



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)**

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

**Relatório de Avaliação do Controle Interno 0008/2017**

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA
INTERESSADO:	Marcelo Duarte Monteiro Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA
C/ CÓPIA:	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
ASSUNTO:	Relatório de Avaliação de Controle Interno

Controle Interno. Avaliação dos controles internos da área sistêmica da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA/MT.

Cuiabá - MT  
Dezembro/2017



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

### 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 - Contabilidade
    - 4.2.1 - Ponto de Controle - Contas Bancárias
    - 4.2.2 - Ponto de Controle - Demonstrações Contábeis
    - 4.2.3 - Ponto de Controle - Funcionalidades do Sistema FIPLAN
    - 4.2.4 - Ponto de Controle - Registros Contábeis
  - 4.3. - Subsistema - Financeiro
    - 4.3.1 - Ponto de Controle - Adiantamentos
    - 4.3.2 - Ponto de Controle - Despesas Públicas
    - 4.3.3 - Ponto de Controle - Diárias
    - 4.3.4 - Ponto de Controle - Fatos Extra Caixa (NEX)
    - 4.3.5 - Ponto de Controle - Programação Financeira
    - 4.3.6 - Ponto de Controle - Regularidade Fiscal (Obrigações Fiscais e Acessórias)
    - 4.3.7 - Ponto de Controle - Restos a Pagar
  - 4.4. - Subsistema - Patrimônio
    - 4.4.1 - Ponto de Controle - Gestão de Bens de Consumo
    - 4.4.2 - Ponto de Controle - Gestão de Bens Imóveis
    - 4.4.3 - Ponto de Controle - Gestão de Bens Móveis
  - 4.5. - Subsistema - Gestão de Pessoas
    - 4.5.1 - Ponto de Controle - Licenças e Afastamentos
    - 4.5.2 - Ponto de Controle - Movimentação - Vacâncias e Provimientos Derivados
  - 4.6. - Subsistema - Contratações
    - 4.6.1 - Ponto de Controle - Fase Interna - Licitação
    - 4.6.2 - Ponto de Controle - Fase externa - Licitação
    - 4.6.3 - Ponto de Controle - Dispensas e Inexigibilidades
    - 4.6.4 - Ponto de Controle - Adesão a Ata de Registro de Preços
    - 4.6.5 - Ponto de Controle - Gestão e Fiscalização de contratos



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

### **4.7. - Subsistema - Transferências**

#### **4.7.1 - Ponto de Controle - Transferências voluntárias**

### **5. - Conclusões da Avaliação dos Controles Internos**



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

### 1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como propósito realizar a avaliação dos controles internos nos subsistemas de controles da área sistêmica da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA/MT, de acordo com os pontos de controle priorizados na matriz de significância, em observância as diretrizes constantes no plano anual de avaliação do controle interno e em atendimento a Ordem de Serviço nº 0207/2017, expedida pelo Secretário Controlador Geral.

O resultado dessa Avaliação dos Controles Internos foi dividida nos seguintes capítulos: Apresentação da Metodologia; Identificação das áreas de riscos e levantamento das atividades; Execução da Avaliação dos Controles e, por fim, as Conclusões sobre a Avaliação de Controle.

O desenvolvimento desse trabalho está relacionado com missão da Controladoria Geral do Estado que é o de contribuir com a melhoria dos serviços públicos, através do aperfeiçoamento do sistema de controle interno.

O objetivo é apresentar um diagnóstico acerca do funcionamento, estrutura e segurança dos controles internos, relacionados a área sistêmica do órgão ou entidade, buscando identificar as fragilidades existentes e em que nível estas afetam a aderência às normas e aos procedimentos.

Com esse diagnóstico, pretende-se extrair dados e informações capazes de indicar ao gestor do órgão as ações necessárias para aperfeiçoar os controles internos das áreas administrativas, bem como, gerar relatório gerencial consolidado possibilitando a emissão de recomendações de melhoria aos gestores dos órgãos centrais dos subsistemas de controle.

A partir do resultado desse trabalho, serão desenvolvidas atividades de pós-auditoria, especialmente, o Monitoramento das Recomendações, mediante a elaboração de planos de providências e o periódico acompanhamento da implementação das medidas necessárias à correção das causas das fragilidades constatadas nesta avaliação dos controles internos.

Busca-se também, colher elementos para a realização de mapeamento de riscos que indiquem as atividades ou processos, que será objeto do acompanhamento simultâneo,



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

bem como indicar áreas em que serão necessário promover ações preventivas, por meio do desenvolvimento de orientações e capacitações voltadas aos gestores e servidores dos órgãos;

O resultado desse trabalho subsidiará ainda a emissão do Parecer Conclusivo sobre as Contas de Governo e a elaboração do plano de auditoria da CGE, a partir da indicação dos processos e atividades que oferecem maior riscos de ocorrência de erros, falhas e irregularidades.

Por fim, o relatório dessa avaliação de controle interno será encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em cumprimento ao que determina a Resolução Normativa nº 12/2017.

## 2 - METODOLOGIA

A metodologia para desenvolvimento da avaliação dos controles internos, observa o disposto na Resolução Normativa nº 12/2017, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, bem como, as diretrizes estabelecidas na Portaria nº. 38/2017, da Controladoria Geral do Estado, e se divide em 2 fases. A primeira diz respeito ao Planejamento e a segunda trata da execução da Avaliação dos Controles Internos.

**Na Fase de Planejamento**, além do levantamento de informações, definição de equipes e elaboração de cronograma, buscou-se, fundamentalmente, realizar o **mapeamento de riscos dos processos e atividades da área sistêmica**. Este tópico será melhor demonstrado no capítulo 3 deste relatório.

É importante destacar que, conceitualmente, trata-se de uma avaliação a nível de atividade. Conforme preconizado pela INTOSAI (2004, p. 23) os trabalhos de avaliação de controles internos em nível de atividades deve ser direcionado para os objetivos e riscos chaves da organização, como uma maneira de identificar as áreas/atividades mais relevantes para as quais se devem dirigir esforços de avaliação de riscos, bem como atribuir responsabilidades em relação ao seu gerenciamento.

Neste modelo, observamos que toda organização pode ser vista como uma coleção de processos que, de forma integrada, promove a consecução dos objetivos estabelecidos e diretamente relacionados à missão. Esta coleção de processos pode ser denominada macroprocesso, que se desdobra em processos, subprocessos, atividades e tarefas, representando uma hierarquia de atividades. Portanto, essas denominações são



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

adotadas meramente por convenção, para delimitar as diversas dimensões que as atividades da organização assumem, as quais, genericamente, denominam-se processos.

Segundo a Associação Brasileira de Normas Técnicas (2005, N.3.4.1), o processo é um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (entradas) em produtos (saídas).

Considerando a estrutura organizacional do Estado de Mato Grosso, os Macroprocessos foram tratados na nossa metodologia como subsistema de controle:

Gestão das Contratações Públicas;

Gestão de Transferências;

Gestão de Pessoas;

Gestão do Regime Próprio de Previdência Social;

Gestão Orçamentária;

Gestão Contábil e Financeira;

Gestão Patrimonial.

Já as atividades (processos, subprocessos, atividades), foram denominadas pontos de controles. Assim, para realizar a avaliação dos controles internos da área sistêmica, subdividimos os diversos subsistemas (macroprocessos) em pontos de controle.

Dessa forma, na primeira etapa do trabalho, realizamos a identificação das áreas de risco e levantamento das atividades que serão objeto da Avaliação de Controle, mediante a elaboração Matriz de Significância, por meio das seguintes etapas:

I Apuração da materialidade, risco, relevância e oportunidade de cada um do Subsistema de Controle;

II A partir da conjugação dos critérios trazidos no inciso I, foi estabelecido o Índice de Significância do Controle;

III Após obter os resultados do Índice de Significância, os subsistemas foram classificados na curva ABC, indicando a intensidade de avaliação de cada subsistema,



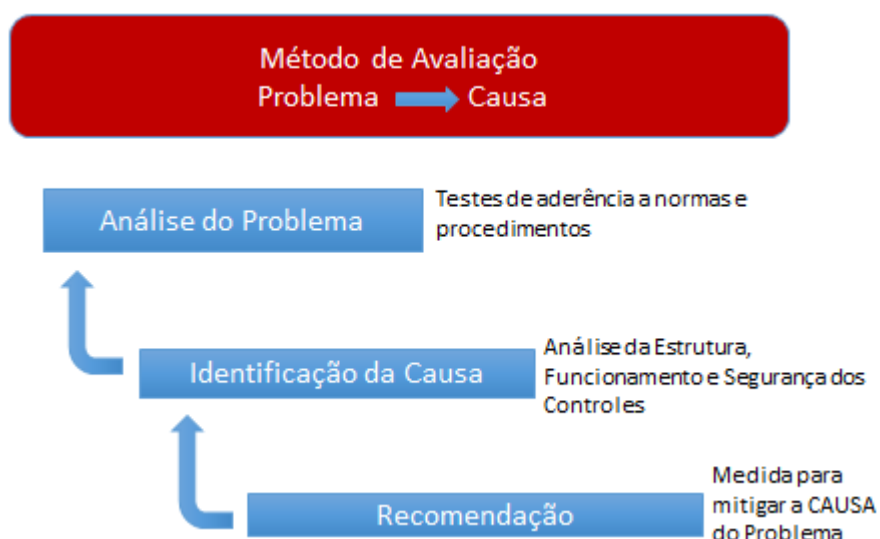
# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

sendo que aqueles classificados com A tiveram todos os pontos de controles avaliados, com obtenção de respostas para todas as questões de auditoria previstas na Matriz de Planejamento. Já os classificados como B tiveram avaliação mediana e os classificados como C tiveram baixa intensidade de avaliação, a partir da seleção de pontos de controles e questões de auditoria.

**Na fase da execução da Avaliação dos Controles Internos**, utilizamos o método de análise Problema => Causa, conforme demonstrado no diagrama abaixo:



Por este método, busca-se inicialmente realizar 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 mitigar a causa do problema.

Na análise dos problemas, o auditor aplicou 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 ele espelhe, com segurança técnica, todo o universo analisado em relação aos resultados encontrados no trabalho.



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

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 ultrapassarem 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.

Na descrição das análises, não são especificados os processos analisados, pois o objetivo desse trabalho é de avaliar os controles internos e não apurar irregularidades / impropriedades em toda a sua extensão. Ao responder às questões acerca da análise dos problemas, são apresentados como resultado o achado, a evidência do achado e a fundamentação legal.

A identificação das causas dos problemas detectados foi realizada por meio de aplicação de testes de observância, aplicação de checklist e questionários. Ao responder às questões acerca da identificação das causas, são apresentados como resultado o achado de causa, a evidência da causa identificada e a indicação do risco para a organização, a fim de demonstrar as fontes que provocam a vulnerabilidade dos controles, tendo como parâmetro adequações conceituais do TCU (Tribunal de Contas da União) e da NBR ISO 31000/2009 (Associação Brasileira de Normas Técnicas - Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes), que exemplifica, de forma não exautiva, as possíveis fontes das causas e suas possíveis vulnerabilidades:





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

FONTES DAS CAUSAS [Estrutura, funcionamento e segurança dos controles]	VULNERABILIDADES [Possíveis Causas]
1. Pessoas	Servidores em número insuficiente
	Servidores sem capacitação formal
	Servidores com perfil inadequado
	Servidores desmotivados
2. Processos	Mal concebidos [exemplo: fluxo, desenho]
	Ausência de manuais ou instruções formalizadas [procedimentos, documentos padronizados]
	Ausência de segregação de funções
3. Estrutura Organizacional	Falta de clareza quanto às funções e responsabilidades
	Deficiências nos fluxos de informação e comunicação
	Centralização excessiva de responsabilidades
	Delegações exorbitantes
4. Sistemas Informatizados	Ausência de manuais de operação
	Ausência de integração com outros sistemas
	Inexistência de controles de acesso lógico/backups
	Vulnerabilidade do banco de dados
5. Infraestrutura Física	Localização inadequada
	Instalações ou leiaute inadequados
	Inexistência de controles de acesso físico
6. Infraestrutura Tecnológica	Equipamentos obsoletos
	Ausência ou insuficiência de investimento em TI
7. Externalidades	Eventos externos que podem impactar na avaliação dos controles

Esta fase do trabalho (Execução da Avaliação dos Controles Internas) foi desenvolvida pela seguinte equipe de auditores, distribuídas em cada um dos subsistemas de controle:

### **Subsistema Orçamento :**

Auditor do Estado : Claudemir Advincula São Miguel

### **Subsistema Contabilidade :**

Auditora do Estado : Marcia Cristina Borges de Souza Okamura

### **Subsistema Financeiro :**



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Auditor do Estado : Ítalo Castro de Souza

### **Subsistema Patrimônio :**

Auditor do Estado : Silvano Botelho Lucidos

### **Subsistema Gestão de Pessoas :**

Auditor do Estado : Marcelo Henrique da Silva Soares

Auditora do Estado : Karen Cristina Oldoni da Silva

### **Subsistema Contratações :**

Auditor do Estado : Daniel Ávila Andrade de Azevedo

Auditor do Estado : Klebson Santos do Carmo

Auditor do Estado : Danielle Fischer

Auditor do Estado : Humberto Carneiro Fernandes

Auditor do Estado : Renan José Duarte Batista

### **Subsistema Transferências :**

Auditor do Estado : Frank Araujo de Abreu Cara

## **3 - IDENTIFICAÇÕES DAS ÁREAS DE RISCOS E LEVANTAMENTOS DAS ATIVIDADES**

O mapeamento das áreas e atividades de riscos para a organização foi realizado mediante método aplicado pela CGE-MT desde o ano de 2013.

