



**PROCESSO Nº : 16.802-5/2018**  
**ASSUNTO : LEVANTAMENTO**  
**ÓRGÃO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF**

## RAZÕES DO VOTO

As contratações públicas são imprescindíveis para o funcionamento das entidades públicas e envolvem elevada materialidade de gastos<sup>1</sup>.

Embora exista legislação para regulamentar os processos de contratações públicas, salvaguardando os princípios constitucionais, não são incomuns os casos de desvios e má aplicação de recursos públicos. Basta observar que quase trinta por cento do total das irregularidades detectadas pelo TCE-MT durante os julgamentos das Contas Anuais de Gestão do exercício de 2014 foram decorrentes de impropriedades relacionadas a contratos e licitações<sup>2</sup>.

A ausência ou insuficiência de metodologia adequada para pesquisa de preços e estimativas tem causado a aceitação, pelo Poder Público, de produtos e serviços com preços acima da faixa praticada no mercado, sobrepreço no processo licitatório e superfaturamento na contratação.

Além disso, a ausência de equipe técnica especializada e de padronização de editais, atas, contratos, *check-list*, demanda tempo e esforço maior dos servidores para a realização de licitações, aumenta a probabilidade da ocorrência de vícios, na elaboração dos editais, por exemplo, ensejando recursos e impugnações ao certame. Para evitar a repetição de erros, retrabalho, morosidade e conseqüente desperdício, seria

<sup>1</sup>Foi registrado no relatório técnico deste levantamento que, de acordo com o Processo nº 025.068/2013, que deu azo ao Acórdão TCU nº2622/2015 – Plenário, as contratações públicas são responsáveis por 10% a 15% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Além disso, conforme Acórdão TCU nº 2.622/2015 – P, pesquisa realizada com 369 organizações da Administração Pública Federal demonstrou que caso cessassem as contratações, praticamente metade das organizações pesquisadas deixaria de funcionar imediatamente.

<sup>2</sup>Dados divulgados no site deste Tribunal, segundo consta às fls. 09 do relatório técnico deste processo (Doc. Digital n.º 76571/2018).





interessante concentrar os esforços da realização de licitações de objetos correlatos em equipe especializada.

O exame inadequado dos documentos de habilitação e das propostas de preços dos licitantes decorre, em grande parte, da ausência de designação de equipe técnica para dar apoio à Comissão Permanente de Licitação ou pregoeiro nas licitações de objetos mais complexos, como obras, tecnologia da informação, medicamentos entre outros, gerando impugnações, atrasos e contratações ineficientes (pela demora ou onerosidade excessiva) e/ou ineficazes (que não atendem a real demanda social).

Outro risco muito presente é o conluio entre empresas para fraudar a licitação ou a adoção de práticas anticompetitivas pelos licitantes, que frustram o objetivo principal do processo: a obtenção da proposta mais vantajosa<sup>3</sup>. Diante desse quadro, é imprescindível que haja a implementação de rotinas de verificação dos elementos que geralmente comprometem o caráter competitivo do certame e capacitação dos servidores para evitar esses casos.

Portanto, os controles internos relativos à contratações públicas são inevitáveis para uma boa gestão de recursos públicos.

O principal objetivo do levantamento foi, justamente, verificar se esses controles existem nos municípios, são adequados, estão sendo aplicados e são capazes de reduzir efetivamente os riscos, identificando as oportunidades de melhoria para contribuir com o alcance dos objetivos da atividade avaliada.

No intuito de buscar alternativas para mitigar riscos afetos aos procedimentos licitatórios e contratuais e fortalecer as instâncias de controles municipais, este Tribunal desenvolveu o programa Aprimora, fornecendo capacitação aos controladores internos municipais e propondo avaliações a serem realizadas nos

<sup>3</sup> De acordo com o artigo 3º da Lei n.º 8.666/93: "Art.3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos."





municípios para identificação dos principais riscos e das alternativas para mitigá-los, para subsidiar emissão de relatório com as sugestões de rotinas e procedimentos a serem implantados ou aprimorados nos controles internos pelos gestores públicos.

