

Relatório de Auditoria 002/2020

Ação de Auditoria: Dispensa de Licitação

AUDITORIA INTERNA
IFRO



INSTITUTO FEDERAL
Rondônia



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE RONDÔNIA
Av. Tiradentes, 3.009, Setor Industrial – Porto Velho/RO, CEP 76.821-001
Telefone: (69) 2182-9630 / e-mail: audint.reitoria@ifro.edu.br
AUDITORIA INTERNA

UBERLANDO TIBURTINO LEITE
Reitor

GLEICIANE S. O. XAVIER DE MESQUITA
Chefe de Auditoria Interna

Equipe de Auditoria
ROMUALDO SOUZA DE LIMA

Porto Velho/RO
2020

RESUMO

A ação de auditoria buscou avaliar os processos de dispensa de licitação embasados no inciso II, art. 24 da Lei nº 8.666/1993, e que foram realizados durante o exercício de 2019 pela Proad e todas as DPlads do IFRO.

As verificações foram realizadas em atendimento aos trabalhos definidos e previamente aprovados pelo Consup/IFRO no Paint-2020. Importante esclarecer que todos os documentos produzidos por esta equipe de auditoria, inclusive este relatório, estão disponíveis no link: <https://portal.ifro.edu.br/auditoriainterna-nav>.

Os resultados obtidos permitiram observar a necessidade de o IFRO aprimorar seus controles relativos aos processos de contratação direta, tendo em vista que as fragilidades detectadas trazem riscos potenciais à instituição, bem como aos gestores responsáveis por conduzir as presentes ações.

Nesse sentido, a Auditoria Interna expediu recomendações buscando auxiliar a visão sistêmica e melhorar o rito processual em comento. Como resultado, espera-se que os controles estabelecidos sejam aprimorados, a atuação dos gestores seja facilitada, possibilitando a mitigação dos riscos processuais.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. ACHADOS DE AUDITORIA	7
2.1. Constatação 1: Fragilidades na Metodologia Utilizada para a Realização da Pesquisa de Preço	7
2.2. Constatação 2: Ausência de Justificativa e não Utilização do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços para Aquisição de bens de Pequeno Valor.	10
2.3. Constatação 3: Ausência de Termo de Referência ou Projeto Básico.....	12
2.4. Constatação 4: Emissão de Empenhos sem Comprovações de Regularidades.....	14
2.5. Constatação 5: Ausência de Padronização nos Procedimentos para Contratação	18
3. CONCLUSÃO	20
4. DETALHAMENTO DA METODOLOGIA	21
4.1. Escopo	21
4.2. Objetivos	23
4.3. Técnicas e Procedimentos de Auditoria	23
4.4. Legislação Aplicada	24
Anexo I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA	
Anexo II – ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA	

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Tabela Philips.....	21
-------------------------------	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Evidências Processuais – Constatação 1.....	8
Quadro 2: Evidências Processuais - Constatação 2	11
Quadro 3: Evidências Processuais - Constatação 3	13
Quadro 4: Evidências Processuais - Constatação 4	17
Quadro 5: Processos selecionados - Amostra	21

LISTA DE SIGLAS

AGU — Advocacia-Geral da União

Audint — Auditoria Interna

CGU — Controladoria-Geral da União

Consup — Conselho Superior

DGP — Diretoria de Gestão de Pessoas

DGTI — Diretoria de Gestão da Tecnologia da Informação

DPlad — Diretoria de Planejamento e Administração

GRU — Guia de Recolhimento da União

IFRO — Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia

IN — Instrução Normativa

LAI — Lei de Acesso à Informação

LOA — Lei Orçamentária Anual

MEC — Ministério da Educação

NE — Nota de Empenho

NS — Nota de Lançamento no Sistema

OB — Ordem Bancária

Paint — Plano Anual de Auditoria Interna

Proad — Pró-Reitoria de Administração

Prodin — Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional

Proen — Pró-Reitoria de Ensino

Proex — Pró-Reitoria de Extensão

Propesp — Pró-Reitoria de Pesquisa, Inovação e Pós-Graduação

Raint — Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna

SA — Solicitação de Auditoria

Siafi — Sistema Integrado de Administração Financeira

TAE — Técnicos Administrativos em Educação

TCU — Tribunal de Contas da União

TI — Tecnologia da Informação

TIPO DE AUDITORIA : Acompanhamento.
UNIDADE AUDITADA : Pró-Reitoria de Administração – Proad e Diretorias de Planejamentos - DPlads dos *campi* do IFRO.
CIDADES : Ariquemes, Cacoal, Colorado do Oeste, Guajará-Mirim, Jaru, Ji-Paraná, Porto Velho e Vilhena.
RELATÓRIO N° : 002/2020

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Reitor,

Em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Interna – Paint/2020, referente à Ação 8.2, Macroprocesso de Administração – Dispensa de Licitação, apresenta-se os resultados dos exames realizados.

O início dos trabalhos ocorreu com o Memorando nº 21/2020/REIT-Audint/REIT-Consup/REIT, informando ao gestor sobre a auditoria a ser realizada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Menciona-se como fato positivo que nenhuma restrição foi imposta aos trabalhos da Auditoria Interna.

1. INTRODUÇÃO

As contratações por dispensa de licitação estão previstas no art. 24 da Lei 8.666/1993 que, assim como qualquer tipo de compra pública, deve ser acompanhada pela sociedade com fins de garantir uma boa aplicação dos recursos públicos envolvidos.

Trata-se da primeira ação de auditoria realizada pela Auditoria Interna - Audint do IFRO junto aos processos de dispensa de licitação. Inicialmente, a auditoria buscava **verificar a legalidade e a oportunidade das contratações e despesas realizadas por dispensa de licitação**, todavia, cumpre ressaltar que em virtude da atual situação de pandemia enfrentada no país ocasionado pelo coronavírus – covid-19, a capacitação prevista para ser concedida à equipe foi prejudicada. Dessa forma, por entendimento unânime entre os servidores do setor, o objetivo inicial da auditoria precisou ser alterado, tornando-se então **verificar os controles aplicados nos processos de dispensa de licitação**.

Ao considerar que um dos principais papéis da Auditoria Interna governamental é o assessoramento à alta gestão das organizações públicas visando maximizar a eficiência e minimizar os riscos, a presente ação de auditoria buscou, sobretudo, acompanhar os atos e fatos dos gestores ordenadores de despesas mediante uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficiência e a eficácia dos processos. Ademais, também foram avaliados os controles existentes e realizada uma verificação de conformidade das peças que compunham os autos processuais.

Por fim, ressalta-se, positivamente, que não houve limitações ou restrições impostas ao trabalho da Auditoria Interna, e aproveitamos para destacar que, com exceção do Campus Porto Velho Zona Norte, todas demais as unidades entregaram as respostas dentro do prazo estabelecido.

2. ACHADOS DE AUDITORIA

2.1. Constatação 1: Fragilidades na Metodologia Utilizada para a Realização da Pesquisa de Preço

Unidades: Reitoria e *Campi* Ariquemes, Cacoal, Guajará-Mirim, Jaru, Ji-Paraná, Porto Velho Zona Norte e Vilhena.

Segundo TCU (2010, pág. 87)¹, “Pesquisa de mercado é procedimento para verificação das exigências e condições do mercado fornecedor do objeto a licitar”. Além disso, o estudo destaca que esse procedimento ocorre previamente à realização da contratação, devendo servir como base para confronto e exame das propostas a serem fornecidas pelos interessados.

Sobre o tema, recentemente a IN nº 05/2017 tratou de normatizar a pesquisa de preço como um item obrigatório a ser incluído no Termo de Referência ou Projeto Básico, inclusive, o normativo dá uma sólida orientação instruindo que essa atividade deve ser realizada observando os critérios estabelecidos na IN nº 05/2014 (alterada pela IN nº 03/2017):

Art. 30. O Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, o seguinte conteúdo:

[...]

X - estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014.

O art. 2º da referida IN nº 5/2014 destaca quais os parâmetros devem ser utilizados para a realização da pesquisa de preço:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

¹ Brasil. Tribunal de Contas da União – Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU – Brasília: Editora TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 4ª ed. 2010.