Por este método, o risco é tratado de forma mais abrangente e considera 4 critérios: materialidade, relevância, risco e oportunidade. Ou seja, o método utilizado para mapeamento das áreas e atividades é o de significância, representado pela conjugação das 4 variáveis indicadas acima.

Dessa forma, o escopo de avaliação de controle interno é obtido através da matriz de significância que computa o somatório, em cada um dos subsistemas, de variáveis afetas aos critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade.

A partir do exercício de 2017, a construção dessa matriz de significância e,



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

consequentemente, o mapeamento de riscos das áreas e atividades, passaram por relevante aperfeiçoamento. Se antes esses quatro critérios eram mensurados mediante uma classificação dividida em três níveis: alta, média e baixa, segundo a qual os subsistemas que mais apresentassem resultados considerados altos deveriam demandar um maior tempo de análise, os médios um pouco menos e os classificados como baixo poderiam ou não ser avaliados. Agora a conjugação das 4 variáveis resulta na construção do Índice de Significância dos Controles (ISC), conforme método desenvolvido pelo Auditor do Estado Fernando Souza de Vieira, cujos fundamentos conceituais e matemáticos para o cálculo do índice podem ser acessados em .

O Índice de Significância dos Controles (ISC) reduz variáveis quantitativas e qualitativas a uma forma comum (resultados entre 0 e 1)

O cálculo do ISC depende da definição das variáveis e de um peso relativo a ser dado a cada uma delas.

Dessa forma, para cada critério (materialidade, risco, relevância e oportunidade) foram adotadas duas variáveis. Em geral, uma variável corresponde ao valor monetário envolvido e outra relacionada ao quantitativo. Por exemplo, no subsistema orçamento, para o critério materialidade foram consideradas duas variáveis: uma correspondente ao montante empenhado no período e outra correspondente ao quantitativo de empenho.

A interpretação de seu resultado é simples: quanto mais próximo de 1, mais significativo o elemento é para fins de análise de seus controles; pelo lado oposto, quanto mais perto de 0, menos significativo o elemento passa a ser.

Para a nossa Avaliação de Controle, o ISC delimita qual a intensidade e/ou nível de profundidade da análise em cada um dos subsistemas de controle, sendo que há variáveis que se diferenciam nos respectivos subsistemas.

Demonstrada de forma preliminar a metodologia para mapeamento das áreas e atividades de riscos, passamos então ao desenvolvimento desse mapeamento para a Secretaria do Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso SINFRA/MT.

Inicialmente, foram realizadas as coletas de dados para cada um dos critérios de materialidade, risco, relevância e oportunidade de cada um dos subsistemas de controle, conforme variáveis indicadas no quadro abaixo:



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Critério	Contratos	Transferências	Ges Cont Fin	Ges Orç	Ges Patrim	Pessoal
Risco	Denúncias CGE e Apontamentos TCE	Denúncias CGE e Apontamentos TCE	Denúncias CGE e Apontamentos TCE	Denúncias CGE e Apontamentos TCE	Denúncias CGE e Apontamentos TCE	Denúncias CGE e Apontamentos TCE
Materialidade	Processos (Qtde) e Processos (R\$)	Processos (Qtde) e Processos (R\$)	Pagamentos (Qtde), Ativo (R\$) e Passivo (R\$)	Empenhos (Qtde) e Empenhos (R\$)	Ativo Imobilizado (R\$)	Pessoal (Qtde) e Pessoal (R\$)
Relevância	Diretrizes Estratégicas e Prog. Prior. LDO	Diretrizes Estratégicas e Prog. Prior. LDO	Diretrizes Estratégicas e Prog. Prior. LDO	Diretrizes Estratégicas e Prog. Prior. LDO	Diretrizes Estratégicas e Prog. Prior. LDO	Diretrizes Estratégicas e Prog. Prior. LDO
Oportunidade	Ausência CGE ≥ 24 meses e Qtde. Imprensa ≤ 12 meses	Ausência CGE ≥ 24 meses e Qtde. Imprensa ≤ 12 meses	Ausência CGE ≥ 24 meses e Qtde. Imprensa ≤ 12 meses	Ausência CGE ≥ 24 meses e Qtde. Imprensa ≤ 12 meses	Ausência CGE ≥ 24 meses e Qtde. Imprensa ≤ 12 meses	Ausência CGE ≥ 24 meses e Qtde. Imprensa ≤ 12 meses

Após a coleta de dados de cada um dos critérios, foram reduzidas as variáveis quantitativas e qualitativas a uma forma comum (resultados entre 0 e 1) e o somatório dos critérios resultou no ISC Índice de Significância do Controle, conforme abaixo:

<b>Matriz de Significância - Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA</b>		
<b>Classificação na Curva ABC</b>	<b>Subsistema</b>	<b>ISC</b>
B	Orçamento	0,352
B	Contábil	0,450
B	Financeiro	0,450
B	Patrimônio	0,408
A	Contratações	0,502
A	Transferências	0,367
A	Gestão de Pessoas	0,485

Observe que, de acordo com a matriz acima, alguns subsistemas de controle da área sistêmica da SINFRA/MT, obtiveram como resultado, ISC com nível A de classificação na curva ABC. Isso significa que algumas das áreas da SINFRA/MT possuem nível de significância alto para a Avaliação de Controle. No conceito restrito de mapeamento de riscos, seria o mesmo que dizer que alguns subsistemas de controle apresentam o maior nível de risco.

Esse dado é confirmado pela apuração do ISC-t, Índice de Significância de Controle Total, em que é apurado o índice de cada Órgão/Entidade em relação ao conjunto de órgãos/Entidades do Estado. Nessa apuração, a MTI/MT, obteve ISC-t igual a 0,421 o que posiciona o órgão na Curva ABC no nível A.

Esse resultado delimita que a Avaliação de Controle da SINFRA/MT será realizada no



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

maior nível de intensidade e/ou nível de profundidade, contemplando a maioria dos pontos de controles de cada um dos subsistemas, sendo necessário obter respostas as questões constantes na Matriz de Planejamento Padrão.

O segundo passo dessa atividade de mapeamento das áreas e atividades de riscos para a organização foi revisitar os trabalhos já desenvolvidos pela Controladoria Geral do Estado, em exercícios anteriores, a fim de mapear as principais ocorrências de erros e falhas nos procedimentos de controle, seja em relação à aderência a normas e procedimentos ou quanto aos aspectos de vulnerabilidades da estrutura, funcionamento e segurança dos controles.

Sendo assim, foram catalogadas as principais ocorrências em cada um dos subsistemas de controle, conforme relacionados abaixo:

### **1.1) Subsistema - Orçamento**

- a)** O prédio não oferece boas condições de iluminação, energia elétrica, água encanada, pontos de internet e acesso/funcionamento dos banheiros em nível satisfatório aos padrões do serviço público;
- b)** Os recursos tecnológicos e mobiliários não são adequados para o bom funcionamento do setor;
- c)** Não há boa comunicação entre os membros do setor e também com outros setores do órgão;
- d)** Deficiência dos controles internos administrativos ao permitir um elevado número de remanejamento sofridos nos projetos/atividades, bem como nas transposições, dentre as quais destacaram-se para a SECID;
- e)** Atraso quanto a disponibilização dos recursos financeiro impactou negativamente na execução das ações do MT Integrado por problema relacionado com a operação de crédito junto ao BNDES;
- f)** Falhas na realização do empenho anual correspondente a toda execução dos contratos vigentes até o encerramento do exercício corrente;
- g)** Ausência de Regimento Interno;
- h)** Comunicação Precária entre a COORC e outros setores;
- i)** Baixo índice de realização da receita;
- j)** Várias ações governamentais dos programas considerados prioritários pelo governo estão com baixa execução;
- k)** Redução orçamentária de alguns projetos/atividades na sua totalidade ou quase;



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

- l) Suplementação orçamentária exorbitante de alguns projetos/atividades;
- m) Supressão orçamentária de alguns projetos/atividades em mais de 50%;
- n) Excesso de remanejamento interno do orçamento;
- o) Excesso de transposição do orçamento para outras UO;
- p) Falta de planejamento de algumas ações governamentais;
- q) Execução de algumas ações governamentais em detrimento de outras, conforme prioridades determinadas pelo gestor;
- r) Ausência de empenho global para os instrumentos contratuais em respeito ao princípio da anualidade;

### 1.2) Subsistema Contábil e Financeiro

- a) Deficiência no quantitativo de servidores efetivos na área;
- b) Ausência de capacitações para os servidores lotados no setor;
- c) Ausência de rotatividade de pessoal na área;
- d) O prédio não oferece boas condições de trabalho;
- e) Ausência de segregação de funções;
- f) Ausência de atualização do Regimento Interno;
- g) Falhas no processo de comunicação;
- h) Ausência de controle dos bens recebidos e concedidos em comodato e cessão de uso;
- i) Falhas na conciliação do almoxarifado (Estoque);
- j) Falhas na conciliação do imobilizado;
- k) Intempestividade nas conciliações bancárias;
- l) Incoerências nas Demonstrações Contábeis;
- m) Falhas na adoção de medidas necessárias para realizar a conciliação contábil dos registros constantes das demonstrações contábeis;
- n) Falhas na prestação de contas de diárias;
- o) Ausência de conciliação contábil referente a adiantamento;
- p) Falhas na Programação Financeira;
- q) Fragilidades nos controles internos administrativos em relação aos pagamentos realizados por meio de NEX;
- r) Desequilíbrios entre a previsão atualizada da receita e a dotação atualizada;
- s) Déficits de Execução Orçamentária;
- t) Divergências dos valores apresentados no Quadro da Execução de Restos a Pagar não Processados com os valores inscritos na Demonstração da Dívida





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Flutuante do Exercício Anterior;

- u) Divergências dos valores apresentados no Quadro da Execução de Restos a Pagar Processados e não Processados Liquidados com os valores inscritos no Demonstrativo de Restos a Pagar;
- v) Registros de ativos e passivos identificados como Empréstimos entre órgãos;
- w) Inconsistência de registro de depreciação ou amortização;
- x) Divergências entre o Quadro do Superávit/Déficit e os valores demonstrados no Balanço Patrimonial;
- y) Demonstrativos contábeis aplicadas ao setor público em desacordo com o Manual de Contabilidade aplicada ao setor público - 6ª edição;
- z) Inconsistências dos valores registrados de Restos a Pagar;
- aa) Relatórios e Demonstrativos do Sistema FIPLAN apresentando inconsistências.

### 1.3) Subsistema Transferências, Convênios e Planejamento

- a) Quantitativo insatisfatório de servidores efetivos;
- b) Ausência de capacitações para os servidores lotados no setor;
- c) O espaço físico é inadequado, o prédio não oferece boas condições de iluminação, energia elétrica, pontos de rede e funcionamento dos banheiros;
- d) Os recursos tecnológicos e mobiliários não são adequados para o bom funcionamento do setor;
- e) Quantidade de arquivos insuficientes para o bom funcionamento do setor;
- f) Sistema SIGCON não apresenta integração adequada com o FIPLAN e oscila com frequência;
- g) Ausência de Regimento Interno;
- h) Ausência de conformidade documental e fluxo dos processos;
- i) Ausência de atualização tempestiva dos registros de convênios no SIGCON;
- j) Falta de rubrica nos convênios e aditivos, assim como publicações de termos aditivos sem assinatura e fora do prazo;
- k) Ocorrência de liberações de recursos em dissonância ao cronograma de desembolso constante do Plano de Trabalho aprovado;
- l) Falta de designação de servidor da área técnica relacionada ao objeto conveniado como fiscal do convênio;
- m) Diversos convênios em situação de paralisação ocasionando morosidade e prejuízos aos cofres estaduais;



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

- n) Ausência de atualização dos registros dos termos de cooperação no sistema SIGCON;
- o) Ausência de cláusulas obrigatórias nos termos de cooperação técnica e de assinatura dos partícipes;
- p) Falhas de numeração sequencial nos termos de cooperação;
- q) Falta de gestão dos termos de cooperação técnica quanto ao acompanhamento e prestação de contas;
- r) Ausência de atualização dos convênios no sistema SIGCON.

### 1.4) **Subsistema Patrimônio**

- a) Número insuficiente de servidores para atender a demanda da Secretaria e ausência de contador no setor de patrimônio para atuar nas atividades privativas da área contábilística;
- b) Insuficiência de um plano de capacitações para os servidores se adequarem as mudanças atuais;
- c) Existe um número expressivo de não efetivos (exclusivamente comissionados e estagiários) atuando no setor;
- d) Estrutura física inadequada, visto que o local é pequeno para o desenvolvimento das atividades do setor, o prédio não oferece boas condições de iluminação, pontos de internet e acesso/funcionamento dos banheiros, fios exposto nos corredores, infiltrações, goteiras, pisos danificados, forros quebrados;
- e) Quanto a estrutura mobiliária, na grande maioria, as mesas, cadeiras, armários, gaveteiros e estão em más condições de uso;
- f) Falta de segregação de funções, há acúmulo de funções e atividades para suprir a demanda do setor, o que infere uma ruim divisão das rotinas entre os membros;
- g) Ausência de registro de bens patrimoniais em sua totalidade no exercício de 2015 no Sistema Integrado de Gestão Patrimonial do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso - SIGPAT;
- h) Divergência de valores registrados entre os sistemas FIPLAN e SIGPAT SINFRA/MT, no montante de R\$ 1.851.215.862,55 de bens patrimoniais;
- i) Local inapropriado para armazenamento de bens de consumo em razão de uma série de fatores, dentre elas: ausência de circulação de ar, não há janelas, exaustores ou ar condicionado, falta iluminação, os materiais não estão





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

protegidos contra ameaças climáticas, de ataque de roedores, morcegos e ainda de insetos como baratas, não estão estocados de modo a possibilitar uma fácil inspeção e um rápido inventário, contato direto de materiais com o piso, etc.;

- j) Termos de responsabilidades desatualizados;
- k) Carência de módulos de depreciação/amortização de imóveis no sistema SIGPAT;
- l) Ausência de depreciação mensal no sistema FIPLAN, contrariando os critérios de mensuração e reconhecimento, item 4 da NBCT 16.9 depreciação, amortização e exaustão;
- m) Ausência de mensuração, atualização e registros dos termos de cessão de uso e comodatos tanto no sistema FIPLAN (contabilidade) quanto no sistema SIGPAT.

