



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO

PREFEITURA MUNICIPAL DE
VÁRZEA GRANDE
amar • cuidar • acreditar

Relatório Técnico de Auditoria do Controle Interno

Avaliação dos Controle Internos no âmbito das Contratações Públicas

VÁRZEA GRANDE – MT

2017

Relatório Técnico: 010/2017

Assunto: Avaliação de Controles Internos no âmbito das Contratações Públicas.

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.

DOS PROCESSOS

No ano de 2016, foram realizadas aquisições nas diversas áreas de atuação da Prefeitura Municipal de Várzea Grande.

Esses procedimentos foram executados, conforme as necessidades das Secretarias em conjunto com a Secretaria de Administração e a Superintendência de Licitação, respeitando a Legislação pertinente, definida nas Leis nº. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública), nº. 10.520/02 (Lei dos Pregões) e na Constituição Federal.

Assim, conforme relatório encaminhado pela Superintendência de Licitação da Secretaria de Administração, foram realizados um montante de 147 (cento e quarenta e sete) processos licitatórios no exercício de 2016.

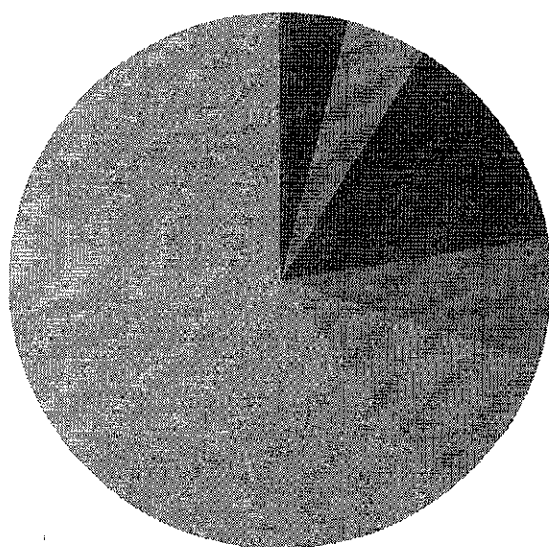
Divididas entre as modalidades preconizadas nas Leis acima citadas, em consonância com os limites financeiros e exigências atinentes a cada perfil de aquisição a ser realizada, verificamos que as aquisições foram realizadas conforme tabela e gráfico abaixo:

AQUISIÇÕES REALIZADAS PELA PMVG NO EXERCÍCIO DE 2016

MODALIDADE	QUANTITATIVO	PERCENTUAL
CONVITE	1	0,68%
TOMADA DE PREÇOS	5	3,4%
CONCORRÊNCIA PÚBLICA	7	4,76%
DISPENSA DE LICITAÇÃO	20	13,6%

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO	11	7,48%
PREGÃO PRESENCIAL	14	9,52%
PREGÃO ELETRÔNICO	89	60,54%
TOTAL	147	100%

Aquisições do ano de 2016 PMVG



- Convite
- Tomada de Preços
- Concorrência Pública
- Dispensa de Licitação
- Inexigibilidade de Licitação
- Pregão Presencial
- Pregão Eletrônico

Por meio da licitação a Administração Municipal busca a proposta mais vantajosa para contratar, em que abre espaço de forma isonômica para competição das empresas que atendem o objeto previsto.

Com a modernização e a informatização dos meios de comunicação vislumbrou-se a necessidade de novas soluções para otimizar os procedimentos e as relações entre administradores e administrados. A Administração Municipal, por sua vez, tem optado em sua maioria pela aquisição na modalidade de licitação pregão privilegiando a forma eletrônica, pois a sua rapidez de acesso via internet torna célere e transparente o processo de compras pelos órgãos públicos. Logo, é um método que amplia a disputa licitatória, permitindo a participação de um número maior de empresas de diversos

Estados na modalidade em que dispensa a presença de fornecedores no espaço físico do órgão.

Este procedimento licitatório caracteriza-se especialmente pela possibilidade de redução do valor da proposta, inicialmente oferecida através de lances, a inversão da fase de julgamento em que se permite examinar primeiramente as propostas para depois verificar os documentos da habilitação, que ocorrerá apenas com o licitante vencedor e, além disso, unifica a fase recursal em um só momento e não a cada fase do certame como acontece nas demais modalidades.

