



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAÍTA
ESTADO DE MATO GROSSO
CNPJ 03.239.043/0001-12
UNIDADE DE CONTROLE INTERNO - UCI



UNIDADE DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE PARANAÍTA-MT

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 002/2017

Assunto: Avaliação dos Controles Internos Administrativos das Atividades de Contratações Públicas.

UNIDADE AUDITADA	Contratações Públicas – Departamento de Licitações, Compras e Contratos.
GESTOR DA UNIDADE	Elidiane José da Silva – Secretária Municipal de Administração Lizandra Bertolini - Diretora de Departamento de Licitação
PREFEITO MUNICIPAL	Antonio Domingo Rufatto – Prefeito Municipal

I. INTRODUÇÃO

Exmo. Sr. Prefeito Municipal – Antonio Domingo Rufatto

Em atendimento à determinação contida no ofício nº **27/2017/GPRES-AJ** de 04/04/2017 destinado aos Controladores e Auditores Internos das Prefeituras de Mato Grosso e **Ordem de Serviço 002/2017/UCI**, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos nas Contratações Públicas, no período de **05/04/2017 a 30/06/2017**.

O prazo de entrega do relatório final de auditoria ao TCE-MT via Aplic, foi prorrogado para 31/07/17.

II. ESCOPO

Os trabalhos foram realizados na Unidade de Controle Interno e na sala própria do Departamento Licitações, compras e contratos do município, pertencente à Secretaria de Administração, no período de **05/04/2017 a 30/06/2017**, 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, exercício 2016.

Não houve nenhuma restrição imposta à realização dos exames.

De acordo com o escopo definido pela equipe de 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 administrativos das atividades 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.

As aquisições têm papel primordial na atividade administrativa do Estado, uma vez que toda contratação pública, a princípio, se encontra vinculada à obrigação de licitar, obrigação esta constante na Constituição Federal (artigo 37, XXI). Mesmo nas hipóteses taxativas de exceção, em que a licitação é dispensável ou inexigível, o órgão ou entidade pública deve expor os motivos do por que não licitou, reforçando assim o caráter obrigatório dos processos licitatórios.

A necessidade de se aperfeiçoar continuamente os controles internos das Contratações Públicas decorre da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade e da elevada materialidade dos gastos associados.

Com relação à materialidade, levantamento do TCU presente no Acórdão nº 2.622/2015 indicou que o tema Contratações Públicas envolve de 10% a 15% do Produto Interno Bruto (PIB) Nacional, com valores de aproximadamente **R\$ 500 bilhões/ano**.

Quem comete irregularidade em licitação não apenas afronta uma norma de direito constitucional e administrativo, mas, sim, **conspira contra o atendimento das necessidades da sociedade**.

Na esteira desse entendimento, em exame dos indicadores de irregularidades apreciadas e mantidas pelo Tribunal Pleno do TCE/MT, nas contas anuais das organizações estaduais e municipais relativas ao exercício de 2014, constatou-se que o Tribunal Pleno manteve 829 irregularidades relacionadas a deficiências verificadas na gestão de licitações e contratos administrativos, o que equivale a **41,3% do total de infrações legais** ratificadas pelo TCE/MT no julgamento das contas dos seus fiscalizados.

Dessa forma, oferecendo subsídio aos gestores públicos do estado de Mato Grosso para implantação de controles internos efetivos, o TCE/MT e a Controladoria-Geral da União (CGU) estão orientando sua atuação como indutora do processo de aperfeiçoamento da gestão de Contratações Públicas, estimulando, inclusive, o **enfrentamento da corrupção**, além de contribuir para a construção de bases sólidas para o Sistema de Controle Interno da Administração Pública.

Amostragem de Auditoria

A análise dos processos licitatórios realizados pela Prefeitura de Paranaita-MT no período do exercício de 2016, tivemos por objetivo avaliar a regularidade das contratações efetuadas.

Conforme registros do Sistema de Compras Guardiã, pertencente à empresa de Software Agili, em 2016 foram realizados os seguintes processos pela unidade auditada:

Amostragens – Realizadas em 2016

Tabela 01

Licitações - Amostras avaliadas – Realizadas em 2016				
PREGÃO PRESENCIAL	PREGÃO ELETRÔNICO	CONVITE	CONCORRÊNCIA PÚBLICA	TOMADA DE PREÇO
101/2016				
97/2016				
94/2016				
84/2016				13/2016
87/2016	02/2016	01/2016	02/2016	08/2016
77/2016	01/2016		01/2016	05/2016
73/2016				
30/2016				
31/2016				
58/2016				

Licitações realizadas no ano de 2016

Tabela 02

Quantidade de Processos	Recursos Licitados (R\$)	Amostra avaliada	Recursos avaliados (R\$)
Pregão Presencial	22.931.935,19	10	2.955.925,85
Tomada de Preços	3.978.334,37	03	970.224,23
Pregão Eletrônico	2.921.599,10	02	2.921.599,10
Dispensas	91.304,30	-	-
Inexigibilidade	118.700,50	-	-
Convite	28.950,00	01	28.950,00
Concorrência Pública	6.722.366,68	02	6.722.366,68
TOTAL	36.793.190,14	18	13.022.302,16

Fonte: Departamento de Licitação, 06 de Junho de 2017.

Para avaliação pela UCI foram selecionados 18 (dezoito) processos, totalizando **R\$ 13.022.302,16 (35,39%** do total) desses, 04 (quatro) são compras, 09 (nove) contratações de serviços e 05 (cinco) licitações de obras.

Esses processos foram selecionados com base em critérios de materialidade, relevância e risco, resultando em uma amostragem não probabilística.

Dessa forma, os resultados da análise das amostras dos processos licitatórios auditados estão demonstrados nos registros de inconformidades apresentados nos resultados dos trabalhos a seguir.

III. RESULTADO DOS TRABALHOS

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

1. 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 os sistemas de controles internos do município de Paranaíta/MT, na atividade de Contratações Públicas, bem como 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 implementação de controles adequados e efetivos à atividade de Contratações Públicas no município de Paranaíta/MT.

Para o TCU, toda organização deve formular suas estratégias a partir de sua visão de futuro, da sua missão institucional e da análise dos ambientes interno e externo. As estratégias devem ser desdobradas em planos de ação. E faz parte do processo acompanhar a implementação dos planos, “oferecendo os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados” (BRASIL, 2012).

Nesse sentido, toda organização deve ter clareza de seus **objetivos mais elevados**, para que seus colaboradores visualizem a contribuição dos resultados de seu trabalho para o resultado organizacional, bem como compreender de que forma **ações de gestão de riscos tomadas localmente** podem contribuir para a **mitigação de riscos-chave em nível de entidade**.

Quando os **objetivos das áreas** são estabelecidos de modo a **maximizar** suas contribuições para o **resultado organizacional**, pode-se dizer que conhecer os objetivos e prioridades da unidade em que se trabalha é tão ou mais importante do que estar informado sobre os objetivos estratégicos da organização.

No intuito de orientar e contribuir com a melhoria dos controles internos nas contratações públicas, passados a expor os resultados da análise das amostras dos processos licitatórios auditados e o resultado da aplicação do QACI – Questionário de avaliação de controles internos:

Descrição Sumária

01 – As contratações da unidade não originam a partir de documento de oficialização da demanda pelo beneficiário.

Fato

Não possui documento de demanda pelo beneficiário.

Ausência de documento padrão de oficialização da demanda que origina a contratação, assim fazendo com que a mesma não atenda a uma necessidade da organização, com conseqüente desperdício de recursos públicos.

É preciso instituir um Documento padrão explicitando a necessidade a ser atendida e a justificativa de escolha da solução, em termos de demanda de contratação e/ou aquisição.

Para esse controle foi atribuído à escala de eficácia “fraca”.

Descrição Sumária

02 – Existe o setor/departamento responsável pela realização das atividades relacionadas às contratações públicas (licitação e contratos) no Órgão ou Entidade Pública.

Fato

Sim, existe a sala com os servidores onde ocorrem as fases interna e externa das licitações e a sala onde ocorrem o balizamento, cotações e formação de preço.

Existe o risco das Licitações realizadas sem existência de setor específico com atribuições definidas, o que pode levar a contratações desvantajosas para a Administração (e.g., objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados), com conseqüente desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos. Por isso é importante manter o departamento com as atribuições bem definidas, e os servidores devidamente capacitados.

É imprescindível que a administração disponha de mais cursos e capacitações para a equipe do departamento.

Para esse controle foi atribuído a escala de eficácia “forte”.



Figura 01 – Sala do Departamento de Licitações e Contratos, onde ocorrem os certames.



Figura 02 - Sala do Departamento de Licitações e Contratos, onde ocorrem os certames.



Figura 03 – Sala Departamento de Licitações e Compras, onde ocorrem os balizamentos, orçamentos e formação de preços.

Descrição Sumária

03 - A Entidade não elabora Plano Anual de Aquisições.

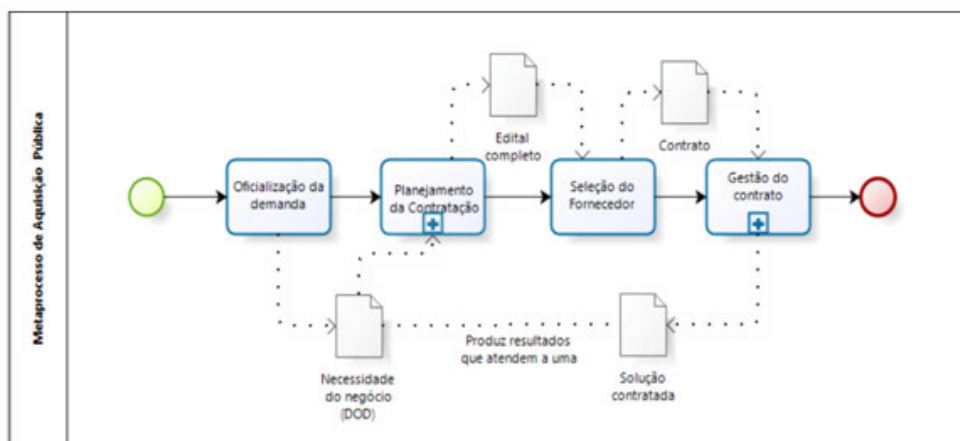
Fato

A entidade não elabora plano anual de aquisição e para esse controle foi atribuído a escala de eficácia “inexistente”.

É preciso estabelecer 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 as necessidades da administração.

Atualmente existe o risco de inexistência de plano anual de aquisições, que leva a contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização, com conseqüente ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade.

Figura 04



Fonte: RCA do TCU

Em cada fase do metaprocesso, é possível desdobrar em outras etapas. No caso do planejamento da contratação, por exemplo, são desenvolvidas as etapas de elaboração do **Projeto Básico ou Termo de Referência**, **estimativas dos preços**, **elaboração do edital**, **emissão do parecer jurídico e publicação do certame**.

O entendimento do TCE/MT, presente na Súmula nº 11/2015 “a Administração Pública deve **planejar as aquisições a serem realizadas no exercício**, estimando o valor global das contratações de **objetos idênticos ou de mesma natureza**, a fim de efetuar o processo licitatório na modalidade adequada, evitando-se o fracionamento de despesas”. A elaboração de um **plano anual de aquisições**, junto com um **calendário integrado de compras** (incluindo compras compartilhadas ou individualizadas) na Entidade vai ao encontro dessa recomendação.

A Resolução de Consulta TCE/MT nº 21/2011 estabelece alguns parâmetros para definição do que seriam **objetos idênticos ou de mesma natureza**:

- Espécies de um mesmo gênero; ou possuem similaridade na função; cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos;
- A **classificação orçamentária (elemento ou subelemento de despesas)** e a **identidade ou qualidade do fornecedor** são **insuficientes, isoladamente**, para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória;
- O lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória.

Já o **parcelamento**, de acordo com a Lei nº 8.666/1993, é obrigatório **quando o objeto da contratação tiver natureza divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado. Parcelamento nada mais é que a divisão do objeto em partes menores e independente. Cada parte, item, etapa ou parcela representa uma licitação isolada ou em separado.

Sobre o assunto, é importante lembrar que o art. 23, §1º, da Lei 8.666/1993 estabelece o parcelamento como regra, razão pela qual cabe ao administrador demonstrar os motivos que o levaram a não dividir o objeto licitado.