### 1.5) **Subsistema Gestão de Pessoas**

- a) O prédio oferece problemas com relação à climatização;
- b) Em relação aos atos administrativos de pessoal, há publicação intempestiva, com efeitos retroativos;
- c) Há casos de lançamento da rubrica 4010 - adiantamento líquido negativo na folha de pagamento de servidores do órgão;
- d) Cessão dos servidores sem a devida publicação;
- e) Falhas no processo de cessão de servidores;
- f) Deficiências nos controles internos administrativos quanto a não observância dos prazos para gozo de férias e licença-prêmio gerando acúmulo de mais períodos do que é permitido pelo Estatuto do Servidor Público;
- g) Indenização irregulares de períodos acumulados de férias e licença-prêmio;
- h) Em relação ao processo das Licenças para Tratamento de Saúde, foi identificado ausência do laudo pericial em alguns processos analisados, e em um dos casos também não foi anexada ao processo o atestado médico do servidor;
- i) Fragilidade no processo de controle em relação a entrega da declaração de bens, visto que parte significativa dos servidores não entregam;
- j) Falhas na marcação de frequência nas respectivas folhas;
- k) Controle de contratados temporários mostrou-se inadequado;
- l) Falhas nos processos de concessão de adicional noturno;
- m) Deficiência no controles relacionados aos processos de pagamento de JETOM.



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

### 1.6) **Subsistema: Contratações e Transferências**

- a) O espaço foi considerado insuficiente para acomodar os servidores e o mobiliário;
- b) O prédio não oferece boas condições e os recursos tecnológicos não são adequados para o bom funcionamento das atividades;
- c) Em relação aos fluxos de execução das atividades dos setores, não há documentos internos que os descrevam e os manuais técnicos de normas e procedimentos são conhecidos e utilizados por poucos servidores;
- d) Deficiência na comunicação entre os membros dos setores;
- e) Falhas em alguns Termos de Referência, quais sejam: incoerência entre o objeto e a fundamentação da justificativa (objeto: prestação de serviço, justificativa: terceirização); utilização de modelo de TR de contratação de serviço para aquisição de bens; e falta de assinatura;
- f) O SIAG-C não é utilizado na gestão dos contratos, o que dificulta o controle geral dos atos que envolvem o acompanhamento da execução contratual;
- g) Não foram identificados nos autos, documentos que demonstrem a atuação dos fiscais no acompanhamento dos contratos, especificamente nas prorrogações;
- h) Dificuldades na segregação de função na área de apoio logístico da unidade orçamentária;
- i) A deficiência de servidores capacitados e compatíveis com as funções desenvolvidas na gerência de serviços gerais impossibilita a divisão de atribuições, sobrecarregando alguns servidores potencializando possíveis falhas nos controles das despesas e contratos geridos por este setor;
- j) Quanto à organização dos autos, verificou-se nos processos da amostra que, as páginas não estão sendo numeradas adequadamente e falta carimbar no verso dela a informação em branco, para inutilizar o espaço ocioso;
- k) Deficiência nos controles internos administrativos ao não observar as cláusulas contidas em contrato quando da execução do respectivo contrato, inclusive quanto ao número de postos de trabalho;
- l) Fragilidade dos controles ao identificar processo relativo à prestação de serviços com ausência de cópia da Relação dos Trabalhadores constantes do Arquivo SEFIP, cópia do Protocolo de Envio de Arquivos, emitido pela Conectividade Social (GFIP), cópia das Carteiras de Trabalho dos funcionários de forma a comprovar a registro da função, o que contraria cláusulas contratuais;



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

- m) Falta de comprovantes de pagamento de vale-transporte e auxílio alimentação;
- n) Desconformidade com a cláusula contratual, que determina à contratada apresentar a área responsável pela fiscalização do contrato, a relação das armas e cópias autenticadas dos respectivos Registro de arma e Porte de arma que serão utilizadas pelos vigilantes;
- o) Descumprimento do número de postos estabelecido na cláusula contratual;
- p) Ausência dos comprovantes de pagamentos de pagamento de salário, vale transporte e vale alimentação de todos os funcionários terceirizados, conforme item "d" da Cláusula contratual;
- q) Ausência de relatório mensal do fiscal do contrato, em meio eletrônico, com informações relevantes relativas a execução do contrato, conforme previsto na cláusula contratual;
- r) Inexecução parcial de contrato, descumprindo das cláusulas contratuais que estabelecem a quantidade de postos e determinam a empresa prever toda a mão de obra necessária para garantir a operação dos Postos de trabalho, no regime contratado, bem como efetuar a reposição da mão de obra nos postos, em caráter imediato, em eventual ausência.

### 1.7) **Subsistema - Tecnologia da Informação**

- a) Quantitativo insatisfatório de servidores efetivos;
- b) Ausência de capacitações para os servidores lotados no setor;
- c) O espaço físico é inadequado, o prédio não oferece boas condições de iluminação, energia elétrica, pontos de rede e funcionamento dos banheiros;
- d) Os recursos tecnológicos e mobiliários não são adequados para o bom funcionamento do setor;
- e) Ausência de segregação de funções;
- f) Ausência de Regimento Interno;
- g) Falhas de comunicação;
- h) Ausência de conformidade documental e fluxo dos processos;
- i) Falha no planejamento estratégico de TI;
- j) Falhas na política de segurança da informação;
- k) Falhas no controle de acesso à informação;
- l) Falhas no correio eletrônico corporativo;
- m) Falhas no acesso e uso da internet;
- n) Falhas no gerenciamento de senhas;



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

- o) Há elevado risco de falta de continuidade na condução das políticas de TI;
- p) Não há a elaboração dos Procedimentos Operacionais Padrão (POP) para definição dos processos, organização e relacionamentos com a TI e sua estrutura do processo;
- q) Falhas no processo de desenvolvimento de sistemas;
- r) Falhas na contratação de serviços para desenvolvimento de sistema tecnológicos.

### 1.8) Subsistema Obras e Serviços de Engenharia

- a) Existe um número elevado de não efetivos (estagiários e outros) atuando nas unidades avaliadas;
- b) Há um número reduzido de servidores efetivos nessas unidades;
- c) Falta de planejamento de capacitações;
- d) O prédio não oferece boas condições de espaço físico, iluminação, energia elétrica, ar condicionado, pontos de internet e acesso/funcionamento dos banheiros.
- e) Os recursos tecnológicos e mobiliários não são adequados para o bom funcionamento dos setores.
- f) Ausência de atualização do Regimento Interno;
- g) Ausência de norma específica ou manual para aos procedimentos do fluxo dos processos;
- h) Fragilidade nos controles internos administrativos em face da existência de processos que encontram-se sem paginação e/ou rubrica ou mesmo com paginação duplicada;
- i) Existem processos com documentos fora de ordem cronológica;
- j) Deficiência nos controles ao permitir a tramitação para outro servidor do setor e/ou outro setor com ausência da sua atualização no sistema de protocolo;
- k) Há registro de processos extraviados com ausência dos procedimentos adequado nessa situação;
- l) Deficiência na elaboração de Termo de Referência e projeto básico/executivo;
- m) Ausência de publicação dos editais de licitação na rede mundial de computadores, internet;
- n) Utilização inadequada de dispensa de licitação;
- o) Descumprimento contratual por parte das executoras de obras;
- p) Descumprimento contratual por parte das supervisoras/gerenciadoras;
- q) Deficiência da fiscalização, bem como das supervisoras/gerenciadoras;



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

- r) Má qualidade na execução das obras, que não atendem aos projetos e normas do DNIT;
- s) Medição de serviços não executados;
- t) Descumprimento do cronograma físico-financeiro;
- u) Fragilidades dos controles internos administrativos quanto à formalização de aditivos contratuais de prazos, acréscimos de valor e de serviços que não atendem a Lei nº 8.666/1993;
- v) Ausência de publicação de extrato no DOE de atos administrativos;
- w) Deficiência na alimentação do sistema Geo-Obras.

O Mapeamento dos erros, falhas e fragilidades já observado pela Controladoria Geral do Estado, em trabalhos anteriores realizados na SINFRAMT, foi determinante para a definição do escopo da Avaliação de Controle em cada um dos subsistemas, permitindo uma melhor definição dos Pontos de Controle (processos e atividades), das questões de auditoria a serem respondidas e dos possíveis achados, que foram agregados à Matriz de Planejamento e serão demonstrados no Capítulo seguinte deste relatório.

No final do relatório, no capítulo das considerações finais, será possível confrontar a situação operacional dos controles internos existentes atualmente na SINFRAMT, com essas fragilidades já mapeadas anteriormente, a fim de opinar se a estrutura, funcionamento e segurança dos controles apresentam (ou não) algum nível de evolução.

#### **4 - AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS**

Neste capítulo será apresentado o resultado da avaliação dos controles internos da área sistêmica, que compreende os seguintes subsistemas: Orçamento, Contabilidade, Financeiro, Patrimônio, Gestão de Pessoas, Contratações, Transferências e a Unidade Setorial de Controle Interno.

A avaliação foi realizada conforme metodologia demonstrada no capítulo 2 e abordou os pontos de controle correspondentes aos subsistema indicados acima, selecionados conforme o mapeamento das áreas e atividades de riscos apresentados no capítulo 3 deste relatório.

Para cada ponto de controle serão demonstrados os problemas constatados através de testes de aderência as normas e procedimentos, as causas identificadas através da análise da estrutura, funcionamento e segurança dos controles e as recomendações para eliminar ou mitigar as causas dos problemas.



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

### 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. Identifica os custos dos programas propostos para alcançar objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa de governo. Permite o acompanhamento e avaliação do comportamento das despesas e das receitas públicas.

Esse subsistema é composto pelos seguintes "Pontos de Controle", os quais serão objeto da nossa análise:

#### 1 - Programação Orçamentária, 2 - Execução Orçamentária , 3 - Créditos Adicionais

##### 4.1.1 - Ponto de Controle - 1 - Programação Orçamentária

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

A realização da despesa foi compatível com Plano de Trabalho Anual e com a Programação Orçamentária?

A realização da receita foi compatível com a previsão na LOA?

##### 4.1.1.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

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

Nossa análise possibilitou verificar que embora o total das receitas previstas esteja próximo do que se arrecada, há alterações significativas em algumas categorias de receitas arrecadadas.

A avaliação de controle do subsistema Orçamentário teve como referência a Lei nº 10.354, de 30/12/2015, que previu as Receitas e fixou as Despesas do Estado de Mato





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Grosso para o exercício financeiro de 2016. O Plano de Trabalho Anual PTA elaborado pela Secretaria de Estado de Infra Estrutura e Logística SINFRA, para o exercício em referência foi estruturado em seis (06) Programas e trinta e três (33) Projetos/Atividades.

A avaliação proporcionou examinar o desempenho da programação e da execução orçamentária tanto no aspecto da realização da Receita em confronto com a Lei Orçamentaria Anual quanto da execução da despesa em comparação com Plano Anual de Trabalho aprovado. A amostra examinada contemplou Projetos/Atividades com índice final de suplementação e redução de Receita superior a 50%, bem como, índice de execução das Despesas abaixo de 50%.

Na LOA aprovada para o exercício de 2016 foram previstas receitas no valor de R\$ 1.016.529.547,59 (R\$ 17.018.262,65 de Receitas Correntes e R\$ 157.297.137,77 de Cotas Correntes; R\$ 32.727.002,86 de Receitas de Capital e R\$ 809.487.144,34 de Cotas de Capital).

Conforme Balanço Orçamentário de 31/12/2016, no exercício em referência foram registradas Receitas Totais no valor de R\$ 994.846.384,32, havendo um excesso de arrecadação de 44,96% nas Receitas Correntes e de 247,53% nas Cotas Correntes. De novo inverso, a arrecadação das Receitas de Capital e das Cotas de Capital tiveram um déficit de arrecadação de 51,43% e 49,64%, respectivamente.

Portanto, no final do Exercício de 2016 foi verificado um déficit de arrecadação no total das receitas no valor de R\$ 21.683.163,27 (2,13%) em relação às receitas previstas na LOA.

Porém, ao analisarmos a arrecadação por Categoria Econômica de receitas, vemos claramente que houve uma previsão subestimada para as Receitas Correntes e para as Cotas Correntes, com previsão de R\$ 17.018.262,65 e R\$ 157.297.137,77; e uma realização de R\$ 24.670.085,59 e R\$ 546.666.510,64, respectivamente;

Houve, também, superestimação de Receitas de Capital e Cotas de Capital, com previsão inicial de R\$ 32.727.002,86 e R\$ 809.487.144,34; e uma realização de R\$ 15.893.877,51 e 407.615.910,58, respectivamente.