O trabalho foi realizado em quatro etapas. A primeira consistiu no desenvolvimento da metodologia para avaliar os controles internos municipais relativos às atividades de licitações e contratações públicas. Na sequência, foram realizadas as capacitações dos professores multiplicadores e dos controladores internos dos municípios, responsáveis pela execução dos testes de auditoria nos municípios e envio do resultado ao TCE-MT (2ª e 3ª etapa).

Por último, na quarta etapa, foi realizada uma avaliação qualitativa, comparando as evidências encontradas com o que foi justificado pelos controladores internos e, finalmente, a consolidação e divulgação dos resultados pelo TCE-MT numa plataforma de *Business Intelligence (BI)* que expõe os resultados, inclusive com gráficos, ranking do nível de maturidade dos controles nas atividades relacionadas às contratações públicas, e o detalhamento dos informes por município avaliado.

Mediante consultas bibliográficas, análise da legislação, doutrina e jurisprudência, entrevistas e experiência profissional, foi elaborada a Matriz de Riscos e Controles – MRC, que estabelece as melhores práticas de controles para mitigar os riscos, tendo em vista o princípio da racionalidade administrativa, simplificação de processos e a lógica de custo/benefício. A MRC de aquisições e contratações públicas. A MRC foi aprovada pela Resolução Normativa nº 28/2017.

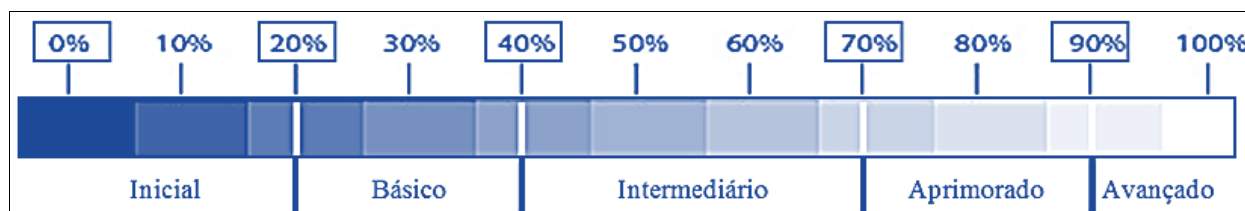
Além de outros procedimentos de auditoria, como *checklist* de análise documental e extrato de entrevistas, também foi elaborado o Questionário de Avaliação de Controles Internos – QACI, a ser respondido pelos controladores internos de cada município, que atribuíram para uma nota, de zero a três, para cada item de controle interno avaliado e, ao final, realizam a somatória.





A proporção entre o total das notas atribuídas e a máxima somatória possível, corresponde ao nível de maturidade dos controles internos. Essa foi a metodologia do cálculo. Os resultados são apresentados em porcentagem.

Adotou-se a classificação proposta pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 568/2014–Plenário para os níveis de controle, mediante a qual é denominado “inicial” o controle que se limita a 20%, é considerado “básico” entre 20% e 40%, “intermediário” de 40% a 60%, “aprimorado” de 70% a 90% e “avançado” quando supera 90% do praticável ou esperado, conforme figura a seguir:



De acordo com a escala de eficácia estabelecida, cada nota corresponde a uma situação encontrada, nestes moldes:

Nota	Eficácia	Situação encontrada
0	Inexistente	Ausência completa do controle
1	Fraco	Informal; sem disseminação; sem aplicação; quase sempre falha
2	Mediano	Formalizado, conhecido, aplicado, funciona; pode ser aprimorado
3	Forte	Sem falhas detectadas; pode ser enquadrado num nível de “melhor prática”

Foram verificados 34 quesitos de controles internos em atividades administrativas relacionadas às contratações públicas. Se analisados sob uma ótica





gerencial, identifica-se três fases principais no processo de contratações públicas: planejamento da contratação, seleção de fornecedores e gestão contratual<sup>4</sup>.

