

Relatório de Avaliação do Controle Interno 0011/2019

INTERESSADO:	INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
C/ CÓPIA:	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
ASSUNTO:	Relatório de Avaliação de Controle Interno

Controle Interno. Esta Avaliação de Controle Interno tem como objetivo Realizar Avaliação de Controles Internos em Nível de Atividades no Instituto de Terras do Estado de Mato Grosso - INTERMAT, devendo observar as diretrizes constantes no Plano de Avaliação de Controles Internos – Exercício 2019.

Cuiabá - MT
Setembro/2019

SUMÁRIO

1. - Introdução
2. - Metodologia
3. - Identificações das áreas de riscos e levantamentos das Atividades
4. - Avaliação dos Controles Internos
 - 4.1. - Subsistema - Orçamento
 - 4.1.1 - Ponto de Controle - 1 - Programação Orçamentária
 - 4.1.2 - Ponto de Controle - 2 - Execução Orçamentária
 - 4.1.3 - Ponto de Controle - 3 - Créditos Adicionais
 - 4.2. - Subsistema - Financeiro
 - 4.2.1 - Ponto de Controle - Adiantamentos
 - 4.2.2 - Ponto de Controle - Despesas Públicas
 - 4.2.3 - Ponto de Controle - Diárias
 - 4.2.4 - Ponto de Controle - Restos a Pagar
 - 4.3. - Subsistema - Gestão de Pessoas
 - 4.3.1 - Ponto de Controle - Cessão
 - 4.3.2 - Ponto de Controle - Desligamento, Assiduidade e Declaração de Bens
 - 4.3.3 - Ponto de Controle - Estabilidade e Progressão
 - 4.3.4 - Ponto de Controle - Gratificações
 - 4.3.5 - Ponto de Controle - Licenças e Afastamentos
 - 4.4. - Subsistema - Contratações
 - 4.4.1 - Ponto de Controle - 1 - Planejamento das aquisições
 - 4.4.2 - Ponto de Controle - 4 - Dispensas e Inexigibilidades
 - 4.4.3 - Ponto de Controle - 5 - Adesão a Ata de Registro de Preços
 - 4.4.4 - Ponto de Controle - 6 - Gestão e Fiscalização de contratos
5. - Considerações sobre Avaliação dos Controles Internos

1 - INTRODUÇÃO

Trata-se de Avaliação de Controles Internos em Nível de Atividades realizada no Instituto de Terras do Estado de Mato Grosso - INTERMAT, devendo observar as diretrizes constantes no Plano de Avaliação de Controles Internos Exercício 2019, e as diretrizes estabelecidas na Ordem de Serviço nº 0115/2019, expedida pelo Secretário Controlador-Geral do Estado.

O objetivo da avaliação é apresentar um diagnóstico acerca do funcionamento, estrutura e segurança dos controles internos, buscando identificar as fragilidades existentes e em que nível estas afetam o alcance dos objetivos organizacionais, indicando as ações necessárias para aperfeiçoar os processos administrativos e fortalecer a gestão do Órgão/Entidade.

A partir do resultado deste trabalho devem ser elaborados, pela unidade avaliada, Planos de Providências de Controle Interno PPCI, cujas ações propostas em resposta as recomendações emitidas, terão sua implementação monitorada por equipes especializadas da Controladoria Geral do Estado - CGE.

O desenvolvimento deste trabalho está alinhado com a missão institucional da CGE que é o de *Contribuir com a melhoria dos serviços públicos, prestados pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, por meio do aperfeiçoamento dos Sistemas de Controles, da Conduta dos Servidores e dos Fornecedores, ampliando a Transparência e fomentando o Controle Social*.

Alinha-se também com o propósito de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, uma vez que cópia do presente relatório será encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE, em cumprimento ao que determina a Resolução Normativa nº 12, de 04 de julho de 2017, que dispõe sobre os procedimentos de avaliação dos controles internos do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.

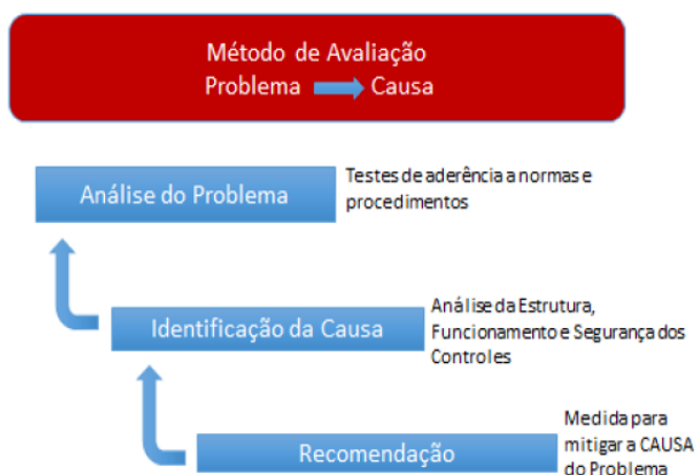
Adicionalmente, as avaliações de controles internos fornecem elementos para mapear riscos e selecionar atividades e processos para o acompanhamento simultâneo e para realização de ações preventivas de orientação e capacitação no âmbito do Programa *CGE Orienta - Estado Integro e Eficaz*, bem como, para subsidiar a elaboração dos planos anuais de auditoria da CGE.

O presente relatório está dividido nos seguintes capítulos: Metodologia; Identificação das áreas de riscos e levantamento das atividades; Avaliação dos controles internos; e Conclusões.

2 - METODOLOGIA

Neste trabalho, foram observados os procedimentos e técnicas estabelecidos no Manual de Auditoria da Controladoria Geral do Estado; o disposto na Resolução Normativa nº 12/2017, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso; bem como, as diretrizes estabelecidas no Plano Anual de Avaliação dos Controles Internos.

Na execução da avaliação de controles internos a CGE adotou o método Análise Problema Causa, conforme demonstrado na figura abaixo:



Por este método, busca-se inicialmente realizar a análise dos problemas relacionados a cada Ponto de Controle (processos, subprocessos, atividades), através de testes de aderência a normas e procedimentos. Em seguida, procura-se identificar as fontes das causas dos problemas, a partir da avaliação da estrutura, funcionamento e segurança dos controles internos. Por fim, são apresentadas as recomendações com a propositura, de maneira factível, de possíveis soluções, no intuito de combater e/ou mitigar a causa do problema.

Abaixo apresenta-se o detalhamento de cada uma das etapas da avaliação de controles internos.

Análise dos Problemas

Nesta etapa é apresentado o resultado dos testes de aderência a normas e procedimentos.

Na análise dos problemas, o auditor aplica testes de aderência às normas e aos procedimentos em relação a cada ponto de controle, mediante aplicação de método amostral, que consiste na escolha de uma parte dos elementos de uma população (processos licitatórios, convênios assinados, total de transações bancárias ou contábeis, servidores lotados em um órgão etc.) de forma que espelhe, com segurança técnica, todo o universo analisado em relação aos resultados encontrados no trabalho.

Para a avaliação de controles internos, a CGE adotou a Tabela Philips ao nível de confiança de 95%, conforme apresentada abaixo:

Tamanho da População	Tamanho da Amostra	Índice de Problemas
10-19	11	01
20-50	13	01
51-100	20	02
101-200	35	03
201-500	42	04
501-1000	55	05
1001-2000	70	06
2001-5000	90	12
5001-10000	150	24
10001-20000	220	36
20001-50000	280	48
Maior que 50001	350	60

Tabela Philips – 95% de Confiança

Nesse sentido, as amostras definidas nos diferentes pontos de controle levam em conta o tamanho das respectivas populações examinadas e têm como parâmetro distribuições normais com um nível de confiança de 95%.

Isto posto, cada resultado amostral, a partir de sua definição, é então confrontado com um nível tolerado de erros. Se porventura os resultados avaliados pelos auditores no decorrer do trabalho ultrapassem os limites preestabelecidos, infere-se que o achado reflete um problema recorrente não apenas no conjunto de elementos da amostra, mas em toda a população. Ao responder às questões acerca da aderência a normas e procedimentos o Auditor apresenta como resultado, o achado (problema detectado), a descrição da situação encontrada, o critério (fundamentação legal), o efeito (consequência da diferença constatada pela auditoria entre a situação encontrada e o

critério), bem como as evidências coletadas para apoiar os achados e as conclusões do trabalho de auditoria.

Achado - é a discrepância entre a situação encontrada e o critério de auditoria. Os achados são fatos significativos, dignos de relato pelo auditor, que serão usados para responder às questões de auditoria. Ele decorre da comparação da situação encontrada com o critério e deve ser devidamente comprovado por evidências juntadas ao relatório.

Situação Encontrada (Problema Identificado) é a situação existente, identificada e documentada durante a fase de execução da auditoria. Pode ser evidenciada de diversas formas, dependendo das técnicas de auditoria empregadas.

Evidência - consiste em elemento ou conjunto de elementos comprobatórios suficientes, adequados e pertinentes, obtidos por meio da aplicação das técnicas de auditoria. Respaldam as constatações e materializam-se em documentos, levantamentos, fotos, entrevistas etc.

Critério - indica o estado requerido ou desejado ou a expectativa em relação a uma situação objeto de auditoria. Reflete como deveria ser a gestão, provendo o contexto para compreensão dos achados e avaliação das evidências. Trata-se da legislação, dos regulamentos, das cláusulas contratuais, de convênios e de outros ajustes, das normas, da jurisprudência, do entendimento doutrinário ou ainda, dos referenciais aceitos e/ou tecnicamente validados para o objeto sob análise, como padrões e boas práticas que o auditor compara com a situação encontrada.

Efeitos - são as consequências para o órgão/entidade, para o erário ou para a sociedade, resultantes da divergência entre a situação encontrada e o critério. Os efeitos podem ser reais, ou seja, aqueles efetivamente verificados, ou potenciais (riscos) aqueles que podem ou não se concretizar em decorrência do achado.

Identificação das Causas

Nesta etapa é apresentado o resultado da análise da estrutura, funcionamento e segurança dos controles.

Ao responder às questões acerca da estrutura, funcionamento e segurança dos controles internos, o Auditor deve apresentar como resultado, a causa (vulnerabilidades

que são a razão da diferença entre a situação encontrada e o critério), bem como, as evidências e análises para apoiar as conclusões sobre as causas raiz dos problemas detectados

Para se concluir qual é a causa do fato descrito, identifica-se qual o comportamento ou o fenômeno que, ao ser retirado do contexto (ou inserido, no caso de omissão) da falha apontada, evitaria que essa ocorresse. A identificação da causa é de fundamental importância para que a equipe possa posteriormente elaborar as recomendações que serão dirigidas ao órgão/entidade.

Recomendações

Nesta etapa é proposta a adoção de ações sobre a causa raiz do problema detectado.

As recomendações consistem na definição das providências que deverão ser adotadas pelo gestor para dirimir as falhas apontadas no relatório. Sua elaboração tem como propósito eliminar, mitigar e/ou reduzir a(s) causa(s) identificada(s), interrompendo, conseqüentemente, a ocorrência de novos problemas.

3 - IDENTIFICAÇÕES DAS ÁREAS DE RISCOS E LEVANTAMENTOS DAS ATIVIDADES

A identificação das áreas de riscos e levantamentos das atividades tem como finalidade identificar as áreas, processos e objetos de maior materialidade, relevância e risco para a organização, tanto no nível do Poder Executivo quanto no nível de cada subsistema de controle, bem como, o levantamento das atividades, objetivos e riscos inerentes aos objetos identificados.

Nesta etapa do trabalho, definem-se os órgãos que serão avaliados, a periodicidade em que serão avaliados, a intensidade da avaliação a ser aplicada em cada órgão/entidade e em cada área (subsistema de controle), bem como as atividades (pontos de controle) que serão objetos da avaliação.

Trata-se de etapa preliminar de fundamental importância para o processo de avaliação dos controles internos. A seleção de objetos está baseada em dois objetivos:

1. Maximizar o impacto das ações de controle, levando-se em conta a capacidade operacional da CGE-MT (ISSAI 300/36); e

2. Planejar as ações de controle com base em critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade (Resolução TCU nº 269/2015), reduzindo-se a subjetividade da escolha dos objetos a serem avaliados.

Dessa forma, a metodologia aplicada visa priorizar a avaliação de objetos que envolvam maior volume de recursos financeiros, atendam a objetivos mais relevantes para a sociedade, estejam sujeitos a riscos mais elevados, e cujo controle seja considerado oportuno em face da viabilidade e dos benefícios de realizar a ação de controle em um determinado momento.

A seleção de objetos a serem submetidos ao processo de avaliação de controles internos foi realizada mediante a adoção de metodologia estabelecida na Portaria nº 35/2018/CGE/MT e sua aplicação para o Ciclo 2018-2020 pode ser verificada no Plano de Avaliação de Controles Internos, ambos disponíveis no site: www.controladoria.mt.gov.br.

O trabalho realizado foi sintetizado em uma Matriz de Significância que hierarquiza os objetos de controle demonstrando o Nível de Significância dos Controles - NSC de cada Órgão ou Entidade no âmbito do Poder Executivo Estadual.

O NSC é o resultado da conjugação de variáveis, critérios e dimensões e representa a magnitude de um risco em termos de impacto (consequência/efeito) e probabilidade (possibilidade de ocorrência).

Assim, após levantadas as informações de cada variável, relacionada a cada um dos critérios, esses dados foram conjugados nas perspectivas de impacto e probabilidade, cujos resultados são apresentados em uma Matriz de Significância, da qual extraiu-se o recorte em relação ao órgão/entidade objeto dessa avaliação de controle:

MATRIZ DE SIGNIFICÂNCIA																	
Dimensão	IMPACTO							PROBABILIDADE							i- Impacto X i- Probabilidade	Nível de Significância dos Controles (NSC)	Hierarquização
Critério	Materialidade			Relevância				Risco				Oportunidade					
Nº de Variáveis	2			2				3				1					
Variável	Orçamento Total	Despesas Correntes + Investimentos	i-Materialidade	Área de Atuação	Mídia	i-Relevância	i-Impacto	Denúncias da Ouvidoria	Processos Administrativos Disciplinares - PAD	Irregularidades Detectadas	i-Risco	Tempo decorrido da última avaliação	i-Oportunidade	i-Probabilidade			
INTERMAT	0,1	0,0	0,0	6,7	0,1	1,7	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	2,5	2,5	4,3	7,60	27

Observe que, em uma escala de zero a cem, onde mais próximo de 100 maior é o risco, o Nível de Significância do Controle identificado para o Instituto de Terras de Mato Grosso - INTERMAT foi de 7,60. Isso significa que esse órgão/entidade, quando comparado com o universo de unidades que compõem a estrutura do Poder Executivo Estadual, tem uma significância para o exercício do controle de 7,60%. No mesmo sentido é sua a posição de hierarquização. Esse órgão/entidade ocupa a 27ª posição em um total de 45 órgãos, onde mais próximo de 1 maior a significância para o controle.

Uma vez realizada a hierarquização, os órgãos/entidades foram categorizados (curva ABC) de modo a definir a periodicidade a qual os mesmos serão submetidos a avaliação de controles internos, conforme abaixo indicado:

1. Os órgãos/entidades classificados como A terão avaliação com periodicidade anual;
2. Os órgãos/entidades classificados como B terão avaliação com periodicidade bienal;
3. Os órgãos/entidades classificados como C terão avaliação com periodicidade trienal.

A categorização define o ciclo de avaliação de controles internos, que constitui uma rotatividade entre os objetos que compõem o universo de auditoria em determinado período, de modo a evitar, por um lado a realização de diversas avaliações de controle interno sobre o mesmo órgão/entidade e, de outro lado, a inexistência de trabalhos sobre outros objetos associados a um menor nível de significância.

Transportando o Nível de Significância do Controle para a curva ABC, o órgão/entidade obteve a seguinte classificação:

Classificação (Curva ABC)	Órgão/Entidade	Nível de Significância dos Controles
C	27 INTERMAT	7,60

Vale destacar que os órgãos foram distribuídos na curva ABC da seguinte forma: 10 órgãos classificados como A, (86,54% do orçamento total), 14 órgãos, como B (6,95% do orçamento total) e 21 órgãos, como C (6,51% do orçamento total). Os dados acerca do orçamento são referentes ao exercício em que a Matriz de Significância para o Ciclo de Avaliações 2018-2020 fora construída.

Observa-se então que o INTERMAT, em 27º, tem classificação C na curva ABC, junto com outros 20 órgãos que somavam 6,51% do orçamento total do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso.

Um vez mapeado o risco do órgão/entidade e identificado o nível de significância para o cada área/subsistema de controle, foi elaborada a matriz de planejamento de auditoria de avaliação de controles internos, com definição dos pontos de controles a serem avaliados, bem como a amostra a ser selecionada.

Desta forma, com base na seleção de objetos acima exposta, foi realizada a avaliação de controles internos no órgão/entidade que será apresentada no capítulo seguinte.

