão, deste modo, não cabe a mim, enquanto servidor lotado nesta diretoria requerer maiores informações quanto ao solicitado junto ao Diretor de Administração ou ao setor de Auditoria Interna.

Contudo, posso contribuir com algumas informações que tenho conhecimento quanto ao solicitado na auditoria e que podem servir de embasamento para uma formalização da resposta. Segue:

A auditoria apontou ter ocorrido suposto direcionamento de licitação, ao fundamento de que “o Termo de Referência do IFAC (p. 05-37) foi uma cópia do Termo de Referência elaborado pela Fundação Universidade do Maranhão”.

Ocorre que, conforme restou conhecido pela própria auditoria, no caso, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre aderiu à Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico 08/2014, da Fundação Universidade Federal do Maranhão.

Como é cediço, a Adesão à Ata de Registro de Preços se trata de procedimento previsto nos arts. 14 e seguintes, da Lei 8.666/93, cujos requisitos são específicos e se encontram previstos no art. 22, do Decreto 7.892/2013, tais como: 1) a justificação da vantagem em aderir; 2) que a adesão ocorra dentro do prazo de vigência da Ata de Preços; e 3) a obtenção da anuência do órgão gerenciador.

“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.”

Por outro lado, a exigência de Termo de Referência – no caso de licitação na modalidade Pregão –, conforme previsão expressa pelo art. 8º, II, do Decreto 3.555/2000, e de Projeto Básico – nas demais modalidades de licitação (art. 7º, I, da Lei 8.666/93) –, assim como os demais requisitos inerentes às mencionadas modalidades de licitação, são requisitos próprios dos procedimentos licitatórios, cuja observância não se estende aos casos de Adesão à Ata de Registro de Preços.

Em outros termos, a contratação mediante Adesão à Ata de Registro de Preços por órgãos ou entidades não participantes da licitação não está a exigir a confecção de Termo de Referência, mas apenas o atendimento aos requisitos específicos supracitados, hipótese em que o Termo de Referência do procedimento licitatório ao qual se aderiu passa a servir também de subsídio para o órgão ou entidade aderente.

Tanto é assim que, nos casos em que os órgãos ou entidades da administração pública participam do procedimento inicial de licitação, eles são chamados a manifestar anuência ao Termo de Referência ou ao Projeto Básico constante do procedimento licitatório, nos termos do art. 5º, V, do Decreto 7.892/2013:



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

“Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

[...]

V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico;”

O decreto 3.931/2001(atualmente o decreto 7.892/2013) tratava no seu art. 8º do instituto da adesão à ata de registro de preços, comumente denominado “carona”, quando permitia que órgãos e entidades da Administração que não participaram da licitação, após consultar o órgão gerenciador e o fornecedor registrado, demonstrando a vantagem da adesão, celebrar contratos valendo-se da ata de registro de preços do outro ente.

O fato do termo de referência ser o mesmo do pregão original isso se deve ao próprio modelo da carona. Ou seja, se o IFAC aderiu ao pregão 08/2014-UFMA ele deve seguir as mesmas regras contidas nas exigências editalícias do pregão original.

Note-se, portanto, que por se tratar de procedimento específico que não sujeita o órgão ou entidade da administração pública aderente os requisitos próprios dos procedimentos licitatórios, a exemplo da presença do Projeto Básico ou do Termo de Referência, bem como que o Termo de Referência utilizado no procedimento licitatório aderido serve como referência também para a contratação que se utilizou da adesão, tem-se por desarrazoada qualquer ilação no sentido de direcionamento de licitação em função de o Termo de Referência se tratar de cópia do que foi utilizado no Pregão ao qual se aderiu.

Como se vê, para adesão é preciso demonstrar as vantagens sobre uma nova licitação. Neste caso, as vantagens para adesão do IFAC ao PR/08/2014/UFMA tornaram-se evidentes, dentre os quais destacam-se:

1) Preços vantajosos obtidos através da competitividade do pregão 08/2014 da UFMA.