O planejamento da contratação faz referência à fase interna, que se inicia com a verificação da demanda, compreende pesquisa de preços de mercado e elaboração de termo de referência. A esse respeito, destacam-se os seguintes resultados:

- Em mais de 60% dos municípios as demandas não são oficializadas pelo beneficiário da contratação mediante documento, de modo formal e padronizado;
- Em 44% dos municípios não existe um departamento formalmente responsável pela realização das atividades relacionadas a contratações públicas (licitação e contratos) no Órgão ou Entidade Pública;
- 99 municípios não elaboram nenhum Plano Anual de Aquisições e em 22 ele é informal, sem disseminação, sem aplicação efetiva ou sempre quase falha. Somados, esses municípios representam 98,4% dos avaliados;
- Em 52,8% dos municípios a execução das principais atividades para a realização de licitações, dispensa e inexigibilidade, não está sequer apoiada em políticas e procedimentos formalizados, conhecidos ou adotados na prática;
- 20,3% dos municípios não possuem registro cadastral de fornecedores e em outros 52% é informal, sem aplicação efetiva ou quase sempre falha;
- 92,7% dos municípios avaliados não possuem padronização formal das especificações dos bens e serviços mais comuns;

<sup>4</sup> Interessante notar que tal divisão coincide com a mencionada pela Instrução Normativa n.º 05/2017 MPOG, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, mas tem sido adotada por inúmeras outras organizações públicas como referência de boas práticas, porque seu conteúdo reflete os entendimentos do TCU em matéria de planejamento, gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços.





- 68,3% não dispõe de modelos padronizados de termos de referência em seus procedimentos de contratações, tornando-os ineficientes, distanciando a gestão municipal do alcance de seus objetivos institucionais;
- 70,7% dos municípios não normatizou os métodos para realização de estimativas de quantidades de bens e serviços prévia a realização das licitações, dispensas e inexigibilidade, de modo algum;
- Em 72,4% dos municípios o controle manual ou eletrônico das informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira é ausente, informal ou sempre falha;
- 43,9% ainda não normatizou, de nenhum modo, os critérios para realização de pesquisa de preços prévia a realização das licitações, dispensas e inexigibilidade;
- 64,2% dos municípios não adotam editais-padrão em suas licitações ou a utilização é informal, sem disseminação, ou quase sempre falha;
- 40,7% dos municípios não dispõe de nenhum controle (*check-list* / controle informatizado) dos prazos legais para publicação avisos de editais nos meios legais e outros 46,3% o fazem de modo informal, falho ou inefetivo;
- 69,1% dos municípios não adota nenhuma Política de Aquisição (Compras, compras conjuntas, estoque e sustentabilidade, por exemplo).
- Em 69,9% dos municípios, a assessoria jurídica emite parecer formal nas minutas dos editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes, dentre eles, 32,5% consideram-no suficiente para mitigar os riscos em todos os aspectos relevantes, podendo ser enquadrado num nível de “melhor prática”, sendo esse, portanto, o item que, em geral, recebeu as melhores notas dentre os que se referem à fase de planejamento;





Importante considerar que a incapacidade de produzir um documento de oficialização de demanda pode redundar em uma demanda mal aferida, conseqüente desabastecimento ou excesso de estoque e desperdício de recursos.

Ademais, a padronização é fundamental para o processo de planejamento e racionalização administrativa. A falta de itens padronizados dificulta, por exemplo, a aferição de preços de mercado, uma vez que se torna difícil a comparação de itens sem a definição de um padrão de características. Imprescindível, portanto, que exista um Plano Anual de Aquisições que envolva, no mínimo, a compra de itens de consumo ordinário de uma organização pública.

Os controles do segmento denominado “seleção dos fornecedores” englobam os procedimentos realizados na fase externa, momento em que se afere a qualificação técnica e econômico-financeira dos licitantes, sua regularidade fiscal e habilitação jurídica, diante das exigências do art. 47 da Lei 8.666/93, além de observar os ritos processuais exigidos pelas normas específicas afetas às contratações públicas. A respeito dessa fase, destacam-se os seguintes dados levantados:

- A maioria dos municípios foi classificado com nota máxima no que se refere à designação formal dos atores da fase de externa da licitação (Comissão de Licitação, pregoeiro, equipe de apoio etc.);
- Por outro lado, 98,3% deles não adota rotinas para prevenção de fraudes e conluíus ou o controle é informal, sem disseminação, de aplicação não efetiva, ou sempre quase falha;
- 37,4% dos municípios não realiza consultas durante o certame para verificar eventuais registros de penalidades que impedem as empresas de licitar e contratar e outros 54, 5% o fazem de modo informal ou falho;
- 44,7% não designa 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) e outros 46,3% o fazem de modo informal ou falho;

- 48,8% não dispõe de controle de prazos das fases do processo licitatório e outros 46,3% o fazem de modo falho ou informal.