Com relação ao exercício atual (2017), examinando o relatório FIP 729 Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada, referência junho/2017, verifica-se que para uma previsão de receita de R\$ **1.643.251.561,00**, houve uma realização total de receitas no valor de R\$ **586.034.392,41**, ou seja, nos seis primeiros meses, ocorreu uma arrecadação correspondente a 35,66% do total previsto para todo o exercício. Há que se



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

verificar aqui se há uma tendência de queda na arrecadação de forma que comprometa a execução das despesas ou provoque uma necessidade de endividamento.

Em análise às Receitas e Cotas Correntes e às Receitas e Cotas de Capital no exercício de 2017, vem se repetindo o que ocorreu no exercício de 2016, uma previsão subestimada para as Receitas e Cotas de Correntes e superestimada para as Receitas e Cotas de Capital.

Os princípios orçamentários, tais como 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.

Ao planejar o orçamento, os gestores dispõem de dados, os quais possibilitam uma previsão muito próxima da que se espera para a arrecadação orçamentária do órgão. Fazendo um uso correto da metodologia de cálculos, análise dos diversos indicadores econômicos, fiscais, entre outros, certamente o gestor logrará êxito na projeção da receita para o exercício.

### **4.1.1.2 - Identificação da(s) Causa(s)**

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

#### **Centralização excessiva de responsabilidades.**

Ficou evidenciado nos documentos apresentados (e-mail) e em entrevista com a responsável pelo setor de orçamento (Sra. Magda Cristina da Silva Maezuka) que todo o planejamento orçamentário é realizado pela cúpula Administrativa do órgão juntamente com o órgão Central SEPLAN.

As dotações são estipuladas pelo Órgão Central e determina-se que seja executado o orçamento conforme as determinações emanadas por ele. A autonomia é mínima, seja para planejar ou para executar o orçamento. As atividades são de mera execução, de acordo com as ordens emanadas.

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





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

De acordo com as informações prestadas pela responsável pelo Setor de Orçamento, o que vem permitindo essas diferenças entre a receita prevista e a realizada por exercícios consecutivos é a falta de autonomia da Secretaria para realização de planejamento orçamentário.

Todos os anos são estabelecidos pelo Órgão Central de Planejamento orçamentário Seplan os montantes a serem liberados e executados. Através da análise dos relatórios do Fiplan (fip 613 e 729) é possível afirmar que não há uma realização de planejamento em observância às técnicas desejáveis para um bom planejamento orçamentário, bem como não é realizada uma análise criteriosa dos indicativos, cenários e dos dados estatísticos disponíveis. Isso resulta em uma realização orçamentária distante do previsto inicialmente.

### 4.1.1.3 - Recomendações

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Otimizar a realização do planejamento orçamentário utilizando se das técnicas disponíveis em observância aos princípios orçamentários.
- Otimizar o fluxo processual com rotinas de controle sobre a realização da receita, evitando superavaliar a sua previsão no orçamento;
- Aprimorar a política de planejamento orçamentário com a realidade dos gastos, evitando que elas sejam subavaliadas na programação do orçamento.

### 4.1.2 - Ponto de Controle - 2 - Execução Orçamentária

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

Há ações com baixo Desempenho no órgão?(Considerando como baixo desempenho o índice de execução abaixo de 50%)

As despesas contratuais estão sendo empenhadas através de empenho global em conformidade com o disposto no Decreto de Execução Orçamentária e Financeira?



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Há ações (PAOE) com índice final de suplementação e redução de dotação orçamentária superior a 50%?

O índice de desempenho da execução orçamentária atende ao previsto na Lei Orçamentária Anual LOA?

### 4.1.2.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### **Existência de ações (PAOE) com baixo índice de desempenho, ou seja, índice de execução inferior a 50%**

A Meta Financeira se refere à quantidade de recursos que foi orçado na Lei Orçamentária Anual LOA para execução de Programas e Ações de Governo que são executados desdobrando-se em Projeto/Atividade e Operações Especiais (PAOE). Chama-se de índice de execução a razão do valor empenhado e a dotação final após os créditos, nesse sentido consideramos como baixo desempenho o índice de execução abaixo de 50%. Ressaltamos, porém que nesta análise, a razão a ser empregada será pelo valor liquidado sobre o Crédito Autorizado. Tem-se a seguir um demonstrativo de todos as Ações Governamentais sob a Responsabilidade da SINFRA com seus respectivos percentuais de execução orçamentária:



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Quadro 1 – Ações governamentais – percentual de execução – Crédito Autorizado – Valor Liquidado

PAOE	Dotação Inicial	Créd. Autorizado	Liquidado	Execução %
PAOE :1150	2.150.298,72	0	0	0%
PAOE :1259	1.900.000,00	1.772.131,80	1.891.181,80	95%
PAOE :1283	148.759.616,83	15.221.051,57	10.583.310,88	70%
PAOE :1284	8.341.224,00	948.113,50	948.113,50	100%
PAOE :1287	101.580.735,81	117.470.083,35	84.219.166,09	72%
PAOE :1289	129.115.707,67	132.301.153,83	114.101.738,54	86%
<b>PAOE :1291</b>	<b>12.711.622,04</b>	<b>8.085.679,14</b>	<b>2.020.300,26</b>	<b>25%</b>
PAOE :1292	11.849.387,96	4.105.044,57	3.444.676,79	84%
PAOE :1819	3.412.911,48	26.262.982,07	14.640.362,88	56%
PAOE :2005	2.875.695,32	4.096.488,40	2.240.275,30	55%
PAOE :2006	15.299.396,24	21.503.186,27	16.427.084,46	76%
PAOE :2007	1.542.992,25	7.328.643,42	7.249.479,26	99%
PAOE :2008	71.781.209,01	49.198.020,99	49.168.284,80	100%
PAOE :2009	385.000,00	195.467,89	147.218,81	75%
PAOE :2014	202.056,77	209.885,01	180.899,84	86%
PAOE :2090	450.000,00	9.900,00	9.900,00	100%
PAOE :2092	1.723.988,51	0	0	0%
PAOE :2127	4.883.143,25	493.128,84	430.127,42	87%
PAOE :2128	2.160.000,00	10.328.235,90	8.743.703,95	85%
PAOE :2138	49.998,90	0	0	0%
PAOE :2151	38.634.038,80	270.192.081,31	260.921.385,98	97%
PAOE :2160	650.921,70	833,25	833,25	100%
PAOE :2209	12.940.464,79	32.024.540,15	18.543.751,23	58%
PAOE :2566	99.999,97	0	0	0%
<b>PAOE :2571</b>	<b>0</b>	<b>880.525,91</b>	<b>264.080,00</b>	<b>30%</b>
PAOE :3127	149.999,99	0	0	0%
PAOE :3128	49.999,99	0	0	0%
PAOE :3129	20.722.545,72	16.353.321,11	15.072.006,53	92%
PAOE :3389	0	0	0	0%
PAOE :4357	120.979,80	0	0	0%
PAOE :5148	416.650.939,51	361.586.554,96	249.224.426,10	69%
PAOE :8002	584.155,50	750.032,45	512.072,26	68%
PAOE :8040	4.910.517,48	30.631.756,88	30.631.756,88	100%
<b>TOTAL</b>	<b>1.016.529.547,59</b>	<b>1.111.946.641,97</b>	<b>891.416.136,01</b>	<b>80%</b>

Fonte: FIPLAN – Fip613 – SINFRA – DEZ/2016

Constatou-se que das 33 (trinta e três) ações governamentais sob responsabilidade da SINFRA, 02 (duas) estão com execução abaixo de 50% (cinquenta por cento) do que foi orçado e 07 (sete) embora tenham valores inexpressivos, não tiveram nenhuma execução. As ações 1291 e 2571 tiveram índice abaixo de 50% (cinquenta por cento), demonstrando assim, que houve falha na execução do que foi inicialmente planejado. Já as ações 1150, 2092, 2138, 2566, 3127, 3128 e 4357 apresentaram 0% (zero por cento) de execução:

Projeto/Atividade:1291 - Elaboração de projetos de infraestrutura de transporte rodoviário;

Projeto/Atividade:2571 - Manutenção da Operação de Hidrovias; Abertura para uma balsa que poderia dar problema...



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Projeto/Atividade:1150 - Aquisição de equipamentos rodoviários;

Projeto/Atividade:2092 - Desapropriação para implantação de rodovias;

Projeto/Atividade:2138 - Manutenção de transporte aéreo;

Projeto/Atividade:2566 - Operação do Serviço de Transporte Intermunicipal de Passageiros;

Projeto/Atividade:3127 - Implantação de regionais da SINFRA;

Projeto/Atividade:3128 - Implementação de concessões e parcerias;

Projeto/Atividade:4357 - Gerenciamento e operação da malha pavimentada.

### **Não foi possível empenhar de forma global por contingenciamento da dotação orçamentária pelo órgão central**

Nossa análise permitiu verificar que as despesas havidas em contratos de natureza contínua não estão sendo empenhadas de forma global para todo o exercício em contrariedade ao Decreto Estadual nº 835/2017. Tratam-se daqueles serviços caracterizados por sua essencialidade e habitualidade para o contratante (IN nº02/2008/MPOG), cuja interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

A SINFRA está realizando empenho dessas despesas para períodos em que o Órgão Central de Contabilidade e Finanças (SEFAZ-MT) está disponibilizando orçamento.

### **Existência de ações com dotação orçamentária final 50% superior/inferior à inicial**

O princípio orçamentário da Exatidão visa a obtenção de uma proposta orçamentária que esteja o mais perto possível da realidade, demonstrando os valores necessários à consecução dos objetivos sociais da unidade (Fixação = Execução). Neste sentido, constatou-se que das 33 (trinta e três) ações governamentais sob a responsabilidade da SINFRA, 20 (vinte) dos Projetos/Atividades se mantiveram com variações negativas. Sendo: 7 (sete) 100%, ou seja, não se executou nada do que fora autorizado; e 8 (oito) com variações entre 50% e 100%.

Em contrapartida dos Projetos/Atividades que tiveram suas dotações orçamentárias aumentadas, os valores chegaram a ultrapassar 600% de variação, fazendo com que houvesse uma compensação e ao final a variação total não representasse um valor



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

expressivo.

Quadro 02 – Variações entre a Dotação Inicial e o Crédito Autorizado

PAOE	Dotação Inicial	Créd. Suplementar	Créd. Especial	Redução	Créd. Autorizado	Variação%
PAOE 1150	2.150.298,72	0	0	2.150.298,72	0	-100,00%
PAOE 1259	1.900.000,00	685.202,99	0	813.071,39	1.772.131,60	-8,73%
PAOE 1253	148.759.616,83	14.916.097,90	0	148.454.662,96	15.221.051,57	-89,77%
PAOE 1254	8.341.224,00	2.248.113,50	0	9.641.224,00	948.113,50	-88,63%
PAOE 1257	101.560.735,81	136.027.470,20	0	120.118.122,66	117.470.083,35	15,66%
PAOE 1259	129.115.707,67	270.057.941,96	0	266.872.496,00	132.301.153,63	2,47%
PAOE 1261	12.711.622,04	20.878.266,54	0	25.504.209,44	8.085.679,14	-36,39%
PAOE 1262	11.849.387,96	5.186.703,34	0	12.931.046,73	4.105.044,57	-65,36%
PAOE 1519	3.412.911,46	36.895.391,88	0	14.045.321,27	26.262.982,07	669,52%
PAOE 2005	2.875.695,32	3.232.202,71	0	2.011.409,63	4.096.486,40	42,45%
PAOE 2006	15.299.396,24	12.827.674,30	0	6.623.884,27	21.503.186,27	40,55%
PAOE 2007	1.542.992,25	9.150.968,33	0	3.365.317,16	7.328.643,42	374,96%
PAOE 2008	71.761.209,01	9.279.000,00	0	31.842.188,02	49.198.020,99	-31,44%
PAOE 2009	365.000,00	73.600,00	0	243.132,11	195.467,89	-46,45%
PAOE 2014	202.056,77	100.000,00	0	92.371,76	209.685,01	3,78%
PAOE 2090	450.000,00	6.000,00	0	446.100,00	9.900,00	-97,80%
PAOE 2092	1.723.988,51	0	0	1.723.988,51	0	-100,00%
PAOE 2127	4.883.143,25	71.000,00	0	4.461.014,41	493.128,84	-89,90%
PAOE 2125	2.160.000,00	11.768.350,35	0	3.602.114,45	10.326.235,90	378,07%
PAOE 2126	49.999,99	100.000,00	0	149.999,99	0	-100,00%
PAOE 2151	38.534.038,60	271.216.678,90	0	39.558.636,19	270.192.081,31	601,18%
PAOE 2160	650.921,70	6.500,00	0	656.588,45	833,25	-99,87%
PAOE 2209	12.940.464,79	41.297.348,92	0	22.213.273,56	32.024.540,15	147,48%
PAOE 2566	99.999,97	0	0	99.999,97	0	-100,00%
PAOE 2571	0	0	1.400.000,00	519.474,09	880.525,91	-37,11%
PAOE 3127	149.999,99	0	0	149.999,99	0	-100,00%
PAOE 3126	49.999,99	0	0	49.999,99	0	-100,00%
PAOE 3129	20.722.545,72	14.354.587,48	0	18.723.812,09	16.353.321,11	-21,08%
PAOE 3359	0	0	100.000,00	100.000,00	0	0,00%
PAOE 4337	120.979,80	0	0	120.979,80	0	-100,00%
PAOE 5145	416.650.939,51	129.497.131,09	0	184.561.515,64	361.586.554,96	-13,22%
PAOE 8002	584.155,50	165.876,95	0	0	750.032,45	28,40%
PAOE 8040	4.910.517,48	26.022.410,25	0	301.171,05	30.631.756,68	523,80%
<b>TOTAL</b>	<b>1.016.529.547,59</b>	<b>1.016.064.517,59</b>	<b>1.500.000,00</b>	<b>922.147.423,21</b>	<b>1.111.946.641,97</b>	<b>9,39%</b>

Fonte: FIP 613 – SINFRA - FIPLAN – DEZ/2016

Projeto/Atividade:1819 - Pavimentação e recuperação de vias urbanas;

Projeto/Atividade:2007 - Manutenção de serviços administrativos gerais;

Projeto/Atividade:2128 - Reforma de pontes de madeira;

Projeto/Atividade:2151 - Manutenção de rodovias não pavimentadas;

Projeto/Atividade:8040 - Recolhimento de encargos e obrigações previdenciárias de inativos e pensionistas do Estado de Mato Grosso;



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

No que tange às variações do Crédito Autorizado em relação à Dotação Inicial, no acumulado do exercício, ficaram em R\$ 95.417.094,38 (noventa e cinco milhões, quatrocentos e dezessete mil, noventa e quatro reais e trinta e oito centavos), o que representou apenas 9,39%.