O TCU tem recomendado às Entidades da Administração Pública que “façam constar no Projeto Básico dos processos licitatórios justificativa detalhada da necessidade dos bens e serviços a serem adquiridos, com demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, de acordo com o previsto no art. 2º, inciso III, do Decreto nº 2.271/1997 (Acórdão TCU nº 669/2008 – Plenário).

Marinha cancela compra de R\$ 400 mil em bebidas alcoólicas

Em 2012, o TCU considerou excessivo quantitativo de alguns itens que seriam adquiridos pela Marinha, assim como presença de itens considerados estranhos ao consumo da Base de Fuzileiros, como, por exemplo: 5.400 garrafas de bebida alcoólica destilada, sendo 3000 garrafas de whisky de 8, 12 e 15 anos, 1200 garrafas de vinho, 600 de conhaque, 600 de vodka e 1000 de aguardente de cana; 11.000 kg de camarão; 1.000 kg de lagosta; 500 kg de lula e 36.000 tampas plásticas.

Para o TCU, não foram apresentadas justificativas plausíveis para a inclusão de tais produtos no consumo rotineiro das Bases de Fuzileiros. Após atuação da Corte de Contas, os itens foram cancelados e a Polícia Federal instaurou investigação sobre o assunto (Acórdão 2155/2012 – P).

Notícia - Fonte: (<http://www.metrojornal.com.br/nacional/brasil/apos-reportagem-marinha-cancela-compra-de-r-400-mil-em-bebidas-alcoolicas-168273>).

MPE/MT notifica governo do estado para suspender aquisição de kits de enxoval dos sonhos

Em 2013, o MPE/MT recomendou ao governo do estado de Mato Grosso a suspender a aquisição de 120 mil unidades do enxoval dos sonhos (kits de cama, mesa e banho), no valor de R\$ 10 milhões, para ser distribuídos aos participantes de casamento comunitário.

Para o MPE, a justificativa da contratação era inconsistente e se mostrava em completo desacordo com a realidade e a necessidade dos cidadãos mato-grossenses, configurando verdadeiro desperdício de recursos públicos. Na nota, o Ministério Público destaca a inutilidade da aquisição frente cenário de abandono na saúde e educação.

Assim, foi emitida notificação recomendatória para o governo do estado anular o processo licitatório e conseqüentemente, a aquisição dos kits para o programa social. (<http://www.midianews.com.br/politica/mpe-notifica-estado-para-suspender-compra-de-kits/174396>)

Notícia - Fonte: (<http://www.midianews.com.br/politica/mpe-notifica-estado-para-suspender-compra-de-kits/174396>).

Descrição Sumária

Existe, ainda, relacionado com à elaboração de Projeto Básico ou Termo de Referência, o tema **fracionamento e parcelamento**,

O fracionamento consiste em dividir a despesa sem obedecer a modalidade cabível para o **total da despesa** ou contratar diretamente, sem licitação, nos casos em que o procedimento é obrigatório. Tal prática é vedada em função das disposições contidas no § 5.º do art. 23 e nos incisos I e II, do art. 24, da Lei nº 8.666/93.

Por “total da despesa” é comum considerar apenas aquelas relativas ao exercício corrente. Porém, no caso de serviços continuados, deve-se levar em conta o período de vigência do contrato e as possíveis prorrogações para a correta definição da modalidade de licitação adequada (concorrência, tomada de preços ou convite), conforme entendimento previsto na Orientação Normativa AGU nº 10/2009 e Acórdão TCE/MT nº 1.705/2015.

04 - A execução das principais atividades envolvidas na realização de licitações, dispensa e inexigibilidade, está apoiada por políticas e procedimentos (normas e check-list) mas pode melhorar a Instrução Normativa existente e criar manual mais detalhados.

Fato

Possui IN SLC 01/2009, item 6.5.1, mas tem que melhorar e versar sobre mais detalhes legais e de procedimentos.

A contratação conduzida sem estabelecimento de manual de normas e procedimentos resulta em contratos com baixa qualidade (e.g., especificações deficientes e/ou restritivas, critérios de seleção do fornecedor inadequados, modelo de gestão do contrato que dificulta obtenção de objeto contratado de qualidade) ou não finalização do processo de contratação (e.g., anulação do certame por decisão de órgão do poder judiciário ou de controle)

Para esse controle foi atribuído a escala de eficácia “fraco”.

Descrição Sumária

05 - A Entidade não dispõe de registro cadastral dos fornecedores.

Fato

Não possui registro cadastral, logo para esse controle foi atribuído a escala de eficácia “inexistente”.

Licitações realizadas sem a existência de **cadastro de fornecedores**, leva a falta de informações gerenciais dos potenciais contratados, com conseqüente descumprimento de norma legal/princípio da isonomia e atraso na realização dos certames.

Descrição Sumária

06 - O Órgão ou Entidade Pública não padronizou as especificações dos bens e serviços mais comuns (medicamentos, gêneros alimentícios, combustível, pneus, peças, etc).

Fato

Contratações sem **padronização das especificações técnicas** dos bens e serviços mais utilizados nos processos de aquisição, leva a multiplicidade de esforços para realizar elaborar especificações técnicas de contratações semelhantes, com conseqüente dificuldade na obtenção de preço de referência ante a singularidade das especificações; qualidade ruim dada uma especificação mal elaborada.

Para esse controle foi atribuído a escala de eficácia “inexistente”.

Descrição Sumária

07 - Nas contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade) são elaborados os mesmos artefatos necessários para as contratações por meio de licitação (Projeto Básico ou Termo de Referência).

Fato

Dispensa ou inexigibilidade sem elaboração dos mesmos artefatos necessários para as contratações realizadas por meio de licitação (Termo de Referência ou Projeto Básico), leva a contratação direta que não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, com conseqüente não recebimento do objeto que satisfaça às necessidades que originaram a contratação.

Não há normativa ou check list da organização sobre os artefatos necessários para execução de dispensa ou inexigibilidade, que determine critérios básicos, por isso, para esse controle foi atribuído à escala de eficácia “fraco”.

Descrição Sumária

08 - A Entidade dispõe de modelos padronizados de Termos de Referência.

Fato

Contratações realizada por licitação sem padronização do Termo de referência (TR) ou projeto básico (PB), leva a multiplicidade de esforços para realizar planejamento de licitação de objetos correlatos, com conseqüente desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.

A organização utiliza modelo padrão, sendo assim, para esse controle foi atribuído a escala de eficácia “mediana”, tendo em vista que está regular, mas pode ser aperfeiçoado.

Descrição Sumária

09 - A Entidade não normatizou os métodos para realização de estimativas de quantidades de bens e serviços prévios a realização das licitações, dispensas e inexigibilidade.

Fato

O intuito é garantir a disponibilidade dos bens e serviços previamente selecionados nas quantidades adequadas e no tempo oportuno para atender as necessidades da Organização **e por isso é importante ter um 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.

A falta de método para quantificação de bens e serviços a serem adquiridos, leva a **estimativas de quantidades inadequadas**, com conseqüente desperdício de recursos financeiros por sobra ou falta de bens e serviços.

Para esse controle foi atribuído a escala de eficácia “inexistente”.

Descrição Sumária

10 - A Unidade não dispõe de controle manual ou eletrônico das informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira.

Fato

A Ausência de informações sobre a situação das contratações (e.g., planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível (e.g., por meio de uma planilha), **leva a indisponibilidade orçamentária**, com conseqüente impossibilidade de contratação; pagamento sem cobertura orçamentária; reconhecimento de dívidas; etc.

Sugere-se controle manual ou eletrônico das informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira, incluindo informações atualizadas sobre a situação de cada contratação da organização (planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível.

Para esse controle foi atribuído a escala de eficácia “inexistente”.

Descrição Sumária

11 - O Órgão ou Entidade Pública não normatizou os critérios para realização de pesquisa de preços prévia a realização das licitações, dispensas e inexigibilidade.

Fato

Existe o risco de coleta insuficiente de preços; falta de método para tratar os preços obtidos; falta de capacitação dos servidores, leva a **estimativas de preços inadequadas**, com conseqüente aceitação de preços acima da faixa praticada no mercado (sobrepço) ou superfaturamento; demora na realização da pesquisa de preços e por conseqüência, da licitação; itens fracassados por preço inferior ao de mercado.

O controle sugerido é de criação de **Normativo estabelecendo procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço**, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações da Unidade, inclusive nos casos de contratações diretas e adesões a atas de registro de preço.

Capacitar os servidores envolvidos no processo de elaboração de pesquisas de preços na entidade.

Através da orientação da UCI, no mês de maio de 2017 alguns servidores do departamento de licitações de Paranaíta fizeram a capacitação EAD do TCE-MT de “Formação de preços nas aquisições públicas”, e com base no que foi estudado, podemos concluir que a formação de preços é primordial para uma compra justa e assertiva na administração pública. O ideal é que todos os departamentos envolvidos designem um servidor para essa capacitação, dentre outras, para melhorar a qualidade da pesquisa e formação de preços nas compras públicas do município.

Para esse controle foi atribuído a escala de eficácia “inexistente” pois na normativa existente não possui procedimentos de calculo e estatística para formação de preço, a exemplo da curva ABC, mediana e média saneada.

Descrição Sumária

12 - São utilizados editais-padrão em suas licitações, porém não são normatizados.

Fato

Atualmente utilizam-se editais com algumas falhas, sem padronização eficiente, conforme a necessidade da organização, muitas vezes sem observar cada licitação concretamente, de forma individual e particular.

Os editais atualmente são elaborados com falhas, conforme os achamos na auditoria:

Ao auditar o edital do pregão presencial nº 58/2016 (*processo licitatório 71/2016 e ATA 45/2016*), que trata de **futura e eventual contratação de empresa para fornecimento de passagens aéreas a serem utilizadas por diversas secretarias municipais**, foi constatada fraude na licitação, quando a empresa fornecedora, por falha no edital, aplicava a margem de lucro muito superior sobre o E-ticket de venda da empresa aérea, e com isso, chegava-se a pagar dobrado por uma passagem aérea. Logo ao identificar falha no edital e na fiscalização do mesmo, esta UCI recomendou o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, podendo ser feito através da retenção de créditos que o credor tem a receber, bem como a devolução dos valores pagos por serviços especiais “espaço azul” pelos passageiros em questão.

Avaliação do Edital por amostragem – Processo licitatório nº 071/2016 (pregão 58/2016):

Na estimativa de preços, folha 21 e no balizamento de preços folha 29 do processo licitatório nº 71/2016, Pregão Presencial nº 58/2016 – RP, foi descrito o serviço como FORNECIMENTO DE PASSAGENS AÉREAS, CUSTO DE PASSAGEM + TAXA DE EMBARQUE + COMISSÃO DE VENDA (MAIOR DESCONTO). **Logo em momento algum se refere a percentual ou valor de comissão de venda.**

No edital, onde trata do julgamento das propostas, pag. 37 do processo licitatório nº 71/2016:

*7.1 – No julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de **MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO**, observado os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos neste edital, bem como o disposto nos itens 14.7 e 14.8 deste edital.*

No item 20 do mesmo edital trata do cancelamento da Ata de Registro de Preço:

20.3 – A Prefeitura Municipal de Paranaíta/MT poderá cancelar o registro de preço, ainda, por razões de interesse público, devidamente motivado e justificado.

Quanto à legislação, encontramos falhas quanto a não observância nos editais das amostragens, referente ao art. 5º da lei 12.846/2013, que trata dos atos lesivos a administração pública, e o Art. 6º da mesma lei que se refere à multa:

Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.

§ 2º A aplicação das sanções previstas neste artigo será precedida da manifestação jurídica elaborada pela Advocacia Pública ou pelo órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público.

§ 3º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.

Quanto mais bem elaborado o Edital, observando o princípio constitucional da isonomia, tem-se mais segurança quanto aos resultados das aquisições públicas, e maior será a proteção do Ente público no que contra fraudes.

É imprescindível análise completa na elaboração de forma detalhada, criteriosa, para cada edital elaborado, e daí sim, criar editais padrões.

Para esse controle foi atribuído a escala de eficácia “fraco”.

Descrição Sumária

13 - A Assessoria jurídica emite parecer nas minutas dos editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes.

Fato

O Chefe do departamento jurídico emite parecer em todos os editais, porém chamamos a atenção para falhas encontradas nos mesmos, ao avaliar as amostragens:

Ao auditar as amostragens, observamos falhas nos pareceres jurídicos dos editais:

Pregão presencial nº 058/2016 (processo licitatório 71/2016).

