



Processo nº: 27.542-5/2017

Principal: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

Assunto: 1º RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

CNPJ: 15.024.128/0001-62

Relator: CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS AZEVEDO COSTA PEREIRA

Número OS: 011637/2018

Equipe Técnica: Andréa Christian Mazeto – Auditor Público Externo
Zeimar Maia de Arruda – Técnico de Controle Público Externo

I - INTRODUÇÃO

Senhor Supervisor:

Retorna o presente processo por determinação do Relator dos autos Exmo. Conselheiro Interino Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira, para análise de Manifestação apresentada pelo Exmo. Presidente desta Corte de Contas, Conselheiro Domingos Neto, acerca do 1º Relatório de Levantamento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, realizado pela Secretaria de Controle Externo da 3ª Relatoria, no período de 14/09/2017 a 17/11/2017, com o objetivo de identificar os “contratos e outros instrumentos que envolvem a terceirização de serviços/mão-de-obra e do panorama geral do quadro de servidores efetivos, comissionados e terceirizados”, com a identificação de riscos e apresentação de propostas de encaminhamento de futuras fiscalizações, com base no artigo 148, inciso II da Resolução Normativa nº 14/2007.

Antes, porém, é mister fazer algumas considerações.



O presente processo foi instaurado a fim de ser realizado levantamento sobre o escopo acima já descrito. Esse instituto processual foi inserido nas normativas que regem este Tribunal em 2016, através da Resolução Normativa nº 05/2016, complementados pelas Resoluções nº 15/2016 e 09/2017. Trata-se de um dos instrumentos de fiscalização contidos no artigo 148 do Regimento Interno:

Art. 148. O Tribunal no exercício de suas atribuições, poderá realizar fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, mediante os seguintes instrumentos:

I. Auditorias;

II. Levantamentos;

III. Inspeções;

IV. Acompanhamentos;

V. Monitoramentos.

(...)

§2º. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I. Conhecer o funcionamento e a organização dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes Estaduais e Municipais, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam



jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II. Identificar objetos e instrumentos de fiscalização;

III. Avaliar a viabilidade de realização de fiscalizações;

IV. Promover diagnósticos com a finalidade de identificar fragilidades, determinar a adoção de medidas corretivas e/ou propor melhorias na unidade gestora fiscalizada.

(...)

§7º. Os relatórios técnicos de levantamento poderão conter proposta de determinações ou recomendações para implementação ou aprimoramento dos controles internos, das ações governamentais ou das práticas de gestão da organização fiscalizada, sendo submetidos, neste caso, à deliberação do Tribunal Pleno, ou das Câmaras, nos termos deste Regimento.

Assim, o Levantamento é um instrumento de fiscalização utilizado para promover diagnósticos e sugerir ou determinar melhorias ao fiscalizado (meramente instrumental). Como explicitado no próprio Relatório de Levantamento pela equipe técnica responsável: *“Não é objetivo deste trabalho, portanto, trazer detalhamentos de fatos, com a identificação precisa de uma situação irregular encontrada nem efetuar a responsabilização dos gestores.”*

O leitor não encontrará neste documento os elementos típicos de uma responsabilização nos processos dos Tribunais de Contas (ação ou omissão,



nexo de causalidade e o dano). A finalidade precípua deste trabalho, repita-se, está de acordo com a previsão regimental do TCE/MT, com a finalidade de identificar fragilidades e, a partir delas, verificar qual instrumento de fiscalização será aplicado no fiscalizado.

Em palavras mais simples, trata-se de uma visão geral, uma espécie de “raio x”, detectando pontos sensíveis que demandam, por sua relevância, materialidade, risco, dentre outros fatores, um aprofundamento maior – o que ocorrerá a partir de outros instrumentos, como a auditoria, a inspeção e o acompanhamento. (...)

(...) Cumpre esclarecer, pois, que o resultado do presente levantamento não tem como conclusão, em suas propostas de encaminhamento, o estabelecimento de multa, glosa ou ressarcimento ao erário. Isso, ratifica-se, dar-se-á nos possíveis processos de auditoria e instrumentos sugeridos a partir das análises aqui contidas. “ (grifo nosso)

Disso depreende-se que nessa fase de levantamento, não existe apontamento/classificação de irregularidades, até pelo caráter superficial do trabalho, visto que não se trata de auditoria de atos, contratos e fatos administrativos. Logo, se não há irregularidade, também não há responsabilização. O que existe é um direcionamento para futuras fiscalizações ou não. Seguindo a lógica do raciocínio, se não há responsabilização, não há que se falar em Manifestação da Defesa. Isto perderia o foco do instituto do levantamento, que ao invés de dar maior celeridade processual, acabaria por prorrogar mais ainda a auditoria de fato, que é o objetivo. O atual levantamento foi realizado em 62 (sessenta e dois dias), ainda assim com limitações de tempo e de prestação das informações pelos Órgãos internos deste Tribunal como descrito no item 4 do Relatório de Levantamento, já a “Manifestação sobre os riscos detectados e as propostas de encaminhamento sugeridas” foi realizada em 135 (cento e trinta cinco dias), conforme decisões do Relator, Decisão de