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

É importante salientar, conforme exposto no §1º do dispositivo acima mencionado, que as metodologias podem ser combinadas ou não, **mas que devem ser priorizadas as pesquisas de preço efetivadas junto à ferramenta “Painel de Preços” e ainda outras contratações similares realizadas junto a entes públicos.**

No entanto, a partir da amostra selecionada, observou-se que algumas unidades do IFRO não têm buscado referências para estimar quais são os valores praticados no mercado, e não consta nos autos processuais qualquer informação que justifique o não cumprimento aos normativos vigentes.

Com base nos processos avaliados, é possível afirmar que a pesquisa de preço tem sido utilizada meramente como uma ferramenta básica de orçamento para contratação, apresentando apenas três orçamentos informais junto a empresas locais. Abaixo são relacionados os processos em que a presente situação foi encontrada:

Quadro 1: Evidências Processuais – Constatação 1

UNIDADE AUDITADA	Nº DO PROCESSO
Reitoria	Processo 23243.014031/2019-17
<i>Campus Ariquemes</i>	Processo 23243.017133/2019-86
<i>Campus Cacoal</i>	Processo 23243.006006/2019-51
	Processo 23243.024456/2019-26
<i>Campus Guajará-Mirim</i>	Processo 23243.006022/2019-44
<i>Campus Jaru</i>	Processo 23243.024447/2019-35
	Processo 23243.017169/2019-60
<i>Campus Ji-Paraná</i>	Processo 23243.020888/2019-68
	Processo 23243.012252/2018-61
	Processo 23243.003992/2019-98
	Processo 23243.011832/2019-12
	Processo 23243.024529/2019-80
	Processo 23243.024092/2019-84
	Processo 23243.025632/2019-47
<i>Campus Porto Velho Zona Norte</i>	Processo 23243.017603/2019-10
	Processo 23243.024933/2019-53

Campus Vilhena	Processo 23243.014722/2018-21
	Processo 23243.011861/2019-84
	Processo 23243.017497/2019-66

Fonte: Audint/IFRO

Conforme Vieira (2010 apud BRASIL, 2015, pág. 6)², “[...] foi o próprio TCU quem contribuiu fortemente para o desenvolvimento do costume da média dos ‘três orçamentos’, tendo determinado esse número como mínimo aceitável na realização de pesquisas de mercado”, todavia, atualmente já existem outras metodologias, inclusive do próprio TCU, que buscam auxiliar aos gestores na obtenção de preços reais e que melhor reflitam aqueles praticados no comércio.

Apesar de a instituição ter demonstrado que tem realizado capacitações voltadas às equipes atuantes em processos de contratação, a situação detectada demonstra haver necessidade de maior aprofundamento sobre o assunto.

Nesse sentido, é indispensável destacarmos que diante do descumprimento das orientações básicas de atuação, há um risco potencial de a Administração Pública adquirir um bem ou serviço por valores superiores àqueles que são negociados no mercado. Ademais, o art. 10, inciso V da Lei 8.429/1992 atribui imputação de improbidade administrativa aos gestores que autorizem ou mesmo permitam a realização de despesa, com uma pesquisa de preço caracterizada como “deficiente”.

Conforme foi verificado, percebeu-se que o IFRO não tem utilizado a cesta básica de preços conforme as orientações emanadas pelo TCU. Inclusive, o Superior Tribunal de Justiça (2017, pág. 08)³ adverte: “que a inexistência de uma pesquisa de preços eficiente impossibilita à Administração Pública atingir os objetivos definidos pela Lei de Licitações e Contratos e os elencados no item anterior, principalmente aquele relacionado à seleção da proposta mais vantajosa”.

Sendo assim, é fundamental avaliar se as necessidades institucionais podem ser sanadas com capacitações específicas acerca do tema tratado. Sobre o assunto, o Acórdão TCU nº 2.816/2014 – Plenário recomenda a realização de: “ações de treinamento e capacitação em formação e estimativa de preços, a partir de pesquisas feitas com fornecedores, em mídia e sítios especializados, em contratações similares de outros entes públicos e nos portais oficiais de referenciamento de custos [...]”.

Recomendação 1: Implementar as metodologias de pesquisa de preço seguindo as orientações constantes nos normativos vigentes, utilizando-as como ferramentas para estimativa dos preços praticados em mercado.

Recomendação 2: Realizar treinamentos com capacitações específicas sobre formação e pesquisa de preço, com conteúdo e carga horária suficiente para possibilitar um aprofundamento dos pilares e diretrizes válidas sobre o tema.

² BRASIL, Franklin. Preço de Referência em Compras Públicas: 2015.

³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – Manual de Orientação sobre Pesquisa de Preço – Brasília: Editora STJ, Secretaria de Auditoria Interna, 2017.

2.2. Constatação 2: Ausência de Justificativa e não Utilização do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços para Aquisição de bens de Pequeno Valor.

Unidades: *Campi* Ariquemes, Cacoal, Jaru, Ji-Paraná, Porto Velho Zona Norte e Vilhena.

Um dos principais objetivos dos procedimentos licitatórios é garantir a isonomia das contratações públicas, selecionando a proposta mais vantajosa para a administração. Nesse sentido, Mateus de Carvalho (2018, pág. 441)⁴ pondera que “A Administração Pública possui a árdua e complexa tarefa de manter o equilíbrio social e gerir a máquina pública, composta por seus órgãos e agentes. Por essa razão, não poderia deixar a critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo”.

Ainda assim, muito embora a regra para contratação seja licitar, a própria Lei 8.666/1993 reconhece a existência de algumas exceções, nas quais o gestor público pode se deparar com situações de inexigibilidade (em que a licitação não é possível) ou ainda as situações em que apesar de ser possível competir, a lei diz que o certame é dispensável.

Nessa mesma perspectiva, no que se refere aos procedimentos para aquisição de bens de pequeno valor, enquadrados no art. 24, inciso II da supracitada lei, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG instituiu por meio da Portaria MPOG nº 306/2001 o Sistema de Cotação Eletrônica. Salieta-se que o objetivo do mecanismo é atender ao princípio da impessoalidade, contribuir para o aumento dos níveis de transparência e conseqüentemente colaborar para a redução de custos, em função do aumento de competitividade no mercado.

Da mesma forma, art. 4º do Decreto nº 5.450/2005 orienta que o gestor dê preferência à utilização da cotação eletrônica:

Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

[...]

§ 2º Na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as unidades gestoras integrantes do SISG deverão adotar, **preferencialmente**, o sistema de cotação eletrônica, conforme disposto na legislação vigente. (Brasil, 2005, grifo nosso).

Sobre o tema, observou-se durante o procedimento de auditoria que em grande parte das aquisições feitas por procedimentos de dispensa, neste caso sendo utilizado como base o art. 24, inciso II da Lei de Licitações, não foram utilizados o sistema de cotação de preços, conforme relação de processo demonstrada na Tabela 2.

⁴ CARVALHO, Mateus – Manual de Direito Administrativo – Salvador: Editora JusPODIUM, 5ª ed. 2018.

Quadro 2: Evidências Processuais - Constatação 2

UNIDADE AUDITADA	Nº DO PROCESSO
Campus Ariquemes	Processo 23243.018466/2019-22
	Processo 23243.017133/2019-86
Campus Cacoal	Processo 23243.006006/2019-51
	Processo 23243.024456/2019-26
Campus Jaru	Processo 23243.024447/2019-35
Campus Ji-Paraná	Processo 23243.017169/2019-60
	Processo 23243.020888/2019-68
	Processo 23243.012252/2018-61
	Processo 23243.003992/2019-98
	Processo 23243.011832/2019-12
	Processo 23243.024529/2019-80
Campus Porto Velho Zona Norte	Processo 23243.024092/2019-84
	Processo 23243.017603/2019-10
Campus Vilhena	Processo 23243.024933/2019-53
	Processo 23243.024515/2018-85
	Processo 23243.017497/2019-66
	Processo 23243.014300/2019-37

Fonte: Audint/IFRO

Além disso, não obstante o fato de a Portaria instituir a utilização **preferencial** do sistema de cotação eletrônica, cabe, contudo, considerar que o agente público responsável deve registrar nos autos as motivações de seus atos, conforme está disposto na Lei 9.784/1999. Sobre o assunto, é válido acrescentar o pensamento de Marçal Justen Filho⁵ (2010, pág. 390):

A contratação direta submete-se a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, a ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível.