A proposta 22/2014 enviada pela empresa ESIG considera uma proposta para um novo processo licitatório. Nesta proposta, é possível observar os seguintes itens:

Item Proposta 22/2014 (R\$) Pregão 8/2014 – UFMA (Proposta 18/2014)

Sustentação/Suporte	35.100,00	32.000,00
Ponto de Função	533,00	320,00
Apoio Presencial	8.700,00	4.000,00
Treinamento	240,00	80,00

Como se vê, a adesão da ata de acordo com os preços enviados na proposta 18/2014 representa uma grande vantagem frente a cotação para um novo processo licitatório.

2) Celeridade a favor do interesse público

Além da vantagem econômica da contratação, gerando economia para o IFAC, um outro fator a ser considerado é o fator tempo. O IFAC firmou termo de cooperação com a UFRN em julho de 2013 e transcorridos mais de 1 ano, em agosto de 2014, o IFAC não tinha evoluído na implantação dos referidos sistemas, pois todo o trabalho de implantação cabe a nossa equipe técnica de TI. Assim, a adesão à ata de registro de preço representou uma maior celeridade para a consolidação dos sistemas SIG no IFAC que de fato começou a ocorrer após essa contratação.

Sobre as propostas que compõem o processo, cada uma tem uma função, a qual iremos explicar:



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

- A proposta 07/2014 é proposta original enviada para a UFMA pela empresa ESIG no pregão objeto da adesão, ou seja, a ata de registro de preços 8/2014.

- A proposta 18/2014 é a proposta compatível com o pregão 8/2014-UFMA para execução no IFAC, ou seja, essa foi a proposta utilizada para fins do contrato com a empresa, em consonância com as exigências editalícias originais do processo aderido.

- A proposta 22/2014 é uma proposta de avaliação de um novo processo licitatório. Conforme já observado esta proposta contém valores maiores do que o observado na proposta 18/2014.

Sem mais para o momento,

—

Análise da Auditoria Interna:

Primeiramente, antes de analisarmos a questão, convém esclarecer os conceitos de órgão gerenciador, órgão participante e órgão não participante (carona), previstos no art. 2º do Decreto 7892/2013:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:
[...]

III - órgão gerenciador - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

IV - órgão participante - órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços;

V - órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

Em sua manifestação, o requisitante defende que não se aplica a exigência de termo de referência e de projeto básico ao caso de adesão ao sistema de registro de preços, com a justificativa de que:

[...] assim como os demais requisitos inerentes às mencionadas modalidades de licitação, são requisitos próprios dos procedimentos licitatórios, cuja observância não se estende aos casos de Adesão à Ata de Registro de Preços.

Este entendimento encontra-se equivocado, uma vez que o termo de referência ou o projeto básico é o documento, elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares, que deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação, conforme exposto pelo art. 8º, II do Decreto 3.555/2000 e art. 6º, IX da Lei 8.666/93:

II - o **termo de referência** é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

IX - **Projeto Básico** - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Note-se que o Termo de referencio ou projeto básico são um importante instrumento de planejamento que deve ser utilizado pela Administração Pública a fim de que esta possa contratar, de forma adequada e precisa, os produtos e serviços que atendem suas necessidades.

Além disso, o próprio art. 9º do Decreto 7.892/2013 dispõe que a licitação para registro de preços deve observar a Lei 8.666/93 e a Lei 10.520/2002, além de estabelecer requisitos mínimos que possam direcionar a Administração Pública em suas aquisições:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, **no mínimo**:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;

V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do art. 12;

VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;

VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;

IX - penalidades por descumprimento das condições;

X - minuta da ata de registro de preços como anexo; e

XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

Ainda, com relação a aquisição de bens e soluções de TI, a instituição deve nortear a suas contratações através de um planejamento específico, que é o PDTI, de acordo com o disposto na IN 04/2014 SLTI/MPOG, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal.

Segundo o art. 4º da referida IN 02/2014:

Art. 4º As contratações de que trata esta IN **deverão ser precedidas de planejamento**, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI.

Adiante, a IN 02/2014, em seu art. 9º, estabelece que:

Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

I - Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;

II - Estudo Técnico Preliminar da Contratação;

III - Análise de Riscos; e

IV - Termo de Referência ou Projeto Básico.

