



**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.

<b>UNIDADE AUDITADA</b>	<b>DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÃO</b>
<b>GESTOR DA UNIDADE</b>	<b>ALTAMIR KURTEN</b>

**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.***

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

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

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.***

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

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.***

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

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***

<b>Descrição</b>
------------------

1. Ausência de check-list dos aceites provisórios e definitivos 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