De acordo com os dados analisados, correlaciona-se a situação detectada com a necessidade de a equipe responsável se aprofundar sobre o tema em comento. Além disso, é importante destacar que algumas contratações ocorreram em tempo bastante exíguo, caracterizando possíveis deficiências nos planejamentos internos de algumas unidades.

Em síntese, não restam dúvidas que os procedimentos para contratação direta não possuirão todas as formalidades previstas como nos demais processos de licitação, todavia, há a necessidade de proporcionar condições equivalentes de participação aos interessados, caso contrário, além de descaracterizar o procedimento e atentar contra o princípio da isonomia, há uma possibilidade de a contratação ser considerada anulável, acarretando em possíveis responsabilizações aos agentes públicos.

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal – Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – São Paulo: Editora Dialética, 14ª ed. 2010.

Nesse diapasão, diante das ocorrências e das fragilidades constatadas, é primordial que o IFRO implemente rotinas administrativas a fim de consolidar o uso do Sistema Eletrônico de Cotação de Preços. Nos casos de comprovada inviabilidade, a autoridade competente deve formalizar uma justificativa nos autos processuais.

Recomendação 3: Dar preferência à utilização do Sistema de Cotação Eletrônica para realizar as contratações baseadas no art. 24, inciso II da Lei 8.666/1993 ou justificar nas situações em que for inviável o uso da ferramenta.

Recomendação 4: Articular e envidar esforços junto às áreas demandantes para que as contratações sejam planejadas e disponham de tempo suficiente para execução de todas as etapas.

2.3. Constatação 3: Ausência de Termo de Referência ou Projeto Básico

Unidades: *Campi Ji-Paraná e Vilhena.*

O processo de contratação pública envolve uma sequência de atos e análises que precisam estar devidamente estruturados seguindo uma lógica de cronologia e com organização documental.

A elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico consiste em uma das etapas que compõe o procedimento para se contratar, sendo que qualquer destes documentos deve não somente seguir com rigorosidade às orientações vigentes, mas ele precisa conter as instruções necessárias para orientar os atos administrativos que deverão ser realizados.

Segundo art. 6º, inciso IX da Lei nº 8.666/1993, Projeto Básico é conceituado como:

[...] 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 [...].

No que diz respeito ao Termo de Referência, este é definido conforme o §2º, art. 9º do Decreto 5.450/2005:

§ 2º [...] o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação

do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Recentemente, a elaboração do Termo de Referência em contratações diretas de serviços foi regulamentada conforme está expresso no art. 20 da IN nº 05/2017, abaixo transcrito:

Art. 20 O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

§ 1º As situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação, no que couber.

§ 2º Salvo o Gerenciamento de Riscos relacionado à fase de Gestão do Contrato, as etapas I e II do caput ficam dispensadas quando se tratar de:

a) **contratações de serviços cujos valores se enquadram nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993;** (grifo nosso)

No que se refere aos processos executados pelo IFRO, observou-se que algumas contratações de serviços foram realizadas sem a elaboração do Termo de Referência. São elas:

Quadro 3: Evidências Processuais - Constatação 3

Unidade Auditada	Nº do Processo
Campus Ji-Paraná	Processo 23243.021345/2019-68
	Processo 23243.025632/2019-47
Campus Vilhena	Processo 23243.014722/2018-21

Fonte: Audint/IFRO

Apesar de alguns processos não possuírem o referido termo, algumas unidades tem utilizado outros formulários para detalhar informações pertinentes aos objetos de aquisição: "Solicitação de Compra e/ou Serviço" ou "Execução da despesa". A princípio, estes documentos conteriam as seguintes informações, dentre outras: características do objeto, quantidade, justificativas para compra, setor a ser atendido, forma de execução do objeto, estimativa da despesa, etc.

Cabe, contudo, considerar que a elaboração de ambos os documentos não tem utilizado um padrão na inclusão dos itens listados acima, havendo situações em que não há informações relevantes sobre o processo de contratação, ou mesmo a justificativa da aquisição foi feita apenas de modo superficial, demonstrando fragilidades em relação a formalização de suas demandas.

Em atenção as orientações contidas no Memorando nº 02/2018/REIT - DADM/REIT - PROAD/REIT (SEI 0200248) e conforme a recente elaboração de fluxograma processual específico para contratações diretas, verificou-se que o IFRO adotou a utilização do Termo de Referência em processos de contratações diretas de maneira geral. Tais ações podem ser consideradas como **boas práticas administrativas**.

Há de considerar que a utilização do Termo de Referência pode atender às necessidades formais e de maneira mais completa e objetiva, determinando uma maneira padrão de se executar os processos de compra direta.

Perante as situações apontadas, percebe-se a necessidade de algumas unidades administrativas atenderem não somente aos normativos de orientação, mas se adequarem aos padrões internamente estabelecidos.

A ausência de Termo de Referência para contratações de serviços evidencia inobservância a legislação vigente. Ademais, é primordial que haja um documento padrão onde se estabeleça critérios mínimos que devem ser observados tanto pelo fornecedor quanto pela instituição responsável. O descumprimento de tais procedimentos pode fragilizar a caracterização dos objetos a serem contratados, prejudicar a definição clara dos custos envolvidos, além de não haver uma delimitação formal dos prazos a serem atendidos pelo fornecedor.

Mediante o exposto, é possível concluir que o Termo de Referência é um importante documento pelo qual o fornecedor poderá ter pleno entendimento de quais necessidades da Administração precisam ser atendidas, ou seja, sua formalização serve para controlar parte do risco inerente da atividade de contratar.

Por fim, registra-se a necessidade de que os Termos de Referência elaborados pelo IFRO sejam avaliados por esta equipe de auditoria, em momento posterior e com ação de específica prevista no planejamento.

Recomendação 5: Instruir os setores demandantes sobre a elaboração dos Termos de Referência ou Projeto básico, aplicando o fluxograma definido.

2.4. Constatação 4: Emissão de Empenhos sem Comprovações de Regularidades.

Unidades: Reitoria e *Campi* Ariquemes, Ji-Paraná, Porto Velho Zona Norte e Vilhena.

Verificar se o fornecedor está regular com suas obrigações fiscais e trabalhistas junto ao Poder Público corresponde a uma das etapas que compõe o extensivo processo de contratação. Por certo, o servidor que estiver designado para atuar neste tipo de procedimento necessita se atentar ao cumprimento dos princípios constitucionais e infraconstitucionais, além das inúmeras legislações e normativos que se complementam entre si objetivando instruir sua atuação.

Sobre o tema, a Seção II da Lei 8.666/1993 doutrina como ocorre o processo de habilitação dos fornecedores durante a licitação, indicando quais os itens que necessariamente precisam ser observados e quais as documentações devem ser entregues. Transcreve-se o art. 29 da lei em comento:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943.

O art. 34 ainda da Lei de Licitações define que “os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação”. Nesse sentido, o Decreto nº 3.722/2001 veio a dispor sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, sendo estabelecido em seu art. 1º, § 1º que a habilitação de fornecedores (inclusive em processos de dispensa) far-se-ão por meio de prévia e regular consulta ao SICAF. Além disso, ainda conforme o inciso I deste mesmo artigo é estabelecido que para a emissão de notas de empenho, cada administração deverá fazer consulta prévia ao referido sistema do SICAF:

Art. 1º O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF constitui o registro cadastral do Poder Executivo Federal, na forma definida neste Decreto, mantido pelos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Serviços Gerais - SISG, nos termos do Decreto nº 1.094, de 13 de março de 1994.

§ 1º A habilitação dos fornecedores em licitação, dispensa, inexigibilidade e nos contratos administrativos pertinentes à aquisição de bens e serviços, inclusive de obras e publicidade, e a alienação e locação poderá ser comprovada por meio de prévia e regular inscrição cadastral no SICAF:

I - como **condição necessária para emissão de nota de empenho**, cada administração **deverá realizar prévia consulta ao SICAF**, para identificar possível proibição de contratar com o Poder Público; e

[...] (grifo nosso)

A fim de tratar de maneira específica os casos de dispensa baseados no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/1993, o art. 25 da IN nº 03/2018 orienta que deverão ser exigidas das pessoas jurídicas apenas as comprovações de regularidade junto ao INSS, FGTS, Fazenda Pública Federal e Trabalhista.

Em se tratando dos processos do IFRO, a partir da amostra selecionada, constatou-se que existem fragilidades nas conferências de regularidade, sendo grande parte ocorrida durante a fase de pagamento, mas algumas sucedidas ainda no momento do empenho.