No que se refere às dotações afetas às despesas com pessoal e previdência, através de nossas análises por meio do Demonstrativo da Despesa Orçamentária - FIP 613, emitida com movimentação até 30/06/2017, verificamos que não houve cancelamento ou anulação de dotações orçamentárias previstas para pessoal e encargos sociais, não configurando o descumprimento do art. 10 do Decreto nº 835/2017, uma vez que não houve o uso desta dotação para outras finalidades.

Pode-se verificar que as descentralizações orçamentárias por meio de destaque, vem sendo realizadas por termos de cooperação, em cumprimento ao art. 15 do Decreto Estadual nº 835 de 01 de fevereiro de 2017, e também que estes documentos estão registrados no Sistema de Gerenciamento de Convênios - SIGCON.

#### 4.1.2.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

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

Foi possível constatar através de entrevista que as ações planejadas nem sempre podem ser executadas. Visto que são decorrentes de convênios firmados com outros entes. Assim, não dependem somente da atuação, apenas da SINFRA, mas dependem de convênios a serem concluídos com prefeituras ou de recursos da União.

Algumas ações são inseridas para acudir alguma situação emergencial, como a ação 2571 - Manutenção da Operação de Hidrovias, a qual fora aberta apenas para atender à uma balsa que poderia dar problemas.

Na nossa opinião, existem outros mecanismos legais para socorrer a despesas imprevistas, sem que haja a necessidade de inclusão na peça orçamentária ações para as quais possam haver necessidade de dispêndios, a exemplo de Créditos Adicionais Especiais, cuja finalidade é a execução de despesas não previstas inicialmente no planejamento orçamentário.





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

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

De acordo com as informações prestadas pela coordenação de Orçamento, as principais causas são em função da ausência de autonomia, havendo as ordens de suplementação e anulação por parte da SEPLAN.

Constantemente a dificuldade de previsão quanto aos recursos que são captados em outras esferas através de convênios ou instrumentos congêneres decorrem da falta de garantia de que esses recursos serão liberados posteriormente na execução orçamentária. Planeja-se como se esses recursos estivessem garantidos, mas nem sempre isso ocorre. O processo até o recebimento é complexo e burocrático, havendo, quase sempre, atraso deste recebimento que por vezes é confirmado e executado no exercício seguinte por meio de créditos adicionais.

Já quanto às reduções, se deram por conta das diversas mudanças nas prioridades das políticas públicas, ora priorizando uma área, ora priorizando outra. A falta de obrigatoriedade de execução do que se planeja, bem como a inexistência de manual técnico estabelecendo um fluxo para as ações, tem levado ao elevado índice de anulações de dotações.

#### **4.1.2.3 - Recomendações**

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Aprimorar, com os órgãos envolvidos, a política de execução orçamentária com a realidade das ações da SINFRA, de modo a aperfeiçoar o planejamento e evitar a suplementação ou a anulação excessivas das despesas do Órgão;
- Otimizar o processo de execução orçamentária com dispositivos que permitam efetivar o monitoramento da realização dos recursos e providenciar que o que foi previsto no planejamento das ações ocorra efetivamente após confirmada a liberação das verbas;
- Otimizar o fluxo processual com rotinas que permitam realizar o empenho global dos



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

contratos de serviços continuados frente às novas políticas de execução orçamentária que o Estado esteja adotando;

- Estabelecer mecanismos de planejamento que determinem com mais exatidão as dotações orçamentárias das ações que fazem parte da rotina de atividades da SINFRA.

### **4.1.3 - Ponto de Controle - 3 - Créditos Adicionais**

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

Há suplementações e/ou reduções das dotações orçamentárias?

#### **4.1.3.1 - Análise do Problema**

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### **Excessivo volume de movimentação orçamentária**

Tendo como parâmetro as receitas orçadas inicialmente e o Quadro de Detalhamento da Despesa e Decretos do exercício de 2016 verifica-se o remanejamento de recursos entre PAOE(S) (anulação de 90,68 %) e (suplementação de recursos de 100,07 %), o que evidencia um excessivo volume de movimentação orçamentária, superando o montante previsto inicialmente. Tal situação está evidenciada no quadro a seguir:





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Quadro 3 – Suplementações e anulações por tipo de crédito

Eventos	Tipo de Crédito	Descrição	Suplementado	Anulado
94	100	Remanejamento de recursos entre PAOE em uma mesma UG, entre grupos e entre Regiões	702.056.133,14	702.056.133,14
30	102	Transposição de recursos de uma UO para outra, até o limite autorizado na LOA	55.363.864,45	168.942.526,32
2	150	Incorporação de recursos provenientes de excesso de Arrecadação de recursos do Tesouro	210.000.000,00	0,00
5	160	Incorporação de recursos provenientes de Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial	48.343.884,48	0,00
16	181	Reversão por economia orçamentária e retenção financeira	0,00	49.348.128,23
1	200	Crédito Especial por anulação, exceto aplicação de Excesso de Arrecadação	1.500.000,00	1.500.000,00
		<b>Total</b>	<b>1.017.263.882,07</b>	<b>921.846.787,69</b>
		Percentual em relação à dotação inicial - LOA	<b>100,07</b>	<b>90,68</b>

Fonte: FIPLAN - QDD - Quadro de detalhamento da despesa - DEZ/2016

O princípio orçamentário da Exatidão visa a obtenção de uma proposta orçamentária o mais perto possível da realidade, demonstrando os valores necessários à consecução dos objetivos sociais da unidade (Fixação = Execução).

No exame do quadro anterior, verifica-se que esse princípio não foi aplicado adequadamente quando da elaboração da peça orçamentaria. 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.

#### 4.1.3.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

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

Segundo as informações prestadas pela responsável pelo Setor de Orçamento, o Órgão Central SEPLAN determina o que deve e o que não deve ser executado. As suplementações e anulações são decididas entre a Seplan e o Secretário e apenas



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

executada pelo setor. As dotações são remanejadas constantemente, havendo mudanças constantes nas prioridades.

Verifica se que existe uma estimativa sem base em critérios técnicos, o que acaba confirmando a não observância da exatidão orçamentária e a recorrente e alta suplementação e anulação.

### 4.1.3.3 - Recomendações

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Realizar o mapeamento dos fluxos dos processos das áreas de Planejamento e Elaboração de Orçamento da SINFRA;
- Alinhar a estratégia do órgão ao cumprimento das ações preestabelecidas, de forma que as alterações no orçamento anual (suplementações e anulações) não prejudiquem a proposta aprovada no Plano de Trabalho Anual da Secretaria, conciliando os eventos externos à execução fidedigna dos Projetos, Atividades e Operações Especiais.

## 4.2 - SUBSISTEMA - CONTABILIDADE

Este subsistema de controle representa a estrutura de informações sobre identificação, mensuração, registro, controle, evidenciação e avaliação dos atos e dos fatos da gestão do patrimônio público, com o objetivo de orientar e suprir o processo de decisão, a prestação de contas e a instrumentalização do controle social.

Esse subsistema é composto pelos seguintes "Pontos de Controle", os quais serão objeto da nossa análise:

### **Contas Bancárias, Demonstrações Contábeis, Funcionalidades do Sistema FIPLAN, Registros Contábeis**

#### 4.2.1 - Ponto de Controle - Contas Bancárias

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

A movimentação do extrato bancário está devidamente evidenciada nos registros contábeis?

### 4.2.1.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### As pendências não estão sendo regularizadas

Da nossa análise das conciliações bancárias, relativas aos meses de junho e julho de 2017, realizadas nos dias 29 a 31 de agosto identificamos registros de pendências, conforme abaixo relacionados:

Extratos de conta corrente de Convênios, alguns com saldo zerado e com saldo no razão, pendentes de regularização, exemplo: contas correntes: 192-5, 854-7, 895-4, 909-8, 928-4 e 965-9. Outras contas com saldo de rendimentos pendentes de contabilização no razão, devido se apresentar no sistema FIPLAN, como inexistentes e sem número, , como exemplo: 195-0, 200-0, 252-2, 255-7, 305-7 e 319-7. Pendências relativas a exercícios anteriores e ao exercício atual.

Estas pendências se originaram devido ao não registro de valores ou rendimentos destes convênios no sistema FIPLAN, onde constam como inexistentes.

Em 07/12/2016, 09/12/2016, 15/12/2016 e 24/01/2017, via e-mail, o Setor Contábil da SINFRA solicitou à Secretaria de Estado de Planejamento SEPLAN, informações em relação aos convênios, cujas contas se apresentavam sem o referido número e , também, sobre as quais se encontravam como inexistentes no sistema, que até no período de nossa visita não havia ocorrido um retorno.

Em relação aos convênios de ingresso, a Secretaria de Estado de Fazenda-Superintendência de Administração Financeira de Convênios e Obras emitiu a Nota Técnica nº. 42/2015 SATE SEFAZ em 07/04/2015, relativa as contas bancárias de convênios de ingressos, a que tinham acesso, fazendo um diagnóstico financeiro dos convênios, contratos de repasses e instrumentos congêneres celebrados pelo estado de Mato Grosso, no qual demonstrava que a SINFRA (SETPU) possuía 118 contas específicas de convênios de ingresso (Banco Brasil e Caixa Econômica Federal) que se encontram cadastradas no FIPLAN e 23 (vinte e três) contas não cadastradas. Na qual



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

demonstrou, também, divergências relativo à falta de conciliação entre os saldos bancários e o sistema FIPLAN (conta contábil razão), no montante de R\$ 12.825.648,82 (doze milhões, oitocentos e vinte e cinco mil, seiscentos e quarenta e oito reais, oitenta e dois centavos).

A partir deste diagnóstico, a Superintendência de Administração Financeira de Obras e Convênios (SEFAZ/MT) está realizando a gestão das disponibilidades financeiras dos convênios de ingresso e instrumentos congêneres, elaborando relatório com saldo da disponibilidade de recursos financeiros, acompanhando a evolução de todas as contas, emitindo um Boletim Mensal da situação de todos os convênios de ingressos celebrados entre a União e o Governo do Estado de Mato Grosso em conformidade com o artigo 11 da Instrução Normativa nº. 03, de 21 de março de 2016, que estabelece as diretrizes, normas e procedimentos para celebração de convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres com previsão de ingresso de recursos financeiros que beneficiem órgãos e entidades da administração pública estadual e dá outras providências.

E conforme o PPCInº. 005/2016 realizado em conformidade com a Recomendação Técnica nº. 438/2015, a Coordenadoria Contábil, está em ação contínua junto aos bancos, SEFAZ e SEPLAN, para regularizar as pendências das contas contábeis e bancárias.

Neste sentido, a Planilha de Consolidação dos Convênios das Unidades Orçamentárias, disponibilizada pela Superintendência de Administração Financeira de Obras e Convênios (SEFAZ/MT), atualizada em 08/09/2017, demonstra que a SINFRA possui 170 contas de convênios, com divergência geral de saldo entre o extrato bancário e o sistema FIPLAN de R\$ 4.153.479,00 (quatro milhões, cento e cinquenta e três mil, quatrocentos e setenta e nove reais). E, já se encontram inativadas no FIPLAN, 46 (quarenta e seis) contas bancárias de convênios da SINFRA até 31/07/2017, conforme Boletim Mensal - Julho/2017.

### **Falta de registros dos rendimentos de aplicações financeiras**

Em relação aos rendimentos de poupança, verifica-se que em algumas contas de convênios não estão sendo efetivados os registros destes rendimentos no sistema FIPLAN, em razão dos referidos convênios constarem como concluídos ou encerrados no sistema de Gestão de Convênio SIGCON, pois estes sistemas são vinculados.



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Outros casos de pendências no registro dos rendimentos, conforme informação da Coordenadora Contábil em substituição, é o acessos aos rendimentos do mês, ocorrerem no dia primeiro do mês seguinte.