DAS ANÁLISES DOS RISCOS IDENTIFICADOS

Na Prefeitura de Várzea Grande a atribuição referente ao processo de Contratações Públicas fica a encargo da Secretaria de Administração, da qual fazem parte os setores de Licitação e Compras.

A lei Complementar Municipal nº 3750/2012 autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a designar a responsabilidade pela ordenação de despesas aos Secretários Municipais, trazendo em seu artigo 2º a seguinte informação:

Art. 2º *Fica o Prefeito Municipal autorizado a designar aos servidores ocupantes do cargo de Secretário Municipal a responsabilidade pela ordenação de despesa de sua referida unidade orçamentária.*

§ 2º *Cada ordenador tem competência e integral responsabilidade acerca das despesas realizadas no âmbito de sua unidade administrativa.*

As atribuições das Secretarias constam na lei 4.083 de 2015 que reorganizou a estrutura básica da administração do Poder Executivo Municipal, deste modo vemos que na rotina administrativa da prefeitura de Várzea Grande-MT os procedimentos são descentralizados, ou seja, a Secretaria de Administração cabe a gestão das Contratações Públicas.

O setor de Licitação é composto por 1(um) Superintendente, 3 (três) Pregoeiros e 2 (dois) assessores técnicos, também faz parte do quadro do setor 2 (dois) agentes administrativos e uma auxiliar de desenvolvimento econômico e social.

O setor de Compras é composto por 1(um) Superintendente 1(um) Coordenador de compras, 1(um) Gerente de Termo de Referência, 1(um) Gerente de Compras, 1(um) Gerente de Patrimônio e Almoxarifado e 2(dois) Assistentes Técnicos.

O setor de Convênios e Contratos é vinculado a Procuradoria Geral do Município, regulada pela lei 3.753 de 2012, dentre a estrutura se encontra a Procuradoria de Licitações e Contratos, composta por 1(um) cargo de Procurador Adjunto Chefe, 1(um) Assessor Jurídico Especial e 1(um) Assessor Jurídico.

1-Atividade Relevante: Setor específico com atribuições definidas

Objetivo: Assegurar objetividade e especialização quando do acompanhamento das atividades e correta separação de responsabilidades pela execução das tarefas.

Risco	Controle Interno Sugerido
R#01 - Licitações realizadas sem existência de setor específico com atribuições definidas, levando a contratações desvantajosas para a Administração (e.g., objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados), com consequente desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.	<p>CT#01.01 – Setor de licitações e contratos com servidores em quantidade e qualificação adequadas à execução das atividades.</p> <p>CT#01.02 – Setor de licitações e contratos com adequada estrutura de recursos materiais, financeiros e tecnológicos necessários ao desempenho de suas atribuições</p> <p>CT#01.03 – Selecionar colaboradores ocupantes de funções-chave por meio de processo formal, transparente e com base na competência.</p>

Depois de analisados a estrutura de recursos materiais, financeiros e tecnológicos no âmbito das contratações públicas concluiu-se que embora exista a estrutura normatizada no Município, o mesmo se demonstra insuficiente, observou-se que o percentual de servidores não efetivos, ou seja, de caráter em comissão é bastante elevado não só na prefeitura como em outras esferas de governo o que acarreta uma alta rotatividade de funcionários, com riscos de interrupções e descontinuidade nos processos de trabalho. A rotatividade se torna um processo oneroso para a Administração.

Desses argumentos surge a necessidade de ter no quadro do setor funcionários efetivos que possam dar continuidade aos trabalhos, essa pressupõe a regularidade na prestação do serviço público, e uma melhor observância das normas vigentes.

Outro fato demasiadamente relevante é a necessidade de uma Assessoria Jurídica vinculada ao setor de Licitação - hoje essa assessoria é realizada pela Procuradoria de Licitações e Contratos vinculada a Procuradoria Geral do Município – haja visto a complexidade exigida, sendo também um eficiente mecanismo de minimização de falhas e otimização de resultados, uma vez que antecipará situações e condições adversas.

A assessoria exclusiva ao setor seria capaz de promover maior celeridade aos processos, já que a necessidade de uma ampla e correta orientação jurídica ao processo de licitação, não reside unicamente na habilitação e classificação do licitante, mas em todo o processo, fazendo uma exata previsão de possibilidades que refletirão no custo da contratação.

2- Atividade Relevante: Elaboração do Plano Anual de Aquisição

Objetivo: 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 às necessidades da administração.