É necessário considerar ainda os diversos julgados que permitem o pagamento de fornecedores mesmo em situações de irregularidade perante o Poder Público, conforme determinados precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO. RESCISÃO. IRREGULARIDADE FISCAL. RETENÇÃO DE PAGAMENTO. 1. É necessária a comprovação de regularidade fiscal do licitante como requisito para sua habilitação, conforme preconizam os arts. 27 e 29 da Lei nº 8.666/93, exigência que encontra respaldo no art. 195, § 3º, da CF. 2. A exigência de regularidade fiscal deve permanecer durante toda a execução do contrato, a teor do art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/93, que dispõe ser "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". 3. Desde que haja justa causa e oportunidade de defesa, pode a Administração rescindir contrato firmado, ante o descumprimento de cláusula contratual. 4. Não se verifica nenhuma ilegalidade no ato impugnado, por ser legítima a exigência de que a contratada apresente certidões comprobatórias de regularidade fiscal. 5. Pode a Administração rescindir o contrato em razão de descumprimento de uma de suas cláusulas e ainda imputar penalidade ao contratado descumpridor. Todavia a retenção do pagamento devido, por não constar do rol do art. 87 da Lei nº 8.666/93, ofende o princípio da legalidade, insculpido na Carta Magna. 6. Recurso ordinário em mandado de segurança provido em parte. (STJ, ROMS 200701935266, Rel. Min. Castro Meira, publicado no DJE 17/03/2008)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. DNER. RETENÇÃO DE PAGAMENTO POR IRREGULARIDADE PERANTE O SICAF E O CADIN. ILEGITIMIDADE. 1. Ilegítimo o ato administrativo de reter o pagamento de serviços já prestados, oriundos de contrato administrativo, em razão de a empresa contratada encontrar-se em situação irregular perante o SICAF e CADIN, porque inexistente amparo legal para tanto, bem como implica enriquecimento ilícito da administração. 2. Apelação da União e remessa oficial desprovidas. (TRF1, AMS 200534000118758, Rel. Des. Fed. Fagundes de Deus, publicado no e-DJF1 07/05/2010).

No mesmo sentido é o entendimento do TCU – Acórdão 964/2012 – Plenário:

[...] 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.

Ao considerar o firme entendimento que o não pagamento por um serviço prestado implica no enriquecimento ilícito da administração, será relacionado abaixo apenas os processos e as respectivas unidades em que foi detectada a emissão de empenho sem haver as comprovações de regularidade junto ao INSS, FGTS, Fazenda Pública Federal e/ou Trabalhista:

Quadro 4: Evidências Processuais - Constatação 4

Unidade Auditada	Nº do Processo
Reitoria	Processo 23243.004903/2019-21
Campus Ariquemes	Processo 23243.018466/2019-22
Campus Ji-Paraná	Processo 23243.021345/2019-68
Campus Porto Velho Zona Norte	Processo 23243.017603/2019-10
	Processo 23243.024933/2019-53
Campus Vilhena	Processo 23243.021921/2019-77

Fonte: Audint/IFRO

A Advocacia-Geral da União (AGU) já possui um modelo de *checklist* que pode ser utilizado para realizar a tarefa de conferência documental. Contudo, a utilização dessa ferramenta foi feita apenas de maneira pontual, demonstrando que a causa pode estar relacionada à ausência de utilização dos controles já existentes.

No que se refere a Administração não se atentar às regularidades fiscais demonstram o descumprimento ao dever de zelar pelo patrimônio público. Além disso, pessoas físicas ou jurídicas que estejam com pendências perante o fisco, a princípio, não possuem a idoneidade necessária para firmar negócios jurídicos com o Poder Público.

Perante a análise realizada, observou-se que são muitas as consultas a serem realizadas para atestar a regularidade de uma empresa, além disso, é indispensável incluir nos autos do processo todos os documentos comprobatórios gerados, uma vez que é preciso respeitar às formalidades processuais.

O Poder Público já possui uma ferramenta de auxílio para dar conformidade a formalidade documental, incluindo as certidões de regularidade, todavia, essa atividade não tem sido realizada pelo IFRO com a constância recomendada.

Desta maneira, torna-se essencial estudar se o fluxograma processual específico sobre contratações diretas pode contribuir para criar habitualidade de utilização, observação e aprimoramento dos controles internos existentes, auxiliando os agentes que conduzem os procedimentos administrativos.

Recomendação 6: Implementar rotinas administrativas, conforme as definições contidas no fluxograma institucional, de forma a evitar a emissão empenhos sem realizar as conferências de regularidade relativas aos processos de dispensa de licitação por pequeno valor.

2.5. Constatação 5: Ausência de Padronização nos Procedimentos para Contratação

Unidade: Pró-Reitoria de Administração.

Um dos maiores desafios enfrentados pela Administração Pública está relacionado ao cumprimento do princípio constitucional da eficiência. Ao passo que a sociedade atual tem exigido um aumento no número de serviços prestados pelo Poder Público, ela requer também que estes disponham da melhor qualidade disponível. Por outro lado, cabe à gestão responsável procurar por novas metodologias e procedimentos padronizados a fim de disporem dos menores custos possíveis para a realização de suas atividades.

No âmbito das contratações diretas há várias jurisprudências e entendimentos esclarecendo que esse tipo de processo pode ocorrer sem a necessidade de seguir uma grande burocracia de procedimentos. Contudo, ainda assim, existem peculiaridades legais que precisam ser respeitadas.

Entre os normativos disponíveis, a IN nº 05/2017 dispõe sobre a necessidade de elaborar o Projeto Básico ou Termo de Referência seguindo os modelos de minutas disponibilizados pela AGU. Por sua vez, a IN nº 05/2014 trata especificamente como deve ocorrer a realização da pesquisa de preço, e assim sucessivamente.

O que se busca demonstrar são as inúmeras determinações existentes e que precisam ser seguidas pelo Gestor. Ademais, caso a instituição não siga qualquer das determinações, deve ainda incluir nos autos do processo administrativo sua justificativa para essa não conformidade.

No que se refere aos processos de dispensa analisados, observou-se que alguns dos processos não seguem algumas formalizações mínimas, como por exemplo, não há a inclusão do termo de abertura no início dos autos, além de não haver padronização do documento utilizado para formalizar a solicitação do bem/serviço.

Não obstante a alguns processos evidenciarem fragilidades no aspecto formal, sob análise da equipe de auditoria, o maior risco avaliado está na fase de seleção do fornecedor. De fato, mediante a amostra auditada, notou-se que as unidades administrativas do IFRO têm realizado apenas consultas informais junto a três empresas locais, sendo que poucas unidades gestoras se preocuparam em registrar quais as motivações para não aderirem ao Sistema de Cotação Eletrônica.

Vale destacar que a instituição desempenha algumas das boas práticas em sua área administrativa: busca manualizar diversas das atividades que é responsável por executar, emite notas e instruções sobre outros temas técnicos sobre a qual é incumbida por conduzir.

Todavia, no tocante ao procedimento de contratação, o IFRO utiliza como referência os manuais elaborados pela AGU, não possuindo manual próprio que discipline internamente o tema e oriente as situações próprias da instituição.

Ao considerar que o instituto dispõe de 11 unidades administrativas e todas com um nível de autonomia considerável, é possível apontar que as situações detectadas estão intimamente relacionadas com a necessidade de aprimorar as atividades de padronização.

Apesar de o IFRO ter implementado, recentemente, a ferramenta de fluxograma para o processo de contratação direta, é possível avaliar se a criação de um manual prático poderá não somente complementar a ferramenta de fluxo, mas instruir melhor o gestor sobre quais ações devem ser tomadas a depender da fase em que se encontrar.

É importante destacar que a utilização referencial dos manuais da AGU demonstrou que não tem sido suficiente ante os inúmeros e específicos normativos envolvidos.

Além disso, quando a instituição demonstra já possuir um padrão, e que já possui suas informações dispostas de maneira mais organizada, demonstra já estar apta para avançar mais um degrau de maturidade.