§ 1º Os documentos resultantes das etapas elencadas nos incisos II e III deste artigo poderão ser consolidados em um único documento, a critério da Equipe de Planejamento da Contratação.

§ 2º Exceto no caso em que o órgão ou entidade seja partícipe da licitação, quando são dispensáveis as etapas III e IV do caput deste artigo, **é obrigatória a execução de todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de:**

I - inexigibilidade;

II - dispensa de licitação ou licitação dispensada;



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

III - criação e adesão à Ata de Registro de Preços; e

IV - contratações com uso de verbas de organismos internacionais, como Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, e outros.

Diante dos fundamentos fáticos e jurídicos acima expostos, nota-se que o Termo de Referência ou Projeto Básico são os instrumentos necessários para a descrição detalhada do bem ou serviço que a Administração pública deseja adquirir, que, só após esta definição detalhada e individualizada é que a Administração Pública poderá escolher se realiza o procedimento licitatório, ou se realiza a adesão a ata de registro de preços, dependendo da comprovação, dentro do processo licitatório, do que for mais vantajoso para a Administração pública.

Em que pese tenham ocorrido alguns procedimentos que indicam o direcionamento para a contratação do mesmo produto anteriormente registrado na Ata de Registro de Preços da UFMA, pelas pesquisas de mercado e atas de licitações anteriores juntadas ao processo, vislumbra-se que não houve prejuízo para a Administração, uma vez que o valor contratado ficou abaixo da pesquisa realizada pelo IFAC.

RECOMENDAÇÕES 30:

- A. Que o IFAC, nos processo para aquisição de produtos e serviços, elabore os Termos de Referências e/ou Projetos Básicos de acordo com as necessidades da instituição, constando a descrição detalhada e individualizada do bem ou serviço, assim como os quantitativos unitários e totais, o que possibilitará planejar com maior segurança as aquisições do Instituto;
- B. Que o IFAC evite utilizar o Termo de Referência e/ou Projeto Básico de outras instituições, adequando tais documentos a realidade da própria instituição, a fim de evitar direcionamento de licitação;

PROCESSO 23244.002367/2014-12	Prestação dos serviços continuados de transportes, incluindo veículos e motoristas
-------------------------------	--

CONSTATAÇÃO 32 – Executado quantitativo maior do que havia sido contratado

Foi contratado pelo IFAC o valor excedente de 1.000 Km por mês, contudo, na Nota Fiscal 136 (p. 768) consta a cobrança de 1.556 Km excedentes, o que foi atestado pelo Fiscal, e pago pelo IFAC.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

Manifestação do Setor Auditado:

Trata-se de um contrato já encerrado. Ao compulsar os autos foi verificado que o item referente aos quilômetros excedentes permitia em contrato 1.000 km mensais, totalizando 12.000 km no ano. Nota-se que realmente o fiscal se equivocou ao atestar a Nota Fiscal, pois deveria observar o limite total mensal. Porém, a empresa realmente prestou o serviço, sendo o mesmo devido pelo IFAC. Em alguns meses o campus não chegou a utilizar o excedente (NF 34 e NF 41, como exemplo) e, no período de 12 meses não utilizou o montante de 12.000 km. Assim, levando em consideração que cada veículo poderia utilizar 12.000 km no ano, não foi executado mais que o contratado.

Análise da Auditoria Interna:

É fato que a Administração Pública está limitada a contratar apenas os quantitativos previamente estipulados no contrato, ressalvadas as alterações decorrentes de acréscimos e supressões autorizadas pela Lei.

No caso acima, foi reconhecido pela Unidade Auditada que houve falha na fiscalização do contrato, mas que o serviço foi efetivamente executado, além de que não houve prejuízo para a Administração uma vez que não fora extrapolado o quantitativo total anual de 12.000 (doze mil) quilômetros.

Percebe-se que devem ser realizados esforços a fim de implementar controles internos para assegurar o fiel cumprimento dos contratos, evitando a execução de serviços acima do que foi efetivamente contratado.

