



AUDITORIA DE CONFORMIDADE NO SETOR DE COMPRAS

Várzea Grande – MT

2020

Relatório Técnico nº. 07/2020

Assunto: Auditoria preventiva para verificar os processos de compras diretas a Luz da Legislação e Instruções Normativas.

1. APRESENTAÇÃO

Este relatório foi elaborado com base nas informações obtidas por meio de análise de documentos. A inspeção *in loco* foi realizada em atendimento à determinação da C.I nº089/2020, datada em 14 de Outubro de 2020.

2. INTRODUÇÃO

O trabalho foi desenvolvido no setor de Controle Interno, no período de 19 de outubro a 18 de novembro de 2020. As Análises foram efetuados por meio dos processos de compras diretas escolhidos de forma aleatória – Processos nº 03, 06, 08, 09 e 10/2020.

3. UNIDADES ENVOLVIDAS

- Departamento de Água e Esgoto - Setor de Compras

4. ESCOPO DO TRABALHO

De acordo com a auditoria realizada, abordaram-se os seguintes questionamentos:

- a. Análise global dos processos de compras diretas realizadas no exercício de 2020;
- b. Existência de fracionamento de despesas;
- c. Atendimento à Resolução Normativa 20/2016/TCE , Instrução Normativa nº 02/2016 (Prefeitura de Várzea Grande) e Instrução Normativa nº 01/2019 (DAE/VG) nas pesquisas de preços;
- d. Existência de processo formal, autuado e numerado – art.38 da Lei 8.666/93;

5. RESULTADO DOS EXAMES ESPECÍFICOS

5.1. Dos processos de Compras direta realizados no exercício de 2020;

Conforme análise da relação de processos obtidos por meio do Portal Transparencia, até 08 de Outubro de 2020, observou-se um total de **13 (treze) processos** de dispensa de licitação lançados pela Coordenadoria de Compras.

Destes 13 processos, 05 (cinco) são relativos a contratações emergenciais com fundamento no art. 24, IV da Lei 8.666/93 (dispensa emergencial), processos nº 02, 03, 04, 08 e 09/2020, os quais deveriam estar sob a gestão da Coordenadoria de Licitações, vez que não se tratam de compra direta.

Sendo assim, verificamos que está ocorrendo certo desalinhamento na gestão dos processos de dispensas emergenciais, pois alguns processos estão sendo gerenciados pelo Setor de Compras, enquanto outros pelo Setor de Licitação.

Cabe destacar que os requisitos da **contratação emergencial e da contratação direta são diferentes**, e, portanto, devem ser corretamente especificados no ato da contratação.

A **dispensa em razão do valor (compra direta)** é um processo **menos formalista**, estando prevista nos incisos **I e II do art. 24** da Lei n.º 8.666/93, onde é permitida a contratação direta quando o valor do objeto for inferior a **R\$ 33.000,00** (trinta e três mil Reais) para obras e serviços de engenharia e de **R\$ 17.600,00** (dezessete mil e seiscentos Reais) para compras e serviços.

Permite-se a substituição do contrato por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nos termos do art. 62 da Lei de Licitações.

Já a **contratação emergencial** por ser considerado como **exceção ao dever de licitar**, deve ser instruída de **forma mais detalhada**, deve ser demonstrada: a ocorrência de situação de emergência ou calamidade pública; a necessidade de urgência no atendimento da situação; a existência de risco a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;

Há ainda limitação da contratação emergencial à parcela necessária ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, onde o contrato deve ser estipulado no prazo máximo 180 dias e há necessidade de publicação do ato de dispensa emergencial na imprensa oficial.

Ressalta-se que nas contratações emergenciais é imprescindível o apontamento dos riscos em não se adquirir os produtos ou executar os serviços, demonstrando a urgência na contratação, conforme art 24, IV, da Lei 8.666/93, art.7º, Parágrafo único da Instrução Normativa - SCO nº 01/2019 do DAE e Boletim de Jurisprudencia do Tribunal de Contas, p.46, item 11.34, transcrito abaixo:

11.34. Nos casos de dispensa e inexigibilidade licitatórias, a administração pública deve formalizar processo administrativo, instruindo-se com elementos legais como a justificativa da contratação direta, a razão da escolha do contratado e a justificativa do valor do objeto contratual por meio de balizamento de preços.