Em face do que fora exposto, conclui-se que padronizar rotinas de trabalho proporciona não somente uma melhora nos fluxos processuais, mas contribui também para otimizar o tempo e facilitar a organização documental. Salienta-se, todavia, que a instituição tem utilizado os manuais da AGU para orientação, mas que isso não tem sido suficiente no sentido de cumprir todas as modalidades requisitadas observando especificamente o processo de contratação direta por pequeno valor.

Sendo assim, é interessante que a entidade avalie a necessidade de implementar um manual prático visando melhorar seus métodos, padronizar os procedimentos e aprimorar a comunicação institucional.

Recomendação 7: Aplicar rotinas de forma a uniformizar institucionalmente a tramitação do processo de dispensa de licitação por pequeno valor.

Recomendação 8: Elaborar manual prático objetivando normatizar, orientar e estabelecer quais os procedimentos a serem realizados em um processo de contratação direta por dispensa de licitação (art. 24, inciso II da Lei 8.666/1993).

3. CONCLUSÃO

O presente relatório foi desenvolvido a partir da análise dos processos de dispensa de licitação embasados nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 que foram realizados durante o exercício de 2019 pela Proad e por todas as DPlads do IFRO. É importante esclarecer a unidade de São Miguel do Guaporé não foi avaliada, uma vez que é um *campus* recém-implantado e que, portanto, não executou processos no respectivo ano de análise.

A ação de auditoria foi desenvolvida avaliando dois critérios básicos: a conformidade dos processos de contratação; e os riscos envolvidos e inerentes aos controles utilizados e sob a responsabilidade dos gestores.

Uma das fragilidades verificadas demonstra que as unidades não se atentaram ao cumprimento de todas as orientações relativas à metodologia necessária para a realização da pesquisa de preço. Além disso, foram poucas as unidades administrativas que utilizaram o Sistema de Cotação Eletrônica de Preços para efetuar a seleção dos fornecedores, sendo observada apenas uma pesquisa informal junto às empresas locais. Não obstante a normativa responsável pelo assunto tratar da utilização do sistema como uma ferramenta “preferencial”, faz-se necessário que a gestão responsável registre formalmente as motivações que ensejaram sua escolha.

Outras constatações realizadas são concernentes à ausência de elaboração do Termo de Referência, sendo possível atestar a existência de um risco potencial, uma vez que esse documento pode ser considerado como uma peça essencial para que a Administração tenha claro qual o objetivo final naquela contratação.

Por fim, outro ponto de avaliação corresponde à realização das contratações com formalização de empenho sem estarem respaldadas pelas comprovações de regularidades necessárias. Cumpre enfatizar que há um entendimento firmado no que tange aos processos de dispensa de licitação, conforme IN nº 03/2018, que orienta que os fornecedores contratados por dispensa, deverão apresentar apenas as comprovações de regularidade junto ao INSS, FGTS, Fazenda Pública Federal e Trabalhista.

Como exposto, observou-se que um quantitativo considerável de processos não obedeceu fielmente ao que é exigido pelos normativos, sendo necessário que a auditoria interna expedisse recomendações objetivando aprimorar os controles estabelecidos, facilitar a atuação dos gestores e mitigar ou diminuir os riscos envolvidos.

4. DETALHAMENTO DA METODOLOGIA

4.1. Escopo

O período analisado compreendeu o exercício de 2019, assim sendo, ao considerar que o IFRO já vem tramitando seus processos no Sistema Eletrônico de Informação – SEI desde 2017, não foi necessário solicitar informações iniciais à Pró-Reitoria de Administração e às Diretorias de Planejamento dos *campi*, sendo que a própria equipe de auditoria fez o levantamento dos empenhos emitidos no exercício em destaque e reuniu os processos a serem selecionados para auditoragem.

Conforme levantamento realizado pela equipe de auditoria, a partir das consultas de notas de empenho, em consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), foi observada a formalização de 135 processos de licitação contratados por dispensa de licitação, fundamentados nos Incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/1993.

Depois de executar o levantamento total, a equipe de auditoria aplicou a Tabela Philips (abaixo apresentada) para delimitar o tamanho da amostra que deveria ser avaliada, onde foram selecionados o total de 36 processos de forma aleatória (utilizando-se a planilha Excel relacionando os projetos e os *campi* selecionados, de acordo com o tamanho da amostra, através da fórmula (=ALEATÓRIOENTRE(A\$X;A\$X))).

Tabela 1: Tabela Philips

TAMANHO DA POPULAÇÃO	TAMANHO DA AMOSTRA	ÍNDICE DE PROBLEMAS
10-19	11	01
20-50	13	01
51-100	20	02
101-200	35	03
201-500	42	04

Fonte: Adaptado de Chaves (2009, p. 56)

Apresentamos abaixo um quadro com a relação dos processos avaliados, bem como suas respectivas unidades responsáveis. Importante destacar que o processo 23243.024632/2019-20 foi inicialmente verificado, mas, após análise, verificou-se que os documentos de contratação estavam contidos nos autos processuais nº 23243.014300/2019-37, sendo esse o processo avaliado.

Quadro 5: Processos selecionados - Amostra

UNIDADE AUDITADA	PROCESSO	NOTA DE EMPENHO	VALOR DA NE
Reitoria	23243.004903/2019-21	2019NE800093	R\$ 807,96
		2019NE800094	R\$ 1.300,00

		2019NE800095	R\$ 3.451,32
		2019NE800096	R\$ 1.369,60
		2019NE800097	R\$ 3.899,94
Reitoria	23243.004716/2019-47	2019NE800074	R\$ 960,00
Reitoria	23243.014031/2019-17	2019NE800208	R\$ 2.300,00
Campus Ariquemes	23243.017133/2019-86	2019NE800186	R\$ 4.290,00
		2019NE800187	R\$ 3.615,00
Campus Ariquemes	23243.018466/2019-22	2019NE800257	R\$ 1.775,00
Campus Cacoal	23243.006006/2019-51	2019NE800152	R\$ 789,00
Campus Cacoal	23243.024456/2019-26	2019NE800451	R\$ 2.255,10
		2019NE800452	R\$ 13.768,25
Campus Colorado do Oeste	23243.001436/2019-87	2019NE800048	R\$ 2.800,00
Campus Colorado do Oeste	23243.005920/2019-85	2019NE800195	R\$ 250,00
Campus Colorado do Oeste	23243.014263/2019-67	2019NE800520	R\$ 312,00
Campus Colorado do Oeste	23243.024011/2019-46	2019NE800957	R\$ 3.560,00
Campus Colorado do Oeste	23243.023991/2019-60	2019NE800995	R\$ 6.000,00
Campus Colorado do Oeste	23243.026825/2019-15	2019NE801077	R\$ 96,62
		2019NE801078	R\$ 643,08
Campus Guajará-Mirim	23243.006022/2019-44	2019NE800048	R\$ 6.437,87
Campus Jaru	23243.024447/2019-35	2019NE800198	R\$ 1.320,00
		2019NE800252	R\$ 78,00
Campus Jaru	23243.018508/2019-25	2019NE800107	R\$ 3.200,00
Campus Ji-Paraná	23243.017169/2019-60	2019NE800106	R\$ 246,70
		2019NE800107	R\$ 202,78
		2019NE800108	R\$ 99,90
Campus Ji-Paraná	23243.020888/2019-68	2019NE800164	R\$ 3.550,00
		2019NE800165	R\$ 5.560,00
		2019NE800166	R\$ 1.355,20
Campus Ji-Paraná	23243.012252/2018-61	2019NE800019	R\$ 157,25
Campus Ji-Paraná	23243.003992/2019-98	2019NE800023	R\$ 319,92
Campus Ji-Paraná	23243.011832/2019-12	2019NE800055	R\$ 193,00
Campus Ji-Paraná	23243.021345/2019-68	2019NE800141	R\$ 8.700,00
Campus Ji-Paraná	23243.024529/2019-80	2019NE800272	R\$ 8.700,00
Campus Ji-Paraná	23243.024092/2019-84	2019NE800279	R\$ 850,50
		2019NE800280	R\$ 336,05
		2019NE800281	R\$ 61,50
Campus Ji-Paraná	23243.025632/2019-47	2019NE800294	R\$ 5.400,00
Campus Porto Velho Calama	23243.000717/2019-12	2019NE800059	R\$ 17.500,00
Campus Porto Velho Calama	23243.008130/2019-51	2019NE800212	R\$ 1.209,00
Campus Porto Velho Zona Norte	23243.017603/2019-10	2019NE800123	R\$ 820,00
Campus Porto Velho Zona Norte	23243.024933/2019-53	2019NE800232	R\$ 2.400,00
Campus Vilhena	23243.024515/2018-85	2019NE800028	R\$ 868,00
Campus Vilhena	23243.014722/2018-21	2019NE800032	R\$ 3.281,00