RECOMENDAÇÕES 32:

- A. Que o IFAC implemente mecanismos de controle interno a fim de otimizar o controle da execução dos contratos, visando garantir que não sejam ultrapassados os quantitativos contratados pela instituição.

CONSTATAÇÃO 33 – Juntado aos autos documentos de pagamento referentes a outro processo.

Nas fls. 3026 a 3042 foram juntadas faturas de energia elétrica, referentes ao processo 23244.003900/2017-06, o que pode comprometer a fiel execução do contrato de energia elétrica por parte do IFAC.

Manifestação do Setor Auditado:

Foram retiradas as folhas do processo no intuito de coloca-las dentro do processo correto e optado por renumerar as folhas seguintes. Como se trata do



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

volumes XVI, XVII e XVIII não encaminharemos cópias para comprovar a renumeração, havendo necessidade disponibilizaremos os volumes.

Análise da Auditoria Interna:

A situação apontada na presente constatação demonstra a fragilidade existente no controle dos documentos referentes aos pagamentos efetuados pelo IFAC, uma vez que esta situação pode comprometer o fiel cumprimento do contrato.

O fato apontado, aliado a outras situações encontradas nos processos analisados durante a execução dos trabalhos de auditoria, indica que o tramite dos pagamentos realizados ocorre fora dos autos, sendo posteriormente juntados ao processo.

RECOMENDAÇÕES 33:

- A. Que o IFAC adote mecanismos de controle interno que possibilitem melhorar a gestão de documentos relativos aos pagamentos dos contratos celebrados pela instituição, garantindo que os documentos sejam juntados em seus respectivos processos;

Avaliação dos controles internos administrativos relativos à execução dos contratos de prestação de serviços.

CONSTATAÇÃO 34 – Não há fluxo formalmente definido no âmbito do IFAC para os procedimentos relacionados à liquidação e pagamento dos serviços contratados pela instituição, o que pode dificultar o gerenciamento dos contratos, contribuindo para a ocorrência de falhas.

Manifestação do Setor Auditado:

Para normatizar os e-mails encaminhados a Proad está em fase final de construção de manuais, os quais serão oficializados e levados ao conhecimento de todos os usuários.

Análise da Auditoria Interna:

Em resposta a Solicitação de Auditoria 2017-004-04, foi informado que não há manuais elaborados pela instituição, assim como informado que “diversas orientações vêm sendo expedidas visando evitar a irregularidades nos processos durante a sua execução”.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

O principal documento citado como referencial de rotina para os processos de aquisição de bens e contratação de serviços pelo IFAC é um documento elaborado pelo PROAD, chamado de “DETALHAMENTO DOS PROCEDIMENTOS PARA AQUISIÇÃO DE BENS E OU CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS POR MEIO DE REGISTRO DE PREÇOS”.

Em que pese o referido documento ser um referencial importante para orientar os procedimentos relacionados às aquisições realizadas pelo IFAC, ele passou a ser divulgado para os setores da instituição através de e-mails enviados em 07/11/2016, 08/11/2016, 19/12/2016 e 15/02/2017, conforme documentos encaminhados à AUDIN. Além disso, os documentos enviados através dos e-mails supramencionados possuem diferenças entre si, além de possuírem um grande número de diferenças com o documento “3.1- FLUXO DO PROCESSO REGISTRO DE PREÇOS (DA SOLICITAÇÃO AO PAGAMENTO).pdf” enviado à Auditoria como sendo o documento de padronização de rotinas do IFAC.

Ressalte-se que a grande parte das alterações realizadas são na parte referente a “TERCEIRA FASE – DO RECEBIMENTO DOS MATERIAIS/SERVIÇOS”, onde foram encontradas diversas fragilidades, conforme verifica-se nas constatações realizadas.

Durante a realização dos trabalhos de auditoria, foram detectadas várias falhas nos processos analisados, decorrentes da fragilidade dos controles internos adotados pelo setor auditado, sendo recomendado a implementação/aprimoramento dos controles internos em várias situações.

