



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Auditoria Interna



Unidade Auditada: Pró-Reitoria de Administração – PROAD

Exercício: 2018

Processo: 23102.002934/2018-71

Município: Rio de Janeiro

Relatório: 03/2018

RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA

Sra. Chefe da Auditoria Interna,

Em atendimento à determinação contida no Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT para o exercício de 2018, ação 4.2.1.6 – “Avaliação das dispensas e inexigibilidades das licitações” – e a Ordem de Serviço n.º 02/2018/ AUDIN, apresento os resultados dos exames realizados sob atos e fatos da gestão das dispensas e inexigibilidades de licitação realizadas na UNIRIO.

1 - ESCOPO

Este trabalho tem por objetivo avaliar os controles internos da UNIRIO visando mitigar possíveis vulnerabilidades nas dispensas e inexigibilidades de licitação realizadas na UNIRIO, avaliando se as rotinas e procedimentos estão de acordo com as normas e legislações vigentes.

Os trabalhos foram realizados no período de 27/04/2018 a 17/08/2018, em estrita observância às normas aplicáveis ao serviço público federal, objetivando verificar se o processo está ocorrendo conforme os princípios da administração pública, evitando compras indevidas/irregulares.

A base legal para as dispensas e inexigibilidades de licitação realizadas na UNIRIO, está regulamentada pelos seguintes instrumentos legais:



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Auditoria Interna

- Lei nº 8.666/1993
- Decreto nº 3.555/2000
- Lei nº 10.520/2002
- Decreto nº 5.450/2005
- LC nº 123/2006
- Lei nº 8.897/1995
- Decreto nº 7.746/2012
- Lei nº 11.079/2004
- Decreto nº 8538/2015
- Decreto nº 7983/2013
- Lei nº 4320/1964

2 – OBJETIVO E EXTENSÃO DOS TRABALHOS

Verificar se os procedimentos adotados e os documentos comprobatórios apresentados estão de acordo com a legislação vigente e as normas internas da UNIRIO.

Verificar a existência de controle nos procedimentos e a consistência do mesmo.

Analisar processos de dispensas e inexigibilidades de licitação realizadas na UNIRIO no período de janeiro a junho de 2017.

Foram solicitados 25 (vinte e cinco) processos através de buscas na internet e analisadas 24 (vinte e quatro) amostras.

As dispensas de licitação totalizaram 91 processos (10% analisados) e as inexigibilidades de licitação 168 processos (10% analisados).

3 – METODOLOGIA ADOTADA

Os procedimentos de Auditoria adotados foram testes Substantivos e de Observância:

- Análise Documental, por meio de exames de processos;



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Auditoria Interna



- Conferência dos cálculos pertinentes aos procedimentos adotados no certame.

4 - RESULTADO DOS EXAMES

4.1 CONTROLE NA GESTÃO DE SUPRIMENTO DE BENS E SERVIÇOS

4.1.1 DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO

PROCESSOS 23102.006322/2016-95, 23102.003061/2017-32, 23102.002585/2017-14, 23102.002052/2011-39, 23102.002580/2017-83, 23102.000513/2017-24, 23102.001224/2017-42, 23102.001241/2017-80, 23102.001619/2017-45, 23102.003431/2016-51 SEM CONSTATAÇÕES.

PROCESSOS 23102.000964/2017-61, 23102.000637/2017-18, 23102.000965/2017-14 SOLICITAÇÃO DA DESPESA CANCELADA.

PROCESSO 23102.004848/2015-50

CONSTATAÇÃO 01

Realização de inexigibilidade de licitação pra aquisição de materiais de consumo – envelopes plásticos – constante às fls. 130, sem a devida caracterização das condições de exclusividade exigida no artigo 25, I, da Lei 8666/93, fato que já havia sido apontado no item 9. do Parecer nº 191/2015/SEJUR/PFUNIRIO/PGF/AGU (fls. 71).