4 - AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

Neste capítulo será apresentado o resultado da avaliação dos controles internos realizada em cada um dos subsistema de controle.

4.1 - SUBSISTEMA - ORÇAMENTO

Compreende o registro e a evidenciação do orçamento público, tanto quanto a sua aprovação quanto à sua execução. Demonstra os propósitos, objetivos e metas para as quais a administração solicita os recursos necessários. Permite o acompanhamento e avaliação do comportamento das despesas e das receitas públicas.

A avaliação de controle interno deste subsistema está dividida nos pontos de controle adiante relacionados e foi realizada pelo(s) seguinte(s) auditor(es):

Ítalo Castro de Souza

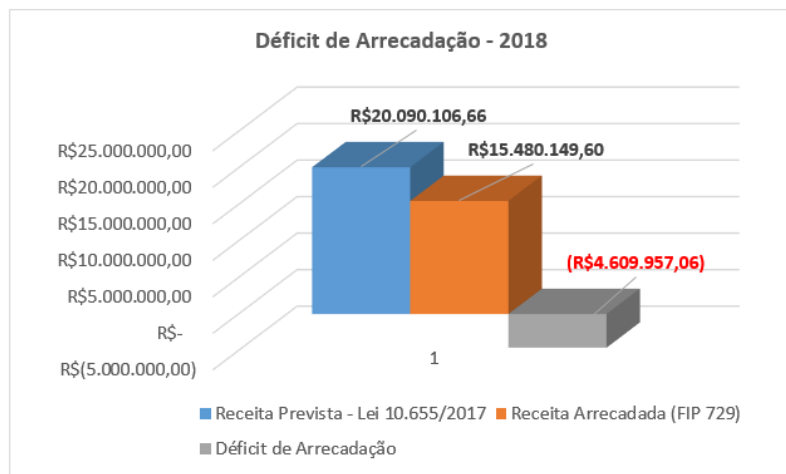
4.1.1 - Ponto de Controle - 1 - Programação Orçamentária

4.1.1.1 - Análise do Problema

A receita arrecadada não está de acordo com o previsto na LOA.

Constatou-se, no exame do Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada (FIP 729/FIPLAN), mês de referência dezembro/2018, que as receitas tiveram arrecadação inferior ao total previsto na Lei 10.655, de 28 de dezembro de 2017 (Lei Orçamentária Anual LOA/2018).

A LOA/2018 previu para o INTERMAT receitas no valor de R\$ 20.090.106,06 (vinte milhões, noventa mil, cento e seis reais e seis centavos) contudo, examinando o FIP 729, verificou-se que o Instituto arrecadou somente R\$ 15.480.149,60 (quinze milhões, quatrocentos e oitenta mil, cento e quarenta e nove reais e sessenta centavos), gerando déficit de arrecadação de 22,95%, conforme evidenciado no gráfico a seguir:



Fonte: Sistema FIPLAN

Os princípios orçamentários da exatidão, transparência, equilíbrio, entre outros, exigem do gestor público cuidados especiais na elaboração da peça orçamentária, não devendo ele descuidar-se de procurar fazer com que as previsões reflitam ao máximo possível a realidade, de forma que se possa executar as políticas públicas custeadas através do orçamento público.

A diferença identificada entre a receita prevista e a receita realizada evidencia que esses princípios não foram aplicados adequadamente. Como reflexo, a redução significativa da arrecadação das receitas previstas na LOA/2018 afetou a implementação de ações aprovadas no Plano de Trabalho Anual PTA, desequilibrando as ações planejadas para o Instituto.

4.1.1.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.).

Verificou-se como causa para o problema, a ausência de mapeamento dos processos referentes ao Planejamento, à Elaboração e a Execução do Orçamento que, aliada ao descompasso/incompatibilidade entre a programação orçamentária (elaborada pela

antiga SEPLAN) e a programação financeira (elaborada pela SEFAZ), inviabilizou a execução dos projetos pela frustração de receitas.

As normas e manuais existentes não trazem informações detalhadas sobre a elaboração de orçamentos públicos. Cita-se como exemplo o Manual Técnico de Orçamento - elaborado pela SEPLAN-MT - que traz orientações relevantes e extremamente úteis, mas, que são de caráter geral. Registra-se que o mapeamento dos processos referentes ao Planejamento, à Elaboração e a Execução do Orçamento é fundamental para a melhoria da qualidade da peça orçamentária.

4.1.1.3 - Recomendações

Otimizar o fluxo processual criando medidas quanto à limitação de empenhos de despesas, sem prejuízo das demais providências cabíveis, quando o comportamento da arrecadação sinalizar eventual frustração de receitas.

Realizar mapeamento dos processos, fluxo das atividades referentes ao Planejamento, Elaboração e Execução do Orçamento, com vistas a tornar a peça orçamentária mais aderente aos princípios orçamentários da exatidão, equilíbrio e transparência.

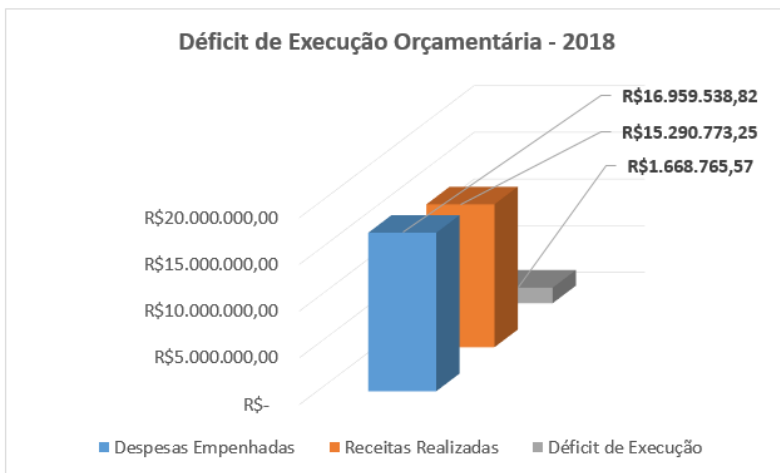
4.1.2 - Ponto de Controle - 2 - Execução Orçamentária

4.1.2.1 - Análise do Problema

Ocorrência de déficit de execução orçamentária

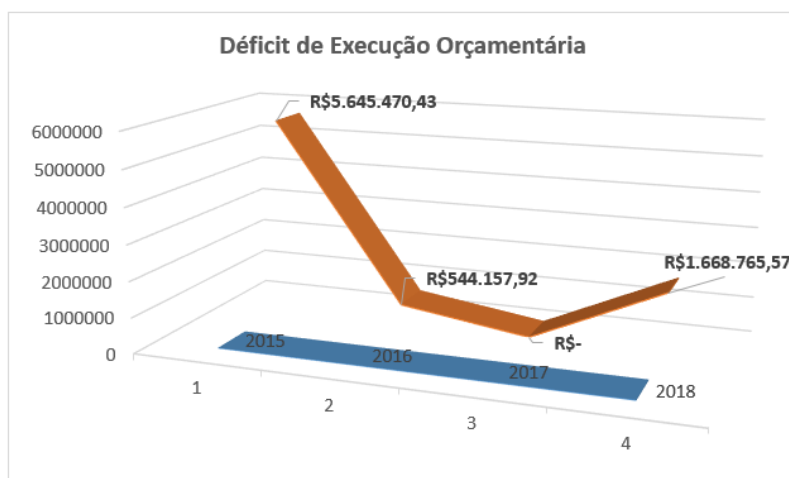
A análise do Balanço Orçamentário do INTERMAT, referente ao exercício de 2018, evidenciou a existência de déficit de execução orçamentária, ou seja, o Órgão apresentou resultado negativo quando confrontado o saldo de receitas arrecadadas com as despesas empenhadas no exercício.

O gráfico a seguir demonstra esse resultado, cujo valor do déficit no exercício se deu em R\$ 1.688.765,57 (um milhão, seiscentos e oitenta e oito mil, setecentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e sete centavos):



Fonte: Balanço Orçamentário do Sistema FIPLAN

Na análise dos demonstrativos do Sistema FIPLAN, constatou-se a ocorrência de déficits de execução orçamentária também nos exercícios de 2015 e 2016 conforme demonstrado no gráfico abaixo:



Fonte: Balanço Orçamentário do Sistema FIPLAN

O déficit de execução orçamentária desrespeita as boas práticas de gestão fiscal, ferindo especialmente os arts. 1º, § 1º; 4º, I, b; e 9º da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000; e os arts. 48, b, e 59 da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964.

Destaca-se que o Manual de Classificação de Irregularidades do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso considera GRAVÍSSIMA a ocorrência de déficit de execução

orçamentária, sem a adoção das providências efetivas. Isso significa que, no processo de apreciação e julgamento das irregularidades praticadas pelos seus fiscalizados, a reincidência da prática poderá levar à aplicação de multas, entre outras penalidades.

Por fim, adverte-se que a ocorrência de déficits na execução do orçamento da Secretaria, com assunção de despesas em volume maior que a capacidade arrecadatória, enseja risco de grave descontrole nas contas públicas, com endividamento crônico nas finanças do Órgão.

Despesas contratuais sem empenho global.

Tendo como referência o relatório FIP 680 - Pagamentos Efetuados por Credor - Empenhos e Liquidações, referência janeiro a dezembro de 2018, verificou-se que nos contratos de natureza contínua, os empenhos estão sendo efetuados na modalidade Ordinária e não Global, em descumprimento ao princípio orçamentário da anualidade.

O empenho da despesa representa o comprometimento da parcela da dotação orçamentária com determinado gasto, já especificando o credor e o montante devido.

As despesas contratuais, em obediência ao princípio da anualidade, devem ser empenhadas globalmente, o que significa que a sua emissão é feita contemplando o total das despesas pertencentes aos meses constantes no exercício financeiro, cuja posterior liquidação será feita mensalmente, observada a prestação de serviços pela contratada. O Decreto Federal nº 93.872/1986 dispôs em seu artigo 27 que "as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhados em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada".

A Lei 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro aplicáveis a todos os entes da Federação, em seu artigo 60, c/c § 3º, veda a realização de despesa sem prévio empenho e prevê a realização de empenho global para despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento.

A não realização de empenhos globais de despesas contratuais contínuas é um fator que fragiliza o controle sobre os saldos dos empenhos, prejudicando a transparência do orçamento e dificultando a tomada de decisões pelo gestor. Ao utilizar o empenho global, a entidade aumenta o controle sobre o saldo remanescente do empenho a cada liquidação, permitindo a identificação de eventuais falhas na execução orçamentária a tempo de corrigi-las.

4.1.2.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.).

A ausência de rotinas padronizadas tais como manuais, instruções ou normas, bem como de acompanhamento sistemático da execução orçamentária e financeira ao longo do exercício nas coordenações/departamentos envolvidos no INTERMAT, com a descrição dos procedimentos adotados no caso de frustração de receitas, para a devida limitação dos gastos, culminou em déficit de execução orçamentária no exercício de 2018.

Verificou-se também que a inexistência de normativos, no nível procedimental, para adoção de medidas que visassem o equilíbrio das contas públicas e mitigasse o comprometimento das ações prioritárias da Entidade, demandou reflexamente no déficit de execução orçamentária.

Contingenciamento da Concessão de Empenho

Verificou-se como causa para a não realização de empenhos na modalidade Global, das despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento, as restrições orçamentárias e financeiras impostas pelos Órgãos Centrais de Planejamento (Antiga Seplan) e de Contabilidade (Sefaz).

A previsão do contingenciamento e indisponibilização dos recursos consignados na Lei Estadual nº 10.655, de 28 de dezembro de 2017 (LOA 2018), para restabelecimento do equilíbrio financeiro das contas públicas, foi insculpida no Decreto Estadual nº 1.349, de 26 de janeiro de 2018.

Dessa forma, restou inviabilizada a possibilidade de utilizar empenho na modalidade Global para despesas contratuais de natureza contínua, a exemplo daquelas relacionadas a Segurança Patrimonial, Serviços de Limpeza e Conservação.

4.1.2.3 - Recomendações

Aperfeiçoar o acompanhamento da execução do orçamento da Entidade, criando fluxos internos para preenchimento das lacunas existentes nos normativos de forma que possibilite a supervisão efetiva do processo e mitigue o desequilíbrio nas contas do INTERMAT, evitando que essas falhas possam culminar na ocorrência de déficit de execução do orçamento.

Otimizar o fluxo processual da execução orçamentária, criando medidas quanto à

limitação de empenhos de despesas, sem prejuízo das demais providências cabíveis, quando o comportamento da arrecadação sinalizar eventual frustração de receitas.

4.1.3 - Ponto de Controle - 3 - Créditos Adicionais

4.1.3.1 - Análise do Problema

Excessivo volume de movimentação orçamentária

Ao analisar o Demonstrativo da Despesa Orçamentária, verificou-se excessivo volume de movimentação orçamentária no exercício de 2018. Durante o exercício, ocorreram suplementações na ordem de R\$ 4.487.594,12 (quatro milhões, quatrocentos e oitenta e sete mil, quinhentos e noventa e quatro reais e doze centavos) e reduções de R\$ 2.028.837,38 (dois milhões, vinte e oito mil, oitocentos e trinta e sete reais e trinta e oito centavos).

Apresentam-se a seguir as movimentações mais expressivas, levando-se em consideração o crédito autorizado e a dotação inicialmente prevista:

	Descrição	Dotação Inicial	Créd. Autorizado	Varição Percentual (%)
PAOE :8023	Cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado	R\$ 12.000,00	R\$ 2.313.177,15	19176%
PAOE :2005	Manutenção e conservação de bens imóveis	R\$ 10.000,00	R\$ 70.117,08	601%
PAOE :2006	Manutenção de serviços de transportes	R\$ 37.000,00	R\$ 221.109,68	498%
PAOE :2009	Manutenção de ações de informática	R\$ 45.044,22	R\$ 225.400,00	400%
PAOE :2014	Publicidade institucional e propaganda	R\$ 12.500,00	R\$ 41.846,04	235%
PAOE :2007	Manutenção de serviços administrativos gerais	R\$ 517.400,00	R\$ 1.033.707,55	100%

Fonte: Demonstrativo da Despesa Orçamentária - FIPLAN

O princípio orçamentário da exatidão visa à obtenção de uma proposta orçamentária o mais perto possível da realidade, demonstrando os valores necessários à consecução dos objetivos sociais da unidade. No exame do quadro anterior, verifica-se que esse princípio não foi aplicado adequadamente quando da elaboração da peça orçamentária. Os métodos usados para previsão e alocação de recursos para os PAOEs precisam ser aperfeiçoados com o objetivo de transformar o orçamento em um instrumento de controle efetivo das políticas públicas implementadas pelo Governo.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, pressupondo desenvolvimento de ações planejadas e transparentes e possui como um de seus pilares o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. As movimentações quando realizadas em demasia (tanto pelas suplementações quanto

pelas reduções do orçamento), podem caracterizar ausência de controle e de planejamento, que constituem pilares sustentadores de uma gestão responsável dos recursos públicos.

Observou-se que vários PAOEs do INTERMAT tiveram suas dotações subestimadas para o exercício de 2018. Despesas subestimadas podem impactar no cumprimento das metas previstas e comprometer a continuidade das políticas estipuladas para o órgão, além de demandarem remanejamentos durante a execução orçamentária, reduzindo-se, muitas vezes, dotações da própria UO ou de outros órgãos/entidades, podendo prejudicar também suas ações.

4.1.3.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Manuais, instruções ou normas (procedimentos e/ou documentos padronizados) desatualizados ou inexistentes.

A legislação atual que dispõe sobre a elaboração das peças orçamentárias não estabelece limites específicos para abertura de Créditos Adicionais, segregando, por exemplo, por Órgãos ou Entidades. Os limites constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual contemplam o Poder Executivo como um todo.

A inexistência de limites específicos (por órgão / entidade / projetos ou ações) possibilita a ocorrência de distorções substanciais na implementação dos projetos/ações consignados nas leis orçamentárias, em prejuízo do atingimento dos objetivos esperados das Políticas Públicas aprovadas pelo Poder Legislativo Estadual.

4.1.3.3 - Recomendações

Aprimorar o processo de planejamento orçamentário da Entidade, na elaboração das peças orçamentárias, conferindo à proposta do INTERMAT dotações condizentes com a capacidade de execução durante o exercício financeiro, de forma a reduzir o excessivo volume de movimentações (suplementações e reduções).

4.2 - SUBSISTEMA - FINANCEIRO

Cabe à Administração Financeira obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado e compreende: a *Receita Pública obtenção dos recursos financeiros*; a *Gestão administração dos recursos obtidos* e a *Despesa Pública emprego ou aplicação dos recursos obtidos*.

