



**ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL
DE CLÁUDIA**

Av. Gaspar Dutra – SNº - CEP 78540-000 - Fone (66) 3546-1250 - Cláudia-MT

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 03/2017

Cláudia, 06 de julho de 2017.

UNIDADE AUDITADA	DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÃO
GESTOR DA UNIDADE	ALTAMIR KURTEN

LEGISLAÇÃO APLICADA:

- Lei nº. 8.666/93;
- Lei nº 10.520/2002;
- Lei nº 12.846/2013;
- Lei Complementar nº 123/2006;
- Demais Leis correspondentes.

ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados em todas as Secretárias da Prefeitura Municipal de Cláudia - MT, no período de 15/05/2017 a 20/05/2017, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público, objetivando o acompanhamento preventivo dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho.

De acordo com o escopo definido foi feito questionários, além de verificação documental, para realização da auditoria e em face dos nossos exames, realizados por amostragem, foram efetuadas as seguintes análises:

- Sistema de Controle Interno - Avaliação da estrutura de controles internos em nível de atividade, qual seja, a área de Contratações públicas, abordando aspectos essenciais relacionados às atividades de controle aplicadas sobre uma amostra de processos, abrangendo as categorias de objetivo operacionais e de conformidade da área avaliada.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

RESULTADO DOS TRABALHOS

Com base em elementos de conhecimento prévio sobre a unidade auditada e ainda, considerando o Planejamento Anual de Auditoria da Controladoria-Geral do Município, apresenta-se a seguir o resultado dos trabalhos de avaliação dos controles internos.

ANÁLISE GERENCIAL

A Administração Pública no desempenho de suas funções deve submeter-se a controles diversos, incluindo os controles que deve exercer sobre seus próprios atos, denominados controles internos. A existência e efetivo funcionamento de sistemas de controles internos nos municípios é

uma obrigação estatuída pela Constituição Federal de 1988 (art. 31). A finalidade desses controles é garantir que a administração atue em consonância com princípios constitucionais, como da legalidade e da eficiência, almejando com isso assegurar o melhor aproveitamento dos recursos públicos e a boa qualidade dos serviços prestados à população.

Nesse contexto, este trabalho teve como objetivo avaliar as contratações públicas, bem como o controle de fraudes entre outros e também fornecer subsídios para estruturá-los e/ou aprimorá-los, em busca da melhoria da governança na gestão municipal.

Neste trabalho, foi utilizado o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) para coleta de dados junto ao gestor municipal, no que se refere aos controles internos existentes na atividade de Contratações públicas. O QACI foi confeccionado com base nos conceitos e terminologias constantes nas Normas de Controle Interno do Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos (GAO – Ferramenta de Gestão e Avaliação de Controle Interno), que foi construído com fundamento na metodologia delineada no modelo de referência do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso I – Estrutura integrada de controles internos).

Por relevante, cabe destacar que a responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar controles internos para assegurar os objetivos acima mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno avaliar a qualidade desses controles.

Ademais, a ausência ou insuficiência dos controles internos representa a principal causa dos achados de auditoria presentes neste relatório, demandando uma atuação preventiva do gestor municipal para implantação de controles adequados e efetivos à atividade de contratações públicas no município de Cláudia/MT.

Cada uma das constatações identificadas por meio da aplicação do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) será analisada especificamente na seqüência, considerando as fragilidades encontradas, as causas e suas conseqüências.

a) Deficiências na formalização dos procedimentos (manuais normas e procedimentos).

Dentre os controles preventivos inerentes às atividades de controle, destaca-se a formalização de procedimentos, uma vez que todas as atividades importantes devem ser documentadas de forma completa e precisa, a fim de que seja fácil rastrear as informações desde o momento de autorização até a conclusão.

Os municípios devem, assim, elaborar normas e manuais com a descrição detalhada dos procedimentos, de forma a orientar seus servidores e empregados e uniformizar os procedimentos adotados na atividade de Contratações públicas, evitando falhas na execução e prejuízos com retrabalho.

Por meio do Questionário de Avaliação de Controles Internos – QACI aplicado no município de Cláudia/MT foi possível listar as seguintes fragilidades:

Quadro 1 – Deficiência quanto à formalização dos procedimentos.