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*², ao falar sobre controle interno eficaz, menciona que:

A Estrutura estabelece os requisitos para um sistema eficaz de controle interno, que proporciona segurança razoável acerca da realização dos objetivos da entidade. Um sistema de controle interno eficaz reduz, a um nível aceitável, o risco de não se atingir o objetivo de uma entidade e pode estar relacionado a uma, duas ou todas as três categorias de objetivos.

Além disso, o Tribunal de Contas da União³, ao falar sobre atividade de controle, explica que:

As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

² Controle Interno - Estrutura Integrada. Sumário Executivo, 2013;

³ Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública: Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países, 2009;



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

Desse modo, é necessário que, em toda a estrutura da Administração pública, em cada uma de suas escalas de competência, sejam instituídos mecanismos de controle que minimizem o risco de ocorrência de erros e fraudes.

Assim, deve o IFAC avaliar constantemente se os controles internos adotados são eficientes, e, quando forem encontradas fragilidades, concentrar esforços para que esses controles internos sejam aprimorados.

A revisão periódica dos controles internos, e seu constante aprimoramento, contribuem para que os objetivos da entidade sejam atendidos, pois os controles internos administrativos atuam para que os riscos associados ao atingimento dos objetivos da entidade sejam minimizados.

RECOMENDAÇÕES 34:

- A. Que o IFAC revise periodicamente seus mecanismos de controle interno, a fim de implementar controles internos quando estes forem inexistentes, e aprimore aqueles que possuem muitas fragilidades, e que podem afetar o atingimento dos objetivos da instituição.

CONSTATAÇÃO 35 – Inobservância do princípio da segregação de funções, havendo a realização de atos pela mesma pessoa durante o processo de liquidação de despesa e pagamento.

PROCESSO 23244.003787/2015-99 – Prestação dos serviços de organização, planejamento, promoção e execução de eventos.

O fiscal do contrato U.D.S.D. realizou os seguintes atos no processo:

- Elaboração do Termo de Referência (p. 02-11);
- Atuou como fiscal do contrato (p. 383);
- Assinou as Notas de empenho como Gestor Financeiro (p. 329, 331 e 333);
- Atestou as Notas Fiscais (p. 386 e 410);
- Encaminhou as Notas Fiscais para pagamento (p. 385);
- Assina a autorização de pagamento (Ordem Bancária) como Responsável Financeiro (p. 405).

O fiscal do contrato L.P.D.M.P. realizou os seguintes atos no processo:

- Atuou como fiscal do contrato (p. 383);
- Atestou as Notas Fiscais (p. 386 e 410);
- Assina a autorização de pagamento (Ordem Bancária) como Ordenador de Despesas (p. 405).



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

PROCESSO 23244.001191/2016-35 – Contratação de empresa especializada para elaboração e implantação do planejamento estratégico e do plano de desenvolvimento institucional.

Neste processo, a mesma pessoa realizou os seguintes atos:

- Solicitou a aquisição/contratação (p. 01-13v);
- Autorizou emissão de empenho (p. 547);
- Assinou a N.E. (p. 550-551);
- Assinou o contrato como contratante (p. 586);
- Atuou como fiscal do contrato (p. 593);
- Solicitou os pagamentos (p. 596, 657, 659);
- Atestou as N.F. (p. 5987, 656, 660, 661, 662);
- Assinou as OB de pagamento como ordenador de despesa (p. 610);
- Solicitou aditivo contratual (p. 611)

As situações apontadas acima tornam frágeis a fiscalização hierárquica existente dentro da instituição, que tem por objetivo a revisão dos atos praticados pelos agentes envolvidos no processo, a fim de mitigar os riscos e evitar a ocorrência de erros.

Manifestação do Setor Auditado:

Da mesma forma como na resposta anterior, tão logo tenhamos os manuais produzidos, a Proad tratará de normatizar e levar ao conhecimento dos envolvidos para que tal prática não ocorra novamente.

Análise da Auditoria Interna:

De acordo com a estrutura orgânica do IFAC, há diversos setores envolvidos no processo de liquidação e pagamento dos serviços contratados pela instituição, contudo, em alguns processos, verifica-se que alguns atos acabam recaindo sobre a mesma pessoa, o que compromete a segregação de funções, bem como contribui para que aumente o risco de ocorrência de erros. Citamos como exemplo as situações encontradas nos dois processos abaixo.