A avaliação de controle interno deste subsistema está dividida nos pontos de controle adiante relacionados e foi realizada pelo(s) seguinte(s) auditor(es):

Marcia Cristina Borges de Souza Okamura, Luciano Marcio Leocadio da Rosa

4.2.1 - Ponto de Controle - Adiantamentos

4.2.1.1 - Análise do Problema

Escopo

Com o objetivo de verificar a consistência do controle dos processos de solicitação, concessão, aplicação e prestação de contas de adiantamentos foi emitido o FIP 004 - Demonstrativo Analítico das Ocorrências Mensais Relativas a Adiantamentos Concedidos no exercício de 2018 para determinação da amostra. Foram reportados 09 (nove) concessões de adiantamentos no período, totalizando **R\$ 13.000,00** (treze mil reais), sendo que foram concedidos no elemento 339030 - Material de Consumo **R\$ 6.000,00** (seis mil reais) e 339039 - Outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica o valor **R\$ 7.000,00** (sete mil reais).

Para checagem documental dos processos de adiantamentos foram solicitados e apresentados a totalidade de processos de concessão de adiantamento emitidos no exercício de 2018 para avaliação de conformidade com o Decreto nº 20/1999 e atualizações posteriores, verificam-se na presente avaliação de controles internos os seguintes problemas:

Ausência de aprovação da prestação de contas pelo Ordenador de Despesas.

A prestação de contas de adiantamentos não foi submetida a análise do ordenador de despesas.

A comprovação da regularidade da prestação de contas pelo ordenador de despesas está prevista artigo 19 do Decreto Estadual nº 20/1999.

Após análise dos processos selecionados na amostra identificou-se que **25,00%** (01 do total de 04 analisados) das prestações de contas de adiantamento não foi encontrado parecer do ordenador de despesas comprovando a regularidade dos documentos apresentados.

Concessão de adiantamento para custear despesas que poderiam ser submetidas

ao processo normal de execução

A concessão de adiantamento contemplou despesas que poderiam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Da amostra de processos de concessão de adiantamentos, foram identificados a compra de materiais de consumo, tais como, lâmpadas, refletores, lixeira, balde, cabo de rede, toner de impressora, entre outros, que poderiam subordinar-se ao processo normal de aplicação, ou seja, por meio de procedimento licitatório, dispensa (Art. 24, Lei nº 8.666/1993) ou inexigibilidade (Art. 25, Lei nº 8.666/1993) desde que no caso concreto sejam satisfeitos os requisitos da lei.

Tal procedimento está em desacordo com o já citado artigo 68 da Lei Federal nº 4.320/1964, o artigo 1º da Lei Estadual nº 4.454/1982, a Lei nº 8.666/1993, bem como o artigo 1º do Decreto Estadual nº 20/1999.

A CGE/MT já pacificou o entendimento de que os adiantamentos só podem ser concedidos em casos excepcionais definidos pelo artigo 4º do Decreto Estadual nº 20/1999, sendo a ocorrência costumeira uma evidência do mal planejamento das aquisições governamentais.

4.2.1.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.

Em relação a concessão de adiantamentos, mediante análise dos processos, verifica-se a necessidade de melhoria no planejamento quanto aos materiais e serviços necessários para a manutenção das atividades do órgão/entidade durante o exercício.

Pois, foram realizadas despesas, principalmente, com bens de consumo por meio de adiantamento devido ausência de contratações que proporcionaria economia com a aquisição de grandes quantidades estimadas e evitaria o desmembramento de despesas.

Neste sentido, há necessidade por parte dos gestores, melhorar o planejamento, ou seja, levantar as necessidades do órgão/entidade para o desenvolvimento das atividades no decorrer do exercício, com o objetivo de realizar as licitações ou aderência a atas de registros de preços para atender as suas demandas e evitar o desmembramento de despesas.

4.2.1.3 - Recomendações

Elaborar planejamento das demandas para a realização de aquisições, contratações e execuções de acordo com orçamento a ser disponibilizado para o órgão/entidade.

4.2.2 - Ponto de Controle - Despesas Públicas

4.2.2.1 - Análise do Problema

Escopo

Para análise do ponto de controle Despesas Públicas foram selecionados 12 (doze) processos no Sistema FIPLAN - Documentos - NOB - Nota de Ordem Bancária, relativo ao período de maio/2018 a abril/2019. Tratam de processos de pagamento referentes a serviços terceirizados (copeiragem, limpeza e conservação, segurança patrimonial), manutenção predial, locação de veículos, aquisição de material de consumo (combustível) e permanente.

Além desses, foram analisados os processos de retenção e recolhimento da contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público PASEP, relativos ao exercício de 2018 e do período de janeiro a abril de 2019. O Programa foi instituído pela Lei Complementar nº. 08, de 03 de dezembro de 1970, com o mesmo objetivo do PIS, promover a integração social, porém voltado aos servidores públicos. Tem como fatos geradores das contribuições para o PIS/PASEP, o Faturamento/Receita Bruta e/ou a Folha de Salários mensais. A base de cálculo do PASEP das Secretarias de Estado, dos Fundos e das Autarquias, é o valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas, conforme dispõe o artigo 2º, Inc. III, da Lei 9715/1998 e o artigo 67, do Decreto 4.524/2002.

Foram analisados, ainda, a informação desses recolhimentos por meio da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais -DCTF, apresentação obrigatória à Receita Federal.

A avaliação tem por objetivo verificar se a formalização e procedimento de pagamento da despesa pública estão sendo realizados em conformidade com as legislações vigentes.

Neste sentido, dando prosseguimento à análise, verificam-se na presente avaliação de controles internos os seguintes problemas:

Cálculo e/ou recolhimento irregular do PIS/PASEP

Na análise dos processos de retenção e recolhimento do PASEP do Instituto, verificou-se que foram recolhidos fora do prazo, inclusive gerando encargos, os processos relativos aos meses de maio e outubro/2018 e janeiro/2019.

Em desacordo com o artigo 2º da Lei nº 11.933, de 28 de abril de 2009, que trata do prazo de recolhimento dessa contribuição, ou seja, deverá ser paga até o 25º (vigésimo quinto) dia do mês subsequente ao de ocorrência do fato gerador.

O atraso do recolhimento para contribuição do PASEP do mês de maio, ocorreu em razão de inconsistência do saldo da receita devida a unificação das fontes de recursos (208 e 240), conforme e-mail enviado pelo INTERMAT.

Assim, ocorrendo encargos (multa e/ou juros) que podem gerar prejuízos ao erário e possibilitar a inclusão do Estado nos cadastros restritivos mantidos pela União.

Empenho de despesas a posteriori

Houve a emissão de empenho após o início da prestação de serviço, configurando emissão de empenhos de despesas *a posteriori*.

Da amostra dos processos de execução de despesas foram identificados 02 (dois) processos com esta irregularidade, que representou **16,66%** do total dos processos amostrados.

A realização de despesa sem prévio empenho é procedimento expressamente vedado pela legislação, conforme artigo 60 da Lei nº 4.320/1964.

A ocorrência de empenho de despesas a posteriori implica em descontrole na execução orçamentária e financeira do órgão.

Envio intempestivo de informações fiscais, trabalhistas e/ou previdenciárias

Na análise das Declarações de Débitos e Créditos Tributários Federais fornecidas e enviadas pelo Instituto, verificou-se que os meses de novembro/2018 e março/2019 foram entregues fora do prazo, gerando notificação de lançamento por parte da Receita Federal, em conformidade com o artigo nº. 23 do Decreto Federal nº. 70.235, 06 de março de 1972.

Em desacordo com o artigo nº. 5º da Instrução Normativa RFB nº. 1599, de 11 de dezembro de 2015, quanto ao prazo da apresentação, que é até o 15º (décimo quinto) dia útil do 2º (segundo) mês subsequente ao de ocorrência dos fatos geradores.

O descumprimento dessa obrigação acessória, ou seja deixar de apresentar a DCTF no prazo fixado ou que a apresentar com incorreções ou omissões será intimado a apresentar declaração original, no caso de não apresentação, ou a prestar esclarecimentos nos demais casos, no prazo estipulado pela RFB, incorrerá em multas em conformidade com o artigo 7º da Instrução Normativa acima citada. Assim, a inobservância desta obrigatoriedade no prazo correto é passível de punição.

Retenção e/ou recolhimento irregular de obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias

Não foram retidos na fonte o valor apurado e/ou a comprovação do recolhimento do ISSQN - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, referente a serviços prestados.

Após análise dos processos selecionados na amostra identificou-se **8,33%** (01 do total de 12 analisados) dos pagamentos analisados não foi realizada a retenção na fonte dos valores devidos ou anexado os comprovantes do recolhimento do imposto.

O Estado de Mato Grosso atua como substituto tributário do imposto sobre serviços devido aos municípios de Cuiabá e Várzea Grande, conforme convênio firmado entre o Estado de Mato Grosso e o Município de Cuiabá nº 002/2003 e Várzea Grande nº 003/2003.

O não adimplemento das obrigações tributárias podem ensejar o pagamento de multa e juros, contrariando os princípios constitucionais da eficiência e economicidade.

4.2.2.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Manuais, instruções ou normas (procedimentos e/ou documentos padronizados) desatualizados ou inexistentes.

Na visita *in loco*, observou-se que não estão bem definidas as competências e as atividades realizadas pela Gerencia Financeira e Contábil, tendo em vista o regimento interno do Instituto - Decreto nº. 1.546, de 26 de maio de 1992, assim, desatualizado. Tendo em vista que a estrutura organizacional da autarquia está atualizado, conforme dispõe o Decreto Estadual nº. 131, de 03 de junho de 2019.

Este fato contraria o artigo 2º § 1º do Decreto Estadual nº. 1.684, de 10 de outubro de 2018, que *todos os órgãos da administração direta, autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual devem possuir e manter atualizado o seu Regimento Interno.*

Essa desatualização no Regimento Interno, dificulta o estabelecimento de fluxos e procedimentos na Autarquia.

Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.

Verifica-se a necessidade de melhoria do monitoramento dos processos de execução de despesa, uma vez que foi constatado empenho de despesas *a posteriori* e a não retenção na fonte dos valores referentes ao imposto sobre serviços.

Neste sentido, a análise e verificação da sistemática dos requisitos a serem observados conforme a legislação pode ser efetua por meio de mecanismos de controle tais como *check list*, pode contribuir para prevenir as falhas encontradas.

Processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.).

Da análise dos processos relativos ao PASEP e a entrega mediante DCTF, observou-se que os procedimentos realizados no recolhimento e apresentação não estão atendendo os prazos estabelecidos na legislação vigente.

A retenção e recolhimento do PASEP é obrigação prevista em lei e de responsabilidade das Unidades Orçamentárias, conforme o artigo 13 do Decreto Estadual nº. 77, de 03 de abril de 2019. Tem em vista, também, garantir a regularidade perante os cadastros informativos do Governo Federal (CAUC e CADIN).

Assim, melhorias em todas as fases do processo, desde o protocolo até o encaminhamento ao setor financeiro, se faz necessário, visando emissão de relatórios do FIPLAN, realização de cálculo do PASEP, liquidação, autorização e pagamento com tempestividade e eficácia pelo referido setor, como também, apresentação da DCTF à Receita Federal.

4.2.2.3 - Recomendações

Adotar de mecanismos de controle (*check list* ou termos de conformidade) com observância aos requisitos para concessão e prestação de contas de diária.

Atualizar o regimento interno do órgão em conformidade com as alterações realizadas

em sua estrutura organizacional.

Estabelecer fluxos e procedimentos que permitam as contribuições e suas obrigações acessórias serem realizadas com tempestividade e eficácia em conformidade com as legislações vigentes.

4.2.3 - Ponto de Controle - Diárias

4.2.3.1 - Análise do Problema

Neste ponto de controle foram analisados processos físicos de concessão e prestação de contas de diárias do período de maio/2018 a março/2019 para avaliação da conformidade documental de acordo com os critérios estabelecidos na legislação.

No período, foram identificados a concessão de 100 (cem) processos com o pagamento de diárias e amostrados 21 (vinte e um) processos utilizando método de estratificação da amostra por número de diárias concedidas.

Ausência ou deficiência na operacionalização do sistema de gestão e controle de viagens

A entidade ainda não implantou o Sistema de Gestão de Viagens - GV para controle de diárias no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Após análise da amostra de processos de concessão e de prestação de contas de diárias, foi verificado que os processos de diárias são controlados em meio físico e registrados no sistema FIPLAN, pois a entidade não concluiu a implantação do Sistema de Gestão de Viagens GV.

O Decreto Estadual nº 112 de 03 de junho de 2015, que instituiu o Sistema de Gestão de Viagens - GV, fixou o prazo de 12 (doze) meses para órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual implantar o Sistema de Gestão de Viagens - GV.

Este sistema tem como função melhorar os controles da concessão e prestação de contas de diárias no Estado.

Ausência de comprovante de devolução das diárias não utilizadas

Não foram devolvidas as diárias não utilizadas devido ao deslocamento ter ocorrido no

dia seguinte a data inicial consignada na ordem de serviço.

Após análise dos processos selecionados na amostra, **14,28%** (03 do total de 21 analisados) foram anexadas a prestação de contas comprovantes de embarque aéreo, demonstrando que o deslocamento dos servidores iniciou no dia posterior a data inicial prevista na ordem de serviço.

No entanto, não foram acostados no processo de prestação de contas os comprovantes de devolução das diárias não utilizadas.

Nos termos do artigo 8º do Decreto Estadual nº 2.101/2009, o servidor que receber diárias e, por qualquer motivo, não se afastar de sua sede ou retornar antes da data prevista, deverá devolver o valor correspondente às diárias não utilizadas no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

Ademais, o ordenador de despesa deverá determinar o desconto na folha de pagamento nos casos de não prestação de contas ou não devolução do valor das diárias não utilizadas, conforme artigo 9º do Decreto Estadual 2.101/2009.

4.2.3.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Manuais, instruções ou normas (procedimentos e/ou documentos padronizados) desatualizados ou inexistentes.

O processo de concessão e de prestação de contas de diárias, encontra-se disciplinado pela Lei Complementar Estadual nº 04, de 15 de outubro de 1990, pelo Decreto Estadual nº 2.101, de 08 de agosto de 2009 e alterações posteriores, bem como, o Decreto Estadual nº 112, de 03 de junho de 2015.

Embora a legislação acima, trate dos requisitos a serem observados nos atos de concessão e prestação de contas de diárias, existem situações não previstas que impactam negativamente na conformidade desse processo. Assim, a não implantação no órgão do Sistema de Gerenciamento de Diárias - GV, ocasionou achados deste ponto de controle, tais como: períodos não coincidentes de emissão da ordem de serviço e passagens.

Além disso, o regimento interno da entidade (Decreto nº 1546, de 26 de maio de 1992), encontra-se desatualizado, o que dificulta o controle quanto as competências e procedimentos em relação as atividades a serem desempenhadas pelos setores, inclusive, com relação a concessão e prestação de contas de diárias.

Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.

Não houve adequado monitoramento das prestações de contas realizadas pelos servidores do órgão. Após a apresentação da prestação de contas é necessário a verificação se os requisitos estipulados na legislação foram cumpridos pelo servidor que viajou a serviço.

Neste sentido, a análise e verificação da sistemática dos requisitos a serem observados pode ser efetuada por meio de mecanismos de controle tais como *check list*, pode contribuir para prevenir as falhas encontradas.

4.2.3.3 - Recomendações

Estabelecer a implantação do Sistema de Gestão de Viagens - GV no âmbito do INTERMAT e a adequação dos processos de solicitação, aprovação, pagamento e prestações de contas em atendimento a legislação vigente, uma vez que o prazo para implantação se encerrou em junho de 2016.

Adotar de mecanismos de controle (*check list* ou termos de conformidade) com observância aos requisitos para concessão e prestação de contas de diária.

4.2.4 - Ponto de Controle - Restos a Pagar

4.2.4.1 - Análise do Problema

Escopo

Para análise do ponto de controle Restos a Pagar, foi emitido o FIP215 Balancete Mensal de Verificação, exercício de 2018 e FIP630 - Razão Analítico por Conta/Conta Corrente, emitidos em 25.06.2019.

Além desses relatórios, foi emitido o FIP215A - Balancete Mensal de Verificação por Conta Corrente, a fim de verificar se havia suficiente disponibilidade de caixa para atender as despesas que foram inscritas em restos a pagar, em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste sentido, dando prosseguimento à análise, verificou-se na presente avaliação de controle interno o seguinte problema:

Inscrição de Restos a Pagar sem Disponibilidade Financeira

Na análise dos relatórios FIP 215 - Balancete Mensal de Verificação, FIP630 - Razão Analítico por Conta/Conta Corrente e FIP215A - Balancete Mensal de Verificação por Conta Corrente, UO 04304 INTERMAT/MT, nota-se registros nas seguintes contas contábeis:

Quadro - Inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira

DESCRIÇÃO	CONTA CONTÁBIL	FIP251	FIP215A	FONTE RECURSOS
LIBERAÇÃO DE SALDO FINANCEIRO	7.9.2.0.0.00.00.77	2.001.551,62	2.001.551,62	100
			1.282.152,54	100
LIBERAÇÃO DE SALDO FINANCEIRO	7.9.2.0.0.00.00.79	1.428.949,39	146.796,85	240
Total			3.430.501,01	

Fonte: FIP215 e FIP630 emitidos 25.06.2019, FIP215A emitido 26.08.2019.