Descrição
<ul style="list-style-type: none">• Falta de Normatização para realização de estimativas de quantidades de bens e serviços;
<ul style="list-style-type: none">• Existe um manual de normas e procedimentos da atividade para realização de Pesquisa de Preço, porém sendo ela nova a administração deve começar a

usa-la;
• Ausência de acompanhamento dos prazos das etapas da licitação;
• Não realização de reunião na iniciação do contrato;
• Falta de check-list de controle dos prazos legais de publicação dos contratos;
• Falta de Check-list de alterações contratuais;
• Dar continuidade a padronização dos Termos de Referência;

Fonte: QACI Contratações Públicas

A inexistência de normas ou manuais detalhando os procedimentos a serem observados nas atividades de Contratações públicas pode levar à execução errônea das atividades e retrabalhos e resultar em danos financeiros ou prática de atos ilegais advindos de falhas nos procedimentos licitatórios para aquisição de bens e serviços, a exemplo da não utilização do pregão eletrônico para aquisições de bens comuns; além do risco de aquisição com preços acima do praticado no mercado, em razão da falta de definição de rotinas formalizadas para realização de pesquisas de preços, entre outras.

b) Deficiências na execução dos controles legais.

Os controles legais são instrumentos de controle preventivo, que, devido à sua importância na prevenção de erros e falhas e desvios, foram inseridos na legislação. Trata-se de um conjunto de regras, descrito na lei ou em normativos infralegais, ou, ainda, em jurisprudência consolidada do TCU ou dos tribunais superiores. Estas regras são essenciais para o controle, sendo obrigatórias para toda a administração pública. A sua inobservância configura irregularidade, demandando correção imediata por parte da entidade.

Após análise das respostas encaminhadas pelo município e do funcionamento atividades de Contratações públicas no município, foram constatadas as seguintes deficiências na execução dos controles legais:

Quadro 2 – Deficiências quanto à execução dos controles legais.

Descrição
1. Ausência de check-list de edital e minuta de contrato;
2. Ausência de check-list dos prazos legais para publicação e avisos legais de editais;
3. Falta listas de verificação de garantias contratuais;
4. Falta de Consulta a registros impeditivos de contratação;
5. Ausência de Normativo do processo administrativo para aplicação de penalidades aos entes privados;

Fonte: QACI Contratações Públicas

Os controles positivados pela lei, normativos infralegais, ou, ainda, em jurisprudência consolidada do TCU ou dos tribunais superiores, foram criados para elevar a segurança de que os

princípios da administração pública sejam observados na execução das atividades de Contratações públicas, incluindo suas aquisições e contratações.

Assim sendo, a inobservância e o consequente desvirtuamento dos controles legais apontados neste relatório de fiscalização caracterizam-se como irregularidades que podem ocasionar a má prestação dos serviços públicos.

c) Deficiências nos controles gerenciais/acompanhamento das atividades.

O controle gerencial é uma importante ferramenta que visa levar a organização a atingir seus objetivos institucionais. Um controle gerencial eficaz tem por objetivos:

- Produzir informações que possibilitem aos gestores à tomada de decisões, para que a organização atinja os seus objetivos;
- Avaliar o desempenho da organização na execução das suas atividades meio e fim, tomando como parâmetros os conceitos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, tendo em vista os seus objetivos;
- Avaliar o desempenho dos setores administrativos tendo em vista as suas finalidades organizacionais;
- Avaliar a execução das ações planejadas e programadas para o período.

Após análise das respostas encaminhadas pelo município, foram constatadas as seguintes deficiências na execução dos controles gerenciais:

Quadro 3 – Fragilidades quanto aos controles gerenciais das atividades.

Descrição
1. Ausência de um Plano Anual de Aquisições;
2. Ausência um plano Anual de Capacitação;
3. Carência de Registro Cadastral de Fornecedores:

Fonte: QACI Contratações Públicas

Por consequência, a inexistência desses controles pode resultar em falhas nos processos e custos elevados. Somente com um controle gerencial eficaz poderá a Prefeitura Municipal de Cláudia/MT se organizar de forma a estabelecer um cronograma adequado de compras, completando os processos licitatórios tempestivamente, sem interrupções no fornecimento nem atropelos de última hora.

d) Deficiências/ausência de controles preventivos de fraudes.