<i>Campus Vilhena</i>	23243.011861/2019-84	2019NE800097	R\$ 260,00
<i>Campus Vilhena</i>	23243.021921/2019-77	2019NE800249	R\$ 3.225,00
<i>Campus Vilhena</i>	23243.017497/2019-66	2019NE800249	R\$ 462,50
		2019NE800250	R\$ 2.421,00
<i>Campus Vilhena</i>	23243.014300/2019-37	2019NE800291	R\$ 1.900,00
<i>Campus Vilhena</i>	23243.003857/2019-42*	Contrato 09/2019	R\$ 15.500,00
TOTAL DO VALOR AUDITADO			R\$ 150.858,04

Fonte: Audint/IFRO

* Processo selecionado: 23243.024632/2019-20 (*Campus Guajará-Mirim*)

Salienta-se que foi verificada a existência de demandas cadastradas junto à Ouvidoria/IFRO (denúncias, reclamações), referentes a qualquer realização de dispensa de licitação. E, em resposta, o ouvidor responsável informou a inexistência de manifestações.

4.2. Objetivos

Os trabalhos desta auditoria tiveram como objetivo geral verificar os controles aplicados nos processos de dispensa de licitação. E, como objetivos específicos, buscamos:

a) verificar se nos processos de aquisição de bens e serviços por dispensa de licitação embasados no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 os Princípios da Economicidade, Igualdade e Probidade Administrativa foram observados, conforme os ditames legais para sua realização;

b) avaliar os controles existentes e a conformidade das peças para o cumprimento dos Princípios da Economicidade, Igualdade e Probidade Administrativa;

c) verificar a existência de demandas referente aos processos de dispensa de licitação (denúncias, reclamações), via Ouvidoria, e quais as tratativas realizadas pela unidade (de acordo com a IN nº 03/2017: “As UAIG devem estabelecer canal permanente de comunicação com as áreas responsáveis pelo recebimento de denúncias da Unidade Auditada e de outras instâncias públicas que detenham essa atribuição, de forma a subsidiar a elaboração do planejamento e a realização dos trabalhos de auditoria interna”).

4.3. Técnicas e Procedimentos de Auditoria

Foi necessário adotar os seguintes procedimentos durante a realização dos trabalhos:

a) inspeção: verificação de registros, documentos e sistemas informatizados utilizados;

b) indagação Escrita ou Oral: emissão de S.A ao setor auditado solicitando informações para averiguar a existência de mecanismos de controles internos e solicitar

documentos comprobatórios, sendo ainda realizadas pequenas reuniões entre os setores envolvidos;

c) análise documental: análise dos documentos apresentados pelo setor, quando solicitados por meio de S.A.

4.4. Legislação Aplicada

As legislações aplicadas ao objeto auditado foram:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
 - Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;
 - Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências;
 - Portaria MPOG nº 306, de 13 de dezembro de 2001, aprova a implantação do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços;
 - Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral;
 - Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;
 - Instrução Normativa MPOG nº 03, de 26 de abril de 2018, estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, no âmbito do Poder Executivo Federal.

Porto Velho/RO, 29 de outubro de 2020.

Romualdo Souza de Lima
Auditor Interno

Gleiciane S. O. Xavier de Mesquita
Chefe da Auditoria Interna
Portaria nº 1.230/2017

Anexo I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Constatação 1: Fragilidades na Metodologia Utilizada para a Realização da Pesquisa de Preço

Reitoria

O setor responsável encaminhou o Memorando nº 13/2020/REIT - Proad, de 09 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação: “Dada a especificidade do objeto quanto a data exata para a prestação do serviço e peculiaridades quanto ao público do evento, o setor demandante privilegiou a elaboração de orçamentos junto ao mercado local [...]”. Além disso, o setor de administração da Reitoria apresentou a seguinte informação:

A norma sobre a matéria e a vasta jurisprudência do TCU apontam no sentido de que **o ideal** é a utilização de diversas fontes para a composição de cesta de preços aceitável, **o que é devidamente praticado pela Reitoria nas contratações**. No entanto, embora não desejável, determinados objetos condicionam a utilização de pesquisa junto ao mercado local em detrimento de outros parâmetros, como demonstrado pela área demandante no caso em tela, quanto a definição do objeto (*container* conjugado de chuveiro e banheiros), da data exata do evento e da quantidade do público (600 pessoas), sendo que tais definições inviabilizaram consulta em condições similares no Painel de Preços e contratos de outros órgãos.

Campus Ariquemes

O setor responsável encaminhou o Memorando nº 17/2020/ARI - DPlad/ARI, de 10 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação: “Após análise, alinhamos com os setores demandantes que as cotações de preços médios devem ser as dispostas na IN nº 05 de 27/06/2017 [...]”.

Campus Cacoal

O setor responsável encaminhou o Despacho nº 54/2020/CAC - DPlad, de 10 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

O objeto do processo 23243.006006/2019-51 foi a aquisição de produto de marca e modelo certos, não genérico (fonte de alimentação elétrica de Central PABX, marca Intelbrás, modelo Impacta 220), fornecido instalado e configurado. Logo, o valor de mercado a ser determinado tinha que considerar os custos de obtenção, transporte, instalação, configuração, impostos, taxas e demais despesas para fornecimento e colocação do produto em funcionamento, no endereço do IFRO

Campus Cacoal. Certamente que, considerando as especificidades da compra, os parâmetros I e II da IN nº 03/2017, ou ainda o III, não conseguiriam chegar ao preço certo do produto e a consulta direta a fornecedores locais era a opção mais acertada.

Para o processo 23243.024456/2019-26 também buscou-se o preço de mercado praticado na praça comercial de Cacoal - RO e isto justifica as cotações diretas com fornecedores locais em detrimento dos demais parâmetros da IN 03/2017. Contudo, a proposta escolhida foi a de menor preço e pode-se observar que, se comparados aos valores máximos previstos para aquisição no pregão eletrônico nº 14/2019, processo SEI nº 23243.021574/2019-82, documentos RELATÓRIO DE PREÇOS PESQUISADOS (SEI nº 0710163) e COMPARATIVO DE PREÇOS (SEI nº 0710164) realizado pelo IFRO - *Campus* Cacoal (que restou fracassado para estes produtos), os valores contratados nesse processo não ultrapassam os preços de mercado dos produtos, cuja metodologia de apuração foi a média dos valores pesquisados em conformidade com o parâmetro II da IN 03/2017.

***Campus* Guajará-Mirim**

O setor responsável encaminhou o Despacho nº 91/2020/GJM - DPlad, de 10 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

Ademais, o processo necessitava ser célere em virtude do prazo de mudança do servidor, buscar empresas através da cotação eletrônica poderia dificultar o alcance do melhor preço em detrimento dos custos e celeridade dos serviços prestados, além de não darmos a oportunidade as empresas instaladas em nosso Estado.

***Campus* Jaru**

O setor responsável encaminhou o Despacho 58/2020/JARU - DPlad, de 09 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

Os itens do processo em tela apresentou preços acima da média encontrado no Relatório de Cotação de Preços CAMPUS JARU (0674376), por isso a adoção num segundo certame de pesquisa local, pois além de fomentar o desenvolvimento do mercado local [...].

Campus Ji-Paraná

O setor responsável encaminhou o Despacho 179/2020/JIPA - DPlad, de 26 de junho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

[...] não há que se falar em realizar cotações fora do município de Ji-Paraná, se o objetivo, além dos de melhor preço, celeridade na aquisição for o de cunho sócio-econômico de desenvolvimento das empresas locais. Quando da utilização de Cotação Eletrônica as cotações locais deverão ser substituídas pelas cotações com preços nacionais, pois permitirá a participação de interessados de quaisquer partes do país.