Objeto: futura e eventual contratação de empresa para fornecimento de passagens aéreas a serem utilizadas por diversas secretarias municipais:

O Parecer Jurídico encontra-se na página 67 do processo licitatório físico, e após analisá-lo passamos as irregularidades apuradas por esta UCI:

1 – Tipo de licitação está errado no parecer jurídico, MENOR PREÇO POR ITEM, enquanto que o correto seria MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO, onde se encontra a frase “menor preço por item”, em vários parágrafos repetidamente, no Edital analisado;

2 – No terceiro parágrafo do Parecer Jurídico consta enunciado fora do contexto, parecendo ser de outro certame diferente do objeto licitado, de maneira equivocada:

A necessidade de ser do tipo menor preço por item se justifica em virtude da empresa vencedora para fornecer o aparelho deve também fornecer os exames extras tendo em vista a comunicação com o software utilizado.

3 – No parecer jurídico foi citado também no parágrafo 15, sobre a pesquisa de preços, que não se trata do caso concreto, pois foi maior percentual de desconto:

A fim de verificar se os preços estão compatíveis com os praticados no mercado, o Departamento de Compras deste Município adotou as necessárias providências no sentido de promover pesquisa de mercado e estimativa de preços. Em resposta, empresas do ramo de atividade apresentam suas propostas, as quais estão acostadas nos autos.

4 – Não há citação no parecer jurídico referente à lei 12.846/2013, que trata dos atos lesivos a administração pública nacional, sendo de suma importância para aplicação de multa e sanções.

Pregão presencial nº 030/2016 (processo licitatório 035/2016)

Objeto: Registro de preço para futura e eventual contratação de empresa especializada em prestação de serviços de mão de obra para pequenos reparos, manutenção e limpeza nos prédios públicos do município de Paranaíta/MT:

1 - No terceiro parágrafo do Parecer Jurídico consta enunciado fora do contexto, parecendo ser de outro certame diferente do objeto licitado, sendo o texto idêntico ao transcrito também equivocadamente no pregão presencial nº 58/2016 supracitado:

A necessidade de ser do tipo menor preço por item se justifica em virtude da empresa vencedora para fornecer o aparelho deve também fornecer os exames extras tendo em vista a comunicação com o software utilizado.

2 – Não há citação no parecer jurídico referente à lei 12.846/2013, que trata dos atos lesivos a administração pública nacional, sendo de suma importância para aplicação de multa e sanções.

O item 02 supracitado que trata da lei 12.846/2013, foi constatada a omissão da lei em todos os pareceres jurídicos e editais auditados nas amostragens apresentadas neste relatório.

Os pareceres jurídicos precisam ser mais bem elaborados, com análise profunda de cada Certame, considerando as suas particularidades de cada caso concreto, para que os atos assinados pelo Gestor, CPL e pregoeiras sejam devidamente amparados e sedimentados pelos meios legais.

A falta de sistematização (Check-list) sobre o que deve ser verificado na análise da assessoria jurídica, leva emissão de **parecer jurídico com fundamentação desarrazoada, absurda ou claramente insuficiente**, com conseqüente ineficiência e repetição de erros; recursos e impugnações; prática de ato irregular.

Contudo, sabendo que os pareceres jurídicos dos editais, na sua maioria são regulares e mitigam os riscos, para esse controle foi atribuído a escala de eficácia “**forte**”, **porém pode e deve ser aprimorado.**

Sobre o exame e aprovação da assessoria jurídica

Como forma de assegurar que o órgão de assessoramento jurídico da Entidade verifique a conformidade legal dos documentos elaborados pela Administração, evitando irregularidades que possam comprometer a viabilidade dos instrumentos por ela firmados, o art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/1993, determina que sejam submetidos previamente à assessoria jurídica as minutas dos editais de licitação e quaisquer **contratos, acordos, convênios ou ajustes** celebrados pelos entes públicos, sendo tal determinação **extensiva aos aditivos** e aplicável também aos casos de inexigibilidade e dispensa de licitação.

Nessa linha é a jurisprudência de longa data do TCU (Acórdãos 478/2011-TCU-1a Câmara, 787/2010-TCU-2a Câmara, 1.466/2010-TCU-Plenário, 3.014/2010-TCU-Plenário, 5.536/2010-TCU-1a Câmara, 6.375/2009-TCU-1a Câmara, 462/2008-TCU-Plenário, 1.866/2008-TCU-1a Câmara, 1.320/2007-TCU-2a Câmara, 170/2002-TCU-Plenário e 87/2000-TCU-2a Câmara).

É necessária, portanto, a existência de um parecer jurídico evidenciando a análise efetiva pela assessoria jurídica. A aprovação de edital sem que sequer tenha sido elaborado parecer, sendo aposto tão somente um **visto no processo**, é ato que demonstra a intenção de cumprir apenas formalmente um comando legal (Acórdão TCU nº 1847/2012 – Plenário)

Quanto ao convite, é **dispensável aprovação das respectivas minutas**. A legislação não exige que os atos convocatórios (carta-convite) de licitações realizadas nessa modalidade sejam examinados pelo setor jurídico. Entretanto, a dispensa de parecer prévio da assessoria jurídica para convite **não afasta** a obrigatoriedade do exame prévio das **minutas de contrato** decorrente, haja vista a análise exigida independer da modalidade de licitação a realizar-se (Brasil, 2010).

Ressalta-se que, para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, **somente é obrigatória** a manifestação jurídica nas contratações de pequeno valor com fundamento no art. 24, I ou II, da Lei nº 8.666/93, quando houver **minuta de contrato não padronizada** ou haja, o administrador, **suscitado dúvida jurídica** sobre tal contratação. Esse entendimento é **aplicado também nas contratações fundadas no art. 25 da Lei nº 8.666/93 (inexigibilidade)**, desde que seus valores subsumam-se aos limites previstos nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 (Orientação Normativa nº 46/2014).

Sobre a possibilidade de utilização de minutas de editais e contratos padronizados, o

TCU entende que é permitida a utilização de **modelos padronizados** de editais e de contratos **previamente submetidos à análise da área jurídica** do órgão ou entidade contratante. Nesses modelos, o gestor limita-se a preencher dados específicos da contratação, sem alterar quaisquer condições ou cláusulas anteriormente examinadas (Brasil, 2010).

Dessa forma, a utilização de minutas-padrão, previamente aprovadas pela assessoria jurídica, atende aos princípios da legalidade, eficiência e proporcionalidade, podendo ser utilizada em caráter excepcional, quando houver identidade de objeto e não restarem dúvidas acerca da possibilidade de adequação das cláusulas exigidas no contrato pretendido às cláusulas previamente estabelecidas (Acórdão 873/2011, 3.014/2010 e 1.504/2005, todos do Plenário).

Questão relevante refere-se à possibilidade de responsabilização do parecerista. O parecer jurídico emitido com fundamento no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 **não é meramente opinativo**, mas tem força **vinculante**, na medida em que o administrador público, para discordar dos seus termos, necessariamente deverá expor os motivos da discordância.

Do mesmo modo, ao seguir a opinião do parecer, o administrador agrega ao seu ato, em razão do mencionado normativo, a fundamentação ali contida. Destarte, entende-se que, nas hipóteses de emissão de parecer com base no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, parte do ato administrativo é composta pelo parecer e, portanto, realizada pelo parecerista (Acórdão TCU nº 434/2016 – Plenário).

Por conseqüência, as decisões do Tribunal de Contas da União têm caminhado no sentido de atribuir responsabilidade **solidária** ao parecerista quando a opinião for **vinculante** e emitida de forma **desarrazoada, absurda ou claramente insuficiente e tiver servido de fundamentação para a prática do ato ilegal** (Acórdãos 512/2003, 1.536/2004, 1.161/2010, 1.898/2010, 1.380/2011, 1.591/2011, 1.857/2011, 40/2013 e 689/2013, todos do Plenário).

Nessa mesma linha tem sido o posicionamento do TCE/MT (Acórdão nº 3.387/2015-TP):

Responsabilidade. Parecerista jurídico. Emissão obrigatória de parecer.

Nas situações em que a emissão de parecer jurídico sobre atos inerentes a procedimento licitatório seja obrigatória, o parecerista jurídico responde por erros graves ou omissões em seus posicionamentos, por meio dos quais se aprova, sem amparo legal, edital de licitação com cláusula que restringe a competitividade do certame. (Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Valter

Na prática, o TCU tem responsabilizado inclusive nos casos de **pareceres opinativos**. Nessa hipótese, a responsabilização solidária do parecerista por dolo ou culpa decorre da própria Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), que, em seu art. 32, dispõe que:

“o advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa”.

A disciplina do art. 186 do Código Civil conduz à mesma conclusão, ao estatuir o seguinte:

“Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

Ademais, complementando o dispositivo citado, o art. 927 do mesmo código traz a seguinte previsão:

“Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”.

Assim, para o TCU, existindo parecer que, por dolo ou culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da administração pública, poderá haver responsabilização pelas irregularidades e prejuízos aos quais se tenha dado causa (Acórdão TCU nº 4.996/2012 - Primeira Câmara).

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 24.584/DF, pronunciou-se no sentido de que a peça emitida com fundamento no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993 possibilita a responsabilização solidária do agente público que a tenha confeccionado.

Por esse entendimento, ao contrário dos casos de emissão de **parecer opinativo**, cuja responsabilização dos autores prende-se à efetiva demonstração da ocorrência de **erro inescusável ou dolo**, peça consultiva elaborada com amparo no aludido comando legal é passível de ensejar responsabilização daquele que a tenha produzido.

Descrição Sumária

14 - A Entidade não dispõe de controle (check-list/controle informatizado) específico e normatizado dos prazos legais para publicação avisos de editais nos meios legais.

Fato

Existe o controle em planilha do Excel com informações sobre os editais, e os avisos de editais, na maioria das vezes são publicados juntamente com os próprios editais, para não correr o risco de perder o prazo, mas pode melhorar, pode ser criado um modelo e normatizado para seguir um padrão.

Por ainda poder melhorar o que existe, esse controle foi atribuído como fraco.

Descrição Sumária

15 - A Entidade não adota Políticas de Aquisição (Compras, compras conjuntas, estoque e sustentabilidade, por exemplo).

Fato

Há risco de as contratações realizadas sem **elaboração de políticas de aquisição (compras, estoque, sustentabilidade e compras conjuntas)**, levar 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.

O controle sugerido é de Política de compras, estoque, sustentabilidade e compras conjuntas na Entidade.

É uma atividade relevante e para esse controle foi atribuído a escala de eficácia “inexistente”.

Descrição Sumária

16 - A Unidade designa formalmente os atores que devem atuar na fase externa da licitação (Comissão de Licitação, pregoeiro, equipe de apoio etc).

Fato

Existem os Decretos 156 e 157 ambos de 2017, que designam CPL e Pregoeiras, por isso esse controle foi qualificado como forte em nível de eficiência.

Consideram-se responsáveis pela licitação os agentes públicos designados pela autoridade competente, por ato administrativo próprio (Portaria, por exemplo, a qual deve estar anexada aos processos licitatórios), para integrar **comissão de licitação**, ser **pregoeiro** ou para realizar licitação na modalidade convite, conforme composição apresentada a seguir:

Tabela 3

Modalidade	Composição	Fundamento
Concorrência e Tomada de Preços	Comissão de Licitação (no mínimo 3 membros)	art. 51, da 8.666/93
Convite	Comissão de Licitação ou servidor designado	art. 51, §1 da 8.666/93
Concurso	Comissão especial (servidores públicos ou não)	art. 51, §5 da 8.666/93
Leilão	Leiloeiro oficial ou servidor designado	Art. 53 da 8.666/93
Pregão	Pregoeiro e equipe de apoio	Inciso IV do art. 3 da 10.520/02

Descrição Sumária

17 - O Órgão ou Entidade Pública adota rotinas para prevenção de fraudes e conluíus.

Fato

O Departamento não possui rotina formalizada através de Instrução Normativa, porém o Departamento de Licitação possui rotinas definidas para prevenção de fraudes e conluíus, a exemplo de análise dos endereços das empresas através do alvará de funcionamento e localização, quadro societário é conferido através dos documentos apresentados, data de constituição da empresa é conferido através de Certidão da Junta Comercial e CNPJ.

Falta também contemplar em sua rotina de trabalho, através da instrução normativa, a análise mais detalhada das propostas com relação à variação de preços linear, erros gramaticais e de grafia.