Reforçando o fato constatado, identificamos que a autorização da despesa às fls. 129 para aquisição da máquina seladora de livro com mesma empresa fornecedora, enquadra a despesa como dispensa de licitação com base no Art. 24, II, assim como a nota de empenho 2017NE800258 às fls. 136.





UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Auditoria Interna

A carta de exclusividade fornecida nos autos não atende aos critérios do artigo 25, I, conforme apontou o Parecer da Procuradoria, portanto, não podemos afirmar que a empresa contratada era fornecedor exclusivo.

Manifestação do Gestor:

Análise da Auditoria Interna:

RECOMENDAÇÃO 01

Esclarecer o enquadramento da inexigibilidade de licitação pra aquisição de materiais de consumo – envelopes plásticos – constante às fls. 130, sem a devida caracterização das condições exigidas no artigo 25, I, da Lei 8666/93, a despeito do parecer emitido pela Procuradoria.

RECOMENDAÇÃO 02

Elaborar rotina e adotar controles internos eficazes para que se observe o atendimento aos requisitos legais nas aquisições por inexigibilidade de licitação.

CONSTATAÇÃO 02

Ausência de comprovação nos autos, até o final do presente trabalho, da entrega do material de consumo – envelopes – adquirido por inexigibilidade de licitação, apesar da solicitação feita no dia 22 de maio de 2017 (fls.139).

Manifestação do Gestor:



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Auditoria Interna



Análise da Auditoria Interna:

RECOMENDAÇÃO 03

Informar, nos autos do processo, se os materiais adquiridos foram entregues e, em caso de não haver o fornecimento por parte da empresa, justificar ou adotar as penalidades cabíveis, uma vez que os materiais constituem elementos essenciais para o funcionamento do equipamento adquirido.

PROCESSO 23102.003192/2015-58

CONSTATAÇÃO 03

Sistema de Registro de Preços nº 34/2015 para aquisição de água mineral, com vigência de 31/08/2015 a 30/08/2016, tendo como empresa vencedora Unidas Mineração Indústria e Comércio Ltda. A vigência da Ata de Registro de Preços nº 05/2015 (referente ao Sistema de Registro de Preços nº 34/2015) é de 12 meses, sem prorrogação, com preços fixos e irremovíveis consoante os termos elencados na mesma, cláusulas 6ª, 7ª, 9ª.

Observamos que após o término da despesa total realizada (quantitativo da ata de registro de preços), as aquisições continuaram a ser realizadas, registradas como “Reconhecimento de Dívida” até junho de 2017, **durante o ano corrente**, havendo aumento de preços, sem pesquisa de mercado, sem indicação de intenção de abertura de novo procedimento licitatório, nem justificativa para o fato.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Auditoria Interna

Despacho do verso das fls. 678: “...*foi empenhado todo quantitativo da ata de registro de preços, tratando-se, portanto, de reconhecimento de dívida.*” **Datado de 12/08/2016. Repete-se a informação às fls. 701v.**

“**Lei 4.320/64** - Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.”

“**Dec. 62.115/1968** - Art. 1º. Poderão ser pagas por dotação para "despesas de exercícios anteriores", constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único. As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:

I - despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las que não se tenham processado na época própria.

II - despesas de "Restos a Pagar" com prescrição interrompida, desde que o crédito respectivo tenha sido convertido em renda;

III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha sido deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.”



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO



Auditoria Interna

Para este fim, foi criada a rubrica “**Despesas de Exercícios Anteriores**”, que são despesas do orçamento vigente assumidas em exercícios anteriores, de acordo com critérios estabelecidos nos dispositivos supracitados. Para tanto, cabe à autoridade competente proceder ao seu reconhecimento, através de termo subscrito e embasado na legislação vigente, justificando os motivos do não pagamento no exercício correto, sendo sua despesa reconhecida como despesa de exercícios anteriores. (*Manual de Reconhecimento de Dívida, do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais – Reitoria / Nov.2015*)

Ocorre que, na análise desse contexto e de acordo com os dispositivos legais acima transcritos, quando se reconhece a dívida, **o exercício financeiro ainda não está encerrado** – agosto de 2016, consoante despacho às fls. 678v, acima transcrito.