Nesse contexto, a execução dessas rotinas revela-se de extrema importância, tendo em vista que a prática de atos visando a frustrar os objetivos é tipificada como crime. Por meio QACI aplicado no município de Cláudia/MT, foi possível listar as seguintes fragilidades:

Quadro 4 – Fragilidades quanto aos controles preventivos de fraudes

Descrição

1. Ausência de check-list dos aceites provisórios e definidivos da execução contratual;
2. Falta de Rotinas de prevenção a fraudes e conluio;
3. Ausência de manual e ou check-list de Fiscalização de contratos.
4. Deficiência de disponibilidade e capacidade de fiscalizar;
5. Carência de Políticas de aquisição;

Fonte: QACI Contratações Públicas

ACHADOS DE AUDITORIA

DESCRIÇÃO SUMÁRIA

- 1) Inexistência de **plano anual de aquisições**, levando a contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização, com conseqüente ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade;
- 2) Licitações realizadas sem a existência de **cadastro de fornecedores**, levando a falta de informações gerenciais dos potenciais contratados, com conseqüente descumprimento de norma legal/princípio da isonomia e atraso na realização dos certames;
- 3) Contratações realizada por licitação sem **padronização do Termo de referência (TR) ou projeto básico (PB)**, levando a multiplicidade de esforços para realizar planejamento de licitação de objetos correlatos, com conseqüente desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos;
- 4) Falta de método para quantificação de bens e serviços a serem adquiridos, levando a **estimativas de quantidades inadequadas**, com conseqüente desperdício de recursos financeiros por sobra ou falta de bens e serviços;
- 5) Licitações com **editais não padronizados**, levando a multiplicidade de esforços para realizar licitações de objetos correlatos (e.g., aquisição de medicamentos, gêneros alimentícios, pneus, combustível, etc), com conseqüente esforço desnecessário para elaborar editais e repetição de erros (e.g., ante o "reaproveitamento de editais");
- 6) Ausência de padrão para a **publicação dos avisos de licitação** (Check-list), levando a publicações intempestivas ou com informações incompletas, com conseqüente recursos e impugnações; restrição à competitividade e falta de isonomia;
- 7) Contratações realizadas sem **elaboração de políticas de aquisição (compras, estoque, sustentabilidade e compras conjuntas)**, levando a contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização e das finalidades da licitação, com conseqüente ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade;
- 8) Contratações sem **rotinas de verificação** de elementos que comprometem o **caráter competitivo**, levando a conluio ou adoção de práticas anticompetitivas entre as empresas licitantes, com conseqüente fraude à licitação, sobrepreço e superfaturamento
- 9) Certame conduzido sem **verificação**, durante a fase de habilitação, **de registros impeditivos da contratação**, pesquisando as bases de dados disponíveis de fornecedores suspensos, inidôneos e impedidos, levando a participação de empresas com registro de penalidades (inidôneas, suspensas, impedidas, etc.) no processo licitatório, com conseqüente prática de conduta criminosa, ao admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo;