Notificação (doc nº 23811/2018 – 30 dias), Decisão de Renovação de prazo (doc nº 64503/2018 – 60 dias) e Decisão de Deferimento de Prorrogação de Prazo (doc. nº 106494 – 45 dias), ou sejam, existe um lapso de 1 (um) ano entre o protocolo do levantamento (setembro de 2017) e a análise desta manifestação (setembro de 2018). Entende-se que este Tribunal deva regulamentar esses novos instrumentos de fiscalização que surgiram a partir de 2016 (levantamentos, monitoramentos), afim de criar padrões e fluxogramas dos novos tipos de processo. Pelas razões retromencionadas esta equipe não fará análise item a item da “defesa” apresentada pelo gestor, visto que não existe ainda irregularidade a ser debatida ou questionada.

Insta ressaltar ainda que, com o projeto de reestruturação da área técnica aprovado pelo Colegiado de Membros em 26/06/2018, cujo objetivo consiste em desvincular as unidades de instrução das relatorias e especializar as unidades por temas de fiscalização, tal processo ficou sob a instrução desta Especializada denominada Secretaria de Controle Externo de Administração Estadual, sendo assim, a equipe de técnicos que elaborou o relatório preliminar do Levantamento não é a mesma que ora instrui este processo.

O que se pretende neste documento é fazer uma instrução ao Relator para tomada de Decisão a respeito do direcionamento a ser dado após o Levantamento, levando em consideração que, na Manifestação do atual Presidente do Tribunal, foi refutado os pedidos de auditoria em todos os contratos (6/2015 e 32/2016) e em todos os convênios (01/2014, 03/2014 e 01/2017) propostos no relatório de levantamento, além de ter sido refutado também a firmação do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), visto que nessa fase de levantamento não há ato ou negócio jurídico impugnado (artigo 238-A do Regimento Interno TCE-MT), pelas razões expostas naquela peça processual.



II - ANÁLISE

Antes, porém, é necessário relembrar a proposta de encaminhamento relatada no item 8 – Conclusão - do Relatório de Levantamento:

Item 6: celebração de termo de ajustamento de gestão, com prazos, para gradativamente:

i. priorizar a área fim, com o aumento de servidores efetivos lotados nas SECEX, que atualmente é de apenas 203.

ii. adaptar o quadro de colaboradores totais (servidores efetivos, comissionados e terceirizados) para que, na composição da instituição, prevaleça um número maior de servidores efetivos em relação a terceirizados (atualmente há 423 terceirizados, 382 efetivos e 194 comissionados).

iii. regulamentar a ocupação de cargos comissionados (funções comissionadas) para que, em sua maioria, sejam providos por servidores efetivos (vide exemplo do TCU). Atualmente apenas 24,22% dos cargos e funções comissionadas são preenchidos por efetivos.

iv. realizar concurso público devido às 97 aposentadorias vindouras.

v. realizar concurso público com a criação de cargos permanentes da área fim (gabinetes) ou ampliação do quadro de auditores e técnicos para ocupá-los (vide exemplo do TCU).

vi. regulamentar a composição de áreas estratégicas, como a TI, para que sejam ocupadas por servidores efetivos, com plano de capacitação constante, devido às peculiaridades da revolução tecnológica.

Itens 7.1, 7.2 e 7.6: propõe-se a **realização de auditorias** nos convênios n.º 01/2014, 03/2014 e 01/2017, que totalizam R\$ 237.846.622,64 em despesas.

Itens 7.3: propõe-se a **realização de auditoria** no Contrato n.º 06/2015, cujo valor é R\$ 15.725.000,00, devido às vulnerabilidades expostas no item 7.3 deste levantamento.

Item 7.5: propõe-se que seja reavaliada a pertinência da continuidade do objeto do Contrato n.º 32/2016, com R\$ 2.641.800,00 contratado.

Item 3.1: propõe-se a inclusão no Plano Anual de Atividades e no Plano Anual de Fiscalização de outros levantamentos específicos em TI, Pessoal, Fundecontas e Ministério Público de Contas, conforme disponibilidade da força de trabalho.