Sendo assim, verifica-se que a **instrução dos processos e os requisitos** das contratações são diversos e, portanto, não devem ser confundidos.

Diante do exposto, recomendamos aos setores envolvidos no processo de dispensa de licitação: **Setor de Termo de Referência, Coordenadoria de Compras, Coordenadoria de Licitações e Procuradoria Jurídica** que se que se atentem a correta classificação do tipo de dispensa de licitação, instruindo adequadamente os processos, de acordo com a espécie a ser contratada.

Ressalta-se que em todos os processos de dispensa, seja de qualquer espécie, devem ser seguidas as disposições do Parágrafo único **do art. 26 da Lei 8.666/93**, que assim dispõe:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; .

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

Para que seja observado o disposto acima, recomenda-se que seja adotado um **modelo padrão de Termo de Referência para os processos de dispensa de licitação**, o qual deve conter os requisitos acima delineados, quais sejam: caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso, razão da escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço.

Sugerimos o modelo anexo, utilizado pela Prefeitura de Várzea Grande (anexo) que seja contém os requisitos citados.

Por todo o exposto:

5.1.1. Recomenda-se ao **Setor de Termo de Referência** que adote **modelo padrão de Termo de Referência para os processos de dispensa de licitação**, o qual deve conter os requisitos acima delineados, quais sejam: caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, *quando for o caso*; razão da escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço.

5.1.2. Recomenda-se aos setores envolvidos nos processos de dispensa: **Setor de Termo de Referência, Coordenadoria de Compras, Coordenadoria de Licitações e Procuradoria Jurídica** que se atentem a correta classificação do tipo de dispensa, instruindo adequadamente os processos de dispensa, de acordo com a espécie a ser contratada;

5.2. Existência de fracionamento de despesas

Sabemos que não é permitido na Administração Pública o fracionamento de despesas que se caracteriza pela divisão de despesa, utilizando modalidade de licitação inferior à recomendada à totalidade do objeto para justificar a contratação direta.

Em análise aos **13 (treze) processos** de compras realizado até 08 de Outubro de 2020 não foi verificada divisão de despesa de um mesmo objeto.

Embora não tenha sido constatada a existência de fracionamento de despesa, observa-se que os processos de Compra Direta nº 04, 08 e 10 são, respectivamente processos de materiais de consumo, materiais hidráulicos e de produtos químicos, os quais são de uso corrente pelo DAE e portanto via de regra devem ser licitados.

Frisamos que a contratação direta jamais pode compensar a falta de planejamento administrativo ou parcelas de uma mesma compra, portanto, é **imprescindível o planejamento das compras e contratações da Administração Pública.**

Deve ser rechaçada a hipótese de fracionamento do objeto, respeitando a correta utilização das modalidades licitatórias legalmente estabelecidas.

Assim, recomenda-se que a **Diretoria /Presidencia** adote um **maior rigor no controle sob os contratos, aditivos, e atas de registro de preços a vencer, fazendo verificações bimestrais/trimestrais**, de modo que seja possível um melhor planejamento das aquisições **por meio de processo de licitação**, devendo o DAE se valer da dispensa de licitação somente em casos excepcionais.

No que tange a gestão de processos, como relatado acima, foi verificado que há divisão na gestão de processos de dispensa, pois alguns processos estão ficando à cargo da Coordenadoria de Compras, enquanto outros, com a Coordenadoria de Licitação, o que dificulta aos gestores verificar a ocorrência de fracionamento de despesas.

Assim, Recomenda-se que a **Diretoria/Presidencia**, determine a **centralização de todas as contratações na Coordenadoria de Licitações**, inclusive as contratações diretas, deixando à Coordenadoria de Compras responsável pela pesquisa de preços e pelos procedimentos posteriores a formalização do processo (autorização de fornecimento, etc).