Sobre o princípio da segregação de funções, ele encontra-se previsto na Instrução Normativa n.º 01/2001 da Secretária Federal de Controle Interno (Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal), que o reconhece como um princípio do controle interno administrativo, e que:

[...] 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;



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

Ainda, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI⁴ descreve como deve ser utilizado o princípio da segregação de funções:

Para reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar tais problemas, não deve haver apenas uma pessoa ou equipe que controle todas as etapas-chave de uma transação ou evento. As obrigações e responsabilidades devem estar sistematicamente atribuídas a um certo número de indivíduos, para assegurar a realização de revisões e avaliações efetivas. As funções-chave incluem autorização e registro de transações, execução e revisão ou auditoria das transações. O conluio entre pessoas pode, no entanto, reduzir ou destruir a eficácia desse procedimento de controle interno. Uma organização de pequeno porte pode ter poucos funcionários para implementar satisfatoriamente esse controle. Em tais casos, a administração deve estar consciente dos riscos e compensá-los com outros procedimentos de controle. A rotatividade de funcionários pode auxiliar a assegurar que não apenas uma só pessoa seja responsável por todos os aspectos-chave das transações ou eventos por um período de tempo excessivo. Também estimulando ou exigindo férias anuais se pode reduzir o risco, porque significa uma rotatividade temporária de funções.

Alinhado com as definições acima, o Tribunal de Contas da União já manifestou entendimento no sentido de que a Administração Pública:

1.6 não permitir que um mesmo servidor execute todas as etapas da despesa, em obediência ao princípio de segregação de funções, que defende a separação entre as funções de autorização, aprovação de operações, execução, controle e contabilização; (Acórdão nº 3.031/2008-TCU-1ª Câmara).

1.7 observe o princípio contábil e administrativo da Segregação das Funções com adoção de controles que impeçam a possibilidade de um mesmo servidor atuar como fiscal e executor em um mesmo contrato (Acórdão nº 3.067/2005-TCU-1ª Câmara).

Assim, percebe-se que o princípio da segregação de funções é um mecanismo necessário, e que contribui para a implementação de mecanismos de fiscalização, e, assim, contribui para a diminuição dos riscos de ocorrência de fraudes e erros.

Com relação aos casos mencionados acima, podem ser implementados mecanismos de controle interno pelo IFAC que possibilitem evitar que recaia sobre o mesmo servidor a prática de diversos atos relacionados com a contratação, fiscalização e pagamento dos serviços contratados pela instituição.

A segregação de funções possibilita que haja maior controle dos atos praticados, onde um servidor que pratica um ato dentro do processo, o faça após

⁴ Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público, 2009, p. 45-46;



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

verificar que os atos anteriormente praticados dentro do processo estejam corretos, evitando erros, equívocos e fraudes.

RECOMENDAÇÕES 35:

- A) Que o IFAC adote mecanismos de controle interno a fim de evitar que atos relacionados com autorização, execução, registro e controle recaiam sobre a mesma pessoa, violando o princípio da segregação de funções.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

6. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

Os Órgãos que compõem uma Entidade da Administração Pública devem priorizar a consecução de seus objetivos e, para que o alcance destes seja realizado com razoável segurança, sem a ocorrência de irregularidades e/ou impropriedades que comprometam a gestão da Entidade faz-se necessária à implantação de instrumentos capazes de direcionar e assegurar que o rumo escolhido seja adequado e confiável.

Tem-se que estes instrumentos são os denominados Controles Internos Administrativos.