- 10) Ausência de **acompanhamento dos prazos das etapas da licitação** (tempo médio gasto em: requisição, emissão de pareceres técnicos e jurídicos, elaboração de orçamento, redação do edital, habilitação, julgamento, homologação, etc.), levando a falta de informações gerenciais da atividade de licitação, com consequente comprometimento dos objetivos estratégicos da organização e impossibilidade de avaliação do desempenho do setor de licitações;
- 11) A Prefeitura dispõe de Sistema para realizar os processos licitatórios, porém este **Sistema não emite alertas** que possam indicar a ocorrência de vínculo entre licitantes; ME e EPP com faturamento superior ao limite utilizando benefício indevidamente; vínculo entre licitante e servidor; empresa punida com inidoneidade, suspensão e impedimento; itens da licitação com sobrepreço; etc.;
- 12) Contrato **iniciado sem reunião** para deixar claro os elementos básicos da contratação, levando a diferenças de entendimentos e expectativas entre as partes, com consequente atraso durante a execução do contrato devido à necessidade de esclarecer os pontos com entendimento divergente;
- 13) Ausência de **padrão para publicação dos extratos de contrato** na imprensa oficial (Checklist, planilha, etc), levando a publicações intempestivas ou incompletas dos contratos, com consequente falta de transparência dos instrumentos celebrados e comprometimento da eficácia dos contratos;
- 14) Contratos celebrados sem **listas de verificação dos requisitos para as garantias contratuais**, levando a aceitação de garantias contratuais inidôneas, com consequente prejuízo ao erário decorrente de inexecução contratual;
- 15) Contratação conduzida por **fiscais de contrato designados sem competências necessárias e tempo suficiente** para desempenhar as atividades, levando a fiscalização inadequada dos aspectos sob sua responsabilidade, com consequente não detecção de descumprimento do contrato pela contratada, responsabilização solidária da Administração pelos encargos previdenciários e subsidiária pelos encargos trabalhistas; Impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato;
- 16) Ausência de **lista de verificação para avaliar a conformidade das alterações contratuais** (Termo Aditivo) com exigências legais; inexistência de planilha/sistemas com controle dos prazos de vigência dos contratos, levando a alterações contratuais fora do prazo, sem justificativas, com consequente execução do objeto sem cobertura contratual; contrato verbal;
- 17) Inexistência de **critérios definidos** na fase de planejamento da contratação para realização dos **aceites provisórios e definitivos**, levando a inexecução total ou parcial do objeto e incompatibilidade entre o que foi realizado e as especificações ajustadas no contrato, com consequente superfaturamento quantitativo ou qualitativo; pagamento por serviços não prestados;
- 18) Falta de **normatização sobre condução de processo de penalização**; ausência de capacitação dos servidores sobre responsabilização de entes privados, levando a descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório, com consequente fragilidade na instrução processual de penalização de empresas; ineficácia do sistema sancionador; fortalecimento da cultura da impunidade;
- 19) **Pessoal com qualificação inadequada**, levando a contratações desvantajosas para a Administração (e.g., objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados), com consequente desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos;

CONCLUSÃO

A avaliação realizada abrangeu aspectos essenciais do componente atividade de controle da área de contratações públicas. As conclusões da equipe restringem-se aos elementos avaliados das atividades de controle relacionadas aos processos examinados e inspeções físicas realizadas.

Face ao exposto, somos de opinião que a Unidade Examinada deve adotar medidas corretivas com vistas a solucionar os pontos ressaltados neste relatório, seguindo as recomendações:

RECOMENDAÇÕES:

- 1) Elaborar primeiramente um Plano de Ação com cronograma para resolução dos problemas encontrados;
- 2) Elaborar um Plano Anual de Aquisições, estabelecendo diretrizes estratégicas para nortear a gestão de aquisições no exercício, bem como informar os fornecedores interessados para que estes se organizem no sentido de melhor atender a necessidade da administração;
- 3) Dispor de registro dos fornecedores de bens, executores de obras e serviços para simplificar os procedimentos de habilitação nas licitações;
- 4) Padronizar todos os Termos de Referências, garantindo que as demandas da Entidade sejam elaboradas após estudos técnicos preliminares materializados no Termo de Referência e ou Projeto Básico, podendo utilizar os modelos da AGU ou TCE-MT como referência;
- 5) Elaborar Normativo estabelecendo método consistente para elaboração de estimativas de quantidade de bens e serviços, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações da Unidade, inclusive nos casos de contratações diretas;
- 6) Elaborar modelos de editais de licitação, check-list, atas de registro de preços e contratos de aquisição com elementos mínimos necessários ao cumprimento das normas aplicáveis ao processo de seleção e contratação das empresas, podendo utilizar os modelos da AGU ou TCE-MT como referência;
- 7) Fazer uma lista de verificação (Check-list) com a relação de meios de publicação, de acordo com a modalidade e tipo de licitação;
- 8) Publicar todos os documentos que integram os processos de aquisição (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet, a menos dos considerados sigilosos nos termos da lei, em atenção aos arts. 3º, I a V, 5º, 7º, VI e 8º, §1º, IV e §2º, da Lei 12.527/2011;
- 9) Divulgar na internet o plano anual de aquisições e agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições;
- 10) Elaborar um conjunto de diretrizes estratégicas de orientação para escolhas nos processos de licitação (Política de Compra);
- 11) Elaborar uma lista de verificação (Check-List) de elementos que comprometem o caráter competitivo (vínculos, documentos falsos, incoerências e inconsistências), anexando no processo licitatório os procedimentos aplicados;
- 12) Pedir a apresentação pelas licitantes de declaração formal informando que a proposta foi elaborada de forma independente (declaração de independência de propostas);