Para esse controle foi atribuído a escala de eficácia “fraco”, pois pode melhorar, conforme as orientações.

Descrição Sumária

18 - São realizadas consultas durante o certame e anexadas ao processo para verificar a ocorrência de registro de penalidades que impedem as empresas de licitar e contratar.

Fato

Não possui nada formalizado e devidamente normatizado, porém o Departamento de Licitação pratica em sua rotina exigir que os participantes entreguem a consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, porém constatou-se a ausência de realização de consultas pelo Departamento de Licitação e anexadas ao processo para verificar a ocorrência de registro de penalidades que impedem as empresas de licitar e contratar, tais como o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa - CNJ e Lista de Inidôneos do TCU.

O certame que é 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, pode levar a participação e contratação de empresas com registro de penalidades (inidôneas, suspensas, impedidas, etc.), **com conseqüente prática de conduta criminosa, ao admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo**.

A fase de habilitação destina-se à verificação da documentação e de requisitos pessoais dos licitantes, buscando garantir que o licitante, na hipótese de ser o vencedor do certame, tenha condições técnicas, econômicas, financeiras e idoneidade para adequadamente cumprir o contrato objeto da licitação.

Examinados e julgados os documentos apresentados para efeito de habilitação dos licitantes, após confronto com as condições do ato convocatório, serão desqualificados e não aceitos aqueles que não atenderem às exigências previamente estabelecidas.

Facultou a Lei Complementar nº 123/2006 às microempresas e empresas de pequeno porte a possibilidade de corrigir falhas porventura existentes nos documentos de habilitação, qualquer que seja a modalidade de licitação adotada (Brasil, 2010).

Na condução de licitações, falhas sanáveis, meramente formais, identificadas na documentação das proponentes não devem levar necessariamente à inabilitação ou à desclassificação, cabendo à comissão de licitação promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993). (Acórdão TCU nº 3340/2015 – Plenário).

Um aspecto importante nesta fase consiste na verificação dos **cadastros impeditivos** onde constam restrições para contratar com a administração. Existem diversos cadastros que podem ser consultados, e são recomendados, tais como:

- **CEIS – Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas;**
- **CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas pela Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013);**
- **CEPIM - Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas;**
- **Lista de Inidôneos do TCU;**
- **CNIA – Cadastro Nacional de Condenações por Improbidade Administrativa;**
- **Cadastro de Inidôneos do TCE/MT; e**
- **Cadastro de empresas punidas pela própria Entidade.**

É recomendado que essa verificação ocorra antes da abertura das propostas de preços (TJ/SP, in RDP, 12:207). Além disso, na fase de habilitação, a Administração pode adotar diversas atividades específicas de controle que podem ser eficazes na prevenção de fraudes e conluio, tais como a análise circunstanciada dos licitantes, das propostas e das alterações contratuais e a verificação das semelhanças entre as propostas, assinaturas, emissão dos documentos, erros ortográficos e gramaticais entre as propostas, a fim de evitar fraude ao processo licitatório (Acórdão TCU nº 1.610/2013-Plenário).

Nesse contexto, a execução dessas rotinas revela-se de extrema importância, tendo em vista que a prática de atos visando a frustrar os objetivos da licitação é tipificada como crime pela Lei nº 8.666/93 (art. 82 e 89). Destaca-se, ainda, que o art. 97 da mesma Lei dispõe que é crime admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo, ensejando por parte da Administração a adoção de procedimentos com vistas a evitar a participação dessas empresas ou profissionais inidôneos no certame.

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência como “fraco” por que pode melhorar conforme orientações apresentadas.

Descrição Sumária

19 – Não são designadas formalmente equipe técnica para auxiliar a CPL na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos (Obras, Tecnologia da Informação – TI, medicamentos, por exemplo).

Fato

Verificou-se que não é designado formalmente equipe técnica para auxiliar a CPL, e sabe-se que para garantir que a análise e julgamento dos documentos de habilitação e proposta de preços das empresas sejam realizados de forma adequada, **é recomendado que a Administração designe formalmente equipe técnica** para auxiliar a CPL e pregoeiro na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos (**Obras, Tecnologia da Informação – TI, medicamentos, por exemplo**).

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência como “inexistente”.

Descrição Sumária

20 - A Entidade não dispõe de controle de prazos das fases do processo licitatório.

Fato

Existe o risco da 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.), devido à falta de informações gerenciais da atividade de licitação. Por consequência resulta no comprometimento dos objetivos estratégicos da organização e impossibilidade de avaliação do desempenho do setor de licitações.

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência como “inexistente”.

Descrição Sumária

21 - A Entidade dispõe de plataforma eletrônica (Sistema) para realizar os processos licitatórios.

Fato

A unidade utiliza o Sistema Mediador da empresa Agili para importar os lançamentos das propostas dos participantes do certame diretamente para sistema Guardião de Licitações, para dar maior celeridade nos processos licitatórios e a equipe não perder tempo lançando itens das propostas. Utiliza planilhas em Excel e Word durante o processo.

O departamento de licitações costuma fazer Pregão Eletrônico somente de medicamentos, e para isso utiliza o sistema BLL- Bolsa de licitações e leilões. Vale ressaltar que os pregões eletrônicos devem ser mais explorados, principalmente quando tem envolvido recursos federais (TCU. Ac 1700/2007-P e Decreto 5.504/2005).

É importante que a plataforma utilizada emita 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.

É preciso que o sistema de informação utilizado de suporte aos processos de trabalho de: (i) elaboração do plano de aquisições ou similar; (ii) planejamento da contratação; (iii) seleção do fornecedor; (iv) gestão dos contratos; (v) acompanhamento dos indicadores que avaliam as metas do setor de aquisições.

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência como “forte”.

Descrição Sumária

22 - A Entidade realiza reunião de iniciação do contrato com o contratado.

Fato

É realizada reunião, porém não é para todos os certames, pois na maioria conta somente com a minuta do contrato para leitura, no entanto, quando acontece, não é em conjunto com o Gestor de Contratos e envolvidos do departamento, pois, é preciso que todos tenham conhecimento de esclarecimentos que se fizerem necessários entre as partes.

Se **iniciado sem reunião** para deixar claro os elementos básicos da contratação, há o risco de levar a diferenças de entendimentos e expectativas entre as partes, com conseqüente atraso durante a execução do contrato devido à necessidade de esclarecer os pontos com entendimento divergente.

Sugere-se que o Gestor de Contratos convoque o Fiscal do Contrato e parte contratada, e faça uma Ata de realização de 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.

Verificar se a reunião inicial convocada contou com a presença do representante legal da contratada, que deverá apresentar o preposto da mesma; e tratou de esclarecimentos relativos a questões operacionais, administrativas e de gerenciamento do contrato (funcionamento, penalidades e forma de pagamento).

Verificar se foi elaborado plano de inserção da contratada, contemplando, no mínimo: (i) o repasse à contratada de conhecimentos necessários à execução dos serviços ou ao fornecimento de bens; e (ii) a disponibilização de infraestrutura à contratada, quando couber.

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência como “fraco”, pois pode melhorar.

Descrição Sumária

23 - A Entidade dispõe de controle (check-list/controle informatizado) dos prazos legais para publicação do extrato de contrato na imprensa oficial.

Fato

O responsável pela publicação acompanha os prazos em anotações próprias, porém não apresentou check list ou sistema de controle. É importante formalizar em instrução normativa do departamento.

Sugere-se o controle através de Check-list manual/eletrônico dos prazos legais de publicação na imprensa oficial, anexando os comprovantes de publicação no termo de contrato.

Mesmo sabendo que os prazos são respeitados, mas por não haver nada formalizado, contendo comprovantes de publicações, esse controle foi qualificado com nível de eficiência “inexistente”.

Descrição Sumária

24 - A Entidade não dispõe de listas de verificação para formalização da apresentação de garantia contratual.

Fato

Contratos celebrados sem **listas de verificação com os requisitos mínimos para apresentação das garantias contratuais**, leva a aceitação de garantias inidôneas, com

conseqüente prejuízo ao erário decorrente de inexecução contratual e impossibilidade de ressarcimento.

Sugere-se criar listas de verificação 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.

É preciso verificar se a garantia contratual foi exigida antes da assinatura do termo de contrato (exceto para seguro-garantia e fiança bancária) e nas modalidades previstas em lei (caução em dinheiro; caução em títulos; seguro-garantia e fiança bancária).

Se for necessário utilizar os acréscimos, supressões e aditamentos da avença, fazer atualização da garantia.

A garantia contratual tem por objetivo assegurar o ressarcimento de prejuízos decorrentes de falhas na execução do contrato. Por isso, nas contratações que envolvem potencial risco de inadimplemento e lesão ao interesse público, a Lei nº 8.666/93 prevê, em seu art. 56, que, “a critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras”.

Antes de estabelecer na edital exigência de garantia, deve a Administração, diante da complexidade do objeto, avaliar se realmente é necessária ou se servirá apenas para encarecer o objeto. Verificada necessidade de prestação de garantia contratual, o contratado pode optar por uma das seguintes modalidades (art. 56, da Lei nº 8.666/93):

- 1) Caução em dinheiros;
- 2) Caução em títulos da dívida pública (escritural e não cartular);
- 3) Seguro-garantia; e
- 4) Fiança bancárias.

Qualquer outro tipo de garantia contratual, a exemplo de nota promissória, cheques, não encontra amparo legal e contraria o art. 56 da Lei nº 8.666/93 e Acórdão TCU nº 1.981/2009 – Plenário, que assim dispõe: “*limite-se a prever em seus editais e aceitar como garantia as modalidades previstas no art. 56, § 1º, da Lei nº 8.666/93, abstendo de incluir itens não previstos no diploma legal*”.

A comprovação da prestação da garantia deve ser apresentada no **momento da celebração do respectivo termo contratual**, em obediência ao item 9.4.3 do Acórdão nº 401/2008-P e item 8.2, alínea “e”, da Decisão nº 518/2000-P”. (TCU, Acórdão nº 1.883/2011, 1ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bem-querer, Relação nº 6, DOU de 05.04.2011).

A comprovação da prestação da garantia deve ser apresentada no **momento da celebração do respectivo termo contratual**, em obediência ao item 9.4.3 do Acórdão nº 401/2008-P e item 8.2, alínea “e”, da Decisão nº 518/2000-P”. (TCU, Acórdão nº 1.883/2011, 1ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bem-querer, Relação nº 6, DOU de 05.04.2011).

Assim, a garantia contratual só poderá ser exigida se estiver prevista no edital e no contrato, com base nos seguintes percentuais:

- Regra geral: até 5% do valor do contrato;

- Objetos de grande vulto (Superior a R\$ 37.500.000,00) – até 10% do valor do contrato;
- Nos casos que importem entrega de bens pela administração, dos quais o contratado ficará como depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor dos bens entregues.

O valor da garantia do contrato deve ser atualizado, tanto na execução, acréscimo, supressão do objeto, quanto no aditamento da avença (Acórdão TCU nº 3404/2010 – Plenário e 2372/2013 – Plenário).

A garantia contratual, conforme já comentado, tem por objetivo assegurar o ressarcimento de prejuízos decorrentes de falhas na execução do contrato. Dessa forma, a apólice **não** é hábil a proteger o erário no caso de dano decorrente do pagamento de **preços superfaturados** e, por isso, não pode ser utilizada como alternativa à **retenção de valores** (Acórdão TCU nº 193/2014 – Plenário).

É importante destacar que a garantia contratual tem prazo de vigência próprio e desvinculado daquele fixado no contrato, permitindo eventual aplicação de penalidades em caso de descumprimento de alguma de suas condições, mesmo depois de expirada a vigência contratual (ON AGU nº 51/2014).

Nesse sentido, o inciso XIX do art. 19 da Instrução Normativa MPOG nº 02/2008 fixa que “exigência de garantia de execução do contrato, nos moldes do art. 56 da Lei no 8.666, de 1993, com validade durante a execução do contrato e 3 (três) meses após o término da vigência contratual, devendo ser renovada a cada prorrogação”.

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência “inexistente”.

Descrição Sumária

25 - A Entidade não designa formalmente os atores que devem atuar na fase de fiscalização do contrato.