Conforme o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado na Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2011, oriunda do Ministério da Fazenda/Secretaria Federal de Controle Interno, na Seção VIII, que trata das Normas relativas aos controles internos administrativos, conceituou-se que:

[...] o controle interno administrativo é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Além do que é pautado na conceituação, os controles internos administrativos devem disciplinar-se no seguimento das regras, diretrizes, sistemas e finalidades, todos definidos na Seção VIII, itens 3 e 4, do Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, dentre os quais se destacam:

- a) **Relação custo/benefício:** consiste na avaliação do custo de um controle em relação aos benefícios que ele possa proporcionar;
- b) **Delegação de poderes e definição de responsabilidades:** a delegação de competência, conforme previsto em lei, será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com vistas a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. O ato de delegação deverá indicar, com precisão, a autoridade delegante, delegada e o objeto da delegação. Assim sendo, em qualquer unidade/entidade, devem ser observados: a existência de regimento/estatuto e organograma adequados, onde a definição de autoridade e consequentes responsabilidades sejam claras e satisfaçam plenamente as necessidades da organização; e manuais de



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

rotinas/procedimentos, claramente determinados, que considerem as funções de todos os setores do órgão/entidade;

- c) **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;
- d) **Instruções devidamente formalizadas:** para atingir um grau de segurança adequado é indispensável que as ações, procedimentos e instruções sejam disciplinados e formalizados através de instrumentos eficazes e específicos; ou seja, claros e objetivos e emitidos por autoridade competente;
- e) **Aderência a diretrizes e normas legais:** o controle interno administrativo deve assegurar observância às diretrizes, planos, normas, leis, regulamentos e procedimentos administrativos, e que os atos e fatos de gestão sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da unidade/entidade.

Mas, para a qualidade e sucesso no desempenho dos objetivos da Entidade, não basta à adoção dos controles internos administrativos, importante também a avaliação periódica destes a fim de analisar, na prática, a sua adequação, confiabilidade, integridade, eficiência, eficácia, economicidade e efetividade.

Portanto, para que a gestão atinja os seus objetivos e, no mais, de forma adequada, confiável, íntegra, eficiente, eficaz, econômica e efetiva, deve-se à adoção e avaliação dos controles internos administrativos, estes adequados a gerenciar os procedimentos e, principalmente, os riscos.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN**

7. CONCLUSÃO

A auditoria teve como objetivo avaliar a gestão de suprimento de bens e serviços relacionados à execução dos contratos de prestação de serviços no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre - IFAC.

Os exames realizados pela AUDIN nos contratos de prestação de serviço apontam para uma série de fragilidades na execução dos contratos de prestação de serviços, que podem comprometer o bom desempenho da gestão.

Desse modo, há necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos atualmente existentes, em especial no que se refere ao acompanhamento da execução do contrato pelos fiscais, e no trâmite da documentação relacionada aos pagamentos.

Em face dos exames realizados, conclui-se que atendendo as recomendações contidas neste relatório, bem como, seguindo as orientações provenientes dos normativos vigentes, as falhas acima apontadas podem ser corrigidas e principalmente evitadas nos próximos procedimentos administrativos pertinentes aos contratos de prestação de serviços executados pelo IFAC.

No mais, lembramos que 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.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

8. ENCAMINHAMENTO

Por final, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório para a magnífica Reitora, para ciência e implementações entendidas como cabíveis.

Rio Branco-Ac, 09 de outubro de 2017.


RÉGIS HARTMANN
Auditor - IFAC
Matrícula nº 1888732

De acordo 17/10/2017


FRANCISCO RICHELLY F. DA SILVA
Auditor - IFAC
Portaria nº 34, de 31/03/2015
Matrícula nº 1999748



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
AUDITORIA INTERNA – AUDIN

ANEXO I – LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Informações Gerais sobre a Auditoria realizada.....	2
TABELA 2 – Especificação da amostra auditada.	4
TABELA 3 – Incidência de encargos financeiros por fatura de energia elétrica.....	16
TABELA 4: Quantidade de aparelhos de ar condicionado da Notas Fiscais.....	21
TABELA 5: Quantitativos e valores dos banheiros químicos pelas fotos do evento	23
TABELA 6: Quantitativos e valores dos banheiros químicos (Nota Fiscal 2538)	23
TABELA 7: Quantitativos e valores dos crachás.....	24
TABELA 8: Quantitativos e valores do item “montagem de piso (carpete tipo forração)”	25
TABELA 9: Valores de aluguel pagos em atraso.....	32