- 13) Capacitar os servidores envolvidos na licitação em técnicas de detecção de fraudes em licitação;
- 14) Fazer a verificação, durante habilitação, de registros impeditivos da contratação pesquisando as bases de dados disponíveis de fornecedores suspensos, inidôneos e impedidos, levando a participação e contratação de empresas com registro de penalidades;
- 15) Fazer o acompanhamento processual por meio de sistema das fases da licitação (requisição, emissão de pareceres técnicos e jurídicos, elaboração de orçamento, aprovação da autoridade competente, redação do edital, aprovação jurídica, habilitação, julgamento, homologação, etc.);
- 16) Realizar reunião de iniciação do contrato e adotar providências para a inserção da contratada na organização (e.g., credenciamento dos colaboradores);
- 17) Fazer ata da reunião de iniciação prevista no modelo de gestão do contrato e documentação de todos os esclarecimentos realizados, a qual deve ser assinada por representantes das partes contratantes, anexando no processo;
- 18) Elaborar lista verificação (Check-List) para formalização dos contratos e apresentação de garantia contratual, de modo que o servidor responsável tenha um referencial claro para atuar na fase da referida formalização;
- 19) Executar o contrato somente após a devida publicação na imprensa oficial Check-list ou controle manual/eletrônico dos prazos legais de publicação na imprensa oficial, anexando os comprovantes de publicação no termo de contrato;
- 20) Executar o contrato somente após apresentação de garantia idônea para assegurar o ressarcimento de eventuais prejuízos decorrentes de falhas em sua execução;
- 21) Capacitar os fiscais de contrato e verificar a disponibilidade de tempo para exercer os vários papéis na fiscalização contratual;
- 22) Elaborar lista verificação (Check-List) com a finalidade de verificar a conformidade das alterações contratuais (Termo Aditivo) com as formalidades legais;
- 23) Elaborar lista verificação (Check-List) para o aceite provisório e definitivo elaborados na etapa de planejamento da contratação, de modo que o fiscal e a comissão de recebimento tenham um referencial claro para atuar na fase de fiscalização do contrato;
- 24) Fazer normativo do processo administrativo para aplicação de penalidades por conduta irregular em processos licitatórios;
- 25) Utilizar de modo efetivo a Instrução Normativa nº 02/2016 versão 02 (Normas e Procedimentos de Compras) e a Instrução Normativa nº 01/2017 (Procedimentos para Pesquisa de Preços Referenciais para Compras Públicas);
- 26) Realizar capacitação dos agentes envolvidos com contratações sobre aplicação de penalidades administrativas a licitantes e fornecedores;
- 27) Elaborar um Plano Anual de Capacitação para a organização, em especial, para aqueles que desempenham papéis ligados à área de aquisições, de modo a subsidiar melhorias no desenvolvimento de atividades nas áreas de suprimentos/compras, licitações/contratos e recebimento e atesto de serviços, bem como identificação de fraudes, conluíus e outros ilícitos relacionados às contratações da entidade.

No mais, lembramos que a Auditoria Interna deve ser sempre entendida como uma atividade de assessoramento à Administração, de caráter essencialmente preventivo, destinada a agregar valor e a melhorar as operações da Prefeitura Municipal de Cláudia - MT, assistindo-a na consecução de seus objetivos mediante uma abordagem sistemática e disciplinada, fortalecendo a gestão e racionalizando as ações de controle interno.

É o Relatório que se submete à consideração superior.

Cláudia/MT, 06 de julho de 2017.

ORIGINAL ASSINADO

ANDREIA T. S. SIELSKI
CONTROLADORA GERAL
PORTARIA 018/2017

EDUARDO FONTANA
CONTROLADOR INTERNO
PORTARIA 146/2016