Para avaliação da gestão contratual, observaram-se os procedimentos e rotinas de controle que envolvem a acompanhamento da execução do que foi contratado pela Administração, seja por meio de contrato administrativo formal ou por ata de registro de preços. A esse respeito, destacam-se os seguintes resultados obtidos para os seguintes questionamentos:

- A Entidade dispõe de plataforma eletrônica (Sistema) para realizar os processos licitatórios? 57,7% respondeu com nota 0 ou 1;
- A Entidade realiza reunião de iniciação do contrato com o contratado? 63,4% respondeu com a nota 0;
- A Entidade dispõe de listas de verificação para formalização da apresentação de garantia contratual? 72,4% respondeu com nota 0;
- Apenas 4,1% não designa os atores que devem atuar na fase de fiscalização do contrato, outros 75,6% atribuíram, a esse item, as duas melhores notas dentre as quatro possíveis.
- Por outro lado, questionados se os servidores designados atuam na fiscalização do contrato, 67,5% responderam com nota 0 ou 1;
- A Entidade dispõe de lista de verificação (*checklist*) com a finalidade de verificar a conformidade das alterações contratuais (Termo Aditivo/Apostilamento) com as formalidades legais? 87% responderam com nota 0 ou 1;



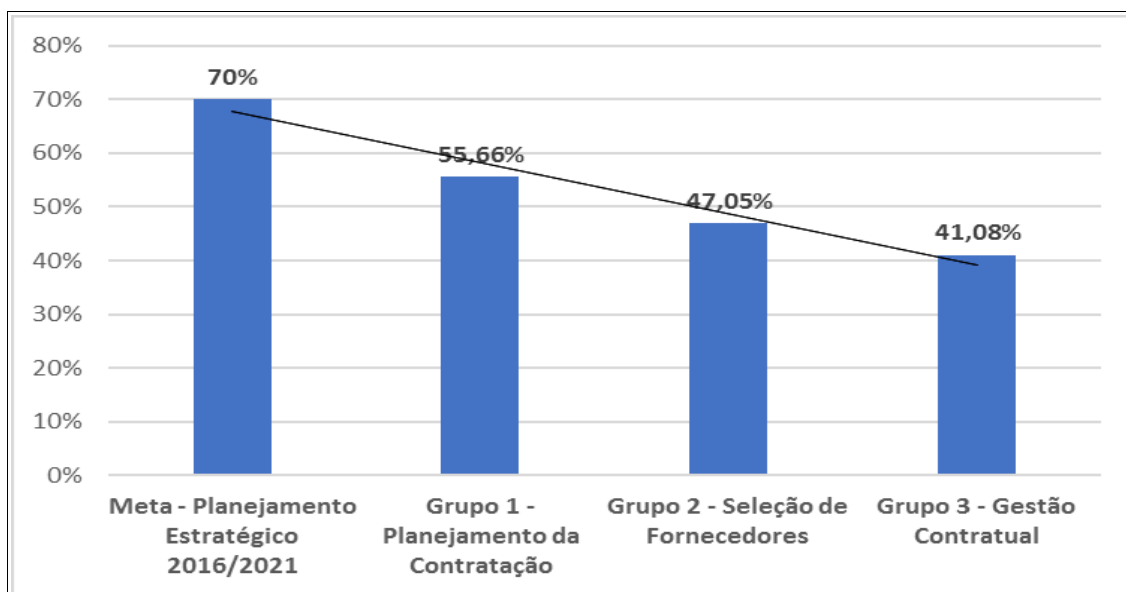


- Praticamente 50% dos municípios avaliados não possuem nenhum Manual de Fiscalização de Contratos na Entidade;
- Existe controle (manual ou eletrônico) da ata de registro de preços? 68,3% responderam com nota 0 ou 1;
- 71,5% respondeu que não foram elaboradas, de nenhum modo, listas de verificação para os aceites do objeto (nota 0);
- 73,2%, que a entidade não dispõe de normativo algum para condução de processos administrativos de penalização de entes privados;