Risco	Controle Interno Sugerido
R#02 - Inexistência de plano anual de aquisições, levando a contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização, com conseqüente ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade.	CT#02.01 –Plano anual de aquisição da organização

3- Atividade Relevante: Estimativa de quantidade de bens e serviços

Objetivo: Garantir a disponibilidade dos bens e serviços previamente selecionados nas quantidades adequadas e no tempo oportuno para atender as necessidades da Organização.

Risco	Controle Interno Sugerido
R#03 - Falta de método para quantificação de bens e serviços a serem adquiridos, levando a estimativas de quantidades inadequadas, com conseqüente desperdício de recursos financeiros por sobra ou falta de bens e serviços.	CT#03.01 - 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.

4 – Atividade Relevante: Elaboração de políticas de aquisições

Objetivo: Elaborar um conjunto de diretrizes estratégicas que orientam escolhas nos processos de licitação.

Risco	Controle Interno Sugerido
R#4 - Contratações realizadas sem elaboração de políticas de aquisição (compras, estoque, sustentabilidade e compras conjuntas), levando a contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização e das finalidades da licitação, com consequente ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade	CT#04.01 – Política de compras, estoque, sustentabilidade e compras conjuntas na Entidade.

Cientes da necessidade e responsabilidade de buscar melhorias no desempenho e funcionamento econômico, eficiente e eficaz, com o objetivo equilibrar de modo ético e responsável a gestão dos recursos aos interesses da sociedade e, sobretudo, a o atendimento do interesse público.

Os pilares das boas ou melhores práticas na aquisição unem: equidade, prestação de contas, transparência e sustentabilidade, esses pilares devem ser adotados pelos gestores.

A Administração deve publicar normativo com a instituição e estruturação de governança e gestão de aquisições, de modo a integrar política de compras, estoques, compras conjuntas e sustentabilidade, essas políticas orientarão o Planejamento das Aquisições Públicas.

Outra ferramenta, agora em nível tático é o plano de compras, este plano orienta as expectativas de compras pelo Município em termos de volume e quando serão realizadas, apontando os produtos e serviços de maior uso por parte do ente público.

Fazer compras planejadas significa adquirir tudo aquilo que é essencial para a execução dos serviços, na frequência definida como ideal para que a atividade seja realizada sem interrupções e sem desperdícios.

O ideal são compras planejadas através de um histórico registrado do ente, esse histórico é uma das importantes ferramentas para a implementação do Plano Anual de Aquisições.

Não há política de aquisições públicas e nem um plano anual de aquisições normatizados hoje no Município, estas ferramentas serão implementadas ainda no atual exercício, como informa o Ofício nº 1037/SAD/2017 enviada para a Controladoria em resposta a solicitação de auditoria emitida pela equipe.

Com a implementação, a expectativa é que o plano anual de aquisições possibilitará prever o que, quando e como a demanda será adquirida ou contratada. Tal instrumento terá o condão de antecipar as demandas, consolidar volumes e reduzir o número de processos de compras, gerando economia para o Município, permitindo, ainda, evitar o desabastecimento, garantindo a prestação de serviços dos órgãos e reduzindo as compras emergenciais promovidas.

5- Atividade Relevante: Registros Cadastrais

Objetivo: Dispor de registro dos fornecedores de bens, executores de obras e serviços para simplificar os procedimentos de habilitação nas licitações.

Risco	Controle Interno Sugerido
R#05 –Licitações realizadas sem a existência de cadastro de fornecedores, levando a falta de informações gerenciais dos potenciais contratados, com conseqüente descumprimento de norma legal/princípio da isonomia e atraso na realização dos certames.	CT#05.01 – Registros cadastrais dos fornecedores, com dados relativos ao perfil do licitante.

O Registro Cadastral é uma estrutura mantida pelos órgãos/entidades da Administração Pública, que realizam frequentemente licitações, sendo previsto nos artigos 34 a 37 da Lei de licitações. O artigo 34 da lei 8666/93 (BRASIL,2012b) dispõe que “ os órgãos que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por no máximo,um ano.”

Na Prefeitura os registros são utilizados nas modalidades: Tomada de Preços, na qual é realizado os registros dos interessados, previamente cadastrados ou que preenchem os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observadas a necessária qualificação, e na modalidade Pregão na qual o cadastro é realizado mediante a participação da Empresa.