O que contraria o disposto no artigo 8º e 9º da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, bem como artigo 18 do Decreto Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Além dessas legislações, contrariando, também, o artigo 48 da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964, que determina aos órgãos manter durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Tendo em vista, que para realização do pagamento de restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira, utiliza-se receita arrecadada no exercício atual, o que poderá provocar déficit orçamentário e gerar endividamento.

4.2.4.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.

Com o contingenciamento orçamentário e financeiro que está ocorrendo no Estado desde exercícios anteriores, a liberação da capacidade financeira está condicionada a disponibilidade de caixa.

Neste sentido, verificou-se que a supervisão e controle em relação as despesas que foram realizadas durante o exercício de 2018 foram insuficientes, tendo em vista as inscrições em restos a pagar sem contrapartida financeira.

Em razão disso, no exercício atual, cabe ao Ordenador de Despesas ir promovendo a adequação de suas despesas em conformidade com a liberação dos recursos nas fontes

de recursos, para garantir o equilíbrio entre despesas e receitas, conforme disposto nos artigos 8º, 9º e 10 do Decreto Estadual nº. 77, de 03 de abril de 2019.

4.2.4.3 - Recomendações

Monitorar a execução orçamentária e financeira do Órgão, concomitantemente à realização das despesas, para que sejam adotadas medidas corretivas e/ou preventivas quando houver identificação de riscos que possam ocasionar a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira.

4.3 - SUBSISTEMA - GESTÃO DE PESSOAS

Trata-se da estrutura de informações sobre a gestão de pessoas, especialmente, quanto à observância da legislação aplicável, a qualidade dos registros no Sistema de Administração de Pessoas, procedimentos referentes aos principais eventos do Subsistema, desde a admissão, deveres funcionais, estabilidade e progressão, licenças e afastamentos, folha de pagamento, até eventos relacionados a desligamentos.

A avaliação de controle interno deste subsistema está dividida nos pontos de controle adiante relacionados e foi realizada pelo(s) seguinte(s) auditor(es):

Fabiola Maria Belmonte Dourado, Fabio Marcelo Matos de Lima

4.3.1 - Ponto de Controle - Cessão

4.3.1.1 - Análise do Problema

Houve utilização de outros instrumentos para cessão do servidor/empregado público como: Convênio, Termo de Cooperação, Portaria.

Foi identificada a existência de processo administrativo sem numeração do sistema de protocolo do Estado de Mato Grosso, cujo acervo documental veicula a cessão de servidor por meio de termo de cooperação técnica nº 001/2019 (IOMAT de 11/02/2019, p. 103) celebrado entre o Município de Porto Alegre do Norte /MT e o Intermat/MT, com vigência de 16/01/2019 a 15/01/2020, tendo por objeto a disposição da servidora pública municipal LUZIA PEREIRA SALGADO, Matrícula Funcional nº48, para execução de atividades em regime de mútua colaboração técnica operacional entre os partícipes, sem qualquer especificação adicional de quais atividades seriam desenvolvidas.

Acerca da ausência de numeração no processo administrativo, havendo documento

público tendo por signatário o Interamat/MT, entende-se exigível que processos dessa natureza sejam devidamente numerados, conforme previsto no Decreto Estadual nº 1.509/2008, que exige que todos os processos que exijam tramitação devem ser cadastrados no Sistema Informatizado de Protocolo Único, recebendo número de identificação, nos seguintes termos:

Art. 1º [..]

Parágrafo único. Todos os documentos ou processos, que por seu conteúdo e objetivo exigir tramitação, devem ser cadastrados no Sistema Informatizado de Protocolo Único, recebendo um número de identificação único e seqüencial, gerado automaticamente pelo sistema

Acerca da utilização do Termo de Cooperação para veicular exclusivamente uma cessão de servidor, necessário indicar o disposto na Instrução Normativa Conjunta SEPLAN/SEFAZ/CGE nº 001/2015, que assim dispõe:

Art. 2º [...]

II **Termo de Cooperação** : instrumento legal sem transferência de recursos financeiros a ser celebrado entre os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e entre os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual com os órgãos ou entidades da Administração Pública Direta ou Indireta Federal, com outros estados, com municípios e com entidades privadas sem fins lucrativos, **visando à execução descentralizada, em regime de mútua colaboração de programas, projetos e/ou atividades de interesse comum, que resulte no aprimoramento das ações de governo** .

Desse modo, Termos de Cooperação que não estabeleçam projetos ou atividades específicos de interesse comum entre os signatários e que possuam como único objeto a disponibilização/cessão de servidor afiguram-se como inadequados quanto à forma utilizada.

Assim, caso a cessão de servidores seja veiculada por meio de Termo de Cooperação, que o seja dentro de projetos/atividades específicos, sendo estes o verdadeiro objeto do Termo de Cooperação, já que a cessão seria uma consequência assessoria, mas não o **objeto** do Termo de Cooperação Técnica.

Publicação ausente, intempestiva ou deficiente do ato de cessão

Foram solicitados ao Interamat todos os processos de cessão vigentes até 04/2019, tanto de servidores cedidos ao Interamat quanto de servidores cedidos do Interamat. Conforme lotacionograma do 2º trimestre, publicado em 15 de abril de 2019, encontravam-se

vigentes 21 cessões de servidores ao Intermat. Em relação aos servidores cedidos, um servidor do Intermat encontra-se cedido à Assembleia Legislativa do Estado. No quadro abaixo, verifica-se a quantidade de servidores cedidos ao Intermat e os respectivos órgãos/entidades de origem:

Quadro Servidores cedidos ao Intermat

Órgãos/entidades de origem	Quantidade de servidores
Prefeituras/MT	3
MTI	4
Defensoria Pública/MT	1
DETRAN	1
SEFAZ	1
SEPLAG	8
SEMA	2
SINFRA	3
SETASC (Portaria Conjunta)	1
SESP	1
SEDUC	1

Fonte SEAP

Foram disponibilizados para verificação *in loco* apenas 3 processos referentes aos servidores de Prefeituras de Mato Grosso cedidos à autarquia. Os demais processos de cessão ao Intermat, encontravam-se arquivados no órgão de origem, sendo solicitados ao Intermat que fossem disponibilizados digitalmente para verificação. Dos 21 processos com cessão vigente em abril/2019, foram disponibilizados 4 processos digitalizados.

Verificou-se a publicação de todas as cessões vigentes no período analisado e constatou-se que 13 publicações ocorreram de forma intempestiva, portanto, 61,90% dos atos verificados. Destaca-se que não foram localizados no DOE as publicações dos termos de cessão do MTI ao Intermat.

Abaixo, estão consolidadas as informações referentes aos servidores que tiveram a publicação intempestiva do ato de cessão, a data de início do exercício e a data de publicação no Diário Oficial:

Quadro Publicações intempestivas de cessão

Matrícula	Início do exercício	Data da publicação
228090	15/02/2019	04/04/2019
63900	02/04/2019	06/05/2019
79462	23/11/2018	04/04/2019
54424	15/02/2019	06/05/2019
249695	17/04/2019	19/06/2019
137389	01/03/2019	06/03/2019
114747	04/04/2019	22/05/2019
257417	04/04/2019	22/05/2019
249337	04/04/2019	22/05/2019
249456	05/04/2019	06/05/2019
205107	01/03/2019	12/06/2019
204787	01/03/2019	06/05/2019
24815	01/03/2016	06/06/2019

Fonte SEAP e DOE/MT

Algumas publicações referiam-se a servidores nomeados para exercício de cargo comissionado no Intermat, cujos processos de cessão foram realizados posteriormente, já em outros casos, o ato de cessão trazia a informação de que se tratava de publicação do ato de cessão para fins de regularização funcional.

A Lei Complementar nº 239, de 28 de dezembro de 2005, classifica em seu art. 3º, inc. II, o ato de cessão como um ato administrativo e estabelece em seu art. 4º que os atos administrativos devem ser obrigatoriamente publicados, somente tendo validade após a publicação no órgão oficial. De acordo com o Manual de Cessão e Remoção dos Servidores Públicos Estaduais de Mato Grosso, o servidor deve aguardar a publicação do ato no Diário Oficial do Estado para, após isso, se apresentar ao órgão cessionário. Ante o exposto, vislumbra-se que os servidores iniciaram suas atividades no órgão cessionário sem a devida publicação do ato de cessão.

Publicação ausente, intempestiva ou deficiente do ato de cessão.. Servidor exercendo atribuições em órgão diverso do órgão cessionário

Foi identificado, no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso IOMAT, do dia 27/3/2019, p. 335, ato administrativo indicando em seu preâmbulo uma cessão de pessoal da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso (na qualidade de cedente) para a Casa Civil (na qualidade cessionário), mencionando, no entanto, em seu texto, que o cargo a ser ocupado se daria no Intermat, nos seguintes termos:

EXTRATO DO TERMO DE CESSÃO DE SERVIDOR Nº 01/2019/DPMT

CEDENTE: - DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO -
CNPJ N. 02.528.193/0001-83 **CESSIONÁRIA: CASA CIVIL DO ESTADO
DE MATO GROSSO -** CNPJ N 04.291.881/0001-34 **OBJETO:** cessão da
servidora ELUANA RODRIGUES VELOSO, técnica administrativa, matrícula
nº 101143, **para ocupar cargo em comissão no Instituto de Terras do
Estado de Mato Grosso - Intermat** **ASSINATURA:** 27/03/2019 **VIGÊNCIA:**
12 (doze) meses, a partir da data de assinatura. **FISCAIS:** ANA FLÁVIA
NUNES RONDON e CRISTIANE WILKE **SIGNATÁRIOS:** CLODOALDO
APARECIDO GONÇALVES DE QUEIROZ - Defensoria Pública do Estado de
Mato Grosso e MAURO CARVALHO JÚNIOR - Casa Civil de MT
PROCEDIMENTO Nº: 41174/2019

Em consulta ao sistema SEAP, evidenciou-se que o cargo ocupado pertence à estrutura do Intermat, conforme demonstrado a seguir:

Identificação Funcional				
Id. Func.	271511			Vínculo 4
Regime:	REGIME MISTO	Categ.:	COMMISSIONADOS	Exercício: 15/02/2019 Situação: ATIVO
Orgão:	000017 - INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE			
Setor:	138134 - UNID. DE ASSESSORIA			
Eventos de Cargo				
Início	Término	Tipo de Evento	Setor	Nome do Setor
15/02/2019		NOMEACAO COMISSAO	138134	UNIDADE DE ASSESSORIA
Espécie de Evento	Cargo	Nome do Cargo		
NOMEACAO	11487	DGA-4		
Referência	Jornada	Horário Trab. Vaga	Especialidade	
000	40H	50818	ASSESSOR TECNICO I	

Fonte: SEAP

Nota: Matrícula originária na Defensoria nº : 101143

Assim, o cessionário de direito é o Intermat, já que o cargo ocupado pela servidora integra a estrutura organizacional deste órgão.

Desse modo, faz-se necessário indicar que a participação da Casa Civil em referido ato de nomeação em cargo em comissão se dá, não enquanto órgão cessionário, mas tão-somente enquanto órgão detentor de competência avaliadora do ato, conforme previsão da Lei Complementar Estadual nº 612/2019:

LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 612/2019

Art. 14 À Casa Civil compete:

[...]

IV - avaliar previamente a nomeação e a exoneração de todos os cargos comissionados da Administração Pública Direta e Indireta;

Apesar disso, verificou-se que, sob o aspecto fático, a servidora em comento vem exercendo atribuições na Casa Civil, conforme se depreende da seguinte portaria:

PORTARIA N°. 041/2019/CASACIVIL (IOMAT 02/08/2019, p. 25)

Instituí Comissão Permanente de Licitação da Casa Civil e Governadoria.

O SECRETÁRIO ADJUNTO DE ADMINISTRAÇÃO SISTÊMICA DA CASA CIVIL, no uso de suas atribuições como Ordenador de Despesas da Casa Civil e Governadoria do Estado de Mato Grosso, com fundamento a Lei Complementar nº 612, de 28 de janeiro de 2019 que dispõe sobre a estrutura e funcionamento da Administração Estadual e dá outras providências; CONSIDERANDO o que dispõe a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993; CONSIDERANDO os artigos 21 a 25 do Decreto Estadual nº 840/2017; CONSIDERANDO a Portaria Conjunta nº 020/2019/SEPLAG/CASA CIVIL/MT de 01/08/2019, que designou o Pregoeiro e Suplente para presidir as sessões de Pregões Presenciais e Eletrônicos a serem promovidos pela Casa Civil e Governadoria;

RESOLVE:

Art. 1º Instituir Comissão Permanente de Licitação que auxiliará o Pregoeiro nos trabalhos das sessões dos pregões presenciais e eletrônicos a serem promovidos pela Casa Civil e Governadoria, sendo integrada pelos servidores abaixo descritos sem prejuízo de suas atribuições:

Autoridade Competente: Wanderson de Jesus Nogueira - Secretário Adjunto De Administração Sistêmica Da Casa Civil Do Estado De Mato Grosso.

Presidente: Jessyca Taques Ito

Equipe Técnica: 1º Membro: Solange Maria Rocha de Camargo; 2º Membro: André Gustavo Gonçalves; 3º Membro: Adilson dos Reis e Silva; 4º Membro: Iolanda Costa Rezende; **5º Membro: Eluana Rodrigues Veloso**

Art. 2º A investidura dos membros das Comissões Permanentes não excederá a um ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.

Art. 3º Revogam-se todas as disposições em contrário.

Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

REGISTRADA; PUBLICADA; CUMPRA-SE

Cuiabá/MT, 01 de Agosto de 2019.

WANDERSON DE JESUS NOGUEIRA

Secretário Adjunto de Administração Sistêmica

Casa Civil do Estado de Mato Grosso

Vale registrar que a vinculação do Intermat à Casa Civil, conforme previsão contida no art. 34, inc. I, alínea "b" da Lei Complementar Estadual nº 612/2019, somente se dá para fins de supervisão, fiscalização e controle, não autorizando a que servidores do Intermat exerçam suas atribuições em área-meio ou finalística da Casa Civil.

Desse modo, os efeitos dessa ocorrência se traduzem na ocupação de um cargo inserido na estrutura de um órgão (Intermat), com exercício de atribuições integrantes da estrutura de outro órgão (Comissão Permanente de Licitação da Casa Civil).

Diante disso, sendo o Intermat o cessionário de direito, reputa-se:

- a) inadequada a menção da Casa Civil enquanto órgão cessionário de referido ato;
- b) inadequada a ausência de subscrição do ato por parte da autoridade competente do Intermat;
- c) indevido o exercício de atividades da servidora no âmbito da Casa Civil.

4.3.1.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.

A ausência de registro do processo administrativo no Sistema de Protocolo do Estado de Mato Grosso tem como causa o monitoramento inadequado do processo.

A utilização de Termo de Cooperação para veicular exclusivamente a cessão de servidor, ou seja, sem indicação de qualquer projeto ou atividade especificamente pactuado, tem como causa a ausência de padronização dos termos de cessão, quando

se trate de objetivos em regime de mútua cooperação.

Processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.).

Quanto à intempestividade de publicações de cessões, verifica-se que deve haver melhoria em seu fluxo processual, estabelecendo-se internamente prazos para os trâmites necessários até a devida publicação

É necessário estabelecer nos pedidos e autorizações de cessão de servidores públicos estaduais, que os atos de cessão possuirão efeitos financeiros e funcionais a partir da publicação e que os servidores somente iniciarão ou continuarão suas atividades - nos casos de prorrogação, após a publicação da cessão no Diário Oficial do Estado, evitando-se, assim, publicações intempestivas e também não permitindo o exercício de servidor sem que exista o ato devidamente publicado.

Destaca-se também que arquivamento dos processos somente nos órgãos de origem é fator que prejudica o próprio controle do órgão cessionário, por exemplo, dos pressupostos da cessão, prazo, condições e também dificulta ações pelos órgãos de controle.

A menção do órgão cessionário como sendo a Casa Civil, sem que o cargo comissionado ocupado seja integrante de referido órgão, mas sim do Intermat, bem como o exercício de atribuições da servidora cedida em órgão diverso daquele onde está vinculado o cargo por ela ocupado, possuem como causa tanto a supervisão faltosa da autoridade que seria competente para supervisionar a elaboração do ato administrativo, a fim de se evitar sua elaboração equivocada, bem como a falha no monitoramento dos atos do processo e do cumprimento efetivo da cessão, diante da ausência de correção ulterior de referido ato e também da situação fática constatada.