### **Registros fora do prazo, contrariando o princípio da oportunidade**

Alguns casos de Autorização de Repasse de Receita- ARR, Nota de Ordem Bancária Extraorçamentária - NEX e Notas de Ordem Bancária - NOBs não pagas/apresentadas, gerando crédito no razão e permanecendo saldo no extrato bancário. Em relação às NOBs relativas aos anos de 2013/2014 e 2015, a Caixa Econômica Federal informou, via e-mail em 17/07/2017, que algumas contas como 895-4, 928-4, 953-5, 957-8 e 1560-8 pertenciam já a contratos encerrados com as devidas prestações de contas aprovadas. Outras não poderiam ser quitadas devido o lapso temporal ocorrido. Neste sentido, segundo o e-mail da Coordenadora Contábil, enviado em 31/08/2017, já estão com demanda na Secretaria de Estado de Fazenda para regularizar cada caso.

Outros casos, são extratos de contas especiais e de convênios operacionalizadas pela Caixa Econômica Federal com débitos referentes a tarifa de manutenção e não creditado no razão contábil. Ocorrendo, neste caso, resgate de fundo de investimento para cobrir estas tarifas na conta corrente, como exemplo: 1600-0, 1601-9, 1603-5, 1618-3, 1820-8 e 1837-2.

Em relação aos débitos destas tarifas, a Coordenadoria Contábil enviou e-mail nas datas de 03/02, 03/05 e 21/06/2017 e Ofício nº. 031/2017/SUOF/SAADS/SINFRA a Caixa Econômica Federal, com cópia à Superintendência de Administração Financeira de Obras e Convênios, solicitando a restituição dos valores relativos à tarifa de manutenção de contas que gerou débitos nas contas correntes e pendências na conciliação bancária.

#### **4.2.1.2 - Identificação da(s) Causa(s)**

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

#### **Servidores em número insuficiente.**

A Coordenadoria de Contabilidade possui apenas 8 (oito) servidores, sendo 3 (três) servidores efetivos, destes 2 (duas) contadoras e 1 (um) veterinário, 3 (três)



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

contratadas, destas 2 (duas) contadoras e 2 (dois) estagiários, para realização de todas as atividades regimentais do setor, número que se demonstra insuficiente devido as diversas atribuições determinadas à contabilidade conforme regimento interno em vigor - Regimento Interno da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística SINFRA aprovado pelo Decreto nº. 870 de 08/03/2017, onde destacamos algumas atribuições constantes do seu artigo 24, tais como: promover e homologar a conciliação das contas contábeis com as disponibilidades no banco subsidiar o órgão central de contabilidade a efetivar a conciliação bancária da conta única solicitar a abertura, alteração e encerramento das contas bancárias realizar a conciliação contábil do movimento bancário e financeiro de todos os valores disponibilizados e despendidos promover a regularização de toda e qualquer inconsistência ou irregularidade apontadas pela conciliação bancária

Encontra-se insuficiente, também, devido vários servidores terem aposentado e não haver ocorrido a reposição destes por meio de concurso.

Esta falta de servidores na Coordenadoria Contábil, já foi objeto da Recomendação Técnica nº. 0438/2015, e tratado no PPCI nº. 005/2016, para que fosse priorizada a execução de atividades meio por servidores efetivos, sendo formalizado junto a Secretaria Adjunta da Administração Sistêmica SAADS, o lotacionograma, destacando a necessidade do aumento do número de servidores efetivos, sendo efetivada uma servidora com formação em contabilidade na Coordenadoria Contábil, contudo há necessidade de mais servidores efetivos com esta formação, para atender a demanda operacional e ao cumprimento de registros de atos e fatos contábeis, como também para dar nas atividades do setor atendendo ao Princípio da Continuidade.

### **Servidores com perfil (formação acadêmica) inadequados.**

Na Coordenadoria de Contabilidade, está lotado desde maio de 2017 conforme informação da Coordenadora Contábil, um servidor efetivo com perfil veterinário, para compor a coordenadoria, devido a insuficiência de servidores para desenvolver todas as atividades inerentes ao setor.

### **Deficiências nos fluxos de informação e comunicação.**

Em entrevista com servidoras da Coordenadoria Contábil e em observância aos processos, verifica-se que não há uma comunicação tempestiva entre os responsáveis pelos Convênios de Ingressos, Contratos de Repasses e Congêneres, a Coordenadoria Financeira e a Coordenadoria Contábil. Pois, há necessidade de informação em relação a todas as fases dos convênios e congêneres, tais como, o repasse de recursos





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

recebidos, sua execução ( a situação do objeto executado, os pagamentos a fornecedores, prestação de contas) e a finalização do instrumento jurídico.

Além destas, a Coordenadoria Contábil, também, está tendo problemas com a Caixa Econômica Federal, que demora a responder às solicitações realizadas, como exemplo, em relação aos lançamentos de tarifas de manutenção nas contas bancárias, que estão gerando débitos, automaticamente, pendências de conciliação bancárias e na prestação de contas dos respectivos convênios e/ou contratos de repasse, além de prejuízos ao erário. Neste sentido, verificamos que a Coordenadoria Contábil está cobrando da Caixa Econômica a devolução dos valores já débitos nas contas, por meio de Ofício e e-mail enviados a Caixa Econômica, que até a data de 30/08/2017 não havia retorno por parte do banco.

### 4.2.1.3 - Recomendações

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Disponibilizar e manter atualizado o quadro de servidores efetivos em quantidade suficiente e com perfil contador para atendimento das demandas operacionais da Coordenadoria Contábil;
- Priorizar a execução das atividades meio por servidores efetivos, buscando junto a SEGES/MT remanejamento desses servidores, sejam da área instrumental do governo ou de desenvolvimento social conforme atualmente definido por aquelas carreiras, evitando a contratação de terceirizados para essa finalidade e contrariando o artigo 37, inciso II da CF/1988, conforme recomendado na Recomendação Técnica nº. 0438/2015;
- Estabelecer um fluxo processual de melhoria contínua da comunicação interna entre as Coordenadorias Contábil, Financeira e de Convênios, criando uma rotina no repasse das informações e processos, para ocorrer tempestividade nos registros contábeis, a fim de não gerar pendências;
- Realizar um trabalho conjunto entre as Coordenadorias Contábeis, Financeiras e de Convênios para verificação da situação de todos os convênios de ingressos e/ou congêneres a fim de dar continuidade às atividades que estão sendo realizadas pela



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Superintendência de Administração de Obras e Convênios (SEFAZ/MT), a fim de regularizar ou finalizar contas de convênios com pendências.

### 4.2.2 - Ponto de Controle - Demonstrações Contábeis

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

As demonstrações espelham com fidedignidade a real situação financeira, patrimonial e orçamentária?

#### 4.2.2.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### Depreciações não registradas tempestivamente

As nossas análises apuraram intempestividade no registro das movimentações pertinentes aos bens móveis. Conforme os relatórios do sistema FIPLAN - FIP215 - Balancete Mensal de Verificação, emitido em 01/09/2017 (emitido por mês) e FIP630 - Razão Analítico por Conta Contábil, emitido em 09/09/2017 que não ocorreu o registro mensal da depreciação nos meses de janeiro, fevereiro e março, sendo registrada a depreciação desses meses, intempestivamente, na competência de abril 2017. A partir de abril, o registro das depreciações foi realizado de forma tempestiva.

De acordo com os critérios de mensuração e reconhecimento do item 4 da NBCT 16.9 Depreciação, amortização e exaustão, assim como art. 93 do Decreto Estadual 194/2015, o valor depreciado deve ser apurado mensalmente, fato que não ocorreu nos três primeiros meses do exercício de 2017, evidenciando descumprimento dos normativos. E, de acordo com os artigos 91 e 93 do Decreto nº. 194, de 15 de julho de 2015, o registro da depreciação deverá ser realizado, mensalmente, de forma analítica pelo Setor de Patrimônio e sintética pelo Setor Contábil.

#### As contas apresentam saldos invertidos

Constatou-se por meio do FIP 022 - Demonstrativo de saldos invertidos, com/sem filtro - Indicativo de Inversão de Saldo (1-Sim / 2-Não), emitido em 22/08/2017, a ocorrência de diversos registros contábeis com saldos invertidos, evidenciando atecnia contábil desses





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

registros e fragilidade do FIPLAN neste aspecto.

Os registros contábeis que identificam às contas de Passivo e Patrimônio Líquidos são de saldos credores, e às contas de Ativo possuem saldos de natureza devedora. Existem contas do ativo de natureza credoras identificadas como retificadoras do ativo. Da mesma forma existem contas de natureza devedora no passivo que são classificadas como contas de provisões. No entanto, não sendo nenhum dos casos ora identificados, os registros contábeis e existência de tais saldos destacam uma distorção contábil e falhas no controle do sistema FIPLAN.

Contas com saldos invertidos podem representar a execução de uma operação indevida, e que, logicamente não podem perdurar longo período sem as devidas correções.

Em relação aos saldos invertidos das contas, a Coordenadora Contábil informou quegera, esporadicamente, o relatório FIP022 para acompanhamento, pois no final do exercício é emitido um relatório da Secretaria de Fazenda SEFAZ/MT para regularizações das pendências que possam gerar inconsistências no Balanço, neste caso emite o FIP 022 e se necessário, emite também o FIP630 para verificar em que mês foi gerado os saldos a fim de efetivar as devidas regularizações.

### **Déficit de Execução Orçamentária**

Da análise do Balanço Orçamentário, se pode constatar que houve um déficit de execução orçamentária no exercício de 2016. Basicamente, é o resultado apurado ao final do exercício que aponta saldo negativo no confronto entre a soma de todas as receitas e de todas as despesas empenhadas, indicando que as receitas orçamentárias foram menores do que as despesas orçamentárias. Assim, verifica-se que o a execução orçamentária apresentou um déficit de R\$ 94.394.143,35 (noventa e quatro milhões, trezentos e noventa e quatro mil, cento e quarenta e três reais, trinta e cinco centavos).

E verifica-se no Balanço Orçamentário relativo a junho/2017, emitido em 22/08/2017, que o déficit orçamentário aumentou para R\$ 523.989.826,51(quinhetos e vinte e três milhões, novecentos e oitenta e nove mil, oitocentos e vinte e seis reais, cinquenta e um centavos).

A ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas é classificada como uma irregularidade gravíssima pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. É flagrante o desrespeito aos arts. 1º, § 1º; 4º, I, b; e 9º da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000; arts. 48, b, e 59 da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964.



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

### **Ativo e Passivos empréstimos entre órgãos**

Em consulta ao Relatório do FIPLAN FIP215, emitido em 01/09/2017, identificou-se saldos nas seguintes contas:

2.1.8.8.2.05.16.00 Empréstimos entre Órgãos com saldo de R\$ 254.769.106,78 (duzentos e cinquenta e quatro milhões, setecentos e sessenta e nove mil, cento e seis reais e setenta e oito centavos).

O saldo/registro nesta conta refere-se aos recursos emprestados pelo Tesouro do Estado aos órgãos/entidades do Poder Executivo, a título de Repasse com ônus orçamentário;

1.1.3.8.2.32.12.00 Empréstimos a Receber Conta Única com saldo de R\$ 49.150.439,18 (quarenta e nove milhões, cento e cinquenta mil, quatrocentos e trinta e nove reais, dezoito centavos).

1.1.3.8.2.32.30.00 Empréstimos a Receber Conta Única com saldo de R\$177.447.385,35 (cento e setenta e sete milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil, trezentos e oitenta e cinco reais e trinta e cinco centavos).

O saldo/registro nestas contas refere-se aos recursos emprestados pelo Tesouro do Estado dos órgãos/entidades do Poder Executivo.

De acordo com a Instrução de Serviço nº. 11/2014/SATE/SEFAZ, esta operação é normalmente utilizada pelo Tesouro para enviar recursos as unidades que não tem arrecadação o suficiente, isto é, há previsão orçamentária, mas a arrecadação efetiva ainda não aconteceu. Estes empréstimos entre órgãos são utilizados para suprimir demandas dos órgãos e entidades estaduais com recursos do Tesouro.

Este procedimento, anteriormente, era realizado por Nota de Ordem Bancária Extraorçamentária NEX, atualmente ocorre por meio de Nota de Lançamento Automático NLA que registra a cota concedida, pois estava ocorrendo déficit de execução devido o recebimento de receita extraorçamentária e pagamento de despesa orçamentária.

De acordo com Coordenadora Contábil, a demanda de empréstimos entre órgãos é realizada pelo Tesouro, porém a SINFRÁ em 2017, solicitou à SEFAZ medidas para a regularização dos mesmos conforme Ofício de nº 076/2017/SUOF/SAADS/SINFRÁ e



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

aguarda um posicionamento.

### 4.2.2.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

#### **Servidores em número insuficiente.**

De acordo com os questionários realizados com servidores e Coordenadora Contábil e em observância ao Quadro de Pessoal da Coordenadoria, verifica-se a insuficiência de pessoal no setor, composto de 3 (três) servidores efetivos (somente duas contadoras) , 3(três) contratados e 2 (dois) estagiários que tem como competência conforme o Regimento Interno aprovado em 08 de março de 2017, a missão de coordenar e gerir os processos contábeis para assegurar o equilíbrio financeiro e a correta evidenciação do patrimônio, direitos e obrigações da organização da unidade orçamentária. Além disso, já estão procurando regularizar varias pendências contábeis e bancárias referentes aos exercícios anteriores.

E, as duas servidoras efetivas e com perfil contador realizam, também, outras atividades relativas à contabilidade em outros setores, conforme as Portarias nº. 003/2017/SAADS/SINFRA e Portaria nº. 009/2017.