Fato

A designação ocorre diretamente no contrato administrativo, **porém não possui designação por Portaria.**

a) A nomeação de servidores para atuarem como fiscais (por portaria ou outro instrumento equivalente devidamente **publicada e comunicada ao fiscal nomeado não pode ser genérica**, sem especificação dos nomes nem dos contratos a serem fiscalizados, pois esse fato contraria o princípio da eficiência, por inviabilizar a atribuição de responsabilidade específica a determinado servidor (Acórdão TCU nº 3676/2014 - Segunda Câmara e acórdão TCE/MT nº 1192/2014 - TP).

O TCE-MT e demais órgãos de controle externo, esclarecem que é necessário que as nomeações sejam através de portaria para dar publicidade e importância ao ato.

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência “fraco”.

Descrição Sumária

26 - Os servidores designados atuam “superficialmente” na fiscalização dos contratos.

Fato

Os servidores fiscalizam superficialmente, mas com falhas, não dão a devida prioridade ao nobre serviço que lhes é incumbido, não fazem anotações pessoais na grande maioria, e ao chegar à data de entrega dos relatórios quadrimestrais obrigatórios, quase sempre não acompanham os vencimentos, ficando a cargo do gerente de contratos cobrá-los com antecedência para não perder o prazo. Porém esta UCI propôs Minuta de criação de Instrução Normativa de Fiscal de Contratos incluindo Manual de Fiscal e Gerente de Contratos, e está aguardando análise da Gestão, feedback e estando de acordo, a publicação para colocá-la em prática.

Algumas regras devem ser observadas no que se refere à nomeação e atuação do **fiscal de contrato e seu substituto**, a saber:

a) A interpretando os diplomas legais existentes, em especial, o artigo 37 da Constituição Federal, o inciso III do artigo 58 c/com o artigo 67, ambos da Lei nº 8.666/93, e, ainda, a Instrução Normativa da SLTI nº 02/2008 que dispõe de regras para a contratação de serviços continuados ou não, infere-se que o “**representante da administração**” deverá ter vínculo com a Administração Pública devendo, portanto, ser **servidor estável, comissionado ou empregado público**;

b) Não é permitida a **indicação de terceirizados** para o exercício de fiscal de contrato (Acórdão TCU nº 100/2013 – Plenário);

c) A administração deve se certificar que o fiscal de contrato possui **tempo hábil** suficiente para o desempenho das funções a ele confiadas, considerando os possíveis deslocamentos pelo território nacional que esta atribuição poderá lhe trazer e o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor (Acórdão TCU nº 2831/2011 – Plenário e 299/2007 – 1 Câmara). A nomeação de **apenas um servidor** para acompanhar e fiscalizar **todos os contratos administrativos** celebrados pelo Poder Executivo Municipal não atende ao disposto no art. 67 da Lei nº 8666/93 (Acórdão TCE/MT nº 2953/2015 – TP);

d) **Parentes (consanguíneo ou por afinidade) ou cônjuges** de proprietários ou

sócios de entidades contratadas não devem ser designados como responsáveis pela fiscalização, gestão, ou qualquer função que envolva o controle da execução do respectivo contrato (Acórdão TCU nº 1885/2009 – Plenário);

e) Não cabe a designação de **membros da comissão de licitação e pregoeiro** para o desempenho da atividade de fiscal de contrato (Acórdão TCU nº 2146/2011 - Segunda Câmara). Excepcionalmente, em unidades administrativas diminutas, a exemplo de Câmaras Municipais, Consórcios Públicos e pequenas Autarquias municipais, o responsável pela confecção de termos de referência, projetos básicos, editais, parecerista jurídico, membros da CPL, pregoeiro e equipe de apoio, responsáveis pela contabilização e pagamento de despesas decorrentes do contrato podem ser designados como fiscal de contrato;

f) Ao servidor designado para atuar como fiscal de contrato cabe representação à chefia imediata, ou, em caso de insucesso, a níveis hierárquicos mais elevados, externando os empecilhos à correta execução das tarefas atribuídas, de maneira a se eximir, com fundamentação consistente, das responsabilidades cuja observância se veria inviabilizada pela falta do instrumental adequado (Acórdão TCU nº 5891/2010 – Segunda Câmara);

g) Na designação de fiscal de contratos administrativos, a autoridade competente deve ter o cuidado de escolher servidores probos e que detenham capacidade técnica suficiente para verificar o efetivo cumprimento do objeto pactuado, sendo que a inobservância desses pressupostos poderá ensejar a responsabilização do designante, por *culpa in eligendo e/ou culpa in vigilando*, quando a ausência ou deficiência da fiscalização dos contratos acarretarem danos ao erário (Acórdão TCE/MT nº 295/2016 – TP);

h) Deve ser disponibilizado ao fiscal de contrato cópias de todos os documentos necessários à fiscalização, tais como: termo de referência ou projeto básico; edital de licitação; proposta do licitante; termo do contrato; legislação geral e local sobre as atribuições do fiscal; modelos de relatórios e documentos a serem produzidos no processo de fiscalização; check lists, etc;

i) A atuação como fiscal de contratos administrativos exige do servidor designado capacitação e treinamento técnico suficientes para que este exerça da melhor maneira possível a função (Acórdão TCU nº 319/2010 e 839/2011, ambas do Plenário);

j) O servidor designado para exercer o encargo de fiscal **não** pode oferecer recusa, porquanto não se trata de ordem ilegal. Entretanto, tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações (Acórdão TCU nº 2.917/2010-P).

Além disso, exige a lei nº 8.666/1993 que o representante da **Administração anote em registro próprio** as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas, falhas ou defeitos observados. Referido registro pode ser livro de capa dura, caderno, folhas impressas em computador, ou qualquer outro meio de anotação que possam ter folhas numeradas, rubricadas, datadas e assinadas pelo representante da Administração e preposto do contratado (Acórdão TCU nº 2605/2012 – Plenário e acórdão TCE/MT nº 1199/2014 - TP).

Essa anotação é fundamental para afastar a possibilidade de **responsabilização da administração por omissão culposa na fiscalização**. Embora o § 1º do art. 71 da Lei nº 8.666/93 disponha que “a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de imóveis”, o Tribunal Superior do Trabalho, reiteradamente, tem entendido que à Administração Pública responde subsidiariamente pelos encargos trabalhistas (Enunciado TST nº 331).

Nesse sentido, em apreciação da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 16/DF), o plenário do STF julgou constitucional o artigo 71 da Lei nº 8666/93, entretanto, enfatizou que a responsabilidade do Estado pelos encargos trabalhistas ocorre quando comprovada a omissão culposa da Administração em relação à fiscalização (STF: ADC 16, rel. min. Cezar Peluso, j. 24-11-2010, P, DJE de 9-9-2011).

Por fim, é importante destacar que a contratação de empresa para que auxilie a Administração na fiscalização de contratos não retira desta a obrigação do acompanhamento, porquanto a função do terceiro contratado é de assistência, não de substituição (Acórdão TCU nº 606/2009 – Plenário).

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência “fraco”, contudo é preciso nomear os fiscais através de portaria, e o gestor de contratos deve acompanhar e cobrar os registros pessoais para comprovação de acompanhamento além dos relatórios obrigatórios trimestrais.

Descrição Sumária

27 - A Entidade não dispõe de lista de verificação (check-list) com a finalidade de verificar a conformidade das alterações contratuais (Termo Aditivo/Apostilamento) com as formalidades legais?

Fato

A jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União, em consonância com o parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993, é de que quaisquer **acréscimos ou supressões** no objeto, **prorrogações, repactuações**, além de outras **modificações** admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações de contrato, devem, obrigatoriamente, ser formalizadas por meio de um **termo de aditamento** ao contrato. Nesse sentido são os Acórdãos: 7.054/2010-TCU-2ª Câmara, 2.758/2010-TCU-Plenário, 2.152/2010-TCU-Plenário,

5.362/2009-TCU-1ª Câmara, 3.728/2009-TCU-1ª Câmara, 1.210/2009-TCU-Plenário e 140/2010-TCU-Plenário.

Nas modificações contratuais que não alteram a essência da avença ou que não modifiquem as bases contratuais, a anotação ou registro administrativo pode ser realizado por meio de **apostila** (tais como: variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato; as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas; empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido; etc).

Deve versar sobre cláusulas exorbitantes, modificações unilaterais, regras para os limites para acréscimos ou supressões de obras, serviços ou compras, encontram-se estabelecidos nos §§ 1 e 2 do art. 65 da Lei nº 8.666/93, dentre outros aspectos que forem relevantes:

- a) 25% do valor inicial atualizado do contrato (é a regra geral);
- b) 50% no caso específico de reforma de edifício ou de equipamento, aplicável esse limite ampliado somente para os acréscimos (para as supressões permanece o limite de 25%).

A ausência de lista de verificação para avaliar a conformidade das alterações contratuais (Termo Aditivo) com exigências legais e inexistência de planilha/sistemas com controle dos prazos de vigência dos contratos pode levar a alterações contratuais fora do prazo, sem justificativas.

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência “inexistente”.

Descrição Sumária

28 - Existe controle (manual ou eletrônico) da ata de registro de preços.

O departamento de licitações faz o controle das ATAS em planilha do Excel.

Fato

Deve-se mitigar o risco de aquisição de bens e serviços por meio de SRP sem **controle (manual ou eletrônico) do saldo das Atas de Registro de Preços – ARP**, leva a gestão irregular da ARP, com conseqüente aquisição de bens e serviços não contemplados em ata, superior ao limite pelo contratante e pelos caronas, etc.

Deve o Sistema de Registro de Preços ser adotado preferencialmente quando:

- a) houver necessidade de compras habituais;
- b) a característica do bem ou serviço recomendarem contratações frequentes, como por exemplo: gêneros alimentícios; medicamentos; aquisição de peças e combustíveis; serviços de manutenção; etc.
- c) quando a estocagem dos produtos não for recomendável, quer pelo caráter perecível, quer pela dificuldade no armazenamento;
- d) quando for viável a entrega parcelada;
- e) quando não for possível definir previamente a quantidade exata da demanda; e
- f) quando for conveniente a mais de um órgão da Administração. (Brasil, 2010).

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência “**forte**”.

Descrição Sumária

29 – Não foram elaboradas listas de verificação para os aceites do objeto.

Fato

A inexistência de **critérios definidos** na fase de planejamento da contratação para realização dos **aceites provisórios e definitivos**, leva ao risco de inexecução total ou parcial do objeto e incompatibilidade entre o que foi realizado e as especificações ajustadas no contrato, com conseqüente superfaturamento quantitativo ou qualitativo e pagamento por serviços não prestados.

É primordial a participação de representantes de diversos setores da organização, especialmente da equipe de planejamento da contratação, na elaboração das listas de verificação e a autoridade competente precisa aprovar.

Os bens e serviços recebidos devem estar de acordo com a solução contratada e precisa-se saber se tem contribuído para o alcance dos objetivos da organização.

A sugestão é para se criar listas de verificação para os aceites 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.

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência “inexistente”.

Descrição Sumária

30 - A Entidade não dispõe de normativo para condução de processos administrativos de penalização de entes privados.

Fato

Não existe controle (planilha, por exemplo) de aplicação de sanções, contendo informações como: (i) Processos administrativos abertos para aplicação de sanções tipificadas na Lei 10.520/2002, art. 7º; (ii) Processos administrativos abertos para aplicação de outras sanções que não as tipificadas na Lei 10.520/2005, art. 7º; (iii) Advertências aplicadas; (iv) Multas aplicadas; (v) Suspensões aplicadas; (vi) Inidoneidade aplicada e lei 12.846/2013, que trata dos atos lesivos a administração pública nacional, sendo de suma importância para aplicação de multa e sanções.

A falta de **normatização sobre condução de processo de penalização**; ausência de capacitação dos servidores sobre responsabilização de entes privados, leva ao descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório, com conseqüente fragilidade na instrução processual de penalização de empresas; ineficácia do sistema sancionador; fortalecimento da cultura da impunidade.

Tudo isso resulta no risco de descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório.

Ao elaborar um normativo é preciso verificar se vão abranger as ações a serem adotadas, os prazos e responsáveis para aplicar, revisar e supervisionar essas ações, pois é de suma importância que a normativa seja completa para contribuir efetivamente na penalização de fornecedores.

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência “inexistente”.

Descrição Sumária

31 - A Entidade consulta as condições de regularidade antes de cada pagamento a ser efetuado para a contratada.

Fato

A organização cumpre as determinações da Lei 8666/92, artigo 29, mas vale enfatizar que os pagamentos que forem realizados sem **consulta à regularidade fiscal do contratado**,

leva ao pagamento a fornecedor em débito com a fazenda, com conseqüente impossibilidade de a administração rescindir o contrato por descumprimento de cláusula contratual (manutenção das condições de regularidade) e dificuldade de a fazenda se ressarcir de valores devidos.