4.3.1.3 - Recomendações

Formalizar fluxo processual dos processos de cessão no órgão e publicá-lo por meio de normativo interno, definindo-se prazo para início dos processos e prazos para trâmites internos até o encaminhamento tempestivo para publicação.

Abster-se de manusear processos sem que os estejam sem a devida numeração junto ao Sistema de Protocolo do Estado de Mato Grosso.

Instruir processos de celebração de Termos de Cooperação com instrumentos padronizados que estabeleçam especificamente os objetivos em comum a serem

atingidos por meio de referida cooperação, incluindo-se a padronização dos planos de trabalho, os quais deverão conter os projetos e/ou atividades a serem desempenhados, subsidiando-se a adequada instrução processual.

Supervisionar a elaboração dos atos administrativos e monitorar os processos que o veiculem, a fim de que sejam oportunamente corrigidos eventuais equívocos em sua elaboração e/ou publicação.

Regularizar o ato, indicando, como órgão cessionário, aquele em cuja estrutura esteja previsto o cargo em que efetivamente se dará o exercício das atribuições do servidor cedido.

4.3.2 - Ponto de Controle - Desligamento, Assiduidade e Declaração de Bens

4.3.2.1 - Análise do Problema

Ausência de entrega da declaração de bens, por parte do servidor

Conforme planilha de controle realizado pelo Setor de Gestão de Pessoas verificou-se que 20 servidores do Intermat não entregaram a Declaração de Bens dos exercícios de 2018 e 2019.

O setor de gestão de pessoas informou que não foram adotados procedimentos para cobrança ou responsabilização dos servidores que possuem pendências em relação à entrega de Declaração de Bens. Informou também que não são realizadas atualizações da declaração de bens quando os servidores deixam o cargo.

Ante o exposto, ressalta-se que a não entrega da declaração de bens 1) no momento da posse em cargo efetivo ou em comissão, emprego público ou função de confiança, 2) anualmente entre os dias 1º e 30 de abril de cada ano, e 3) no momento em que o deixar o cargo efetivo, em comissão, emprego público ou função de confiança, configura afronta ao disposto nos arts. 1º, 2º, 4º e 5º do Decreto nº 4.487/2002.

De acordo com a mesma norma, será instaurado procedimento administrativo disciplinar contra o servidor que se recusar a apresentar a declaração de bens e valores na data apropriada, ou que a prestar falsa, ficando sujeito à penalidade prevista no art. 13, §3º, da Lei Federal nº 8.429/2002.

Registro inadequado da assiduidade do servidor

Para fins de verificação da assiduidade dos servidores em exercício no Intermat solicitou-se todos os registros de frequência referentes ao mês de abril/2019.

Foram identificados 45 registros inadequados da frequência de servidores pelos motivos dispostos no quadro abaixo:

Quadro Registros inadequados de frequência

Motivo	Quantidade de servidores
Servidores com ausências parciais de registro e sem constar justificativas para abono pela chefia (sem registro de abono ou dispensa)	17
Dispensas parciais ou integrais de frequência sem constar justificativa do servidor	3
Abonos pela chefia justificados por doença de 3 a 4 dias sem apresentar atestado médico	4
Ausência de assinatura do servidor ou da chefia imediata	2
Servidor chefe de setor com frequência assinada somente por ele como chefia imediata	1
Servidor com justificativa de viagem sem comprovante	1
Justificativa genérica para justificar todas as ausências parciais de registro em 15 dias como serviços externos	1
Servidores com abonos parciais por esquecimentos variando de 4 a 11 dias de esquecimento	11
Servidores com faltas injustificadas ou ausências integrais sem justificativas e com ausência de descontos de remuneração	5

Fonte: Registros físicos de frequência 04/2019

O Decreto nº 614, de 30 de junho de 2016, instituiu o Sistema de Gestão de Assiduidade da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso e assim dispôs no em seu art. 4º, §1º:

Art. 4º O controle de Registro de frequência, de caráter obrigatório, deverá ser realizado mensalmente, destinando-se à gestão dos registros de frequência feitos diariamente pelos servidores civis e militares mencionados neste Decreto.

§1º Compete ao órgão e entidade de lotação dos servidores civis e militares o controle dos registros de frequência, não afastando o acompanhamento da regularidade pelo controle interno.

O normativo ainda estabeleceu que os dirigentes do órgãos e entidades deverão adotar Sistemas Biométricos de Controle de Frequência. Até o mês de julho/2019, o Intermat não realizava o controle biométrico de frequência e, a partir de julho, passou a utilizar o Sistema Biométrico de Controle de Frequência - Web Ponto.

Servidor sem controle de ponto

Foram constatadas 31 ocorrências de ausência de frequência dos servidores que constavam na folha de pagamento da autarquia no mês de abril/2019 mas não estavam nos registros físicos de frequência disponibilizados para verificação.

Apresentam-se abaixo as justificativas apresentadas pelo Intermat:

Quadro Justificativas para dispensas de pontos

Justificativas	Quantidade de servidores
Servidor cedido à AL/MT	1
Servidores que estavam exercendo suas atividades regularmente no Intermat	5
Servidores que estavam em exercício no órgão mas ainda não possuíam cadastro no Ponto	3
Advogados dispensados do Ponto	8
Servidor em licença-prêmio	1
Servidor em licença para exercício de mandato classista	1
Diretores dispensados do Ponto	4
Chefe da Unidade Jurídica dispensado do Ponto	1
Assessor da Presidência - dispensado do Ponto	1
Servidores que estavam exercendo suas atividades regularmente no Intermat com registro de Ponto Manual	6

Os únicos documentos disponibilizados pelo órgão referentes à dispensa de ponto, tratam-se de Comunicações Internas que dispensam o registro de frequência dos

servidores efetivos, perfil Advogado e dos cargos de Diretor e Chefe de unidade jurídica do Intermat com autorização do Presidente do Intermat.

O Decreto nº 614, de 30 de junho de 2016, instituiu o Sistema de Gestão de Assiduidade da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Estado de Mato Grosso, e estabeleceu a obrigatoriedade de controle mensal do registro de frequência de todos os servidores, sob a vigilância do chefe imediato e acompanhamento do Controle Interno de cada órgão ou entidade de sua lotação:

Art. 4º O controle de Registro de Frequência, de caráter obrigatório, deverá ser realizado mensalmente, destinando-se à gestão dos registros de frequência feitos diariamente pelos servidores civis e militares mencionados neste Decreto.

§1º Compete ao órgão e entidade de lotação dos servidores civis e militares o controle dos registros de frequência, não afastando o acompanhamento da regularidade pelo controle interno.

§2º Os dirigentes dos órgãos e entidades deverão adotar Sistemas Biométricos de Controle de Frequência para averiguação e acompanhamento do cumprimento da jornada de trabalho dos integrantes de seus respectivos quadros de pessoal, ressalvada as situações excepcionais a serem devidamente justificadas e previamente validadas pela Secretaria de Estado de Gestão - SEGES.

Conforme legislação acima citada, as dispensas de ponto biométrico são situações excepcionais que deverão ser justificadas e previamente validadas pela SEPLAG. Além disso, ressalta-se que a dispensa de frequência refere-se unicamente em relação ao registro biométrico não existindo legislação estadual que trate a respeito de isenção ao controle de registro de frequência a determinados servidores públicos de categoria específica.

Portanto, mesmo dispensada a obrigação de registro de ponto biométrico, permanece a obrigação de controle de frequência de todos os servidores da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso. A dispensa realizada em desconformidade com a legislação e deficiências constatadas no controle dos registros de frequência, prejudica o efetivo controle sobre o dever de assiduidade dos servidores bem como da identificação de impropriedades e possível apuração de responsabilidades.

4.3.2.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.

Verificou-se ausência de atuação da Gestão de Pessoas do Intermat em relação a procedimentos de notificação e responsabilização dos servidores com pendências de entrega de Declaração de Bens, sem adoção de medidas estipuladas na legislação nos casos de recusa do servidor para entregar a referida Declaração.

Quanto ao controle de assiduidade, verificou-se quantidade significativa de impropriedades nos registros dos servidores do Intermat, sendo necessária a devida supervisão das chefias imediatas e do Setor de Gestão de Pessoas para conscientização dos servidores e de suas chefias para o correto registro e também para a adoção de providências em relação aos descontos de faltas injustificativas.

Além das impropriedades dos registros de frequência, verificou-se quantidade elevada de servidores com dispensa de registro de ponto ou com registro manual de frequência, sem apresentar as devidas dispensas formalizadas em conformidade com a legislação. Portanto, a supervisão do controle realizado em relação às dispensas de ponto e os registros manuais demonstra ter sido insuficiente, necessitando de aprimoramento em seu monitoramento como forma de se garantir eficácia do controle de assiduidade dos servidores do Intermat.

4.3.2.3 - Recomendações

Conscientizar os servidores do Intermat em relação aos dispositivos legais que obrigam a entrega da Declaração de Bens, alertando-os sobre o cumprimento tempestivo e as consequências da recusa da entrega, adotando procedimentos de controle de atualização da declaração nos casos em que os servidores deixam os cargos ou função de confiança e de responsabilização dos servidores, conforme determinado em legislação.

Conscientizar os servidores do Intermat e suas chefias imediatas quanto à legislação de controle de assiduidade, correta utilização dos códigos de ocorrências, documentos necessários, assinaturas nos relatórios mensais de frequência e dispensas de registros biométricos, adotando-se procedimentos para identificação de faltas injustificadas e respectivos descontos remuneratórios.

4.3.3 - Ponto de Controle - Estabilidade e Progressão

4.3.3.1 - Análise do Problema

Amostra:

Solicitou-se do Intermat a relação de servidores que adquiriram estabilidade no período de 01/07/2018 a 30/04/2019, bem como dos servidores que obtiveram progressão de classe e de nível no mesmo período de referência e as informações disponibilizadas foram comparadas com os dados extraídos do SEAP.

Verificou-se que não houve, no período de referência, concessão do ato de estabilidade e quanto à progressão identificou-se 1 servidor com concessão de progressão horizontal.

Instrução processual inadequada

Constatou-se que a instrução processual para concessão do progressão do servidor de matrícula nº 247780 - Analista Fundiário e Agrário, foi realizada sem a inclusão de título de enquadramento originário do servidor. A Manifestação Técnica da progressão anterior juntada ao processo (classe A para a B) discriminava os títulos daquela progressão, contudo, como não apresentava informação do título do enquadramento originário seria necessário juntar ao processo cópia do referido título.

A Lei Estadual nº 10.042, de 03 de janeiro de 2014, dispôs sobre a reestruturação da Carreira dos Profissionais de Atividade Fundiária e Agrária do Instituto de Terras de Mato Grosso e estabeleceu em seu art. 6º as classes do cargo de Analista Fundiário e Agrário bem como os requisitos necessários para a progressão horizontal:

Art. 6º O cargo de Analista Fundiário e Agrário do INTERMAT são estruturados em linha horizontal de acesso, classes, identificado por letras maiúsculas.

Parágrafo único. As classes são estruturadas segundo os graus de formação exigidos para o provimento do cargo, da seguinte forma:

I - Classe A: ensino superior completo, com diploma devidamente reconhecido pelo MEC, e registro no respectivo conselho ou órgão representativo de classe;

II - Classe B: requisito estabelecido para a Classe A, acrescido de um dos seguintes itens: a) curso de especialização de no mínimo 360 (trezentas e sessenta) horas, na área de atuação do servidor ou do órgão ou entidade em que o servidor se encontra lotado ou em exercício; b) 360 (trezentas e sessenta) horas de cursos de capacitação na

área de atuação do servidor ou do órgão ou entidade em que o servidor se encontra lotado ou em exercício.

III - Classe C: requisitos estabelecidos para a Classe B, acrescidos de um dos seguintes itens: a) curso de especialização de, no mínimo 360, (trezentas e sessenta) horas, na área de atuação do servidor ou do órgão ou entidade em que o servidor se encontra lotado ou em exercício; b) 360 (trezentas e sessenta) horas de cursos de capacitação na área de atuação do servidor ou do órgão ou entidade em que o servidor se encontra lotado ou em exercício

(..)

Já a Instrução Normativa Seges nº 03/2018 disciplinou procedimentos relativos ao protocolo e instrução de processo referente a progressões horizontais, assim como a instrução processual relativa à apresentação de certificados, diplomas e demais documentos comprobatórios de nível escolar e de cursos de aperfeiçoamento, qualificação e capacitação profissional nos processos referentes à enquadramento e progressão horizontal dos servidores públicos. Em seu art. 3º, a IN relaciona os documentos que a setorial do órgão de origem responsável pelas progressões deve juntar:

Art. 3º A setorial do órgão de origem responsável pelas progressões deverá juntar os seguintes documentos:

I - cópia do Diário Oficial Estadual com a publicação da estabilidade do servidor;

II - cópia do Diário Oficial Estadual com a publicação da última progressão horizontal ou enquadramento originário de classe; e

III - processos de enquadramentos anteriores, com toda a documentação ou cópia da manifestação técnica dos processos anteriores, caso não seja a primeira progressão.

Portanto, para a concessão das progressões, o processo deve ser instruído considerando-se a Lei de Carreira do Servidor e, no caso de progressão horizontal, as instruções da IN Seges nº 03/2018.

A progressão do servidor analisada ocorreu da classe B para a classe C, e, portanto, deveria constar no processo toda a documentação dos enquadramentos anteriores (enquadramento originário e progressão da classe A para a B). A Manifestação Técnica da progressão anterior supre a documentação necessária para aquela progressão,

entretanto, não consta no processo título necessário para enquadramento na classe A. A ausência de documentação de enquadramento anterior pode fragilizar a análise da progressão pretendida, tendo em vista que títulos utilizados para enquadramentos anteriores não poderão ser utilizadas em progressões posteriores.

4.3.3.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.).

Identificou-se que a setorial de Gestão de Pessoas do Intermat possui *check-list* específico a ser aplicado nos processos de progressões, entretanto, não consta item de verificação em relação à presença de todos os documentos utilizados para enquadramentos anteriores.

Conseqüentemente, para que o processo fique completamente instruído com os dispositivos legais e evitar possível reexecução de tarefas para complementação de documentos/títulos, identifica-se possibilidade de melhoria no processo de progressão instruído pela setorial a partir da complementação do *check-list* que já é devidamente aplicado pelo Intermat.

4.3.3.3 - Recomendações

Incluir no *check-list* aplicado pela setorial item referente a todos os títulos utilizados para progressões anteriores, inclusive títulos necessários para enquadramento originário.

4.3.4 - Ponto de Controle - Gratificações

4.3.4.1 - Análise do Problema

Deficiência ou ausência no controle de Férias

Em análise dos dados extraídos do SEAP referentes aos períodos aquisitivos, aos gozos e aos saldos existentes de férias até o mês de julho/2019, identificou-se ausência de lançamentos de períodos aquisitivos de férias de 34 servidores. O quadro abaixo mostra a quantidade de servidores sem lançamento de períodos aquisitivos de férias no SEAP e a quantidade de períodos sem lançamento:

Quadro Períodos aquisitivos de férias sem lançamento

Quantidade de servidores	Quantidade de períodos
19	1
13	2
2	3

Fonte SEAP

O art. 97 da Lei Complementar nº 04/1990 estabelece que as férias podem ser acumuladas até o máximo de dois períodos, mediante comprovada necessidade de serviço, ressalvadas as hipóteses em que haja legislação específica. Destaca-se que, caso não cumprido o estabelecido no *caput* do art. 97, o servidor público deverá, automaticamente, entrar em gozo de férias a partir do primeiro dia do terceiro período aquisitivo (art. 97, § 6º). Quanto aos servidores exclusivamente comissionados, o § 2º do art. 19 da Lei nº 266, de 29 de dezembro de 2006, estabelece que as férias não poderão ser acumuladas.

O usufruto de ofício nos casos em que o servidor deve gozar as férias a partir do primeiro dia do terceiro período aquisitivo não é discricionário ao servidor nem à sua chefia, salvo existência de lei específica com previsão de tal hipótese.

A ausência de registros dos períodos aquisitivos no SEAP dificulta o controle do gozo de férias dos servidores e pode contribuir para o acúmulo irregular de férias.

4.3.4.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.

O setor de Gestão de Pessoas informou que o registro dos períodos aquisitivos de férias são efetuados no SEAP no momento em que ocorre a solicitação/inclusão do usufruto das férias.

Desse modo, os períodos aquisitivos não são registrados no sistema à medida que se completa o período necessário para sua aquisição.

A ausência de procedimentos de controle relativos a acúmulos de férias prejudica a identificação dos servidores nessa situação e a atuação de ofício nos casos em que o servidor deve ter o gozo automático das férias a partir do primeiro dia do terceiro período aquisitivo.

4.3.4.3 - Recomendações

Implantar procedimentos de controle de lançamento de períodos aquisitivos de férias para que estes sejam lançados no SEAP a partir do direito à concessão e não somente no momento de seu usufruto.