Neste sentido, dificultando a realização de acompanhamento e registro tempestivo de atos e fatos contábeis.

#### **Capacitação formal insuficiente/deficitária.**

De acordo com os questionários realizados, verifica-se a ausência de capacitação dos servidores em relação às atividades realizadas na Coordenadoria Contábil, pois houve somente um curso solicitado pela Superintendência ( SUOF) à Secretária Adjunta para capacitação na área tributária ( Curso de Retenção na Fonte de Tributos e Contribuições Sociais na Contratação de Bens e Serviços) em Brasília, onde foram capacitados 2 (dois) servidores do financeiro e 1 (um) da contabilidade no período de 15 a 19 de maio de 2017, com carga horária de 20h.

Neste sentido, há necessidade da realização de treinamento na área contábil em conformidade com as competências atribuídas pelo Regimento Interno, ocorrendo a



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

necessidade de capacitação a ser ministrada pela Secretaria de Estado de Fazenda em relação aos lançamentos, registros e conformidade dos atos e fatos contábeis. Também, há necessidade de capacitação na Superintendência de Patrimônio e Serviços Secretaria de Estado de Gestão a fim de proceder a conciliação e a correta escrituração dos bens de consumo e permanente, os exigíveis e realizáveis da Unidade Orçamentária, inclusive para promover ações necessárias para a correta avaliação de seus componentes e provisão de perdas.

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

De acordo com a Coordenadora Contábil não há manual ou cartilha para o desenvolvimento das atividades, seguem as orientações contidas no Manual de Contabilidade Pública e suas alterações, Lei 4.320/64, Regimento Interno e utilizam o sistema FIPLAN com monitoramento e orientação da Secretaria de Estado de Fazenda SEFAZ para execução das tarefas do setor. Neste sentido, há necessidade de criar um fluxo de processos e procedimentos adequados em conformidade com as competências contidas no artigo 24 do Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº. 870, de 08 de março de 2017.

Pois, é importante quando se avalia o funcionamento e a segurança dos controles internos, verificarem a qualidade da tramitação processual. Destacamos que a tramitação processual apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível deve estar definida por meio de procedimentos que identifiquem facilmente o fluxo dos processos entre os membros do setor, quanto com os outros setores do mesmo órgão.

Uma das atribuições da contabilidade é a validação da base de dados resultante da execução orçamentária, financeira e patrimonial no sistema contábil à vista das normas vigentes. Nesse aspecto, constatamos deficiência quanto a tramitação processual e verificação da conformidade documental, bem como ausência de padronização de fluxos dos processos que tramitam no setor.

O não cumprimento das normas e da conformidade processual deu origem a registros contábeis com valores superiores aos saldos registrados na contas contábeis provocando a existência de contas bancárias com saldos invertidos.

### **4.2.2.3 - Recomendações**

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Ampliar e manter o quadro de pessoal do setor contábil com o objetivo de prover a melhoria dos registros contábeis, assegurando fidedignidade às informações registradas pela contabilidade da SINFRA/MT;
- Implantar e manter plano de capacitação e treinamento continuado das equipes que atuam na contabilidade;
- Otimizar o fluxo processual e rotinas de conformidade dos processos de despesas, rotinas de conciliações contábeis, e reconhecimento de eventos patrimoniais que possam afetar as demonstrações contábeis da SINFRA/MT;
- Padronizar os procedimentos de trabalho com os critérios corporativos, de forma que a tramitação entre os setores envolvidos seja tempestiva e acostada de conformidade em cada etapa.

### 4.2.3 - Ponto de Controle - Funcionalidades do Sistema FIPLAN

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

Há conformidade dos registros dos usuários do sistema FIPLAN e as normas vigentes?

#### 4.2.3.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### **Os registros de usuários do FIPLAN não estão de acordo com os perfis e normas vigentes**

Em consulta ao sistema FIPLAN - Usuários por UO, Perfil e UO de Lotação emitido em 29/08/2017, Relatório Consultar Usuário de 15/09/2017 e sistema SEAP, verificou-se por amostragem que alguns servidores constam como não bloqueados no FIPLAN, contudo estão desligados ou inativos no SEAP, conforme abaixo:



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA



Estado de Mato Grosso

FIPLAN - Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças



Consultar Usuário					
Critérios utilizados na consulta:					
Código da Unidade Orçamentária de Acesso igual a 25101					
Código da Unidade Orçamentária de Lotação igual a 25101					
Login	Nome	CPF	Email	Bloqueado	Ativo SEAP
brunarodrigues	Bruna Moraes Rodrigues	1867065100	brunarodrigues@sinfra.mt.gov.br	Não	Desligada
Djalmasilvestre	Djalma Silvestre Fernandes	4063112187	djalmasilvestre@hotmail.com	Não	Desligado
jbfreire	Jonas Bezerra Freire	39040623872	jonasfreire@sinfra.mt.gov.br	Não	Inativo
Leticia	Maria Leticia Mattos Pereira	10345019172	gent@sinfra.mt.gov.br	Não	Inativa
Priscillapereira	Priscilla Crevelaro Pereira	85560804215	priscillapereira@sinfra.mt.gov.br	Não	Desligada

Esta situação indica descumprimento do Decreto Estadual nº 1.374/2008, artigo 5º, segundo o qual a SINFRA deve manter um rigoroso controle dos usuários do sistema FIPLAN, revisando periodicamente as permissões concedidas a cada usuário. Também existe o comando do Decreto Estadual nº 04/2015, artigo 5º, onde foi determinado o cancelamento de todos os usuários dos sistemas corporativos do Estado, e requisitado novo cadastro.

Em relação especificamente à Coordenadoria Contábil, verifica-se que todos têm acesso ao sistema FIPLAN, inclusive os estagiários, cujo acesso é limitado.

#### 4.2.3.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

#### **Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.**

Em relação ao controle de usuários do sistema FIPLAN, segundo informação do Superintendente de Orçamento, Finanças e Contabilidade SUOF, não há atribuição regimental para as Coordenadorias e à Superintendência de Orçamento, Finanças e Contabilidade realizar o controle e acompanhamento de cadastro de usuários no Fiplan, sendo informalmente atribuído o cadastro de usuários à Coordenadoria de Orçamento. E, realizam o acompanhamento anualmente, implementado pela ferramenta Google Calendar, todo dia 15/03, estando assim em desacordo com o artigo 2º do





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Decreto nº. 2.320, de 22 de dezembro de 2003, quanto ao acompanhamento e conformidade.

Pois, o referido artigo dispõe que o Ordenador de Despesas ou Gestor de Usuários deverá realizar a ratificação mensal, confirmando os nomes dos servidores que operacionalizam o sistema na Unidade Orçamentária de lotação.

Além disso, a Resolução nº. 008/2010 que trata da Norma de Segurança Estadual para Acesso a Informação, em seus itens 5.5 e 5.6, determina que os direitos de acesso dos agentes públicos e prestadores de serviços devem ser prontamente revogados após o encerramento de suas atividades, contratos ou acordos, e ajustados após a mudança de atividades, e deveram, também, ser bloqueados em situações em que estejam temporariamente afastados de suas atribuições funcionais, tais como: Férias; Licença prêmio; Licença não remunerada; Licença médica superior a 15 dias e outros.

Neste sentido, há necessidade de gerenciamento mais tempestivo e efetivo do controle de acesso dos usuários, quanto ao cadastramento, Termos de Responsabilidade e Sigilo, verificação, atualização e bloqueio de usuários.

### **4.2.3.3 - Recomendações**

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Otimizar o fluxo processual com mecanismos e normas para, juntamente com a gestão de pessoas manter um controle de informações mensais que permita revisar e atualizar todos os cadastros de perfis de usuários com providências para evitar fragilidades no controle e riscos de danos ao erário.

### **4.2.4 - Ponto de Controle - Registros Contábeis**

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

As depreciações estão sendo registradas no sistema FIPLAN?

O registro das consignações está devidamente contabilizado?



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

As Garantia Contratuais estão devidamente registradas na contabilidade?

Os Bens recebidos e Cedidos em comodatos e Cessão de Uso estão sendo devidamente contabilizados?

### 4.2.4.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### **Contabilização intempestiva dos bens em comodato e cessão de uso.**

De acordo com Plano de Contas do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças FIPLAN relativo ao exercício de 2017, as contas para registro e controle de bens cedidos a terceiros são: 7.9.7.3.1.01.01.02 (saldo devedor) Cessão de Uso por Termo de Cautela; 8.9.7.3.1.01.02.02 (saldo credor) Cessão de Uso por Termo de Cautela; 7.9.7.2.1.01.01.13 (saldo devedor) Comodato de Bens Concedidos; 8.9.7.2.1.01.01.13 (saldo credor) Comodato de Bens Concedidos.

Em análise ao sistema FIPLAN (FIP630 - Razão Analítico por Conta/Conta Corrente) e aos Termos de Cessão de Uso publicados no Diário Oficial, relativos aos exercícios de 2016 e 2017, fornecidos pela Coordenadoria de Patrimonio e Materiais, verifica-se que não estão sendo registrados os bens que são concedidos a outros entes nas contas de controles no sistema FIPLAN, a fim de ter um acompanhamento, dar transparências e demonstrar a real situação dos bens patrimoniais do órgão.

Abaixo relacionamos como exemplo alguns Extratos de Termos de Cessão de Uso de Equipamentos e o FIP630 -Razão Analítico por Conta/Conta Corrente:

#### **Quadro - Extratos de Termos de Cessão de Uso de Equipamentos:**



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

EXTRATOS DE TERMOS DE CESSÃO DE USO DE EQUIPAMENTOS	
EXTRATOS DE TERMO DE CESSÃO DE USO	DATA DA PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL
TERMO DE CESSÃO DE USO DE EQUIPAMENTO Nº. 014/2016	09/06/2016
TERMO DE CESSÃO DE USO DE EQUIPAMENTO Nº. 015/2016	27/06/2016
TERMO DE CESSÃO DE USO DE EQUIPAMENTO Nº. 016/2016	01/07/2016
TERMO DE CESSÃO DE USO DE EQUIPAMENTO Nº. 017/2016	18/10/2016
TERMO DE CESSÃO DE USO DE EQUIPAMENTO Nº. 018/2016	28/09/2016
TERMO DE CESSÃO DE USO DE EQUIPAMENTO Nº. 020/2016	10/11/2016
TERMO DE CESSÃO DE USO DE EQUIPAMENTO Nº. 022/2016	19/12/2016
TERMO DE CESSÃO DE USO DE EQUIPAMENTO Nº 171/2017	29/06/2017
TERMO DE CESSÃO DE USO DE EQUIPAMENTO Nº. 150/2017	29/06/2017
TERMOS DE CESSÃO DE USO DE EQUIPAMENTO NºS 151/2017 A 170/2017	29/06/2017

### Quadro - Comodato - Exercícios 2016 e 2017:

COMODATO DE BENS CONCEDIDOS - EXERCÍCIOS 2016 E 2017	
CONTA CONTÁBIL - FIP630 - Razão Analítico por Conta/Conta Corrente	SALDO
8.9.7.2.1.01.01.13 - 2016	76.217.477,14
8.9.7.2.1.01.01.13 - Julho/2017	76.217.477,14

Fonte: FIPLAN - FIP630 emitido em 17 e 18/09/2017

Pois os bens cedidos deverão ser registrados tempestivamente nas contas de controle, a fim de atualizar e demonstrar a real situação patrimonial do órgão.

Além dos bens concedidos em comodatos, observa-se um saldo de R\$ 19.598.999,94 (dezenove milhões, quinhentos e noventa e oito mil, novecentos e noventa e nove reais, noventa e quatro centavos) registrado na conta contábil 8.9.7.3.1.01.01.14 Comodato de Bens Exercícios Anteriores, de bens recebidos conforme FIP215 - Balancete Mensal de Verificação, exercícios de 2016 e 2017.

Estas divergências já foram tratadas no Plano de Providencia nº 005/2016, no qual a Coordenadoria Contábil requereu ao setor de Patrimônio, o envio das alterações ocorridas em relação aos Comodatos Recebidos e Concedidos, que sobre o qual o setor havia solicitado até agosto/2016 para responder.

Lei nº 4.320/1964 e Lei nº 6.404/1976



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

### **As Garantias Contratuais não estão sendo contabilizadas**

A Relação das garantias contratuais (Apólices de Seguro/Carta Fiança Garantia Execução 2017) apresentadas pela Coordenadoria Contábil, por meio de Planilha EXCEL, constando datas de vencimentos, totalizam o montante de R\$ 51.467.044,70 (cinquenta e um milhões, quatrocentos e sessenta e sete mil, quarenta e quatro reais e setenta centavos).

Contudo, em análise ao sistema FIPLAN - FIP630 - Razão Analítico por Conta/Conta Corrente, emitido em 04/09/2017, verifica-se que consta registrado contabilmente na contas: 8.9.7.3.1.01.01- Depósito em Caução, o valor de R\$ 359.211,35 (trezentos e cinquenta e nove mil, duzentos e onze reais e trinta e cinco centavos) e na 8.1.1.1.1..01.00.01 Depósitos em Caução Recebidos a Executar, o valor de R\$ 327.633.046,78 (trezentos e vinte e sete milhões, seiscentos e trinta e três mil, quarenta e seis reais, setenta e oito centavos), perfazendo valor superior ao apresentado pela SINFRAMT no valor de R\$ 51.467.044,70 (cinquenta e um milhões, quatrocentos e sessenta e sete mil, quarenta e quatro reais, setenta centavos) de garantias que se encontram vigentes.