Em alguns casos aparece a exigência de apresentação de **certidão de quitação de obrigações fiscais**. Para o TCU, a Administração Pública não deve exigir dos licitantes a apresentação de certidão de quitação, e sim prova de sua regularidade (Súmula nº 283 de 26/06/2013)

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência “**forte**”.

32 - A Entidade não dispõe de separação entre funções e atividades consideradas incompatíveis nas Contratações Públicas.

Fato

No processo de auditoria constatou-se que a Servidora **Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa**, lotada no cargo de Assessora de Departamento, atua na prática na pesquisa de preços e compõe a CPL, mesmo sem designação formal em portaria, está irregular, ferindo o princípio de segregação de função, conforme acórdão TCU nº 686/2011-P.

Segregação de Funções em Licitações e Contratos

A segregação de funções ou atividades, princípio básico de controle interno e essencial para a sua efetividade, consiste na separação de atribuições ou responsabilidades das funções consideradas incompatíveis entre diferentes pessoas. Funções são consideradas incompatíveis quando é possível que um indivíduo cometa um erro ou fraude e esteja em posição que lhe permita esconder o erro ou a fraude no curso normal de suas atribuições. Esta atividade de controle preventiva diminui a probabilidade de que erros, impropriedades ou irregularidades ocorram e não sejam detectados (Acórdão TCU nº 1610/2013 – P).

Nesse sentido, é importante que os gestores, no caso da licitação e contrato, estabeleçam claramente as atribuições e responsabilidades de cada agente envolvido nas diversas fases do processo de contratação. A observância ao princípio da segregação de funções é requisito fundamental para se preservarem a isenção e a imparcialidade em quaisquer atividades relacionada a compras e contratações.

Os principais entendimentos jurisprudenciais sobre o assunto estão dispostos a seguir:

Tabela 04

FUNÇÕES EXERCIDAS	SITUAÇÃO	FUNDAMENTO
Quem faz a solicitação, elabora Projeto Básico ou Termo de Referência	a) Não pode compor a CPL ou ser pregoeiro/equipe de apoio	a) Acórdão TCU nº 686/2011 – P; Acórdão nº 1.693/2015-1ª Câmara; Acórdão nº 747/2013-P.
Quem elabora pesquisa de preços	a) Não pode compor a CPL ou ser pregoeiro/equipe de apoio	a) Acórdão TCU nº 686/2011 – P
<u>Quem elabora o edital</u>	a) Não pode compor a CPL ou ser pregoeiro/equipe de	a) Acórdão TCU nº 686/2011 – P; 2829/2015 –
	apoio	P; 3381/2013 – P.
Quem emite o parecer técnico ou jurídico	a) Não pode compor a CPL ou ser pregoeiro/equipe de apoio. b) Não pode ser servidor da Unidade de Controle Interno.	a) Acórdão TCU nº 686/2011 – P; b) Acórdão TCU nº 2.339/2016-P.
Membro da CPL, Pregoeiro ou equipe de apoio	a) Não pode fazer parte da fase interna da licitação; b) Não pode fiscalizar o contrato. Entretanto, é possível que a CPL/Pregoeiro - que não exerceu tal função no certame respectivo - atue como fiscal do contrato; c) Não pode homologar o certame	a) Acórdão TCU nº 686/2011 – P; Acórdão TCU nº 1.094/2013-P; 1375/2015 – P; b) Acórdão TCE/MT nº 179/2015-PC; Acórdão TCU nº 1.404/2011-1ª Câmara; c) Acórdão TCU nº 3.366/2013-P; Acórdão TCU nº 1.647/2010-P.
<u>Quem homologa o certame</u>	a) Não pode ser membros de CPL ou Pregoeiro/equipe de apoio.	a) Acórdão TCU nº 3.366/2013-P; Acórdão TCU nº 1.647/2010-P.

<u>Quem homologa o certame</u>	a) Não pode ser membros de CPL ou Pregoeiro/equipe de apoio.	a) Acórdão TCU nº 3.366/2013-P; Acórdão TCU nº 1.647/2010-P.
Quem supervisiona (gestão) o contrato	a) <u>Não pode fiscalizar</u>	a) Acórdão TCU nº 2296/2014 – P; Acórdão TCE/MT nº 76/2014; Acórdão TCU nº 1.094/2013 – P.
<u>Quem fiscaliza o contrato</u>	a) Não pode supervisionar b) Não pode ser Secretário Municipal.	a) Acórdão TCU nº 2296/2014 – P; Acórdão TCE/MT nº 76/2014; Acórdão TCU nº 1.094/2013 – P; b) Acórdão TCE/MT nº 1289/2014 e 3.043/2015 – TP.
<u>Quem ordena o pagamento</u>	a) Não pode fiscalizar b) Não pode aprovar e liquidar despesas.	a) Acórdão TCU nº 185/2012 – P; b) Acórdão TCE/MT nº 169/2014 – SC;

Assim, a não identificação das funções ou atividades incompatíveis e a conseqüente implementação de políticas de forma a estabelecer a separação para o exercício destas funções sujeita a entidade a não detecção de eventuais erros e impropriedades na execução dos processos de trabalho com possíveis prejuízos financeiros. Além disso, favorece a ocorrência de irregularidades por concentrar em um único responsável, ações que deveriam ser realizadas por vários.

É muito importante ter conhecimento de que embora à comissão de licitação não detenha a incumbência de elaborar o edital, deve atuar no sentido de não tolerar vícios no instrumento, uma vez que este constitui a base para todo seu trabalho de processamento da licitação (Acórdão TCU nº 833/2008 – Plenário).

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência “inexistente”.

Descrição Sumária

33 – Não existe Plano Anual de Capacitação contemplando os servidores responsáveis pela atividade de gestão de Contratações Públicas.

Fato

O intuito de instituir um Plano Anual de Capacitação é de contribuir de maneira preventiva e pedagógica com o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos na atividade de licitações e contratos das Entidades.

O Plano Anual de Capacitação é recomendado 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, conluio e outros ilícitos relacionados às contratações da entidade.

É importante que a Gestão incentive e de possibilidade de participação dos servidores da entidade em comunidade de prática em Compras Públicas, a exemplo da ENAP (<https://comunidades.enap.gov.br>) e NELCA - Núcleo de Apoio aos Compradores Públicos. (www.nelca.vai.la).

O grupo NELCA especificamente foi criado através do sistema Google Groups, sendo muito importante para consultar os demais participantes do grupo, sobre casos concretos que ocorrem na administração pública, e que muitas vezes é preciso agilidade de solução.

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência “inexistente” e precisa ser implementado urgentemente.

Descrição Sumária

34 - Existe Manual de Fiscalização de Contrato da Entidade.

Fato

Existe o Manual do Fiscal de Contrato protocolado desde 04/2017 através da UCI com o Prefeito Municipal, junto com a minuta da Instrução Normativa de Fiscal de Contratos da mesma data. A Unidade de Controle Interno também apresentou a minuta à Gestora de Contratos e aos Fiscais de Contratos em Reunião. O próximo passo é a aprovação e publicação pelo Gestor Executivo tanto do manual quanto da IN, para aí sim começar um trabalho mais focado com os mesmos.

É preciso que o atual Gestor de Contratos seja nomeado através de Portaria para haver maior comprometimento e o devido acompanhamento do trabalho dos fiscais de contrato, onde deverão ser cobrados os relatórios pessoais dos Fiscais sobre cada contrato, para comprovação do efetivo acompanhamento dos mesmos.

Os fiscais de contrato precisam ser mais eficientes no recebimento dos produtos e serviços e atestar os recebimentos.

SÚMULA TCE/MT nº 005

A execução de contratos administrativos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante do órgão contratante especialmente designado para tal fim.

A fiscalização dos contratos é importante para garantir que os serviços estão sendo prestados de maneira adequada, que os valores pagos estão de acordo com as condições estabelecidas e que os bens fornecidos seguem as especificações e quantidades previstas no contrato. Além disso, falhas na execução do contrato podem ser detectadas pelos fiscais e corrigidas em tempo hábil, evitando possíveis prejuízos e interrupções nos serviços.

Ao servidor designado para atuar como fiscal de contrato cabe representação à chefia imediata, ou, em caso de insucesso, a níveis hierárquicos mais elevados, externando os empecilhos à correta execução das tarefas atribuídas, de maneira a se eximir, com fundamentação consistente, das responsabilidades cuja observância se veria inviabilizada pela falta do instrumental adequado (Acórdão TCU nº 5891/2010 – Segunda Câmara).

Na designação de fiscal de contratos administrativos, a autoridade competente deve ter o cuidado de escolher servidores probos e que detenham capacidade técnica suficiente para verificar o efetivo cumprimento do objeto pactuado, sendo que a inobservância desses pressupostos poderá ensejar a responsabilização do designante, por *culpa in eligendo* e/ou *culpa in vigilando*, quando a ausência ou deficiência da fiscalização dos contratos acarretarem danos ao erário (Acórdão TCE/MT nº 295/2016 – TP).

Esse controle foi qualificado com nível de eficiência “fraco”.

Achados de Auditoria:

Constatações apuradas através dos Check-list aplicados nos processo licitatórios de compras, obras e serviços por amostragem:

PREGÃO PRESENCIAL Nº 101/2016

Objeto: REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISICAO DE LUBRIFICANTES, FLUIDOS, ADITIVOS E GRAXAS, PARA ATENDER AS

NECESSIDADES DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DA PREFEITURA DE PARANAÍTA/MT PARA O EXERCÍCIO.

Item 1.07: o preço de referência foi estimado de forma inadequada porque foi utilizada apenas a média dos valores para referenciar;

Item 1.08: não houve justificativa para a não utilização do Pregão Eletrônico;

Item 1.09: as quantidades são incompatíveis com as demandas porque não há justificativa para a utilização da quantidade solicitada, deixando evidente a falta de planejamento no momento da solicitação;

Item 2.01: toda a apresentação de documentos deve ser feita presencialmente;

Item 4.01: não há compatibilidade entre o realizado e as especificações ajustadas no contrato, pois a descrição do item na ata de registro de preço é divergente da nota fiscal, onde na maioria dos processos analisados não consta a marca do produto e a quantidade por embalagem. Em contrapartida, em um processo da amostragem observou-se o fornecimento de um item de qualidade superior ao item contratado.

Item 5.01: a designação do fiscal da ata de registro de preço foi feita através da mesma, e não por portaria ou ato legal.

Item 5.02: o fiscal do contrato não tem registro próprio das ocorrências, preenchendo somente um formulário padrão.

PREGÃO PRESENCIAL Nº 087/2016

Objeto: REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS ELETROELETRÔNICOS, MOVEIS PARA ESCRITÓRIO E APARELHOS DE GINÁSTICA PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO MUNICÍPIO DE PARANAÍTA/MT.

Item 1.07: o preço de referência foi estimado de forma inadequada porque foi utilizada apenas a média dos valores para referenciar;

Item 1.08: não houve justificativa para a não utilização do Pregão Eletrônico;

Item 2.01: toda a apresentação de documentos está prevista no edital que deve ser feita presencialmente, porém tem que ampliar as possibilidades, via postal, fax, telegrama ou e-mail;

Item 4.01: não há compatibilidade dos itens, pois a descrição na ata de registro de preços é divergente da nota fiscal;

Item 5.01: a designação do fiscal da ata de registro de preço foi feita através da mesma, e não por portaria ou ato legal.

Item 5.02: o fiscal do contrato não tem registro próprio das ocorrências, preenchendo somente um formulário padrão.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2016

Objeto: REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISICAO DE MEDICAMENTOS DE USO INTERNO NAS UNIDADES DE SAUDE E HOSPITAL MUNICIPAL.

Item 1.07: o preço de referência foi estimado de forma inadequada porque foi utilizada apenas a média dos valores para referenciar;

Item 1.09: as quantidades são incompatíveis com as demanda porque não há justificativa para a utilização da quantidade solicitada, deixando evidente a falta de planejamento no momento da solicitação;

Item 4.01: a compatibilidade de realizado com as especificações contratadas deixam a desejar quando a descrição do item não é compatível com a do contrato em alguns casos. (cloreto de sódio – contrato) (soro fisiológico – nota fiscal).