Atuar de ofício nos casos em que os servidores já estejam no terceiro período aquisitivo sem o usufruto do primeiro período concessivo em acúmulo.

4.3.5 - Ponto de Controle - Licenças e Afastamentos

4.3.5.1 - Análise do Problema

Ausência de escala licença-prêmio

O órgão não elabora escala anual para fruição da licença-prêmio pelos seus servidores, contrariando, assim, o disposto nos artigos 11 a 15 do Decreto Estadual nº 90, de 16 de abril de 2019.

Anteriormente ao Decreto nº 90/2019, o Decreto nº 3.621, de 04 de agosto de 2004 já estabelecia em seu art. 6º a obrigatoriedade de elaboração da escala de gozo de licença-prêmio:

Art. 6º O órgão ou Entidade de lotação do servidor deverá proceder, anualmente, a elaboração da escala de gozo de licença - prêmio dos seus servidores.

§ 1º A escala de gozo de licença-prêmio deverá ser atualizada mensalmente conforme a protocolização dos requerimentos.

§ 2º Na elaboração da escala de gozo de licença-prêmio deverá ser observada a opção do servidor quanto ao parcelamento em períodos e a ordem cronológica da protocolização do requerimento junto ao órgão ou entidade de lotação.

§ 3º No caso de necessidade do serviço ou a pedido do servidor a escala poderá ser alterada, observado o interesse da Administração.

Assim, nota-se o descumprimento do Decreto nº 3.621/2004, vigente até a publicação do Decreto nº 90/2019, e também do art. 113, *caput* da Lei Complementar nº 04/1990, que

atribuem ao órgão de lotação do servidor a responsabilidade da elaboração de escala anual de gozo desta licença, bem como sua manutenção e atualização.

A elaboração de Escala anual de licença-prêmio permite ao órgão agendar e acompanhar as referidas licenças, sendo um instrumento adequado para impedir o acúmulo ilegal de dois ou mais períodos de licenças-prêmio. A ausência da elaboração da Escala e acompanhamento de seu cumprimento gera fragilidade no planejamento e controle de fruição do direito pelo servidor e favorece a ocorrência das situações de acúmulo impedidas legalmente.

Deficiência ou ausência no controle de Licença -prêmio.

A partir de dados extraídos do Sistema SEAP, mês de referência 04/2019, contendo todos os servidores ativos do órgão, seus períodos aquisitivos de licença-prêmio bem como os períodos de usufruto da referida licença, verificou-se que há 11 servidores no órgão que se encontram com acúmulo de dois ou mais períodos aquisitivos de licença-prêmio, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro Servidores com acúmulo de licença-prêmio

Matrícula	Períodos aquisitivos de licença-prêmio acumulados
204787	17/07/2008 a 16/07/2013 (registro de gozo de 30 dias) 17/07/2013 a 16/07/2018
79462	03/12/2006 a 02/12/2011 (registro de gozo de 60 dias) 03/12/2011 a 02/12/2016
79979	04/09/2005 a 03/09/2010 (registro de gozo de 30 dias) 04/11/2010 a 03/11/2015
54424	01/11/200 a 31/10/2005 (registro de gozo de 30 dias) 01/11/2005 a 31/10/2010 01/11/2010 a 31/10/2015
28415	19/02/1987 a 18/02/1992 19/02/2002 a 18/02/2007 19/02/2007 a 18/02/2017
80061	17/02/2008 a 16/02/2013 17/02/2013 a 16/02/2018
80061	17/02/2008 a 16/02/2013 17/02/2013 a 16/02/2018
79848	01/07/1992 a 30/06/1997 01/08/2012 a 31/07/2017
80047	05/03/2001 a 04/03/2006 (registro de gozo de 60 dias) 05/03/2006 a 04/03/2011 (registro de gozo de 60 dias) 05/03/2011 a 04/03/2016
67037	01/09/2000 a 31/08/2005 01/09/2005 a 31/08/2010 01/09/2010 a 31/08/2015
79970	01/04/1985 a 31/03/1990 (registro de gozo de 30 dias) 01/04/1990 a 31/03/1995

Fonte SEAP

De acordo com a Lei Complementar nº 04/1990, art. 113, a licença-prêmio deverá ser usufruída no período aquisitivo subsequente, não podendo haver acúmulo de duas licenças-prêmio, e caso o servidor não usufrua a licença no período aquisitivo subsequente, entrará, automaticamente, em gozo da referida licença a partir do primeiro dia do terceiro período aquisitivo.

Observa-se que a atuação do órgão não vem sendo efetiva no sentido de cumprir a legislação quanto ao não acúmulo de licenças-prêmio nem quanto ao gozo imediato no terceiro período aquisitivo das licenças em acúmulo, o que impacta no usufruto do direito à licença pelos servidores do órgão bem como favorece a ocorrência de acúmulos impedidos legalmente.

Falha ou ausência de alimentação do Sistema SEAP de informações de licença-prêmio.

Verificou-se no SEAP ausência de registros de períodos aquisitivos de licença-prêmio de 13 servidores:

Quadro Períodos aquisitivos de licença-prêmio sem registros

Matrícula	Períodos sem registros de concessão no SEAP
250487	Servidora com início do exercício em 30/09/2013 sem registro de período aquisitivo
79691	Sem registro de período aquisitivo entre 20/05/1985 a 19/05/1995
80061	Sem registro de período aquisitivo entre 22/03/1984 a 16/02/1993
79723	Sem registro de período aquisitivo entre 17/08/1982 a 16/08/1992
62401	Sem registro de período aquisitivo entre 01/07/1982 a 30/06/1992
79738	Sem registro de período aquisitivo entre 01/06/1982 a 31/05/1992
79477	Sem registro de período aquisitivo entre 03/05/1982 a 02/05/1997 Sem registro de período aquisitivo a partir de 03/05/2012
80047	Sem registro de período aquisitivo entre 05/03/1981 a 04/03/1996
78709	Sem registro de período aquisitivo entre 09/12/1980 a 08/12/1995
79727	Sem registro de período aquisitivo entre 16/05/1980 a 15/05/1990
48687	Sem registro de período aquisitivo entre 01/04/1980 a 31/03/1995
79970	Sem registro de período aquisitivo entre 01/04/1980 a 31/03/1985
80478	Sem registro de usufruto de período de 01/11/1984 a 31/10/1989

Fonte SEAP

O Decreto Estadual nº 90, de 16 de abril de 2019, estabelece em seu art. 3º que, independentemente de requerimento do servidor, a unidade de gestão de pessoas do órgão ou entidade de lotação do servidor procederá, de ofício, à análise das informações funcionais para fins de publicação da concessão após decorrido o prazo máximo de 90 dias do término do período aquisitivo da licença.

O Decreto nº 3.621/2004 (revogado pelo Decreto nº 90/2019) já previa em seu art. 3º a concessão da licença de ofício, vencido o período aquisitivo da licença-prêmio.

Portanto, é necessário que o órgão realize o controle desses registros, efetuando-se os lançamentos das licenças que foram concedidas e usufruídas e regularizando a situação dos servidores sem concessão dos respectivos períodos aquisitivos e programando-se o usufruto das referidas licenças, quando devidas.

Cabe ressaltar que a ausência ou falhas de alimentação do Sistema SEAP geram diversas fragilidades quanto à fidedignidade das informações, dentre estas, a veracidade dos eventos de acúmulo.

4.3.5.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.

Em relação à ausência de Escala Anual de Licença-Prêmio, acúmulo de licença-prêmio acima do permitido e ausência de registros referentes à concessão de licença-prêmio, verifica-se que essas atribuições apresentaram falhas em sua execução, sendo essencial a supervisão e monitoramento do setor de Gestão de Pessoas do Intermat das ações necessárias para que sejam cumpridos os dispositivos legais relacionados ao controle, concessão e usufruto da licença-prêmio.

4.3.5.3 - Recomendações

Efetuar o controle dos períodos aquisitivos de licença-prêmio tanto para concessão da licença quanto para seu usufruto, procedendo-se à Escala Anual de Licença-Prêmio de forma a contemplar os servidores que possuam acúmulo de licença ou que estejam no último ano do segundo período aquisitivo com pendências de usufruto.

Proceder à verificação dos períodos aquisitivos de licença-prêmio, analisando-se seu usufruto ou não, com os devidos registros no SEAP.

4.4 - SUBSISTEMA - CONTRATAÇÕES

Compreende o controle do planejamento, execução, gestão e fiscalização de procedimentos administrativos utilizados na contratação de serviços ou aquisição de produtos pela Administração Pública direta ou indireta.

A avaliação de controle interno deste subsistema está dividida nos pontos de controle adiante relacionados e foi realizada pelo(s) seguinte(s) auditor(es):

Breno Camargo Santiago, Tatiana de Lima Piovezan, Anderson Andrey Paes Escobar

4.4.1 - Ponto de Controle - 1 - Planejamento das aquisições

4.4.1.1 - Análise do Problema

Escopo

Para análise deste ponto de controle Planejamento das Aquisições, foram solicitados documentos associados ao planejamento das aquisições, planos de trabalho, pesquisas internas de demandas realizadas e questionários relacionados ao exercício de 2019.

Com base nos relatórios e expedientes da amostra, foram identificados os seguintes problemas na presente avaliação:

Ausência de planejamento anual de aquisições/contratações

Constatou-se que o Instituto de Terras de Mato Grosso - Intermat não elaborou o planejamento das suas aquisições.

Sustenta-se tal achado devido a não apresentação de documento que comprove a realização de estudos e pesquisas a fim de promover a consolidação das necessidades de compras e prestação de serviços pela autarquia estadual.

O Tribunal de Contas da União tem demonstrado a importância do planejamento das aquisições. Em julgados recentes, acórdãos nº 1804/2019 - Plenário e nº 1812/2019 - Plenário, esta situação se confirmou.

Nessa mesma perspectiva, o Decreto Estadual nº 840/2017, ao estabelecer orçamentos que compreendam as pesquisas de mercado, consolida-se tal entendimento, haja vista ser uma atividade de planejamento financeiro que engloba a definição do objeto a ser potencialmente contratado, pesquisa mercadológica, por meio da cotação de preços em diversas fontes e sob condições de contratações semelhantes.

Desse modo, o planejamento deficitário ou sua ausência não coaduna-se com os princípios de controle interno e à jurisprudência atual. A falta desse instrumento impossibilita a programação, o acompanhamento das aquisições e não permite a mensuração efetiva das ações realizadas, bem como prejudica os futuros procedimentos licitatórios.

4.4.1.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Manuais, instruções ou normas (procedimentos e/ou documentos padronizados) desatualizados ou inexistentes.

A Intermat não possui norma ou manual que definam procedimentos ou padrões de rotina que estabeleçam fluxos adequados para pesquisas internas, comunicação e consolidação das demandas de aquisições e serviços da entidade.

Segundo resposta encaminhada a esta Especializada não há planejamento das aquisições ou levantamento de informações e pesquisas realizadas que promovam a consolidação desses dados prévios às necessidades do Intermat.

4.4.1.3 - Recomendações

Padronizar procedimentos e rotinas por meio de manuais e normas internas que possibilitem a realização de pesquisas e consolidação de dados e informações necessárias ao planejamento das aquisições.

4.4.2 - Ponto de Controle - 4 - Dispensas e Inexigibilidades

4.4.2.1 - Análise do Problema

Escopo

De um universo de 2 (dois) processos de Dispensas e Inexigibilidades, que ocorreram de junho de 2018 a junho de 2019, foram analisados todos os processos.

Não foram encontrados problemas nos processos analisados.

Encontram-se bem instruídos e preenchem todos os requisitos legais.

4.4.3 - Ponto de Controle - 5 - Adesão a Ata de Registro de Preços

4.4.3.1 - Análise do Problema

Escopo

De um universo de 3 (três) processos de Adesão a Ata de Registro de Preço - ARP, que ocorreram de junho de 2018 a junho de 2019, foram analisados todos os processos.

Dos problemas encontrados após análises de 2019

Instrução processual inadequada

Constata-se que em todos os processos analisados existem problemas relativos à sua formalização dentre os quais podemos relatar:

- a) Nos processos 73879/2018 e 525592/2018, não ocorreu por exemplo, análise jurídica sobre a minuta contratual, nem tão pouco sobre o contrato.

Essa constatação fere o que dispõe o art. 3º, X do Decreto MT/840/2017, bem como o Art. 38, VI da Lei 8666/93.

Com efeito, tal ocorrência pode comprometer a legalidade formal do procedimento, vez que contraria, não só decreto estadual especializado sobre o assunto, mas também legislação federal.

b) O processo 110434/2019, não possuía paginação após a página 222, estando inclusive o contrato assinado sem paginar.

c) O processo 525592/2018 possui uma continuação no processo 648972/2018 entretanto os processos não estão apensados nem anexados e este último ainda traz problema nas marcações de sua paginação (sem uma sequência ordinária e com folhas sem paginação).

Essas constatações ferem o que dispõe o Manual Técnico do Sistema de Gestão de Documentos do Estado de Mato Grosso, bem como o 38, caput, da Lei nº 8.666/93 e art. 3º, III, da Lei nº 10.520/02.

Ademais a falta de numeração de páginas compromete a organização processual, facilitar a retirada e juntada de documentos a qualquer momento, enfim, compromete a segurança do processo.

4.4.3.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.).

O processo de Adesão Carona, deve seguir um fluxo padronizado com a instrução de documentos necessários para formalizar o procedimento, indicando e justificando a melhor escolha realizada pela Administração Pública, bem como ter uma avaliação jurídica prévia, sobre o que se está contratando e a forma como se está formalizando esse contrato.

Desse modo, em que pese esteja contido no processo, orçamentos e outros registros de preços que justificassem possível vantagem das ATAs escolhidas, e de contratos devidamente assinados, a ausência de uma análise jurídica sobre esses contratos pode acarretar a administração a assunção de certos ônus que possuem vedação legal ou que poderiam ser evitados de ser exigidos da administração.

Já a falta de numeração nas páginas do processo, além de contrariar normativa de instrução processual existente no Estado e legislação federal, tornam o processo suscetível de adulteração ou perda de informação, além de dificultar a análise e localização de informações.

4.4.3.3 - Recomendações

Elaborar e Atualizar os manuais de rotinas/procedimentos e checklists, dos processos da Coordenadoria de Aquisições, sobretudo em relação as formalidades exigidas para instrução processual.

4.4.4 - Ponto de Controle - 6 - Gestão e Fiscalização de contratos

4.4.4.1 - Análise do Problema

ESCOPO

Foram analisados 05 (cinco) processos, requisitados pela CGE, relativamente aos contratos administrativos e alterações contratuais firmados pelo Instituto de Terras de Mato Grosso INTERMAT, no exercício de 2018 e 2019, juntamente com os últimos processos de pagamentos relativos a amostra citada acima.

A análise foi realizada mediante método amostral, sendo a amostra selecionada dentro de um universo (população) de 16 Contratos/Alterações, segundo os critérios de materialidade, e relevância, excetuando os objetos relacionados a obras.

Cláusulas essenciais insuficientemente detalhadas ou inconsistentes

Verificou-se que em 80% da amostra relativa às alterações dos contratos administrativos existem cláusulas contratuais denominadas como essenciais que estavam inconsistentes, e nesse tópico o exemplo se constitui no procedimento formal de descrição do objeto a que se refere o instrumento de alteração contratual, as quais não relatam objeto a que são propostos. Assim nas alterações contratuais do INTERMAT o objeto do contrato original é colocado onde deveria ser evidenciado a alteração a que se propõe o instrumento. Outra situação encontrada foram dois instrumentos denominados 1ª Termo Aditivo com objetos em quantidades diferentes.

Ainda que esses fatos possam se configurar em exigências de formalidades ou erros de forma, não estão de acordo com a previsão legal do artigo 55 da Lei Federal nº 8.666/1993, que trata das cláusulas necessárias em todo contrato e ainda desobedece à previsão do artigo 60 da Lei Federal nº 8.666/1993 o qual prevê que os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato. Nesse mesmo

sentido a Lei Estadual nº 7.692/2002, também prevê a formalidade como princípio, e no artigo 4ª determina que a Administração Pública Estadual obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, motivação, formalidade, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório e segurança jurídica.

Oportuno mencionar nesse tópico que os processos de contratação do INTERMAT encontram-se prejudicados nos quesitos de organização dos atos processuais em ordem cronológica, paginação, autuação e gestão de modo geral.

Na situação apresentada a insuficiência das cláusulas necessárias (art. 55 Lei 8.666/1993) somada as falhas no arquivamento e cronologia dos atos processuais (art. 60 Lei 8.666/1993) refletiram também na publicidade dos atos dos contratos administrativos ao serem publicados os seus extratos e todo esse contexto pode acarretar nulidades e muitas discussões entre fornecedores e Poder Público, as quais poderão redundar em processos administrativos ou judiciais, fazendo com que o fornecimento do bem ou serviço pretendido pela Administração Pública fique prejudicado.