Campus Porto Velho Zona Norte

O setor responsável encaminhou o Despacho Decisório nº 5/2020/PVZN - DPlad, de 27 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

A pesquisa de mercado alcançou empresas especializadas no ramo em detrimento de pesquisa no Painel de Preços, tendo em vista a pretensão de **contratação por dispensa de licitação e as especificidades da execução, a exemplo do cronograma de execução [...]**

Campus Vilhena

O setor responsável encaminhou o Memorando nº 44/2020/VLH - DPlad/VLH, de 02 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

Ao proceder a pesquisa com fornecedores, elaborou-se o Comparativo de Preços. Considerando que os parâmetros previstos nos incisos do Art. 2º da Instrução Normativa SLTI 05/2014, poderão ser utilizados de forma combinada ou não, e dado o caráter de urgência nas aquisições utilizamos o parâmetro baixo elencado na IN [...]

Constatação 2: Ausência de Justificativa e não Utilização do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços para Aquisição de bens de Pequeno Valor

Reitoria

O setor responsável encaminhou o Memorando nº 13/2020/REIT - Proad, de 09 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação: “Dada a especificidade do objeto quanto a data exata para a prestação do serviço e peculiaridades quanto ao público do evento, o setor demandante privilegiou a elaboração de orçamentos junto ao mercado local [...]”.

Campus Ariquemes

O setor responsável encaminhou o Memorando nº 17/2020/ARI - DPlad/ARI, de 10 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

Em análise ao pedido, a justificativa à época e que não foi inserida nos autos, que em virtude das entregas estimadas, torna-se viável à administração de fornecedores locais, garantindo a agilidade no fornecimento, ademais, objetiva-se promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local, uma vez que a aquisição será de microempresas e/ou empresas de pequeno porte sediadas no município desta instituição, contudo, já alinhamos com os setores que preferencialmente serão utilizados os parâmetros da IN nº 05 de 27/06/2017 [...].

Campus Cacoal

O setor responsável encaminhou o Despacho nº 54/2020/CAC - DPlad, de 10 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

Logo, ou se faz uma dispensa de licitação em que caberá aos pretensos fornecedores locais apenas preencher uma cotação de preços manual, ou não se poderá contar com sua participação no processo e a desejada entrega imediata dos produtos ficará comprometida.

Para o processo 23243.006006/2019-51 é relevante destacar que a aquisição foi caracterizada como dispensa de licitação enquadrada no art. 24, inciso II da Lei 8.666/93 em razão do baixo valor do produto adquirido, contudo, a causa determinante da necessidade de aquisição foi a emergência provocada por descargas elétricas que impôs o direcionamento do produto a ser adquirido, no caso: fonte de alimentação de central PABX Intelbras - modelo Impacta 220, e a urgência de aquisição, fatores condicionantes à seleção do fornecedor contratado.

Situação semelhante é observada no processo 23243.024456/2019-26, cuja contratação também foi enquadrada no art. 24, inciso II da Lei 8.666/93, porém a urgência de aquisição dos produtos, provocada pelo fracassamento dos itens no pregão eletrônico 14/2019 (realizado pelo *Campus Cacoal*) e a demora na realização de licitação específica para estes produtos no âmbito das compras compartilhadas realizadas pelo IFRO, é o que realmente determina a necessidade de realização da compra.

Campus Guajará-Mirim

O setor responsável encaminhou o Despacho nº 91/2020/GJM - DPlad, de 10 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

A Cotação Eletrônica se aplica somente a bens de pequeno valor (Portaria nº 306, de 13 de dezembro de 2001); o processo citado: 23243.006022/2019-44, é de prestação de serviço. Embora não exista no processo uma justificativa formalizada, a principal razão para a não utilização da Cotação Eletrônica é a de que, em virtude do tipo de prestação do serviço, torna-se viável à Administração a utilização de fornecedores locais, mas, infelizmente em Guajará - Mirim não possui empresas legalizadas/habilitadas para a prestação de serviços de transporte, frete etc. Então buscou-se fornecedores localizados na Capital, garantindo a agilidade no fornecimento, o que também ajudou na promoção do desenvolvimento econômico e social daquele local.

Campus Jaru

O setor responsável encaminhou o Despacho nº 91/2020/GJM - DPlad, de 10 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

Ressalta-se que inicialmente a contratação em epígrafe se deu por meio do Sistema de Cotação Eletrônica por meio do Processo SEI nº 23243.018508/2019-25, no entanto os itens aqui contratados, anteriormente foram fracassados no outro certame como pode ser constatado no Termo de Adjudicação (item fracassado) (0674374) e Termo de Adjudicação e Homologação (0684580). Assim se justifica a não utilização do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços num segundo processo, pois no processo anterior os preços ofertados pelos fornecedores foram acima da média constante no Relatório de Cotação de Preços CAMPUS JARU (0674376).

Campus Ji-Paraná

O setor responsável encaminhou o Despacho nº 179/2020/JIPA - DPlad, de 26 de junho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

Embora não exista a justificativa formalizada, a principal razão para não utilização da Cotação Eletrônica é a de que, em virtude das entregas estimadas, torna-se viável à Administração a utilização de fornecedores locais, garantindo a agilidade no fornecimento, o que também ajuda na promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito local, uma vez que a aquisição será efetuada de microempresas e/ou empresas de pequeno porte sediadas no município de Ji-Paraná.

Campus Porto Velho Zona Norte

O setor responsável encaminhou o Despacho Decisório nº 5/2020/PVZN - DPlad, de 27 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

A pesquisa de mercado alcançou empresas especializadas no ramo em detrimento de pesquisa no Painel de Preços, tendo em vista a pretensão de contratação por dispensa de licitação e **as especificidades da execução, a exemplo do cronograma de execução [...]**.

Campus Vilhena

O setor responsável encaminhou o Memorando nº 2/2020/VLH - CCL/VLH - DPlad/VLH, de 30 de junho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

Optou-se pela compra direta do comércio local, considerando o caráter emergencial de aquisição dos produtos constantes nos processos, bem como, vantajosidade da aquisição do comércio local, diminuindo custos com o frete, dados os itens serem de pequeno vulto, levando em conta o princípio constitucional da economicidade, que deve nortear os atos administrativos.

Constatação 3: Ausência de Termo de Referência ou Projeto Básico

Campus Ji-Paraná

O setor responsável encaminhou o Despacho nº 179/2020/JIPA - DPlad, de 26 de junho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

Ação a ser tomada: Orientar aos demandantes, que quando couber a aplicação de Projeto Básico nas contratações demandadas, utilizem documento com nome próprio e o submetam a aprovação da autoridade competente; Verificar formas de melhoria da Solicitação de Compras/Serviços, exclusivamente a parte de compras.

Campus Vilhena

O setor responsável encaminhou o Memorando nº 2/2020/VLH - CCL/VLH - DPlad/VLH, de 30 de junho de 2020, apresentando a seguinte manifestação: “Consta a solicitação/requisição da compra, elaborada pelo agente/setor competente, devidamente justificada - Solicitação de Compra/Serviço 1 (0351381) em que contemplam todas informações, excetuando o preço de referência;”. Além disso, a unidade informou:

- Resposta: Conforme informação contida na resposta da alínea "c", a demanda foi intempestiva pelo fato do processo para aquisição de toner não ter sido realizado em tempo hábil pelo *Campus* responsável pela licitação compartilhada, mas apesar de não conter Projeto Básico/Termo de Referência, constam as informações necessárias no E-mail CPALM/CGTI SEI (0420375), logo, foram atendidas as exigências da lista de verificação expedida pela Advocacia Geral da União - AGU, que estabelece: "2. Consta a solicitação/requisição da compra, serviço ou obra, elaborada pelo agente ou setor competente, devidamente justificada? (Acórdão 254/2004-Segunda Câmara-TCU, art. 3º, I da Lei nº 10.520/02, arts. 9º, III, § 1º e 30, I, do Decreto 5.450/05 e art. 2º, caput, e parágrafo único, VII, da Lei nº 9.784/99)".

Constatação 4: Emissão de Empenhos sem Comprovações de Regularidades

Reitoria

O setor responsável encaminhou o Memorando nº 13/2020/REIT - Proad/REIT, de 09 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

[...] a consulta da regularidade fiscal foi realizada à época, previamente ao pagamento, porém, por um lapso, não foi anexada ao processo pela Coordenação de Finanças. Para evitar esses lapsos, informamos que o processo de pagamento de notas fiscais no âmbito do IFRO foi mapeado, com o fluxo devidamente aprovado pelo CODIR [...].