- A Entidade consulta as condições de regularidade antes de cada pagamento a ser efetuado para a contratada? 72,4% respondeu com 0 ou 1;
- A Entidade dispõe de separação entre funções e atividades consideradas incompatíveis nas Contratações Públicas? 87,8% respondeu com 0 ou 1;
- Em 70,7% não existe nenhum Plano Anual de Capacitação contemplando os servidores responsáveis pela atividade de gestão de Contratações Públicas (nota 0).

Dessa maneira, constata-se que mais da metade dos municípios avaliados tem deficiência na designação de seus fiscais, além de não dispor de manuais para orientá-los nos procedimentos de fiscalização da execução dos objetos contratados, denotando que a fiscalização da execução das contratações públicas ainda é incipiente.

Os resultados foram consolidados nesses três grandes segmentos por questões didáticas, e gerenciais, para permitir constatar em que fase os riscos estão sendo menos mitigados. Nos controles relativos à fase de Planejamento da Contratação, o nível médio de maturidade alcançado pelo municípios mato-grossenses foi de 55,66%. Na fase de Seleção de Fornecedores, alcançou-se 47,05% e quanto à Gestão Contratual, a maturidade é de apenas a 41,08%. Vejamos:



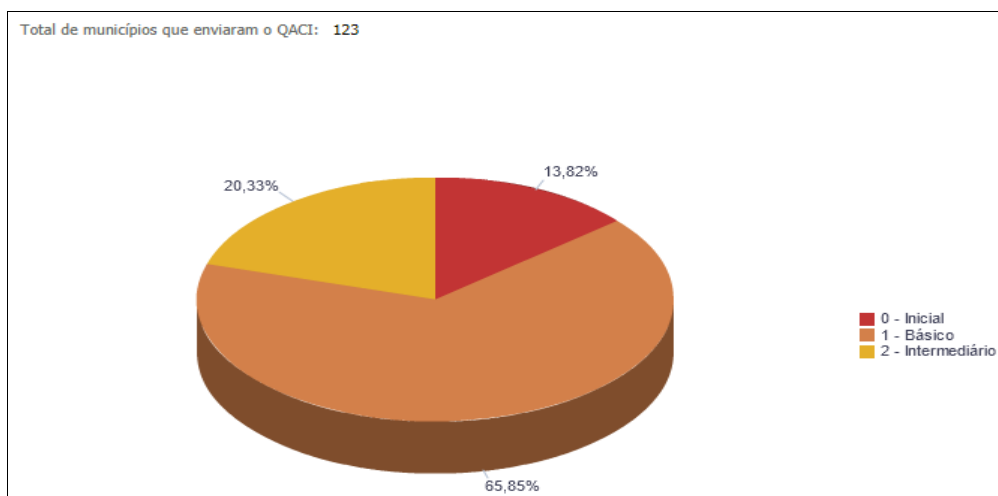


Uma das metas do Planejamento Estratégico TCE/MT 2016-2021 é garantir que 100% dos fiscalizados atendam a, no mínimo, 70% dos requisitos de maturidade do sistema de controle interno em nível de entidade e em, pelo menos, 5 atividades relevantes, até dezembro de 2021. Contudo, por enquanto, em nenhuma das fases supramencionadas, o controle interno alcançou nível de maturidade “aprimorado”.

Foram avaliados 123 dos 141 municípios mato-grossenses, ou seja, apenas 18 municípios do Estado não realizaram as avaliações propostas pelo Tribunal, ou não encaminharam os resultados obtidos.