A estrutura desses registros na prefeitura é apenas parcial, ou seja não mantém o cadastro devidamente alimentado e ativo, ferindo o fundamento maior da manutenção desses cadastros, o princípio da eficiência, já que essa adequada estrutura facilitaria a participação das empresas posteriormente nas licitações, diminuindo atraso na realização dos certames, ressaltando que após a estruturação adequada desses registros, os mesmos poderão ser usado também como avaliador do desempenho do licitante/contratado nas licitações e contratações efetuadas.



6-Atividade Relevante: Elaboração do Termo de Referência

Objetivo: Garantir que as demandas da Entidade sejam elaboradas após estudos técnicos preliminares materializados no Termo de Referência/TR-Projeto Básico/PB

Risco	Controle Interno Sugerido
R#06- Contratações realizada por licitação sem padronização do Termo de referência (TR) ou projeto básico (PB), levando a multiplicidade de esforços para realizar planejamento de licitação de objetos correlatos, com consequente desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.	CT#06.01 -Modelos de Termos de Referência de aquisição com elementos mínimos necessários ao cumprimento das normas aplicáveis ao processo de Planejamento da Contratação, podendo utilizar os modelos da AGU como referência.

O Termo de referência estabelece a conexão entre a Contratação e o Planejamento existente, expondo o alinhamento da contratação à estratégia do negócio. O dever de planejar é concebido tanto no âmbito jurídico constitucional, ao estar intrinsecamente constituído no princípio da Eficiência (art. 37 da CF/88), quanto no jurídico-legal art. 6º, I, 7º e 10º § 47, 7º do Decreto-Lei 200/67. A inobservância jurídica desse dever ofende, portanto, o Princípio da legalidade.

Quanto a elaboração do Termo de Referência é também algo que merece muito cuidado visto que se trata de uma atividade administrativa plural e complexa, que com certeza não é função do pregoeiro e nem da Comissão de licitação, assim, necessário na prática administrativa o estabelecimento de um responsável, pois até mesmo a área requisitante não detém as informações necessárias e suficientes para a elaboração do Termo de Referência, contudo tal documento não deverá ficar a cargo de apenas uma única pessoa, pois é justamente a pluralidade de idéias na elaboração que levará a segurança do Termo de Referência.

No Município o Termo de Referência é elaborado pelo Secretaria solicitante, ou seja, a atribuição é descentralizada e envolve quase todas as Secretarias do paço Municipal, aumentando ainda mais a necessidade de um modelo pré- configurado e padronizado do Termo de Referência para facilitar a sua elaboração que deve ser múltipla, aumentando assim o grau de adequação dos certames.

Deste modo, recomenda-se consolidar todas as informações relativas aos procedimentos para a conformidade dos Termo de Referência/Projeto Básico e promover

as devidas adequações com vistas à definição das especificações técnicas para atender aos requisitos de padronização e racionalização.

7 – Atividade Relevante: Formalização dos Papéis da fiscalização contratual

Objetivo: Formalização dos papéis dos atores que devem atuar na fase de fiscalização do contrato.

Risco	Controle Interno Sugerido
R#07 – Contratação conduzida sem nomeação dos atores que devem atuar na fiscalização do contrato, levando a questionamento da legitimidade dos atos praticados na execução do contrato, com conseqüente impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato pela atuação dos agentes públicos sem designação	CT#07.01 – Nomeação pela autoridade competente dos representantes da organização que atuarão na fiscalização do contrato, assim como seus substitutos eventuais.

8 – Atividade Relevante: Capacidade e disponibilidade para fiscalizar

Objetivo: Atuação de fiscais de contrato com tempo disponível e capacidade para exercer suas atividades.

Risco	Controle Interno Sugerido
R#08 – Contratação conduzida por fiscais de contrato designados sem competências necessárias e tempo suficientes para desempenhar as atividades, levando a fiscalização inadequada dos aspectos sob sua responsabilidade, com conseqüente não detecção de descumprimento do contrato pela contratada; responsabilização solidária da Administração pelos encargos previdenciários e subsidiária pelos encargos trabalhistas; Impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato.	CT#08.01 – Fiscais de contrato com capacitação adequada e tempo disponível para exercer os vários papéis na fiscalização contratual CT#08.02 – Representante da administração que for nomeado para atuar na fiscalização ou gestão contratual que não detenha competências para tal notifica formalmente autoridade que o nomeou sobre sua falta de competência.