“**DEC 93.872/1986** – Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria (Lei nº 4.320/64, art. 37).

§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.”

“**Lei 4.320/64 - Do Exercício Financeiro**

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.”



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Auditoria Interna

“Exercício Financeiro: Período definido para fins de segregação e organização dos registros relativos à arrecadação de receitas, à execução de despesas e aos atos gerais de administração financeira e patrimonial da administração pública. No Brasil, o exercício financeiro tem duração de doze meses e coincide com o ano civil, conforme disposto no art. 34 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.” (fonte: *Senado Federal*)

Constatamos desta forma, que despesas foram realizadas após o término do quantitativo da ata de registro de preços e de sua vigência, no ano corrente, sendo registradas como Reconhecimento de Dívida, com aumento de custo, sem pesquisa de mercado nem abertura de novo procedimento licitatório, sem amparo legal na legislação vigente, eis que a mesma se fundamenta ao término do exercício financeiro e não no ano corrente. Contudo, há indicação do recebimento e pagamento do material de consumo. Porém, sem justificativa nem indicação de benefício para a Universidade com a majoração de preços.

Acrescentamos que a licitação é regra e o reconhecimento de dívida é exceção. E, segundo Orientação Normativa da Advocacia Geral da União nº 04/2009 (AGU): “A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art.59, parágrafo único da Lei nº 8666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa.”.

Manifestação jurídica

A manifestação jurídica, nos termos do artigo 38 da Lei de Licitações, é imprescindível, mesmo em se tratando de ato anômalo e excepcional. Nesse parecer devem constar manifestações avaliando a boa-fé, a apuração de responsabilidades determinada pelo gestor e a efetividade da prestação de serviços ou do fornecimento de produtos.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Auditoria Interna

A despesa realizada registrada como Reconhecimento de Dívida foi de aproximadamente R\$ 47.806,17 (quarenta e sete mil, oitocentos e seis reais e dezessete centavos).

Manifestação do Gestor:

Análise da Auditoria Interna:

RECOMENDAÇÃO 04

Considerando-se as constatações apontadas, recomendamos que os processos de reconhecimento de dívida sejam enviados para manifestação jurídica para averiguação da legitimidade dos procedimentos.

RECOMENDAÇÃO 05

Recomendamos apurar a responsabilidade pelas compras efetuadas sem amparo contratual, após o fim da vigência da Ata de Registro de Preços nº 05/2015, que resultou no montante aproximado de R\$ 47.806,17 (quarenta e sete mil, oitocentos e seis reais e dezessete centavos).

PROCESSO 23102.002457/2017-62

CONSTATAÇÃO 04

Assinatura anual para acesso a base “EBSCO BRASIL, PLATAFORMA EBOOKS ACADEMIC COLLECTIONS, C/UPGRADE E EBSCO DISCOVERY”.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Auditoria Interna

Às fls. 52 Memorando 014/2018/DAS/BC, de 16/04/2018 existe uma solicitação de renovação de assinatura, informando que a mesma expirará 1º de maio de 2018. Solicitamos informação à Biblioteca Central, através da SA nº 13/2018 sobre o período de assinatura, já que a nota de empenho da despesa 2017NE800424 data de 07/07/2017. Recebemos resposta à SA nº 13/2018 através do Memorando nº 041/2018/SDS/BC informando equívoco na data de expiração da anuidade e que o período de assinatura anual é 07 de julho de 2017 a 06 de julho de 2018 (12 meses). **Consideramos que todos os esclarecimentos solicitados foram atendidos.**

PROCESSO 23102.001581/2017-19

CONSTATAÇÃO 05

Ausência do projeto básico aprovado pela autoridade competente, com a composição de seus custos, detalhado em planilha, conforme estabelecido no art. 7º da Lei nº 8.666/93.