Dentre os municípios avaliados, 13,83% apresentaram nível de maturidade inicial, 65,85% controle classificado como básico e apenas 20,33% alcançou a classificação de controle intermediário, ou seja, nenhum dos municípios mato-grossenses avaliados detém controles em nível de maturidade aprimorado, conforme gráfico reproduzido a seguir:





Como se nota, os municípios em geral não dispõem de controles capazes de mitigar os riscos decorrentes de atividades associadas às contratações públicas, necessitando, por conseguinte, de aprimoramento em suas rotinas e procedimentos afetos às atividades relacionadas às contratações públicas.

Há, portanto, uma necessidade imediata dos municípios avaliados implantarem controles capazes de mitigar os riscos que impactam negativamente os objetivos das atividades de contratações públicas.

A obrigatoriedade da implantação e do funcionamento dos sistemas de controle interno na Administração Pública, decorrente dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, do artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000, dos artigos 76 a 80 da Lei nº 4.320/1964 e dos artigos 7º a 10 da Lei Complementar nº 269/2007.

Ante o exposto, diante do contexto evidenciado pelos resultados obtidos com o presente Levantamento, **ACOLHO** o Parecer nº 1.866/2018 do Ministério Público de Contas e as sugestões da Consultoria Técnica e, com fundamento nos artigos 29, inciso XXV, 148, §§ 2º e 7º da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT) e nos dispositivos da Resolução Normativa nº 28/2017, **VOTO** no sentido de:





I) submeter a apreciação do presente Levantamento ao Tribunal Pleno, nos termos do artigo 148, §7º, do Regimento Interno;

II) **determinar**, com fundamento no artigo 22, §2º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), aos gestores e aos controladores internos dos Municípios de Acorizal, Alto Boa Vista, Alto Paraguai, Alto Taquari, Barão de Melgaço, Campos de Júlio, Chapada dos Guimarães, Guarantã do Norte, Ipiranga do Norte, Juscimeira, Nova Xavantina, Novo Santo Antônio, Poconé, Querência, Reserva do Cabaçal, Rosário Oeste, Sorriso e Tesouro, os quais não participaram da avaliação ou não encaminharam seus resultados, o que se segue:

a) **aos gestores**: que garantam imediatamente os meios logísticos necessários aos controladores internos para realizarem a avaliação, nos termos da Resolução Normativa nº 28/2017, a contar da data da decisão do Tribunal Pleno, sob pena de multa por descumprimento de determinação deste Tribunal de Contas;

b) **aos controladores internos**: que realizem a avaliação, remetendo-a a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data da decisão do Tribunal Pleno, sob pena de multa por descumprimento da Resolução Normativa nº 28/2017;

III) **determinar**, com fundamento no art. 5º da Resolução Normativa nº 28/2017, aos gestores e aos controladores internos de todos os municípios do Estado de Mato Grosso o que se segue:

a) **aos gestores**: que elaborem Plano de Ação, visando implementar e/ou aperfeiçoar os controles constantes da Matriz de Riscos e Controles - MRC aprovada por meio da Resolução Normativa nº 28/2017, devendo estes controles ser implantados de forma adequada e efetiva, no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, a contar da data da decisão do Tribunal Pleno;

b) **aos controladores internos**: que monitorem a execução das ações contidas no Plano de Ação e a efetiva implantação dos controles constantes na Matriz de Riscos e Controles - MRC aprovada pela Resolução Normativa nº 28/2017 e relatem, em





**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Guilherme Antonio Maluf

Telefone: (65) 3613-7546 / 7577 / 7540 / 7542 / 7543

e-mail: gab.guilhermemaluf@tce.mt.gov.br

relatórios específicos, que deverão ser encaminhados por meio do Sistema Aplic juntamente com os pareceres periódicos da Unidade de Controle Interno, observando o prazo final disposto no item anterior;

**IV) determinar** à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCE/MT que insira, no Plano Anual de Fiscalização – 2018/2019, a fiscalização das ações de implementação e/ou aperfeiçoamento dos controles internos administrativos atinentes às contratações públicas nos municípios mato-grossenses.

Tribunal de Contas, 7 de junho de 2019.

(assinatura digital<sup>5</sup>)

**CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF**

Relator

<sup>5</sup> Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n° 11.419/2006.