Item 5.02: o fiscal do contrato não tem registro próprio das ocorrências, preenchendo somente um formulário padrão.

PREGÃO PRESENCIAL 073/2016

Objeto: registro de preço para futura e eventual contratação de empresa especializada em serviços de arbitragem em eventos esportivos, para atender as necessidades do município de Paranaita-MT.

EDITAL

No **item 1.07** não foi adequado porque utilizaram somente à média, deve ser justificado quando for usada somente média;

No **item 1.08** não consta justificativa para a não utilização do pregão eletrônico;

No **item 1.09** não tem planejamento para a contratação dos serviços;

No **item 2.01** veda a entrega dos documentos por meio eletrônicos, prevê somente a entrega presencial;

EXECUÇÃO

No **item 4.01 e 4.05** no contrato prevê a contratação de serviços especializados e comprovação por meio de certificados e/ou diplomas para a execução dos serviços, nenhum dos processos auditados na amostragem trouxeram em seus conteúdos documentos que comprovassem a capacidade técnica dos profissionais, nem como os nomes e números de registros desses profissionais, e nem a data e local da execução dos serviços. Se considerarmos o período de recesso de acordo com o decreto 504/2016 que se iniciou em 05/12/2016 e no dia 02/01/2017 o decreto 001/2017 prorrogou para até 15/01/2017, existe um pagamento de despesa relacionado a este certame que não tem comprovação alguma, configurando pagamento de restos a pagar que não foi registrado, conforme processo do **empenho 097/2017**. Não há indícios no pagamento da execução dos serviços, e ainda seguem nos demais pagamentos realizados no ano de 2017.

Item 5.01 e 5.02 a designação para o fiscal do contrato está na ata de registro de preço, mas não há um ato designando. O mesmo não tem registros próprios para anotar as ocorrências da ata e no final do quadrimestre faz um relatório padrão.

PREGÃO PRESENCIAL 030/2016

Objeto: registro de preço para futura e eventual contratação de empresa especializada em prestação de serviço de Mão de obra para pequenos reparos, manutenção e limpeza nos prédios públicos do município de Paranaita-MT.

EDITAL

No **item 1.01** onde trata da imprecisão do objeto no edital, pode-se observar que o objeto é muito amplo, sem especificações dos serviços, ainda contendo no seu conteúdo “entre outros”, trazendo uma subjetividade para o objeto. Enquanto o objeto era o registro de preço

para futura e eventual contratação de empresa especializada em prestação de serviços de mão de obra para pequenos reparos, manutenção e limpeza nos prédios públicos do município de Paranaita, os termos de referencia traziam dois itens, são eles: 01 – prestação de serviços de mão de obra para pequenos reparos nos prédios públicos municipais, o serviço consiste em pequenos reparos elétricos, hidráulicos, serviços de pedreiro, marcenaria, **entre outros**; item 02 – prestação de serviços de mão de obra para manutenção e limpeza nos prédios e vias públicas, o serviço consiste em: auxiliar na limpeza dos prédios e vias públicas, auxiliar no combate a endemias, limpeza de eventos, montagem de barracas, carregar e descarregar equipamentos, **entre outros**.

No **item 1.07** o preço de referencia foi somente a média das 3 propostas apresentadas.

No **item 1.08** o pregão eletrônico não foi utilizado e não há justificativa.

No **item 1.09** não há compatibilidade entre a demanda e a solicitação porque não existe evidencia de planejamento para tal contratação.

No **item 2.01** veda-se a apresentação dos documentos por meio eletrônico, ou seja, tem que ser entregues pessoalmente.

EXECUÇÃO

No item 4.01 não há compatibilidade entre o realizado e as especificações ajustadas no contrato, segue:

- Processo de pagamento empenho 1600/2017 secretaria de saúde: na solicitação da secretaria não segue nenhuma especificação dos serviços a serem executados; na planilha de serviços da contratada contém a descrição de **adequação e manutenção de fossa** no PSF I, em consulta ao departamento de engenharia tivemos acesso a informação de que não se tratava de uma fossa, mas sim de um sistema de tratamento de efluentes, que continha um projeto no departamento de engenharia e não foi feito o levantamento da planilha de custos e para o pagamento utilizou-se o item 02 da ata de registro de preço 028/2016.
- Processo de pagamento empenho 708/2017 secretaria de turismo: na solicitação do responsável pela pasta houve apenas especificação que a contratação seria do item 02 da ata de registro de preço 028/2016, não teve planilha de custo, nem para qual finalidade as diárias foram utilizadas, considerando-se que no lago municipal não existe nenhum prédio nem via pública para ser mantida através de limpeza, bem como não houve nenhum evento no local, não há registros que comprovem a finalidade nem o período da despesa;

- Processo de pagamento empenho 184/2017 secretaria de turismo: na solicitação da secretaria esta especificado que a contratação do serviço é do item 02 da referida ata de registro de preço, mas na justificativa esta alegando que a utilização é para limpeza de grama e no entorno do lago municipal, sendo assim foge do objeto do contrato que é para manutenção de prédios públicos;

- Processo de pagamento empenho 477/2017 secretaria de turismo: na solicitação da secretaria solicita o item 02 da ata de registro de preço, não esta especificado o período da realização dos serviços, e mais uma vez foi realizada a manutenção do lago municipal;

O SOMATÓRIO DOS TRÊS ÚLTIMOS PROCESSOS EM UM PERÍODO DE 40 DIAS ÚTEIS APRESENTA 219 DIÁRIAS TOTALIZANDO O VALOR DE R\$ 39.201,00.

- Processo de pagamento empenho 1917/2017 secretaria de saúde: na solicitação da secretaria esta descrito a contratação de serviços da ata de registro, mas nas imagens para justificar o objeto da execução dos serviços está registrado a construção de uma calçada em frente ao PSF II, onde a mesma não tem registro através de planilha de custos, e não há registro de projeto no departamento de engenharia.

- Processo de pagamento empenho 1707/2017 secretaria de saúde: no processo a solicitação para a contratação dos serviços também se referia ao item 02, nas imagens para comprovação da execução dos serviços demonstraram ser para o abrigo para lixo contaminado, em consulta ao departamento de engenharia, o engenheiro afirmou que existe um projeto para adequação do local, e o mesmo não foi executado porque aguarda as instruções da SEMA para fazer a modificação no projeto. O engenheiro afirmou que não tinha o conhecimento da execução do projeto e não elaborou a planilha de custo.

CONVITE 001/2016

Objeto: contratação de empresa especializada em assessoria tributaria para aumento de arrecadação do ITR e estudo e reformulação do código tributário municipal.

No **item 1.07** o preço de referencia foi somente pela média dos três orçamentos dos participantes.

No **item 1.08**, não existe justificativa para a não utilização do pregão eletrônico.

No **item 2.01** veda o envio de documentos via eletrônico, somente entrega pessoalmente.

EXECUÇÃO

No **item 4.01** que trata da compatibilidade do realizado com o contratado, o relatório circunstanciado e conclusivo que o contrato prevê é muito sucinto, não relata o período nem detalha as ações executadas.

No **item 5.01** o fiscal do contrato foi designado no próprio contrato administrativo e não apresenta relatórios de registros próprios de acompanhamento da execução do contrato.

Foi expedido um ofício solicitando as informações do fiscal do contrato, este que respondeu com cópia de um relatório de execução padrão, onde apontava a execução do contrato.

PREGÃO PRESENCIAL 058/2016

Objeto: registro de preço para futura e eventual contratação de empresa para fornecimento de passagens aéreas a serem utilizadas por diversas secretarias municipais.

PROCESSO LICITATÓRIO

No **item 1.07** o preço de referência foi estimado apenas pela média do desconto;

No **item 1.08** não tem justificativa para deixar de adotar o pregão eletrônico;

No **item 1.09** na apresentação das quantidades solicitadas não há evidência de planejamento para aquisição;

No **item 2.01** veda a apresentação dos documentos por meio eletrônico, solicitando que sejam entregues pessoalmente;

EXECUÇÃO

- **Item 4.01** na ata de registro de preço a descrição do fornecimento do serviço prevê o custo da passagem (tarifa), a taxa de embarque e a comissão de venda, após a soma de o total deduzir 10% (dez por cento) de desconto. Na execução da ata em momento algum aparece o valor da comissão da venda da passagem.

- Processo de pagamento do empenho 2640/2017 pode-se observar que no bilhete eletrônico não contém o valor da comissão da venda, em consulta ao site da empresa Azul e através do código da reserva LFFTTA foi constatado que o valor da tarifa e da taxa de

embarque são divergentes dos apresentados no bilhete pela referida empresa. Sendo assim, nesse compra foi levantado o valor de **R\$ 492,78 de comissão na venda** da passagem. Houve a aquisição de assentos **especiais no valor de R\$ 90,00**.

- Processo de pagamento empenho 2639/2017 novamente não está demonstrado o valor da comissão da venda e os valores de tarifa e taxa de embarque são divergentes do bilhete emitido no site da empresa em consulta através dos códigos das reservas NIJ9WZ e Q7TK7V, além de indicar que o passageiro utilizou **serviços especiais** como, por exemplo, aquisição de assentos mais a frente somando o valor de **R\$ 216,00**. E de acordo com os cálculos através das informações que constam no processo a **comissão da venda** apresenta o valor de **R\$ 662,37**.

- Processo de pagamento empenho 2858/2017 na fatura apresentada pelo credor não demonstra o valor da comissão. Em consulta ao site da empresa através dos códigos das reservas M6463L, HD18MG, NIP9WZ e NBFZWM foi verificado que há divergência nas informações de tarifa de embarque e tarifa da passagem. O passageiro utilizou **assentos especiais** totalizando uma despesa no valor de **R\$ 180,00**. Diante do levantamento dos valores chegamos a uma **comissão no valor de R\$ 643,35**.

- Nos processos de pagamento dos empenhos 736/2017, 940/2017, 372/2017 e 1968/2017, todos da secretaria de Saúde de pagamento de passagens para pacientes e acompanhantes, foi identificado a ausência do Bilhete Eletrônico, impossibilitando o levantamento da veracidade das informações, e novamente na fatura do credor não está discriminado o valor da comissão da venda das passagens.

Emitimos um ofício para a secretaria de Saúde solicitando os Bilhetes da Agencia, logo foram apresentados dentro do prazo, mas em consulta ao site da Companhia aérea verificamos que os códigos das reservas estavam alterados, embora dificultaram os trabalhos a UCI conseguiu averiguar as informações, identificando a fraude nos valores de comissões.

PREGÃO PRESENCIAL 084/2016

Objeto: registro de preço para futura e eventual contratação de empresa especializada na realização de exames laboratoriais para atender as necessidades da Secretaria de Saúde de Paranaita-MT.

EDITAL

No **item 1.07** foi utilizada somente a média para chegar ao preço de referencia.

No **item 1.08** não foi apresentado justificativa para a não utilização do pregão eletrônico.

No **item 2.01** foi vedada a apresentação dos documentos por meio eletrônico;

EXECUÇÃO

No **item 4.01** existe a falta de algumas informações nos relatórios para o pagamento que estão previstas na ata de registro de preço, como por exemplo, nome do paciente, data do exame e o número da guia de autorização.

PREGÃO PRESENCIAL094/2016

Objeto: Registro de preço para futura e eventual contratação de empresa para fornecimento de passagens terrestres intermunicipais para atender as necessidades da Prefeitura de Paranaíta-MT.

CONTRATO

Não houve a contratação através de firmação de contrato específico, apenas pela ata de registro de preço, esta não prevê nenhum tipo de prestação de contas, como por exemplo, relatórios e nomes dos passageiros, dos serviços executados pela empresa.

EXECUÇÃO

Nos processos de pagamentos da secretaria de Administração, conforme previsto em lei, tem anexado a solicitação para aquisição das passagens contendo o nome dos passageiros, data da viagem, a finalidade para a qual foi utilizada e posteriormente a prestação de contas da passagem utilizada. Conforme empenho número 2533/2017. Já nos processos de pagamentos da secretaria de Saúde, onde as passagens, são na maioria das vezes utilizadas por pacientes em tratamento médico, não consta nenhuma informação dos mesmos, nem agendamento, nem nome, menos ainda a data da viagem, conforme processo de empenho número 1650/2017. Assim não se pode afirmar a entrega dos serviços e a comprovação para o pagamento de tal despesa.

PREGÃO PRESENCIAL 031/2017

Objeto: Registro de preço para futura e eventual contratação de empresa especializada em confecção de materiais gráficos para atender as necessidades do município de Paranaíta-MT.