Falhas no recebimento, atualização ou controle da garantia contratual

Constatou-se em 40% da amostra relativa aos contratos administrativos e suas alterações falhas relacionadas a atualização e controle da garantia contratual verificadas em situações de prorrogação do contrato.

A garantia contratual visa ressarcir a Administração por prejuízos provocados pelo contratado por não execução ou execução irregular do objeto contratual, bem como para retenção de valores relativos a multas e indenizações devidas ao órgão por conta dessas ou outras irregularidades perpetradas, conforme artigo 80, III, da Lei nº 8.666/1993. Ela deve ser apresentada após a celebração do contrato (cf. Acórdão TCU nº 1883/2011 1º Câmara) e dentro de prazo fixado por cláusula contratual, devendo sua apresentação ser certificada no respectivo processo administrativo mediante a inserção de comprovante de recolhimento da garantia e cópia do documento pertinente (apólice de seguro, carta de fiança, etc.), conforme preceitua o Manual Técnico de Normas e Procedimento do Sistema de Aquisições Governamentais (2009).

A não apresentação da garantia contratual envolve riscos significativos de danos aos cofres públicos por recusa na prestação ou irregularidades cometidas pelo contratado

durante a execução do objeto contratual, devendo a Administração aplicar as sanções administrativas pertinentes com vistas a obter o cumprimento da cláusula contratual que exigiu o prévio depósito da garantia.

Vale ressaltar que nesse apontamento merece maior destaque a falta de controle e acompanhamento processual por parte do órgão estatal, uma vez que, em uma das constatações a garantia estava emitida em poder da contratada, todavia, não constava dos autos e uma vez solicitada foi apresentada pela empresa.

Ausência de publicação resumida dos contratos ou seus aditamentos no DOE

Em 20% da amostra relativa aos contratos administrativos e suas alterações, verificou-se a ausência de publicação resumida dos contratos ou seus aditamentos no Diário Oficial do Estado.

A Lei Nacional nº 8.666/1993 estabelece que a publicação resumida do instrumento de contrato ou seus aditamentos na imprensa oficial será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, como condição indispensável para a eficácia do ato (art. 61, parágrafo único). Trata-se de preceito legal que visa proteger Administração, contratados e usuários, da execução de serviços sem cobertura contratual formal (cf. art. 60), atende ao princípio da publicidade, bem como visa coibir, dentre outras irregularidades, a execução contratual por tempo indeterminado (cf. art. 57, § 3º).

Assim, a inobservância desse preceito legal coloca em cheque a validade do ato, ao mesmo tempo em que pode ser indicativo da ocorrência de outras irregularidades.

Publicação intempestiva ou deficiente dos extratos dos contratos ou seus aditamentos no DOE

Constatou-se, em 60% da amostra relativa aos contratos administrativos e suas alterações, que a publicação dos extratos de contratos ou aditivos contratuais encontravam-se com as informações deficientes quanto a descrição do objeto que informou o texto do objeto da contratação originária, ausência do CNPJ da contratada e ausência do número do processo a que os atos estão autuados.

Trata-se, no entanto, de informações essenciais, na forma do artigo 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e artigo 99, § 1º, do Decreto nº 840/2017.

A ausência dessas informações nos extratos contratuais publicados pelo órgão desatende ao princípio da transparência e prejudica o acompanhamento e controle dos preceitos constantes dos supramencionados dispositivos legais e normativos.

Nesse tópico é importante observar que a referência equivocada ao texto do objeto consta também no próprio instrumento contratual.

Ausência de registro dos Contratos Administrativos, suas alterações e ocorrências no SIAG-C

Embora os contratos administrativos e suas alterações analisados constem no Sistema de Aquisições Governamentais Módulo de Gestão Contratual (SIAG-C), identificou-se, que 60% deles não estão com informações completas quanto aos registro de dados gerais, ausência de dados orçamentários, ausência de registro do planejamento físico-financeiro, ausência ou desatualização do nome do fiscal do contrato, ausência de informação da garantia contratual, do contrato no SIAG-C.

Tal falha contraria o princípio da transparência e ao preceito constante do artigo 106 do Decreto nº 840/2017, que importa seja observado também nas hipóteses de renovação contratual, uma vez que tal omissão prejudica a gestão da informação por parte do próprio órgão gestor e o seu conhecimento por parte dos órgãos de controle.

Ausência de justificativa técnica detalhada dos aditamentos contratuais

Constatou-se que em 20% da amostra analisada as alterações dos contratos analisados a justificativa técnica não foi detalhada.

Esse achado, no INTERMAT se desdobra na situação de insuficiência de informações nas justificativas técnicas para aditivos contratuais ao detalhar o fundamento legal, a motivação e o objeto da alteração contratual. A exemplo citamos a alteração ocorrida em contrato de limpeza cuja previsão inicial era a contratação de serviços de 44 horas e foi alterado para 40 horas semanais sem alteração dos preços, contrariando o Decreto 008/2019 que previa aos órgãos públicos a renegociação dos contratos vigentes com vistas a redução de preços. Em uma sequência de atos processuais, embasados na portaria nº 008/2019/INTERMAT que determinou o retorno do atendimento ao público em 8 horas diárias ocorreu também a alteração do acréscimo de 25% e repactuação de 2,5%.

A Lei 8.666/1993, no artigo 57, II, permite as alterações contratuais condicionando a demonstração dos requisitos legais previstos no art. 57, inciso II e § 2º, quais sejam:

limite de vigência total de 60 meses; preços e condições mais vantajosas para o ente público; justificção por escrito; e prévia autorização da autoridade competente.

Os tribunais já se posicionaram no seguinte sentido: *1.1.10 somente prorogue contratos de prestação de serviços de forma continuada, com base no art. 57, inciso II, da Lei no 8.666/1993, após demonstração nos correspondentes processos da devida motivação e comprovação, com base em pesquisa de mercado, da obtenção de preços e condições mais vantajosas para a unidade, anexando aos mesmos os extratos de publicação dos termos de aditamento. (Acórdão nº 2220/2006 TCU - Segunda Câmara).*

Ausência ou inconsistências nas memórias de cálculo ou nas planilhas de formação de custos vinculados às alterações contratuais

Constatou-se, em 40% da amostra analisada relativa a contratos administrativos e suas alterações, que não consta memória de cálculo emitida pelo fiscal relativa às alterações realizadas que motivaram o Termo Aditivo.

A alteração do contrato constitui-se em sobreposição do interesse público sobre o privado e precisam ser justificadas pelas ocorrências de situações de fato ou de direito que comprovem a necessidade da mudança e devem instruir o processo de modo a fundamentar a decisão do gestor. Para tanto, os atos administrativos necessitam estar pautados nos princípios expressos no art. 37 da Constituição, que prescreve que a Administração Pública Direta e Indireta deverá observar o princípio da legalidade, devendo fazer apenas o que a lei permitir. (<https://www.tce.ce.gov.br/edicoes/revista-controle-volume-xi-n-1-jan-jun-2013/send/199-r>)

Ausência ou insuficiência de demonstração da vantajosidade de aditamentos contratuais

Em 60% da amostra pertinente, identificou-se que o mapa comparativo de preços não traz o mapa ou o mapa apresentado não traz as especificações de modo que possibilite verificar a comparação dos valores dos itens e assim aferir a existência de vantajosidade.

O Decreto nº 840, de 10/02/2017, em seu artigo 7º, estabeleceu as fontes de pesquisa de preços, a serem consultadas cumulativamente pelos órgãos do Poder Executivo Estadual, de modo a formar uma ampla pesquisa de mercado.

Assim, ao enumerar as fontes para pesquisa de preços, a norma procura detalhar aquilo que a jurisprudência e as boas práticas administrativas designam de cesta de preços. Ou

seja, para que determinado valor seja considerado compatível com o mercado e vantajoso para a Administração, é indispensável seja realizada uma diligente pesquisa de preços, consultando-se, sempre que possível, todas as fontes mencionadas no referido dispositivo normativo, bem como outras, quando o requerer o objeto licitado. Caso não haja consulta a uma das fontes constantes dos incisos do § 1 do dispositivo em questão, tal fato deverá ser justificado nos autos processuais, na forma de seu § 2º.

O procedimento atualmente adotado pelo órgão para pesquisa de preços está, portanto, incompleto em relação à legislação e jurisprudência vigente.

Constitui-se ainda mais grave a ausência completa de comprovação de vantajosidade, constatada em 20% da amostra, por contrariar frontalmente à dicção expressa do artigo 57, II, da Lei nº 8.666/1993 e ampla legislação e jurisprudência correlata.

Renovação contratual sem comprovação das condições habilitatórias pela contratada

Em 20% da amostra eleita constatou-se renovação contratual em que o órgão procedeu à prorrogação dos contratos sem a comprovação da regularidade fiscal perante a Fazenda Estadual, perante o Município do domicílio/sede da contratada e perante a Justiça do Trabalho. Tal omissão, contraria o disposto no artigo 29, III, da Lei Nacional nº 8.666/1993, conforme preceito constante da Decisão TCU nº 506/1998-Plenário e Acórdão nº 67/2010-Plenário.

Ausência de análise contábil dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro ou reajustes dos preços contratados

Da amostra analisada, verificou-se que 20% procedeu ao reajuste do contrato sem que tenha procedido a análise contábil.

O caput do artigo 102 do Decreto 840/2017 prevê a obrigatoriedade da análise contábil e jurídica do contratante nos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro ou reajuste dos preços contratados.

A homologação da análise contábil e jurídica equivale ao deferimento da autoridade competente, contudo faz necessária a formalização do instrumento (apostilamento e aditivo) que deverá ocorrer com a assinatura da autoridade competente.

Ausência de manifestação jurídica conclusiva, devidamente homologada, acerca dos aditivos contratuais

Em 20% da amostra pertinente, constatou-se a falta do parecer jurídico acerca do aditivo contratual.

De acordo com o art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993, as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Nesse mesmo sentido prevê o artigo 106, I do Decreto Estadual nº 840/2017.

É papel da assessoria jurídica verificar se os atos praticados pela Administração encontram-se de acordo com a ordem jurídica para, antecipadamente identificar e corrigir eventuais vícios, de forma a assegurar o gestor e a sociedade.

É certo que contratos mal geridos podem causar prejuízo ao erário de forma direta ou indireta.

Ausência de designação formal de representante da administração para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos.

Em 20% da amostra analisada constatou-se ausência da publicação da Portaria de fiscalização do contrato, seja pela própria falta de indicação do representante, seja pela falta de publicação do Diário Oficial do Estado, seja por falta de juntada aos autos processuais do comprovante dessa publicação nos termos do artigo 38, XI, da Lei Federal nº 8.666 /1993.

A ausência de publicação da portaria de fiscalização do contrato ofende aos princípios da legalidade, da publicidade e da transparência, bem como ao disposto nos artigos 28 e 29 da Lei nº 7.692, de 1º de julho de 2002, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Observe-se, com base no supramencionado artigo 28 e na doutrina, que a ausência de publicação regular de ato administrativo dessa natureza suspende a eficácia de seus efeitos até que seja dada a devida publicidade, e coloca em cheque a sua própria validade e a validade de eventuais atos praticados pelo fiscal do contrato no interregno que precede à sua publicação.

Publicação intempestiva ou deficiente das portarias de designação dos fiscais de contratos

Dentre a amostra relativa aos contratos administrativos e suas alterações, constatou-se que em 40% dos processos de aquisição de bens e contratação de serviços a

publicação deficiente da portaria de designação dos fiscais de contratos e a deficiência de não estarem juntadas aos autos. A situação fática em relação as portarias de nomeação de fiscais no INTERMAT se apresentou em contrato vigente em que não tinha fiscal nomeado e como forma de regularização publicou-se intempestivamente, todavia, de modo geral os processos de contratação não são instruídos com a portaria de nomeação dos fiscais. Não localizou-se o nome do fiscal no extrato do contrato e nem portaria que nomeie o fiscal na sequência de modo a atender o prazo legal.

Corroborando com esse fato verificou-se que o órgão tem como praxe a publicação de uma portaria com vários fiscais, o que vem desatendendo a previsão legal do prazo de até 03 dias úteis a contar da publicação do extrato de contrato, prevista no Decreto nº 840/2017, 99, § 3º, I. Essa situação também pode acarretar, pelo menos por um período outro achado que é a ausência total de designação formal de representante da administração para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos. A exemplo das nomeações ocorridas no Diário Oficial do Estado nº 27506.

O Decreto nº 840/2017 traz, em seu artigo 99, § 3º, I, as informações mínimas que deverão constar nas designações dos fiscais de contratos, o que inclui os exemplos citados acima.

Trata-se de informação que busca conferir maior clareza e transparência ao ato de designação, além de facilitar buscas, gestão e controle dos dados pelos órgãos ou agentes competentes.

Ausência ou insuficiência de acompanhamento e avaliação formais da execução contratual

Dentre a amostra analisada constatou-se em 60% da amostra que o acompanhamento e avaliação formal da execução contratual tem se mostrado insuficiente.

Esse item foi analisado visando verificar a atuação do fiscal no acompanhamento da execução, na conferência dos bens/serviços e produção de documentação para assegurar a efetividade na execução contratual.

Nesse sentido, a análise pautou-se em documentos que de alguma forma demonstrassem a atividade dos fiscais de contratos, comumente encontrados nos pagamentos contratuais, sem prejuízo de estarem documentados em apartado.

O presente achado restou identificado pela ausência de anotações pertinentes às ocorrências nas execuções contratuais e pela inexistência de procedimentos ou

documentos que demonstrassem a medição dos serviços ou bens recebidos, fatos constatados na insuficiência de documentação para comprovação dos serviços no contrato de estágio remunerado, insuficiência de dados quanto a medição da locação de veículos e dos serviços de limpeza e conservação, neste último atesto com documentos comprovando períodos distintos.

Essas constatações alertam para o fato de que a execução contratual pode não estar sendo acompanhada.

Esse achado tem relação direta a falta de anotações dos fiscais cujo fundamento encontra-se no artigo 67, § 1º, da Lei de Licitações nº 8.666/1993 e visa a transparência e eficácia da atuação dos mesmos.

Ressaltando ainda que a ausência da atividade de fiscalização pode acarretar uma grave falha nos controles administrativos, como também é forte indicativo de que os fiscais não acompanham nem mesmo realizam verificações dos objetos recebidos ou a efetiva fiscalização dos serviços prestados pelas empresas ou pessoas contratadas.

Ausência ou insuficiência de documentos hábeis a comprovar a efetiva execução dos objetos contratados

Dentre a amostra relativa aos contratos administrativos e suas alterações, constatou-se que em 60% dos processos de aquisição de bens e contratação de serviços, a ausência ou insuficiência de documentos hábeis a comprovar a efetiva execução dos objetos contratados.

Com exceção da nota fiscal com assinatura de atesto, não foram localizados nos processos de pagamentos, ou em apartado, documentação suficiente a amparar o ato do atesto.

À exceção da nota fiscal atestada, esse achado é demonstrado com as seguintes situações: ausência do relatório de fiscalização, pagamento de locação de veículo com base na discriminação da placa e do período da locação do veículo; pagamento de serviços de limpeza e conservação em que a nota fiscal discrimina período distinto do período trazido na documentação comprobatória dos serviços assim como distinto da competência de recolhimento das obrigações tributárias; pagamento do contrato referente à estágio remunerado, sem os controles de frequências, e nesse caso ainda não restou comprovado o recolhimento do seguro individual exigido no contrato.

Esse achado tem relação estreita com o achado Ausência ou insuficiência de

acompanhamento e avaliação formais da execução contratual, podendo um ser consequência do outro.

Salienta-se que quem atesta uma nota fiscal deve fazê-lo amparado em documentos hábeis a amparar tal atesto e a anotação das ocorrências da fiscalização é exigência legal.

Tais registros conforme mencionados no artigo 67, da Lei 8.666/1993; artigo 63, da Lei 4.320/1964; e jurisprudências correlatas, visam dar transparência e eficácia a execução contratual e demonstram com clareza a execução do contrato.

Inconsistências e incoerências nos relatórios de fiscalização

Nesse achado foi considerada a ausência do relatório de fiscalização para ressaltar a importância do registro da atividade de fiscalização dos contratos. Sendo assim, identificou-se, em 100% da amostra pertinente, nos processos de pagamento sendo confirmado em entrevista que a confecção do relatório de fiscalização não vem sendo executada pelos fiscais.

Esse item foi analisado visando verificar o registro das atividades do fiscal, como o acompanhamento do contrato e a documentação produzida para assegurar a efetividade na execução contratual, a fim de evitar a ocorrência de falhas e garantir a certificação da conformidade e perfeito estado dos serviços executados ou objetos recebidos.

Ressaltando que a ausência da atividade de fiscalização pode acarretar uma grave falha nos controles administrativos, como também é forte indicativo de que os fiscais não acompanham nem mesmos realizam verificações dos objetos recebidos ou a efetiva fiscalização dos serviços prestados pelas empresas ou pessoas contratadas.