Campus Ariquemes

O setor responsável encaminhou o Memorando nº 17/2020/ARI - DPlad/ARI, de 10 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação: “Ante o exposto, entendemos que dessa forma, nos futuros processos de empenhamento e pagamento, utilizaremos em primeiro lugar os parâmetros da IN 05 para cotações e juntaremos estas certidões aos processos”.

Campus Ji-Paraná

O setor responsável encaminhou o Despacho nº 179/2020/JIPA - DPlad, de 26 de junho de 2020, apresentando a seguinte manifestação: “**Ação a ser tomada:** Reforçar às áreas envolvidas a verificação minuciosa das CNDs exigidas, nas fases de empenho e pagamento [...]”.

Campus Porto Velho Zona Norte

O setor responsável encaminhou o Despacho Decisório nº 5/2020/PVZN - DPlad, de 27 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

R: Nas contratações realizadas pela Unidade é de praxe exigir todas certidões para habilitação na contratação diretas. Porém em algumas ocasiões a contratada não está regular perante o fisco, acarretando a administração analisar a situação impactante em relação à aquisição do objeto, e tomar da decisão com base na "exceção" descrita no § 1º art. 32 da Lei 8.666/93 [...]

Apesar desta declaração constar na Lista de documentos disponibilizada pela AGU não identificamos legislação que obriga apresentação nas dispensa de licitação. Porém, nos próximos processos de contratação será exigidas das empresas ratificadas.

Campus Vilhena

O setor responsável encaminhou o Memorando nº 44/2020/VLH - CCL/VLH - DPlad/VLH, de 30 de junho de 2020, apresentando a seguinte manifestação “Realizamos a inclusão no processo da Certidão Negativa Receita Federal - S. DA SILVA ([0952546](#))”.

Constatação 5: Ausência de Padronização nos Procedimentos para Contratação

O setor responsável encaminhou o Memorando nº 13/2020/REIT - Proad, de 09 de julho de 2020, apresentando a seguinte manifestação:

Das fases de planejamento da contratação e de seleção do fornecedor do metaprocesso de aquisição/contratação pública, o IFRO não possui norma interna. Contudo, tanto as contratações diretas quanto as licitações realizadas utilizam como referência os procedimentos delineados nas normas aplicáveis a cada objeto, a exemplo das contratações de serviço ou de Tecnologia da Informação e Comunicação, que possuem normas próprias, e como referência geral, observa-se o documento Riscos e Controles nas Aquisições (RCA) do Tribunal de Contas da União, o Manual de Licitações e Contratações Administrativas da AGU e os Manuais do Portal de Compras Governamentais (Comprasnet).

Além disso, sobre o fato de não possuir manual visando padronizar os procedimentos utilizados para licitações, incluindo as contratações diretas, acrescentou, informando:

As contratações diretas por dispensa de licitação possuem o processo mapeado e os fluxos aprovados pelo Colégio de Dirigentes, aplicável a todas unidades do IFRO. No âmbito da Reitoria, o procedimento de solicitação de compra/serviço é disciplinado pelo Memorando-Circular nº 02/2018/DADM.

Anexo II – ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

Constatação 1: Fragilidades na Metodologia Utilizada para a Realização da Pesquisa de Preço

Após análise, a equipe de auditoria constatou que o mecanismo de pesquisa de preço tem sido utilizado com fragilidade, portanto, não tem servido como uma estimativa dos custos que serão necessários para efetivar a esperada contratação. Embora se tenha percebido esforços por parte das Diretorias de Planejamento a fim de concretizarem as melhores formas de negociação, é importante destacar que a egrégia Corte de Contas sobre a ausência de pesquisa de preço, manifestou-se em seu Acórdão nº 1.785/2013 – Plenário: “[...] compromete a previsão correta dos custos, bem como prejudica o alcance da proposta mais vantajosa, propiciando riscos à ocorrência de sobrepreço, com conseqüente prejuízo financeiro à entidade.”.

Além disso, aproveita-se para ressaltar quanto à necessidade de a gestão primar pelo planejamento interno de suas ações, com efeito, não é recente o entendimento quanto à importância de haver adequado planejamento nas contratações públicas, sendo assim, não é viável que solicitações feitas com prazos exíguos justifiquem a realização de um procedimento frágil e que pode ser passível de anulação. Mesmo que a atividade de planejamento seja considerada uma árdua e difícil tarefa de ser realizada, insta salientar que ela irá condicionar o sucesso de uma contratação regular.

Finalmente, enfatiza-se quanto à necessidade de todas as informações estarem contidas **formalmente** nos autos processuais como forma de respaldar a atuação dos agentes administrativos envolvidos.

Constatação 2: Ausência de Justificativa e não Utilização do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços para Aquisição de bens de Pequeno Valor

Segundo as manifestações encaminhadas, há uma grande preocupação das unidades administrativas em dar preferência pelo desenvolvimento econômico e social no âmbito local onde estão localizadas. Todavia, não foram incluídas justificativas nos autos processuais que respaldassem a contratação sem a utilização do Sistema de Cotação Eletrônica.

Ademais, foi observado que as situações de aquisição caracterizadas como “urgente”, em grande parte, foram ocasionadas devido à ausência de planejamento interno dos setores demandantes. Ante ao exposto, reitera-se que esses procedimentos devem ser realizados com a maior antecedência possível, para que não reste prejudicada nem o procedimento, nem a área beneficiada e que aguarda o produto final.

Constatação 3: Ausência de Termo de Referência ou Projeto Básico

Conforme foi demonstrado na constatação, é importante primar pelo princípio da eficiência no âmbito público, no entanto, é indispensável também seguir todas as orientações pertinentes às atuações administrativas. Destaca-se que as normas já estão definidas em se tratando da elaboração de Termo de Referência em contratações de serviços inclusive as regidas pelo inciso II, art. 24 da Lei 8.666/1993. Apesar de informar que os mesmos itens deste documento estão contidos nas “Solicitações de Compra”, “Execução de despesa” ou ainda “E-mails de comunicação interna”, frisa-se que o documento mais passível de solicitação externa é o Termo de Referência.

Por fim, a equipe de auditoria ressalta a necessidade de haver uma linha de padronização e a utilização dos documentos adequados e que foram já normatizados para o assunto.

Constatação 4: Emissão de Empenhos sem Comprovações de Regularidades

Embora no momento inicial a equipe de auditoria tenha apontados fragilidades relacionadas a emissão de empenhos e/ou realização de pagamento sem comprovações de regularidades fiscais abrangendo as consultas tais como INSS, FGTS, Receita Municipal, Estadual e Federal, perante as colocações atestadas pelas Unidades Administrativas do IFRO, foi observado que para as contratações diretas – realizadas com base no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/1993 – deverão ser exigidas das pessoas jurídicas apenas as comprovações da regularidade com o INSS, FGTS, Fazenda Pública Federal e Trabalhista. Tal orientação segue o que está disposto no art. 25 da IN nº 03/2018.

Cumprir enfatizar, todavia, que nem todos os apontamentos feitos pela Auditoria Interna são relativos a consultas de regularidade para a efetivação do pagamento ou ainda para se atestar regularidade junto às fazendas Estadual e Municipal, muito pelo contrário, foi observada a ausência de consultas às regularidades também no âmbito federal e no momento de empenhamento. Dessa maneira, considera-se que a constatação ainda apontou fragilidades de maneira assertiva, além disso, buscou facilitar a orientação concentrando os entendimentos de maneira específica aos processos de dispensa de licitação por pequeno valor.

Por fim, cabe registrar que as certidões apresentadas pela unidade de Vilhena não puderam ser aceitas, pois não correspondem ao período de emissão do empenho.

Constatação 5: Ausência de Padronização nos Procedimentos para Contratação

Conforme foi observado, as ferramentas utilizadas no âmbito do IFRO não são suficientes para sanar as lacunas de padronização na gestão de processo referente às contratações diretas. Há de se considerar que a utilização de procedimentos padronizações contribuiria para uma melhora na qualidade do serviço público prestado, além de gerar segurança aqueles que são responsáveis por conduzir internamente os processos.

Deve-se levar, todavia, em consideração que a instituição tem envidado esforços para aperfeiçoar suas ações, uma vez que foi observada, inclusive, a elaboração de um planejamento para formalizações. Sendo assim, pode-se considerar que a instituição avalie se os mecanismos recém-implantados serão suficientes para sanar a lacuna existente.