Por todo o exposto:

5.2.1.1. Recomenda-se que a **Diretoria /Presidencia** adote um **maior controle sob os contratos, aditivos, e atas de registro de preços a vencer, fazendo verificações bimestrais/trimestrais**, de modo que seja possível um melhor planejamento das aquisições **por**

meio de processo de licitação, devendo o DAE se valer da dispensa de licitação somente em casos excepcionais;

5.2.1.2. Recomenda-se que a **Diretoria/Presidencia**, determine a **centralização de todas as contratações na Coordenadoria de Licitações**, inclusive as contratações diretas, deixando à Coordenadoria de Compras responsável pela pesquisa de preços e pelos procedimentos posteriores a formalização do processo (autorização de fornecimento, etc).

5.3. Atendimento à Resolução Normativa 20/2016/TCE e Instrução Normativa nº 02/2016 e Instrução Normativa nº 01/2019 – DAE/VG;

Inicialmente cabe destacar o DAE/VG como órgão integrante da administração indireta subordina-se a **Instrução Normativa nº 02/2016**, publicada pela Prefeitura de Várzea Grande, que dispõe sobre procedimentos para a realização de pesquisa de preços referenciais para compras públicas no âmbito do Município.

De acordo com o **Art.5º** da instrução normativa, a pesquisa de preços deverá ser realizada utilizando os seguintes parâmetros, observada a seguinte **ordem de preferência**:

Art. 5º A pesquisa de preços deverá ser realizada pelo demandante da aquisição ou dos serviços, devendo adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e os riscos envolvidos, com no mínimo três preços junto à potenciais fornecedores e deverá utilizar dos seguintes parâmetros, observada a ordem de preferência;

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídas nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV - pesquisa com os fornecedores.

Em consonância com a IN, está a **Resolução de Consulta nº 20/2016** do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso:

*RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2016 – TP Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. 1 A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: **preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária;** consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.*

Em suma, tanto a Instrução Normativa citada, quanto a Resolução do TCE/MT, visam dar cumprimento ao estabelecido no **Artigo 15, V**, da Lei nº 8.666 / 1993, que assim dispõe:

Artigo 15:

V- as compras, sempre que possível, pode balançar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Em verificação aos processos escolhidos para análise - Compra direta nº 03/2020, 06/2020, 08/2020 e 09/2020, constatou-se que não foram incluídos nestes processos os preços praticados no âmbito da Administração Pública.

No Relatório Técnico nº 02/2020 desta Unidade de Controle Interno, encaminhado ao Setor de Compras, já houve recomendação para que o Setor realize o balizamento de preços por meio dos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública, ou, ainda, por aqueles constantes do sistema de registro de preços, sempre que possível.

Conforme destacado no relatório, a melhor forma de realizar a estimativa de preços é

pela realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes para que o **preço estimado** seja a mais próximo e condizente com a realidade do mercado, trazendo real economia às contratações.

A pesquisa de preços tendo como fonte prioritária os preços praticados na Administração Pública também já foi objeto de determinação pelo TCE-MT no **Processo n. 93360-2020** instaurado em razão do Pregão Eletrônico n° 01/2020 (Performance):

Decisão Julgamento Singular 609/LCP/2020 / TCE:

Realize pesquisa de preços tendo como fonte prioritária os preços praticados na Administração Pública, conforme as diretrizes da Resolução de Consulta n.º 20/2016 desta Corte, além de observar uma compatibilidade com os critérios de julgamento determinados no instrumento convocatório.

Portanto, reitera-se a **Coordenadoria de Compras** a recomendação anterior para que a pesquisa de preços seja realizada **tendo como fonte prioritária os preços praticados na Administração Pública**, atendendo à ordem de preferência estabelecida no **Art.5º** Instrução Normativa n° 02/2016.

Conforme rege a Instrução Normativa n° 02/2020 (Prefeitura Várzea Grande) a pesquisa com os fornecedores **deve ser a última opção da ordem de preferência** e quando realizada, deverá ser encaminhada aos fornecedores a solicitação formal conforme o **Modelo de cotação constante no Anexo I da Instrução Normativa**.