Assim, considerando a proposta de encaminhamento prescrita no Levantamento, bem como a manifestação apresentada pelo Presidente desta Corte de Contas, o *modus operandi* pode ser designado de várias maneiras, ou seja, não existe apenas um tipo ou um modo de ação a ser seguido. E, aqui, apresenta-se sugestões para a tomada de decisão pelo Juiz do processo:

1º) O Tribunal encontra-se numa situação atípica. Controle externo e interno confundem-se no Tribunal de Contas. Não há que se falar em controle externo no Tribunal de Contas, visto que não existe um órgão externo (de fora) que atue na fiscalização do Tribunal de Contas, mas sim, é o próprio Tribunal que se fiscaliza. O controle exercido, portanto, é o controle interno. Os auditores internos são os mesmos que atuam nas auditorias externas, isto é, pertencem ao mesmo quadro de cargos e salários. Há que se ressaltar que neste Tribunal existe um Sistema de Controle Interno bem estruturado, com normativas que regulamentam toda a atuação desse Sistema (vide Resolução Normativa nº 13/2018) e uma unidade responsável pelo Sistema que é a Secretaria do

Sistema de Controle Interno, que se reporta diretamente à Presidência, para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança para que os princípios da Administração Pública sejam obedecidos, através de apresentações de Orientação, Recomendação e Nota Técnica, Parecer, Representação, emissão de Relatório de Acompanhamento, Relatório de Auditoria Interna periódicos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, razoabilidade e eficiência dos recursos públicos, além de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e efetividade, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. No Sistema de Controle Interno estão previstos os mesmos instrumentos de fiscalização utilizados para o controle externo, ou seja: auditoria, levantamento, inspeção, acompanhamento, monitoramento e avaliação. No acompanhamento, conforme parágrafo único do artigo 14 da Resolução Normativa nº 13/2018, estão previstas as seguintes análises:

I – editais de licitação;

II – procedimentos licitatórios;

III – Processos de dispensa e inexigibilidades de licitação;

IV – integridade e conformidade dos dados registrados no Sistema Fiplan;

V – limite de gastos com pessoal;

VI – cumprimento dos requisitos legais de transparência no TCE-MT;

VII – contratos e aditivos;

VIII – execução de contratos administrativos, termos de parceria, contratos de



gestão e instrumentos congêneres;

IX – prestações de contas de adiantamentos;

X – editais de concurso público;

XI – execução orçamentária e financeira da receita e despesa pública,

XII – processos de aposentadoria e pensões concedidas aos servidores do TCE-MT

O artigo 4º da Resolução Normativa nº 13/2018 assim prescreve:

“Art. 4º Os objetivos do Sistema de Controle Interno - SCI são:

I - dar suporte à missão, à continuidade e à sustentabilidade institucional pela garantia razoável de atingimento dos objetivos estratégicos do órgão;

II - assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade operacional mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;

III - assegurar que as informações produzidas sejam íntegras e confiáveis à tomada de decisões, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas;

IV - assegurar a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas e planos estratégicos;

V - salvaguardar e proteger bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

E, ainda, o Artigo 7º:



“Art. 7º Compete à Unidade de Controle Interno do TCE-MT, entre outras:

I - avaliar a legalidade, a legitimidade e os resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial das unidades que compõem a estrutura do TCE-MT;

II - avaliar o cumprimento e a execução das metas previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual;

III - apoiar o Controle Externo;

IV - representar ao Presidente do TCE-MT sobre irregularidades e legalidades;

VI - assessorar a Presidência;

VII - realizar auditorias internas, inclusive de avaliação do controle interno e de avaliação da política de gerenciamento de riscos;

VIII - avaliar as providências adotadas diante de danos causados ao Erário;

IX - acompanhar os limites constitucionais e legais;

X - propor a normatização, sistematização e padronização de procedimentos de controle pelas unidades do Tribunal;

XI - avaliar a observância, pelas unidades componentes do sistema, dos



procedimentos, normas e regras estabelecidas pela legislação pertinente;

XII - examinar e emitir parecer conclusivo sobre as Contas Anuais de Gestão do TCE-MT;

XIII - emitir parecer sobre o Relatório de Gestão Fiscal do TCE-MT;

XIV - revisar e emitir parecer acerca de processos de Tomadas de Contas Especiais;

XV - orientar a gestão para o aprimoramento do Sistema de Controle Interno quanto a aplicação da legislação e a definição das rotinas internas e procedimentos de controle;

XVI - avaliar e propor melhorias dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança;

XVII - monitorar o cumprimento das recomendações e determinações exaradas pelo Presidente em decorrência de recomendações da Secretaria do Sistema de Controle Interno;

XVIII - zelar pela qualidade e pela independência do Sistema de Controle Interno;

XIX - elaborar e manter atualizados o Manual de Normas e Processos que descrevem os fluxos dos processos da Unidade de Controle Interno;

XX - definir indicadores de desempenho para os processos da Unidade de Controle Interno;



XXI - elaborar e propor o Plano Anual de Atividades da Secretaria do Sistema de Controle Interno – PAACI para o exercício seguinte;

XXII - elaborar o Relatório Anual de Atividades da Secretaria do Sistema de Controle Interno.