Fiscalização de contratos consiste em acompanhar e verificar o fiel cumprimento das condições contratuais estabelecidas e aceitas pela contratada. É exercida, necessariamente, por servidor designado através de Portaria expedida pela Autoridade Administrativa Superior, que nomeará um fiscal titular e um fiscal substituto (suplente).

Com objetivo de avaliar a efetiva fiscalização dos contratos por parte da Administração, foi solicitada ao município relação dos responsáveis designados para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos com respectivo ato de designação dos mesmos e relatórios de acompanhamento da execução do contrato.

Verificou-se que as portarias são emitidas, porém em algumas publicações não havia a figura do fiscal suplente, isso incorre em prejuízo visto que uma mesma pessoa

não consegue ser responsável pela atividade de fiscalização durante todo o período da execução contratual, pois goza férias, está sujeita a uma série de intercorrências (doenças, consultas médicas de rotina, treinamentos, convocações judiciais etc.), faz jus a licenças (capacitação etc.) entre outros afastamentos. É bastante improvável um único servidor fiscalizar a execução do objeto contratual, do início ao fim, sem se ausentar, sem mencionar que um mesmo servidor não deve fiscalizar diversos contratos, de tal maneira recomenda-se a gestão que se atente nomeie sempre um fiscal substituto (suplente).

Os fiscais – e os seus suplentes quando em substituição – respondem administrativamente pelo exercício irregular das atribuições que lhes são confiadas, estando sujeitos às penalidades previstas.

Recomenda-se a Administração a disponibilização de capacitações e treinamentos regulares aos fiscais de contrato, pois somente com uma capacitação adequada poderão efetivamente atuar na salvaguarda dos bens públicos.

9- Atividade Relevante: Plano Anual de capacitação

Objetivo: Contribuir de maneira preventiva e pedagógica com o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos na atividade de licitações e contratos das Entidades.

Risco	Controle Interno Sugerido
R#09 – Pessoal com qualificação inadequada, levando a contratações desvantajosas para a Administração (e.g., objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados), consequente desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.	<p>CT#09.01 – Plano Anual de Capacitação para a organização, em especial, para aqueles que desempenham papéis ligados à área de aquisições, de modo a subsidiar melhorias no desenvolvimento de atividades nas áreas de suprimentos/compras, licitações/contratos e recebimento e atesto de serviços, bem como identificação de fraudes, conluio e outros ilícitos relacionados às contratações da entidade.</p> <p>CT#09.02– Medidas de incentivo à participação do público interno nos eventos de capacitação relacionados à gestão de aquisições na Entidade.</p> <p>CT#09.03– Material de referência atualizado (livros, revistas, consultoria especializada, etc)</p> <p>CT#09.04–Participação dos servidores da entidade em comunidade de prática em Compras Públicas, a exemplo: ENAP (https://comunidades.enap.gov.br) e NELCA (www.nelca.vai.la).</p>

O Plano Anual de Capacitação é considerado como instrumento norteador das ações da capacitação, a fim de que seja oportunizado o desenvolvimento profissional aos



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO

PREFEITURA MUNICIPAL DE
VÁRZEA GRANDE
amar • cuidar • acreditar

servidores de forma eficaz, considerando as características e necessidades de cada setor, através das quais o ocupante da carreira adquire conhecimentos, competências e habilidades que muitas vezes excedem à exigência do próprio cargo.

A constituição deste plano fundamenta-se na busca do setor público pela excelência e melhoria da qualidade dos serviços ofertados à sociedade.

Recomenda-se a estruturação de ações de capacitação a serem ofertadas aos servidores de forma que os mesmos possam desenvolver competências para o trabalho, possibilitando assim a aquisição e o aperfeiçoamento de competências individuais e profissionais, que agreguem valor à instituição e valor social ao indivíduo.

Várzea Grande 30 de agosto de 2017

É o relatório


Maryele M. Tsuneda
Auditor Municipal



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO

PREFEITURA MUNICIPAL DE
VÁRZEA GRANDE
amar • cuidar • acreditar

HOMOLOGO o presente Relatório Técnico de Auditoria
Nº010/2017.

Encaminha-se à **Secretaria Municipal de Administração** para
conhecimento e providências.

Várzea Grande- MT, 31 de agosto de 2017.



Kleber Ferreira Ribeiro
Controlador Geral do Município