EXECUÇÃO

Na execução do contrato, os documentos fiscais evidenciam a entrega dos materiais apenas por meio da nota fiscal atestada pelo responsável, nos processos de pagamentos não existe justificativa para a finalidade dos materiais e nem cópia de um exemplar.

PREGÃO PRESENCIAL 097/2016

Objeto: registro de preço para futura e eventual contratação de empresa para prestação de serviços de publicações para veiculação de extratos de processos licitatórios, extratos de contratos, decretos, leis e outros documentos oficiais exigidos por lei, para atender as necessidades da prefeitura municipal de Paranaita/MT.

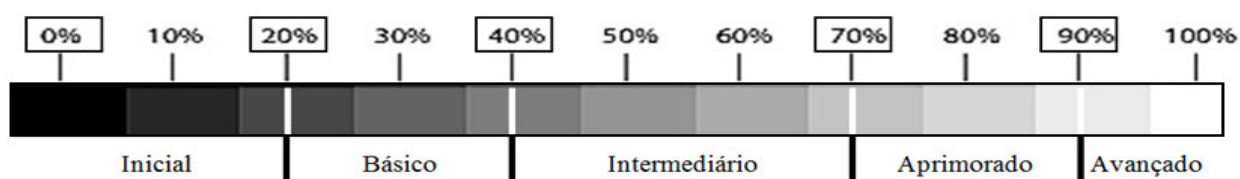
EXECUÇÃO

Na ata de registro de preço é previsto que para o pagamento será apresentado um relatório circunstanciado, sendo assim o relatório que consta nos processos de pagamento é vago, não apresenta os extratos de quais contratos e/ou licitações foram publicados.

IV – CONCLUSÃO

A avaliação realizada abrangeu aspectos essenciais do componente atividade de controle da área de Contratações Públicas. As conclusões desta Unidade de Controle Interno restringem-se aos elementos avaliados das atividades de controle relacionadas aos processos examinados e inspeções físicas realizadas.

Para avaliação do nível de maturidade dos controles internos frente aos controles internos aplicados nas contratações públicas do município de Paranaíta, adota-se aqui a escala proposta pelo TCU no Acórdão nº 568/2014–Plenário. De acordo com o percentual de pontos obtidos frente ao total de pontos possíveis, atribui-se índice de avaliação dos controles internos municipais (**Índice ACIM**) em nível de atividade, conforme figura demonstrada a seguir:



Fonte: TCU, Acórdão nº 568/2014–Plenário.

O Nível de Maturidade atingido pelo Município de Paranaíta foi de **30,39% (Básico)**. Representa o resultado obtido da divisão de 31 pontos por 102 que é o máximo a se obter no QACI – Contratações Públicas (Questionário de Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas).

O QACI foi respondido pelo Controlador Interno através do sistema Lime Survey do TCE-MT online no dia 29/06/2017 as 21:35:54 horas, ID da Resposta 365691 e endereço de IP 200.163.125.234.

Face ao exposto, firma-se a opinião que o Gestor Executivo, o responsável pela Secretaria de Administração, o Diretor do departamento de licitações e demais envolvidos, devam adotar medidas corretivas com vistas a elidirem os pontos ressaltados neste relatório, implementando as seguintes Recomendações.

RECOMENDAÇÕES:

- a) Os responsáveis pela formação de preço devem fazer mais cotações de maneira a esgotar as possibilidades; usar a cesta de preços considerando os pregões realizados na administração pública de pregões homologados e homologados retificados, e nunca se limitar apenas a 03 orçamentos, exceto para casos que sejam justificados e excepcionais;

- b) Calcular o termo de referência utilizando da estatística, média saneada, mediana e curva ABC, se obterem valores mais justos e saber quais itens tem maior relevância dentre todos, em virtude do valor econômico que representa;
- c) Criar o documento de oficialização da demanda pelo beneficiário explicitando a necessidade a ser atendida e a justificativa de escolha da solução, em termos de demanda de contratação ou aquisição;
- d) A Gestão deve manter o suporte ao departamento de licitações, compras e contratos, para que sempre haja servidores preparados para a continuidade das atividades relacionadas a todo processo licitatório;
- e) Elaborar o **Plano Anual de Aquisições**, pois é preciso estabelecer 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 as necessidades da administração;
- f) Melhorar de forma a tornar mais completas a Instrução Normativa existente e criar os Check-list relacionados as atividades que envolvam licitações em geral;
- g) Criar o **registro cadastral dos fornecedores**, para se obter informações gerenciais e potenciais dos fornecedores, no intuito de dar agilidade aos certames;
- h) Instituir a **padronização das especificações técnicas** de bens e serviços utilizados pela administração, pois do contrario, leva a multiplicidade de esforços para realizar elaborar especificações técnicas de contratações semelhantes, com conseqüente dificuldade na obtenção de preço de referência ante a singularidade das especificações;
- i) Incluir na IN do Ente, mais detalhes sobre os artefatos necessários para se fazer compras diretas, dispensa e inexigibilidade, por exemplo: Termo de referencia e projeto básico similar as demais contratações;
- j) Melhorar a descrição nos Termos de referência, sempre dando detalhes da necessidade do objeto;
- k) Normatizar os métodos para realização de estimativas de quantidades de bens e serviços prévia a realização das licitações, dispensas e inexigibilidade;
- l) O departamento deve instituir um controle manual ou eletrônico das informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira no departamento de licitações;
- m) Normatizar os critérios para realização de pesquisa de preços prévia a realização das licitações, dispensas e inexigibilidade;
- n) Capacitar os servidores envolvidos no processo de elaboração de pesquisas de preços na entidade tanto em Capacitações EAD quanto presenciais;
- o) Criar **editais-pradrão** para evitar falhas nas contratações públicas;

- p) **Parecer Jurídico em Minutas de Editais:** Instituir a sistematização (Check-list) sobre o que deve ser verificado na análise da assessoria jurídica, no intuito de mitigar o risco de emissão de parecer jurídico com fundamentação desarrazoada, absurda ou claramente insuficiente, com conseqüente ineficiência e repetição de erros; recursos e impugnações; prática de ato irregular.
- q) O departamento deve dispor de controle (check-list/controle informatizado) específico e normatizado dos prazos legais para publicação avisos de editais nos meios legais;
- r) Elaborar a **política de aquisição** (compras, estoque, sustentabilidade e compras conjuntas, etc...) para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização e das finalidades da licitação;
- s) Ser criterioso ao designar formalmente equipe de CPL, pregoeiro, leiloeiro e equipe de apoio nas licitações;
- t) Melhorar e normatizar a rotina do departamento para prevenção de fraudes e conluíus, conforme orientações deste relatório;
- u) Realizar todas as consultas durante o certame e anexa-las ao processo para verificar a ocorrência de registro de penalidades que impedem as empresas de licitar e contratar: CEIS, CNEP, CEPIM, CNIA, CADASTRO INIDÔNEOS TCE-MT. Criar e consultar o cadastro de empresas punidas pela própria unidade;
- v) Designar formalmente equipe técnica para auxiliar a CPL na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos;
- w) A entidade deve dispor de controle de prazos das fases dos processos licitatórios;
- x) Priorizar os pregões eletrônicos, principalmente quando envolver recursos federais - (TCU. Ac 1700/2007-P e Decreto 5.504/2005);
- y) O responsável deve fazer reuniões de iniciação de contrato com o contratado;
- z) A Entidade deve dispor de controle (check-list/controle informatizado) dos prazos legais para publicação do extrato de contrato na imprensa oficial;
- aa) A Entidade deve criar listas de verificação para formalização da apresentação de garantia contratual;
- bb) Deve-se designar fiscais de contrato por portaria;
- cc) A nomeação de servidores para atuarem como **fiscais de contratos** e **atas** precisam ser por portaria para dar publicidade ao ato;
- dd) As Atas devem ter contratos celebrados, pois facilita a ação do Ente quando necessário, e facilita a fiscalização dos mesmos;

- ee) Os servidores designados fiscais de contratos devem ser acompanhados pelo Gestor de Contratos, para apresentarem periodicamente, além do relatório quadrimestral obrigatório, também os relatório e arquivos pessoais que provam a fiscalização efetiva dos mesmos;
- ff) Sempre que houver substituição de fiscal fazer rapidamente o apostilamento e comunicar o novo fiscal das suas obrigações;
- gg) O departamento juntamente com a assessoria jurídica deve criar um normativo para condução de processos administrativos de penalização de entes privados;
- hh) Ser mais criteriosos com relação à separação entre funções e atividades consideradas incompatíveis nas Contratações Públicas “segregação de funções”. Principalmente relacionado à CPL;
- ii) Criar o **Plano Anual de Capacitação** para os servidores do Departamento de Licitações, responsáveis pela atividade de gestão de Contratações Públicas. Aderir ao grupo NELCA e comunidade Enap mostrados na descrição sumária 33;
- jj) Reiteramos o pedido de publicação da **Instrução Normativa** proposta pela Unidade de Controle Interno sobre **fiscalização de contratos**, e juntamente com ela o **Manual do Fiscal de Contratos** que também está aguardando publicação;
- kk) Cuidar mais com os dizeres nos Editais de licitação, como por exemplo: toda a apresentação de documentos deve ser feita presencialmente. Neste caso deve-se dar oportunidade de apresentação por e-mail ou fax;
- ll) O fiscal de contratos e demais responsáveis devem verificar as prestações de contas antes de autorizarem os pagamentos, pois muitas vezes são prestações razas, superficiais, sem detalhes para comprovação: Por exemplo a omissão da marca do produto, quantidade, e até mesmo desvio de finalidade entre o bem entregue e o adjudicado;
- mm) Atentar para os casos em que precise de certificado ou diplomas de capacitação técnica, pois em alguns casos da amostragem não encontramos os mesmos nos processos auditados;
- nn) Melhorar e detalhar a descrição dos objetos licitados, pois em alguns casos encontrados nas amostragens, são muito amplos;
- oo) As solicitações das secretarias para obterem determinados serviços estão divergentes dos objetos licitados, é preciso ser mais pontual e seguir os objetos licitados para dar transparência aos serviços solicitados;
- pp) Observar antes de pagar: Alguns processos de pagamentos das amostragens, principalmente de engenharia, estão sem planilha de custos, o que não dá transparência dos custos para execução dos serviços para a administração pública;

- qq) Nas prestações de contas relacionadas a exames laboratoriais, é preciso mais detalhes, como por exemplo, o nome do paciente, data do exame e número de guia de autorização;
- rr) Nas amostragens de pagamentos de passagens terrestres e aéreas, também é necessário que se apresentem os dados dos passageiros nas prestações de contas, inclusive os agendamentos médicos e necessidade de acompanhantes. Caso as informações estejam nos processos de TFD, favor incluir nos processos de pagamentos;
- ss) Observar a execução dos Contratos, pois nas amostragens de entregas de materiais gráficos, nos processos de pagamentos não tem justificativas detalhadas da necessidade e **finalidade** dos materiais entregues;
- tt) **Reequilíbrio de preço de combustível:** Recomenda-se prever nos próximos editais com descrição do objeto “aquisição de combustíveis”, a referência de preço por litro do site da ANP - Agencia Nacional de Petróleo, restringindo a região mais próxima e município, sendo “Alta Floresta-MT”.

O presente relatório deverá ser enviado ao TCE-MT pelo Sistema Aplic (**Tabela Interna TIPO_DOCUMENTO_DIVERSO, código 105**) na carga de Junho/2017 com prazo final de **31/07/2017**.

Por fim esta Unidade de Controle Interno sugere ao Gestor Executivo requerer formalmente que o Secretário de Administração juntamente com o Diretor de departamento de licitações, que elaborem um **Plano de Ação**, que deverá ser enviado ao TCE-MT pelo sistema Aplic do mês em que for concluído, para o acompanhamento cronológico da execução das recomendações elencadas.

Para enviar o **Plano de Ação** através do Aplic ao TCE-MT:

- Tabela: Tipo_documento_diversos;

Códigos:

- 129 - encaminhamento do Plano de Ação;
- 130 - relatório de acompanhamento do Plano de Ação.

É o Relatório que se submete à consideração superior.

Paranaíta - MT, 28 de Julho de 2017.

Francis Régis Leon Miron

Controlador Interno

Prefeitura Municipal de Paranaíta - MT

Rosana Américo de Campos

Auxiliar de Controle Interno

Prefeitura Municipal de Paranaíta - MT