Manifestação do Gestor:

Análise da Auditoria Interna:

RECOMENDAÇÃO 06

Estabelecer rotina de modo a assegurar que as licitações para execução de obras e para prestação de serviços de engenharia atendam o estabelecido no art. 7º da Lei nº 8.666/93, fazendo constar nos processos o projeto básico devidamente aprovado, a fim



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO



Auditoria Interna

de obedecer ao princípio da legalidade e da clareza dos atos e fatos da administração pública.

PROCESSO 23102.002547/2017-53

CONSTATAÇÃO 06

Aquisição de material permanente por dispensa de licitação - computador. Até o final desta análise não havia indicação nos autos de entrega do material.

Manifestação do Gestor:

Análise da Auditoria Interna:

RECOMENDAÇÃO 07

Informar se o material foi adquirido e se já foi recebido, juntamente com todos os documentos pertinentes ao mesmo acostados aos autos.

PROCESSO 23102.003928/2016-79

CONSTATAÇÃO 07

Contratação de serviços de manutenção corretiva e preventiva da subestação na Avenida Pasteur, 296, com contratação de serviços e locação de gerador.

Foi contratada a empresa Torres Manutenção e Instalações Elétricas Ltda para realização da manutenção na subestação e realizada a locação de um gerador com a empresa BP2S Construção e Locação de Equipamentos Ltda - ME para suprir a alimentação elétrica que seria suspensa durante o período de realização da manutenção.





UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Auditoria Interna

Até o término desta análise não havia indicação nos autos de realização do serviço a ser prestado pela empresa Torres Manutenção e Instalações Elétricas Ltda e, conseqüentemente a realização da despesa no valor de R\$ 14.280,00. No entanto, verificamos a realização da despesa referente locação do gerador, conforme Nota Fiscal nº 3142 – no valor de R\$ 1.800,00, atestada às fls. 92.

Manifestação do Gestor:

Análise da Auditoria Interna:

RECOMENDAÇÃO 08

Informar se a execução dos serviços de manutenção da subestação com a empresa Torres Manutenção e Instalações elétricas Ltda foi realizada, fazendo constar nos autos toda documentação referente à mesma, como nota fiscal de serviços com atesto e documentos de realização da despesa no valor de R\$ 14.280,00, conforme nota de empenho da despesa 2016NE800505.

PROCESSO 23102.002067/2016-10

CONSTATAÇÃO 08

Aquisição de material permanente – 01 televisor (para atender a demanda da PROGRADA, conforme justificativa às fls. 02). Posteriormente às fls. 08v consta solicitação de 03 (três) televisores, sem justificativa e motivação para o aumento da quantidade demandada, nem informação do destino dos materiais.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Auditoria Interna

Manifestação do Gestor:

Análise da Auditoria Interna:

RECOMENDAÇÃO 09

Justificar o aumento do quantitativo dos televisores e o destino dos mesmos e evitar a realização de compra sem motivação e justificativa adequada para a demanda, respeitando os princípios da motivação, economicidade e eficiência.

PROCESSO 23102.006062/2016-58

CONSTATAÇÃO 09

Solicitação de locação de nobreak através do Memorando nº 093/2016 DTIC, em caráter emergencial. Posteriormente nova contratação por mais dois meses. No entanto, a despesa foi caracterizada como dispensa, no Art. 24, II da lei nº 8.666/93, descaracterizando o caráter emergencial. Indício de fracionamento de despesa, em razão de haver ultrapassado o valor permitido no inciso II do artigo 24 da lei supracitada.

Manifestação do Gestor:

Análise da Auditoria Interna:





UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Auditoria Interna

RECOMENDAÇÃO 10

Planejar adequadamente as aquisições e contratações, bem como o promover o devido enquadramento legal licitatório, a fim de evitar a caracterização de fracionamento de despesas.