E ainda deve ser seguida a **Instrução Normativa n° 01/2019 – DAE/VG** que em seu artigo Art.10º dispõe os dados necessários que devem conter nos orçamentos realizados junto à fornecedores:

Art.10º Nos orçamentos encaminhados pelas empresas deve a Coordenadoria de Compras analisar, no prazo máximo de 03 dias, a conformidade dos seguintes dados:

- I- Descrições completas do produto*
- II- Assinatura do responsável;*
- III- Prazo de validade do orçamento;*
- IV- Condições de pagamento;*
- V- Carimbo da empresa contendo:*
- VI- Descrição da sua constituição;*

- VII- CNPJ
- VIII- Inscrição Estadual;
- IX- Endereço da sede da empresa;
- X- Telefone;
- XI- E-mail;
- XII- Razão social;
- XIII- Nome fantasia.

Segundo análise, no processo nº 03/2020, não se identificou no orçamento, fls. 14 os dados da empresa, carimbo da empresa com o nome do responsável, no processo 06/2020, 08/2020 e 09/2020, não se observou a assinatura da empresa em alguns dos orçamentos.

Assim, recomenda-se à Coordenadoria de Compras que ao realizar pesquisa com os fornecedores, a qual deve ser a última opção, que encaminhe solicitação formal, seguindo o **Modelo de Cotação** constante no Anexo I da Instrução Normativa nº 02/2016 (cópia anexa), cujo orçamento deve conter todas as informações relacionadas no artigo 10 da IN **01/2019** citado acima.

Pelo exposto, recomendamos:

5.3.1. Reitera-se à **Coordenadoria de Compras**, a recomendação anterior para que a pesquisa de preços seja realizada **tendo como fonte prioritária os preços praticados na Administração Pública**, atendendo à ordem de preferência estabelecida no **Art.5º** Instrução Normativa nº 02/2016.

5.3.2. Recomenda-se à **Coordenadoria de Compras** que ao realizar orçamentos juntos aos fornecedores encaminhe a **solicitação formal** conforme o **Modelo de cotação constante no Anexo I da Instrução Normativa nº 02/2016- SLC 03 da Prefeitura de Várzea Grande**.

5.3.3. Recomenda-se à **Coordenadoria de Compras** que não aceite orçamentos sem as informações básicas estabelecidas no art. 10 da **Instrução Normativa nº 01/2019 – DAE/VG;**

5.3.4. Recomenda-se à **Procuradoria Jurídica** que determine a correção dos orçamentos que não tiverem as informações básicas estabelecidas no **art. 10 da Instrução Normativa nº 01/2019 –**

DAE/VG;

5.3.5. Recomenda-se à **Coordenadoria de Compras** seguir integralmente às disposições da Instrução Normativa nº. 02/2016-SLC 03 da Prefeitura de Várzea Grande e Instrução Normativa nº. 01/2019- DAE;

5.4. Existência de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado;

Pela análise as amostras de processos, verificou-se que os processos de compra direta analisados não estavam integralmente paginados.

Registra-se que mesmo se tratando de processos mais simplificados, os processo de compra direta devem seguir as formalidades da Lei de Licitações, por ser tratar também de Dispensa de Licitação, de forma que seja respeitado os princípios básicos que orientam a atuação administrativa, vejamos o que diz a Lei de Licitações, art. 38:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto.

No mesmo sentido segue o Boletim de Jurisprudência do Tribunal de Contas, fls. 59, item 11.14. DISPENSA DE LICITAÇÃO:

1. A lei nº. 8.666/1993 determina, para as aquisições públicas, a existencia de procedimento administrativo formal, autuado, protocolado e numerado, de modo a organizar em volume único toda a documentação pertinente ao respectivo certame licitatório, assegurando a fiscalização e o controle de legalidade, inclusive para dispensa de licitação.

1. O fato de se tratar de dispensa de licitação não conduz à completa informalidade do procedimento licitatório.

Pelo exposto, faz-se a presente recomendação:

5.4.1. Recomendação

5.4.1.1 Recomenda-se a **Coordenadoria de Compras** que se atente à determinação do art. 38 da lei 8.666/93 nos processos de compra direta, realizando a devida autuação e numeração de todas as páginas do processo.

5.5. Outras recomendações importantes.

Necessidade de cumprimento ao constante no Parecer Jurídico da Procuradoria

Observamos que a Procuradoria Jurídica do DAE em seus Pareceres Jurídicos consigna obrigações a serem cumpridas para dar viabilidade à contratação, a exemplo, atualização de certidões e documentos, numeração de processos, indicação de dotação orçamentária, etc.