Assim, entende-se que a análise da execução dos contratos e convênios suscitados no Levantamento deva ser submetido ao Controle Interno deste Tribunal, s.m.j., para que não haja uma duplicidade de informações. Além disso, o Sistema de Controle Interno encontra-se melhor aparelhado que o Controle Externo das Secexs, pois o mesmo auditor que fiscaliza na Secex o órgão Tribunal de Contas, também é o responsável por outros jurisdicionados, enquanto que no Controle Interno os auditores ficam de forma **exclusiva** auditando o Tribunal de Contas. Ressalta-se que o Contrato nº 06/2015, citado no Relatório de Levantamento, já foi objeto de análise pelo Sistema de Controle Interno deste Tribunal, com emissão de relatório conclusivo.

2º) Nomear Comissão de Sindicância, nos moldes da Portaria nº 2/2017, instituída para apuração dos fatos contidos na Operação denominada Convescote, do Grupo de Atuação Especial contra o Crime Organizado no Estado de Mato Grosso – GAECO, cujo objeto é o Convênio nº 01/2014 (houve proposta de realização de auditoria nesse Convênio no Relatório de Levantamento) e também a Comissão Especial que apurou fatos posteriormente tratados na Operação Malebolge da Polícia Federal. Dessa forma a atuação seria através da Corregedoria-Geral que é a unidade responsável pela apuração de condutas funcionais praticadas por servidores e/ou membros desta Corte de Contas no exercício de atividade administrativa. Neste caso, indica-se a abertura de Comissões somente naqueles Convênios e Contratos que ainda não foram abertas as Sindicâncias;



3º) Abertura de Tomada de Contas Especial ou Representação Interna, sobre contrato e convênios específicos que não estejam sendo investigados por Comissão de Sindicância ou pelo Controle Interno. Neste caso, ainda há que se analisar qual seria a Secex competente, com base no Anexo Único da Resolução Normativa nº 7/2018, pois apesar de tratar-se de um órgão Estadual, o levantamento, realizado antes da reestruturação da área técnica do Tribunal de Contas, envolvem assuntos relacionados a Pessoal (Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal), bem como a Contratos e Termos de Parceria (Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas). Esta opção entende-se ser a mais inadequada, inviabilizando as atividades das secretarias de controle externo e descaracterizando a essência do processo de Levantamento. Seria mais produtivo utilizar as informações obtidas no Levantamento para formação de um banco de dados e assim, utilizá-las de forma mais oportuna e eficaz, dentro de um planejamento das ações de fiscalização das Secretarias de Controle Externo.

4º) Inclusão no PAF – Plano Anual de Fiscalização e no PAT – Plano Anual de Atividades de controle externo, contemplando o acompanhamento simultâneo e a verificação nas contas de gestão, dos contratos e convênio que apresentaram risco, subsidiando futuras fiscalizações. Assim, se reafirma que não há necessidade de autuação imediata, podendo os dados do Levantamento serem utilizados com o objetivo de auxiliar na formação de um banco de dados, ou seja, na constituição de uma reserva de informações para atuações oportunas e convenientes.

III - CONCLUSÃO

Assim, apesar da indicação de 4 (quatro) *modus operandi*, esta equipe entende que o mais adequado seria o acompanhamento pela Secretaria



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

DE ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL

Telefones: (65) 3613-2999 / 3324-4315

e-mail: secex-estadual@tce.mt.gov.br

do Sistema de Controle Interno deste Tribunal, que tem a sua competência bem definida no artigo 7º da Resolução Normativa nº 7/2018, bem como as prerrogativas delineadas pelo artigo 9º da mesma Resolução, fazendo incluir as auditorias no seu PAACI – Plano Anual de Atividades da Secretaria do Sistema de Controle Interno. No entanto, frisa-se mais uma vez, que não há necessidade de autuação imediata, pois o resultado do Levantamento pode ser utilizado para compor um banco de dados, ou seja, constituir uma reserva de informações para atuações oportunas em outros instrumentos de fiscalização,

É a instrução que se submete à apreciação superior.

**Secretaria de Controle Externo de Administração Estadual do
Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 18 de setembro
de 2018.**

ANDRÉA CHRISTIAN MAZETO

AUDITOR PÚBLICO EXTERNO

ZEIMAR MAIA DE ARRUDA

TÉCNICO DE CONTROLE PÚBLICO EXTERNO