4.1.2 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

CONSTATAÇÃO 10

FRAGILIDADES COMUNS:

- ausência de preenchimento em campos de documentos com informações pertinentes ao mesmo.
- ausência de numeração, rubrica nas páginas processuais e ausência de assinaturas em documentos.
- ausência do carimbo “EM BRANCO” nas folhas em branco.
- ausência das informações pertinentes aos elementos da despesa nos documentos de autorização da mesma nos processos **23102.002224/2017-60, 23102.001396/2016-35**. Recomendamos melhorar as rotinas dos procedimentos nos setores envolvidos.
- SICAF vencidos às fls. 93, sem indicação de renovação do referido documento no processo **23102.000514/2017-79**. Recomendamos inserir nos autos documento de regularidade fiscal válido, referente ao SICAF vencido às fls. 93 e melhorar as rotinas dos procedimentos nos setores envolvidos.

FRAGILIDADES EM DESTAQUE:

- indício de fracionamento da despesa no processo **23102.006062/2016-58**.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO



Auditoria Interna

- data de autorização da despesa e emissão da nota de empenho posterior ao início da data de realização do curso pelo servidor solicitante, no processo **23102.002580/2017-83**.
- ausência de aprovação de documentos conforme legislação vigente.
- ausência de clareza nos atos e fatos administrativos por falta de documentos acostados aos autos.
- irregularidades no enquadramento dos certames licitatórios e procedimentos contratuais (formalização).
- ausência de atendimento ao art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93.

Sugerimos a padronização de procedimentos (rotinas formalizadas, roteiro ou *checklist* de conferência dos documentos e cálculos), aperfeiçoamento no planejamento das compras e contratações, visando a redução e, conseqüentemente a nulidade das fragilidades constantes no presente relatório.

5 – CONCLUSÃO.

Os trabalhos de auditoria foram realizados verificando a documentação relativa a dispensas e inexigibilidades de licitação realizadas na UNIRIO no período de janeiro a junho de 2017, analisando a formalização dos processos e a conformidade legal dos procedimentos.

Os 24 (vinte e quatro) processos analisados geraram uma despesa aproximada de R\$ 593.310,49 (quinhentos e noventa e três mil, trezentos e dez reais e quarenta e nove centavos). Nesta amostra não foram computados os processos que tiveram suas despesas canceladas.

Cabe ressaltar que durante o período de análise houve interrupção dos trabalhos no período de 16/07 a 03/08, devido às férias da servidora responsável pela análise e 28/05 a 01/06 referente à greve dos caminhoneiros. Concomitantemente a este relatório foram



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Auditoria Interna

realizados trabalhos de conclusão do relatório nº 01/2018 e monitoramento do relatório nº 04/2017.

Informo que o trabalho realizado por esta unidade de Auditoria Interna possui caráter preventivo, a fim de verificar o cumprimento da legislação e no intuito de evitar possíveis penalidades por parte dos órgãos de controle bem como a avaliação e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão acerca do processo analisado.

Com o intuito de fornecer maior transparência e consistência aos procedimentos relacionados com a área de Auditoria Interna – AUDIN, recomendamos o envio deste relatório para ciência do Reitor e do Pró-Reitor de Administração.

Em face dos exames realizados, somos de opinião que as unidades envolvidas devam adotar as medidas apontadas no item 4.1.1, em relação às fragilidades encontradas neste exame de auditoria.

Por fim, recomenda-se dar ciência à Controladoria Geral da União – CGU, conforme estabelecido no artigo 12º, da Instrução Normativa CGU n.º 24/2015.

Rio de Janeiro, 01 de novembro de 2018.

Nome: **Marinilce Oliveira Araújo**

Cargo: Auditora

Assinatura:

Marinilce O. Araújo

De Acordo,

Mariana de Oliveira Targino Machado
Mariana de Oliveira Targino Machado
Chefe da Auditoria Interna
Mat. SIAPE 2163022