Assim, faz necessário que a **Coordenadoria de Compras e Coordenadoria de Licitações** se atente às condições estabelecidas no Parecer Jurídico da Procuradoria antes de dar prosseguimento à contratação, para não se realizar dispensa de licitação fora do estabelecido na legislação.

Análise quanto à necessidade de celebrar ou não contrato com a empresa a ser contratada.

Conforme entendimento do TCU, *“A contratação deve ser formalizada obrigatoriamente por meio de termo de contrato sempre que houver obrigações futuras decorrentes do fornecimento de bens e serviços, independentemente da modalidade de licitação sua dispensa ou inexigibilidade, conforme preconizado no art. 62, § 4º, da Lei nº 8.666/1993”*.

Assim a necessidade de formalização dos contratos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, inclusive das compras diretas deverá ser apontada pela **Procuradoria Jurídica** no momento da elaboração do Parecer Jurídico, como melhor forma de regularização da instrução processual.

Necessidade de comunicação e Ratificação da Compra direta e publicação do ato na imprensa oficial, conforme previsto no art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

Com as providências administrativas indispensáveis, e proferido o Parecer Jurídico pela contratação direta, é condição exigida na Lei 8.666/93 que haja:

- a) comunicação em 3 dias, à autoridade superior à que competente para autorizar a contratação direta;
- b) ratificação, nos 5 dias subsequentes à comunicação referida, pela aludida autoridade superior, da contratação direta. Uma vez feita a ratificação, no prazo de 5 dias promover-se-á a publicação do ato ratificador.

Após a publicação, autorizada está a eficácia do ajuste, estando autorizados os seus atos de execução. Todos esses atos que devem se realizar antes de qualquer contratação direta.

Por todo o exposto, ha a necessidade de **realizar a Comunicação, Ratificação da Compra direta e sua publicação do ato na imprensa oficial** também nos processos de dispensa em razão do valor (compra direta).

Por todo o exposto, faz-se a presente recomendação:

5.5.1. Recomendação

5.5.1.1. Recomenda-se que a **Coordenadoria de Compras e Coordenadoria de Licitações** se atente às condições estabelecidas no Parecer Jurídico da Procuradoria antes de dar prosseguimento à contratação, para não se realizar dispensa de licitação fora do estabelecido na legislação.

5.5.1.2. Recomenda-se que **Procuradoria Jurídica** verifique no ato de elaboração do Parecer jurídico em processos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, a necessidade de formalização de contratos, inclusive nos processos de compras diretas, como melhor forma de regularização da instrução processual e segurança jurídica das contratações;

5.5.1.3. Recomenda-se que a **Coordenadoria de Compras** providencie a Comunicação, Ratificação da Compra direta e sua publicação do ato na

impresa oficial dos processos de dispensa em razão do valor (compra direta), caso os processos continuem sob sua gestão;

6. CONCLUSÃO

Foram abordados nos tópicos elencados acima as matérias que esta UCI julgou serem necessárias à realização da Auditoria no Setor de Compras, visando cumprir o Plano Anual de Auditoria Interna – PAAI 2020, e sendo aplicada à legislação pertinente, temos o seguinte:

1 - Submetemos o presente relatório à apreciação da Presidência, para que a mesma tome conhecimento das divergências consideradas relevantes pela Unidade de Controle Interno, referentes à Auditoria do Setor de Compras;

2 - Utilizando-se, fundamentalmente, das recomendações efetuadas no corpo deste Relatório Técnico, sejam tomadas as providências que este Diretor Presidente achar cabíveis;

3 - Encaminhe a tomada de decisão aos setores competentes para que os mesmos as adotem as providencias.

4 – Após o envio das decisões tomadas pela Presidência aos setores competentes, que as mesmas venham a ser comunicadas também à esta Unidade de Controle Interno, para que possamos efetuar junto às unidades administrativas, o monitoramento da implementação das determinações.

Várzea Grande, 23 de novembro de 2020.



Larissa Amorim de Queiróz Machado
Controladora Chefe- DAE/VG