Ausência ou deficiência na formalização do recebimento dos objetos contratados

Em 60% dos processos de pagamentos analisados constatou-se ausência ou deficiência na formalização do ato de recebimento de bens e serviços, ora por não constar o termo circunstanciado, ora por não restar certificada a conformidade e perfeito estado dos bens ou serviços entregues. Constatou-se essa deficiência no recebimento dos serviços de locação de veículos em que o atesto se deu sem discriminação de datas, trajetos percorridos e respectivas quilometragens; no atesto da nota fiscal de serviços de limpeza onde estava discriminado a referência do mês de junho e documentada a frequência dos funcionários no mês de maio/2019.

No momento do recebimento do objeto tem-se uma das etapas mais importantes na relação contratual entre Administração Pública e o particular contratado. É nessa oportunidade que um servidor devidamente nomeado para representar a Administração Pública, por meio de Portaria publicada em diário oficial, faz a constatação das características descritas no edital e na proposta apresentada no certame e só então atesta a veracidade e pertinência do objeto que está sendo entregue.

4.4.4.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Manuais, instruções ou normas (procedimentos e/ou documentos padronizados) desatualizados ou inexistentes.

Mediante entrevista realizada com servidor do órgão, constatou-se a inexistência de manuais técnicos ou fluxos estabelecidos internamente que detalhem os procedimentos de trabalho dos setores que envolvem as contratações. Tal causa foi confirmada por meio da análise amostral dos processos, e possui conexão direta e evidente especialmente com os problemas relacionados a formalização dos processos e à fiscalização dos contratos de bens e serviços do órgão.

Das análises, entrevista e consulta em meio eletrônico, verificou-se que o Regimento interno do INTERMAT, que consta do site da instituição, no endereço <http://www.transparencia.mt.gov.br/documents/363605/12458244/INTERMAT+-+Decreto1>, foi aprovado pelo Decreto nº 1.546 de 26 de maio de 1992, todavia, não reflete mais a realidade atual do órgão. A estrutura organizacional básica e setorial do órgão foi prevista no Decreto 1.486/2018.

Ressalta-se que a Lei de Licitações é do ano de 1993, e o Decreto nº 840 que regulamenta as aquisições de modo geral no Estado é de 10 de fevereiro de 2017. Desse modo a ausência de normas e instruções, a ausência até mesmo de um manual interno de procedimentos ou um check list está diretamente relacionado aos problemas apontados.

Registra-se que o Decreto 840/2017 no artigo 99, e seus parágrafos traz de forma genérica a previsão de organização processual e competências de orientação e suporte aos fiscais de contratos por parte dos setores de gestão contratual.

Capacitação formal insuficiente/deficitária.

Por meio da análise dos processos e entrevista realizada com servidor do órgão, identificou-se a falta de planejamento de capacitação específica para os servidores

responsáveis pelos procedimentos relacionados ao processamento dos contratos do INTERMAT, principalmente no que tange à formalização de contratos e boas práticas de gestão e da fiscalização contratual e seus registros.

A insuficiência de capacitação dos servidores implica em elevados riscos à Administração, especialmente quanto ao cometimento de erros, de leves a graves, ocasionados por desconhecimento da legislação em vigor e da forma adequada de aplicá-la nos casos práticos. Ainda, a ausência de capacitações adequadas podem provocar que o servidor, ao desempenhar suas atividades, veja-se tomado de excessos de dúvidas e incertezas quanto ao tratamento correto a ser dado, o que tem por consequência perda de eficiência e criação de gargalos no desempenho das rotinas de trabalho.

No caso específico dos servidores que cuidam da fiscalização dos contratos, a exigência de capacitações é ainda mais notória, tendo em vista o risco elevado que envolvem as atividades sob sua competência.

Nesse tópico ressalta-se que a formação acadêmica diversa da área jurídica não é empecilho para o exercício da função de formalização de minutas contratuais, todavia, faz necessário que se invista em capacitações e atualizações.

Processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.).

Mediante procedimento de exame documental no INTERMAT observa-se que a organização dos processos do órgão não é bem concebida.

Os apontamentos indicados nos achados, na sua maioria, estão ligados a inconsistência dos processos de contratações e a má concepção na organização e armazenamento dos mesmos.

Assim, foram encontradas situações como folhas sem numeração, folhas soltas, documentos fora da ordem cronológica, falta de autuação e juntada de processos.

No caso das prorrogações e aditamentos contratuais que não foram apensados aos autos principais tem-se uma desobediência ao Decreto nº 840/2017, artigo 99, §2º, podendo acarretar erros e também a perda de documentos sem contar a dificuldade no controle e gestão processual.

No tocante a folhas soltas tem-se o risco do extravio de documentos e informações importantes, bem como pode incidir em apontamentos pelos órgãos de controle, em

descumprimento da legislação, Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 7.692/2002.

Outra questão relevante é a falta de técnica na elaboração dos contratos e dos demais documentos. Nota-se erro de forma na cláusula relacionada ao objeto contratual e ainda falhas relacionadas às publicações dos atos.

Também no que tange as demonstrações de vantajosidade, os processos mostraram-se insuficientes ora em relação aos preços e parâmetros utilizados para pesquisa, ora pela ausência do mapa comparativo, conforme prevê o artigo 7º §1º do Decreto Estadual nº 840/2017.

A ausência de atos processuais determinados pela legislação, como justificativa técnica e memória de cálculo nas prorrogações contratuais também caracteriza a inconsistência nos processos.

Portanto, essas situações narradas acima se traduzem em processos inconsistentes e mal concebidos e são causas diretamente vinculadas aos achados apontados ao INTERMAT.

Observou-se que as circunstâncias apresentadas além de prejudicar a qualidade do procedimento, cria um cenário de risco para a Administração Pública, para os gestores do órgão e até para os servidores, no sentido de ser ambiente propício a erros, fraudes, penalizações, possivelmente por não obedecer aos princípios que regem o serviço público (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.

Verificou-se por meio da análise da amostra selecionada, corroborada com as informações obtidas na entrevista aos servidores, que a supervisão/monitoramento dos processos é insuficiente.

Isso é facilmente demonstrado pelas atividades concentradas na coordenadoria administrativa, sendo informado que o coordenador juntamente com uma estagiária é o responsável pela gestão e fiscalização dos contratos, inclusive sendo fiscal de alguns.

Nesse contexto vale constar que a Coordenadoria Administrativa, segundo o organograma no site do INTERMAT abrange 03 (três) gerências que são Gerência de Gestão de Pessoas, Gerência de Apoio Logístico e Gerência de Suporte de Tecnologia da Informação.

A insuficiência na supervisão e monitoramento contribui em muito com as falhas relacionadas a ausência/insuficiência de cláusulas processuais, publicações intempestivas, fiscalização insuficiente, desorganização na instrução processual, falta de numeração de folhas, documentos sem assinatura, falha no monitoramento das publicações obrigatórias, falta de controle da garantia processual, e insuficiência dos registros no SIAG-C.

Os problemas encontrados nos processos são agravados com a falta de atuação da unidade setorial de controle interno, que, apesar de existente na estrutura organizacional do referido órgão, conforme prevê o Decreto nº. 1.486/2018, no artigo 3º, III, ainda não conta com servidor nomeado para exercer as atividades relacionadas ao controle interno do órgão.

Servidores com perfil (formação acadêmica) inadequados.

Verificou-se que o atual coordenador administrativo foi nomeado em janeiro de 2019, sendo exclusivamente comissionado e tendo sua formação acadêmica em computação.

As funções de gestão e fiscalização dos contratos do INTERMAT estão concentradas na coordenadoria administrativa e são desenvolvidas pelo coordenador.

Ocorre que, as atividades da gestão de contratos no referido órgão envolvem desde a confecção da minuta contratual até a efetiva fiscalização dos contratos.

A ausência da formação jurídica ou outra área que envolva a matéria das contratações públicas e a própria legislação mais específica pode gerar certa dificuldade com as regras processuais.

Nesse sentido as falhas encontradas na organização dos processos de contratação, na formalização dos contratos, publicações intempestivas

A falta de interação da formação às atividades relacionadas à gestão e fiscalização dos contratos, especialmente no tocante as regras processuais, jurisprudências e legislação em si exigem um conhecimento mais profundo e assim a falta de capacitação dos servidores pode implicar em elevados riscos à Administração, especialmente quanto ao cometimento de erros, de leves a graves, ocasionados por desconhecimento da legislação em vigor e da forma adequada de aplicá-la nos casos práticos.

No caso específico dos setores que cuidam da análise técnico-administrativa das alterações de contratos de obras públicas, a exigência de capacitações é ainda mais

notória, tendo em vista a elevada materialidade e as especificidades das matérias sob sua competência.

4.4.4.3 - Recomendações

Atualizar o Regimento Interno do Instituto de Terras de Mato Grosso INTERMAT, promovendo um alinhamento das atividades dos setores envolvidos na gestão e fiscalização de contratos;

Rever a distribuição das funções entre os servidores dentro da Coordenadoria Administrativa de forma a designar servidor com formação que envolva o conhecimento nos temas relacionados a legislação de aquisições e contratos, organização processual e orientação e suporte à fiscalização;

Promover a capacitação sobre gestão e fiscalização de contratos administrativos e disseminar boas práticas entre os servidores;

Organizar os processos de contratação existentes, obedecendo a ordem cronológica prevista na lei de licitações, atendendo aos princípios estabelecidos na Lei 7692/2002 bem como o Decreto Estadual 840/2017;

Implementar/aprimorar a supervisão dos processos de contratação e fiscalização.

5 - CONSIDERAÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

A presente avaliação permitiu realizar o diagnóstico da atual situação dos sistemas de controles internos do Instituto de Terras do Estado de Mato Grosso - INTERMAT, em Nível de Atividades, e acompanhar eventuais providências adotadas pelo órgão/entidade em função de recomendações emitidas em avaliações anteriores.

Com base na identificação de riscos apresentada no capítulo 3 deste relatório, foram analisados 16 pontos de controles, representados por atividades ou processos administrativos, divididos em 4 subsistemas (Orçamento, Financeiro, Gestão de Pessoas e Contratações) a fim de realizar análise dos problemas, identificar as causas e apresentar recomendações de medidas a serem implementadas para eliminar ou mitigar as fragilidades geradoras das falhas.

Abaixo são apresentados os problemas detectados na Avaliação de Controles Internos 2019:

Subsistema	Ponto de Controle	Problema Detectado	
Orçamento	Programação Orçamentária	A receita arrecadada não está de acordo com o previsto na LOA.	
	Execução Orçamentária	Ocorrência de déficit de execução orçamentária Despesas contratuais sem empenho global	
	Créditos Adicionais	Excessivo volume de movimentação orçamentária	
Financeiro	Adiantamentos	Ausência de aprovação da prestação de contas pelo Ordenador de Despesas. Concessão de adiantamento para custear despesas que poderiam ser submetidas ao processo normal de execução	
	Despesas Públicas	Cálculo e/ou recolhimento irregular do PIS/PASEP Empenho de despesas a posteriori Envio intempestivo de informações fiscais, trabalhistas e/ou previdenciárias Retenção e/ou recolhimento irregular de obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias	
		Diárias	Ausência ou deficiência na operacionalização do sistema de gestão e controle de viagens Ausência de comprovante de devolução das diárias não utilizadas
		Restos a Pagar	Inscrição de Restos a Pagar sem Disponibilidade Financeira
	Gestão de Pessoas	Cessão	Houve utilização de outros instrumentos para cessão do servidor/empregado público como: Convênio, Termo de Cooperação, Portaria Publicação ausente, intempestiva ou deficiente do ato de cessão Publicação ausente, intempestiva ou deficiente do ato de cessão.. Servidor exercendo atribuições em órgão diverso do órgão cessionário Ausência de entrega da declaração de bens, por parte do servidor
Desligamento, Assiduidade e Declaração de Bens		Registro inadequado da assiduidade do servidor Servidor sem controle de ponto	
		Estabilidade e Progressão Gratificações	Instrução processual inadequada Deficiência ou ausência no controle de Férias
Licenças e Afastamentos		Ausência de escala licença-prêmio Deficiência ou ausência no controle de Licença -prêmio. Falha ou ausência de alimentação do Sistema SEAP de informações de licença-prêmio.	
		Contratações	Planejamento das aquisições
Adesão a Ata de Registro de Preços			Instrução processual inadequada
Gestão e Fiscalização de contratos	Cláusulas essenciais insuficientemente detalhadas ou inconsistentes Falhas no recebimento, atualização ou controle da garantia contratual Ausência de publicação resumida dos contratos ou seus aditamentos no DOE Publicação intempestiva ou deficiente dos extratos dos contratos ou seus aditamentos no DOE Ausência de registro dos Contratos Administrativos, suas alterações e ocorrências no SIAG-C Ausência de justificativa técnica detalhada dos aditamentos contratuais Ausência ou inconsistências nas memórias de cálculo ou nas planilhas de formação de custos vinculados às alterações contratuais Ausência ou insuficiência de demonstração da vantajosidade de aditamentos contratuais Renovação contratual sem comprovação das condições habilitatórias pela contratada Ausência de análise contábil dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro ou reajustes dos preços contratados Ausência de manifestação jurídica conclusiva, devidamente homologada, acerca dos aditivos contratuais Ausência de designação formal de representante da administração para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos.		

Subsistema	Ponto de Controle	Problema Detectado
Contratações	Gestão e Fiscalização de contratos	Publicação intempestiva ou deficiente das portarias de designação dos fiscais de contratos
		Ausência ou insuficiência de acompanhamento e avaliação formais da execução contratual
		Ausência ou insuficiência de documentos hábeis a comprovar a efetiva execução dos objetos contratados
		Inconsistências e incoerências nos relatórios de fiscalização
		Ausência ou deficiência na formalização do recebimento dos objetos contratados

Como medida destinada ao tratamento das fragilidades nos sistemas de controles internos do órgão/entidade constatadas nesta avaliação, foram propostas recomendações para atuar sobre as seguintes causas:

Subsistema	Ponto de Controle	Causa
Orçamento	Programação	Processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.).
	Execução Orçamentária	Processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.). Contingenciamento da Concessão de Empenho
	Créditos Adicionais	Manuais, instruções ou normas (procedimentos e/ou documentos padronizados) desatualizados ou inexistentes.
Financeiro	Adiantamentos	Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.
	Despesas Públicas	Manuais, instruções ou normas (procedimentos e/ou documentos padronizados) desatualizados ou inexistentes.
		Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.
	Diárias	Manuais, instruções ou normas (procedimentos e/ou documentos padronizados) desatualizados ou inexistentes.
Restos a Pagar	Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.	
Gestão de Pessoas	Cessão	Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.
	Desligamento, Assiduidade e Declaração de Bens	Processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.).
		Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.
	Estabilidade e Progressão	Processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.).
Licenças e Afastamentos	Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.	
Contratações	Planejamento das aquisições	Manuais, instruções ou normas (procedimentos e/ou documentos padronizados) desatualizados ou inexistentes.
	Adesão a Ata de Registro de Preços	Processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.).
	Gestão e Fiscalização de contratos	Manuais, instruções ou normas (procedimentos e/ou documentos padronizados) desatualizados ou inexistentes.
		Capacitação formal insuficiente/deficitária.
		Processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.).
Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.		
Servidores com perfil (formação acadêmica) inadequados.		

As vulnerabilidades mais representativas são processos mal concebidos/inconsistentes, insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão de processos e manuais e instruções ou normas desatualizados ou inexistentes. Desta forma, as vulnerabilidades supracitadas merecem maior atenção da gestão do órgão.

Por meio de análise de dados e de visitas realizadas ao órgão/entidade foi possível verificar os processos de trabalho e os riscos a eles relacionados, identificar fragilidades, bem como as dificuldades enfrentadas pela gestão. Espera-se que o presente trabalho forneça subsídios a gestão do órgão/entidade para aprimorar seus sistemas de controles internos, tornando-os mais eficientes, eficazes e efetivos de modo a fortalecer a gestão e aperfeiçoar seus processos contribuindo para o alcance dos resultados organizacionais.

É nosso relatório;

À apreciação superior.

Cuiabá, 12 de Setembro de 2019

Paulo Farias Nazareth Netto

Superintendente de Controle em Gestão Sistêmica

Anderson Andrey Paes Escobar

Auditor do Estado

Breno Camargo Santiago

Auditor do Estado

Fabio Marcelo Matos de Lima

Auditor do Estado

Fabíola Maria Belmonte Dourado

Auditora do Estado

Ítalo Castro de Souza

Auditor do Estado



Luciano Marcio Leocadio da Rosa
Auditor do Estado

Marcelo Henrique da Silva Soares
Auditor do Estado

Marcia Cristina Borges de Souza Okamura
Auditora do Estado

Silvano Botelho Lucidos
Auditor do Estado

Tatiana de Lima Piovezan
Auditora do Estado