Consta, também, saldo na conta contábil 2.1.8.8.1.05.01.00 Depósitos em Caução, no valor de R\$ 291.346,41 (duzentos e noventa e um mil, trezentos e quarenta e seis reais e quarenta e um centavos), cuja conta não houve movimento ou registros durante o período de janeiro a junho de 2017.

#### **4.2.4.2 - Identificação da(s) Causa(s)**

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

#### **Deficiências nos fluxos de informação e comunicação.**

A ausência de registro dos Termos de Cessão de Uso de Equipamentos no sistema FIPLAN, evidencia que não está ocorrendo informações tempestivas entre a Coordenadoria de Material e Patrimônio e a Contábil, pois de acordo com o Regimento Interno do referido órgão (Decreto nº.870, de 08/03/2017), compete à Coordenadoria de Material e Patrimônio realizar a movimentação de bens permanentes e a Coordenadoria Contábil proceder a conciliação e a correta escrituração dos bens de consumo e permanente, os exigíveis e realizáveis da unidade orçamentária, como também



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

coordenar e controlar a execução dos registros necessários para evidenciar a situação e da composição patrimonial.

Contudo, para que ocorra o acompanhamento dos bens permanentes, há necessidade de uma comunicação mais tempestiva entre os setores. Conforme estabelecido no Decreto Estadual 1.974/2013, a contabilidade estadual será exercida mediante atividades de reconhecimento, de mensuração, de registro e de controle das operações relativas à administração orçamentária, financeira e patrimonial do Estado de Mato Grosso, com vistas à elaboração de demonstrações contábeis fidedignas e adequadas a realidade patrimonial do órgão.

As distorções nos demonstrativos financeiros e contábeis atribuídas às inconsistências citadas divergem das normas e regulamentos aplicáveis não permitindo assim o efetivo controle social.

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

Em relação às garantias contratuais (depósitos em caução, carta fiança garantia e apólices de seguro), conforme resposta do questionário realizado à Coordenadoria Contábil, após verificação na Coordenadoria Financeira da certificação de regularidade das garantias contratuais, 01(uma) via das garantias é encaminhada a Superintendência de Contratos e Convênios - SUCCON para conhecimento e ser anexada ao processo. E, a cada trimestre é encaminhada uma relação com as guias e recibos à Coordenadoria Contábil CCONT, para registro ou baixa de garantias. As baixas são realizadas quando solicitadas pelo credor via processo protocolado na secretaria, após a devida análise pela área competente.

Verifica-se, que o encaminhamento das garantias para registro não está sendo em tempo hábil, ou seja, não está ocorrendo tempestividade nos registros das garantias contratuais. Pois, de acordo com o regimento interno do órgão, no artigo 24, compete à Coordenadoria Contábil, efetuar o integral registro de todos os atos potenciais, inclusive contratos, convênios e garantias contratuais, ocorrendo assim, a necessidade de melhorar o fluxo destes processos entre as coordenadorias financeiras, de contratos e Coordenadoria Contábil.

#### **4.2.4.3 - Recomendações**

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Otimizar a comunicação entre os setores contábil e patrimonial em relação à registro e controle de bens em comodato e cessão de uso, no sentido que haver mais interação entre os responsáveis, visando os registros tempestivos de todas as incorporações e baixas dos bens patrimoniais;
- Melhorar o fluxo processual e rotinas de conformidade do recebimento e registro contábil das Garantias Contratuais padronizando os procedimentos de trabalho com os critérios corporativos.

### 4.3 - SUBSISTEMA - FINANCEIRO

Cabe à Administração Financeira obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum.

Atividade financeira do Estado compreende:

1. *Receita Pública obtenção dos recursos financeiros;*
2. *Gestão administração dos recursos obtidos;*
3. *Despesa Pública emprego ou aplicação dos recursos obtidos.*

Esse subsistema é composto pelos seguintes "Pontos de Controle", os quais serão objeto da nossa análise:

**Adiantamentos, Despesas Públicas, Diárias, Fatos Extra Caixa (NEX), Programação Financeira, Regularidade Fiscal (Obrigações Fiscais e Acessórias), Restos a Pagar**

#### 4.3.1 - Ponto de Controle - Adiantamentos

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

A Concessão do adiantamento está de acordo com o Decreto Estadual nº 20/1999?

A Prestação de Contas dos adiantamentos estão de acordo com a Legislação vigente?

##### 4.3.1.1 - Análise do Problema





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

### **Os documentos não estão dispostos na ordem cronológica dos fatos**

Constatou-se, por meio de análise documental, que os processos de concessão de adiantamentos concedidos no decorrer do exercício de 2017, quando prestados ao mesmo servidor e na mesma data, estão sendo formalizados em um único processo, dificultando a disposição dos documentos na ordem cronológica dos fatos.

O Decreto Estadual nº 20, de 05 de fevereiro de 1999, dispõe sobre o regime de adiantamento na Administração Direta, elencando as despesas que poderão ser realizadas por adiantamento, bem como os documentos requeridos para formalização de processo de comprovação de adiantamentos concedidos.

A individualização de processos, por adiantamento, com numeração sequencial à ordem cronológica dos fatos, torna os processos transparentes e facilita o seu controle e avaliação. Além do mais, possibilita a mitigação dos riscos de extravio de documentos e oferece celeridade na verificação da autenticidade e integridade dos documentos e evita futuros questionamentos por parte dos aos Órgãos de Controle Interno e Externo.

#### **4.3.1.2 - Identificação da(s) Causa(s)**

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

#### **Capacitação formal insuficiente/deficitária.**

O Decreto nº 870, de 08 de março de 2017, que aprova o Regimento Interno da SINFRA atribui à Coordenadoria Financeira a competência para analisar as prestações de contas de adiantamentos e providenciar a sua baixa no sistema FIPLAN, contudo os servidores não são capacitados para o desempenho satisfatório das atribuições.

Na entrevista realizada com a Coordenadoria Financeira, foi ratificada a informação de que a equipe necessita de capacitações e treinamentos voltados para a área de



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

adiantamentos, uma vez que a sua ausência reflete negativamente na qualidade dos processos analisados pelo pessoal.

### 4.3.1.3 - Recomendações

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

Elaborar plano de capacitação do setor incluindo um módulo sobre Adiantamentos, para que a equipe seja munida de conhecimento sobre legislação que trate do regime de adiantamento/suprimento de fundos, em especial o Decreto Estadual nº 20 de 05 de fevereiro de 1999, mitigando os riscos em todas as fases do processo.

### 4.3.2 - Ponto de Controle - Despesas Públicas

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

As formalizações dos processos de despesas estão de acordo com as normas vigentes?

#### 4.3.2.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

**As formalizações de processos de despesas estão atendendo parcialmente as normas vigentes.**

A análise dos processos de despesa constatou a obediência de alguns critérios para pagamentos relativos a aquisições de bens e contratação de serviços, nos termos do Decreto Estadual 8.199/2006, sendo identificadas as seguintes impropriedades em sua formalização:

#### Quadro I - impropriedades identificadas

--



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

I	Ausência de Nota de Empenho em diversos processos;
II	Ausência de Assinatura do Ordenador de Despesa nos despachos de solicitações de pagamentos;
III	Ausência de ATESTO em Notas Fiscais; e
IV	Ausência de NOB em processos cujos pagamentos já haviam sido efetuados.

Fonte: Amostragem Processual.

Informa-se que a ausência de documentos obrigatórios nos processos de despesas, bem como a falta de assinatura dos responsáveis por fazê-lo, além de constituir vício na formalização desses processos, comprometendo a existência do ato e expondo o interessado a riscos, caracteriza em irregularidades pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, como segue:

**J\_ 21 Despesa a Classificar** Ausência da autorização do ordenador de despesas em notas de empenho. (art. 58 da Lei 4.320/1964)

**JB 01. Despesa Grave** Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas. (art. 15 da LC 101/2000; art. 4º da Lei nº 4.320/1964).

**JB 03 Despesa Grave** Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação. (art. 63, § 2º da Lei 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73, da Lei nº 8.666/1993)

### 4.3.2.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

#### **Servidores em número insuficiente.**

A Coordenadoria Financeira da SINFRA possui número de servidores reduzido para a demanda das atividades realizadas no setor. O Regimento Interno do Órgão, aprovado por meio do Decreto Estadual nº 870, de 08 de março de 2017, atribui à Coordenadoria as seguintes competências:



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

- I - coordenar e orientar a elaboração da programação e a execução financeira, promovendo as intervenções necessárias quando detectadas tendências ou situações que comprometam o equilíbrio das finanças do órgão;*
- II - implementar as políticas e práticas de gestão financeira;*
- III - avaliar na sua área de atuação os riscos financeiros e fiscais, propondo medidas e soluções para mitigação, controle e supressão de tais eventos;*
- IV - monitorar e analisar indicadores sobre a efetividade na gestão financeira e na contribuição com os resultados institucionais;*
- V - Identificar e registrar as receitas na unidade orçamentária;*
- VI - Exercer o acompanhamento e controle do fluxo de caixa;*
- VII - elaborar, acompanhar, avaliar e ajustar a programação financeira nos limites dos tetos estabelecidos pelo Órgão Central;*
- VIII- monitorar o saldo das contas bancárias;*
- IX - Realizar a liquidação das despesas programadas;*
- X - realizar o pagamento das despesas programadas;*
- XI - monitorar e realizar a baixa da prestação de contas de diárias no sistema FIPLAN;*
- XII - analisar a prestação de contas de adiantamento e providenciar a baixa no sistema FIPLAN;*
- XIII- controlar a execução financeira, de acordo com as orientações emanadas do órgão central do sistema financeiro.*

Por meio de entrevista com a Responsável pelo setor financeiro, foi informado que os processos de pagamento chegam com urgência na Coordenadoria e o número insuficiente de servidores na equipe inviabiliza a conferência de todas as formalidades legais. Atualmente a equipe conta, em sua maioria, com servidores contratados e estagiários com pouco experiência na área.

### **4.3.2.3 - Recomendações**

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Ampliar e manter, com servidores efetivos e capacitados, o quadro de pessoal da Coordenadoria Financeira de forma que as atividades previstas nas normas,



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

especialmente no Regimento Interno do órgão possam ser cumpridas adequadamente e em sua integralidade.

- Implantar e manter uma metodologia de check list de conformidade em cada etapa do processo de pagamento de despesa para evitar inobservância das devidas verificações e transtornos futuros.

### 4.3.3 - Ponto de Controle - Diárias

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

Os processos de pagamento e prestações de contas de diárias atendem ao Decreto Estadual nº 2.101/2009?

#### 4.3.3.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### **Concessão de Diárias para servidores com duas ou mais prestações de contas pendentes.**

Em análise ao Relatório de Concessão de Diárias do FIPLAN (FIP 002), constatou-se a existência de concessão de diárias a servidores em alcance, ou seja, àqueles servidores com 2 (duas) ou mais diárias sem processo de prestação de contas.

A Lei Complementar nº 04, de 15 de outubro de 1990, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Mato Grosso prevê a concessão de diárias, em caráter indenizatório, ao servidor que se afastar da sede em caráter eventual ou transitório para cobrir despesas de pousada, alimentação e locomoção.

O Decreto Estadual nº 2.101, de 18 de agosto de 2009, prevê que não será concedida diária ao servidor com pendência de 2 (duas) ou mais prestações de contas que tenham excedido os casos previstos na legislação, resguardadas as situações de excepcionalidade devidamente reconhecidas pela autoridade designante.

É oportuno mencionar que a concessão irregular de diárias está classificada sob código J\_15. na 5ª Edição do Manual de Classificação de Irregularidades do Tribunal de Contas



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), que constitui critério para basilar as decisões sobre julgamento das Contas Anuais dos jurisdicionados do TCE/MT.

### **Pagamento a servidor não antecedeu ao período da viagem**

Constatou-se, por meio da análise dos processos de diárias, o descumprimento das determinações contidas no artigo § 1º do artigo 5º do Decreto Estadual 2.101/2009, ou seja, houve diárias concedidas após a realização da viagem.

O Decreto supracitado permite em casos excepcionais, para atender a demandas emergenciais ou de caráter secreto, com as devidas justificativas e havendo a concordância do servidor, a formalização do processo de empenho e pagamento da diária durante ou após a viagem, tendo a natureza de reembolso.

Os processos analisados, em que se constata o pagamento de diárias após a realização da viagem, não se enquadravam na exceção prevista no Decreto 2.101/2009, estando pendentes de justificativa da referida excepcionalidade.

### **Ausência de comprovantes de embarques na prestação de contas**

A análise da documentação constante nos processos permitiu identificar a ausência de comprovantes de embarque aéreo ou terrestre em prestações de contas, que são documentos obrigatórios quando utilizados meios de transportes comerciais.

Os incisos provenientes do artigo 6º do Decreto Estadual 2.101/2009 elencam os documentos obrigatórios para instrução do processo de prestação de contas de diárias, que devem ser apresentados em até 10 (dez) dias após a realização da viagem.

A ausência de documentos obrigatórios na prestação de contas de diárias, por contrariar as disposições previstas na legislação do Estado, poderá acarretar em responsabilidade solidária à autoridade designante, o ordenador de despesas e o servidor beneficiário das diárias, nos termos do art. 13 do D.E 2.101/2009.

#### **4.3.3.2 - Identificação da(s) Causa(s)**

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Administração Pública, são apresentados abaixo:

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

Como causa para a concessão irregular de diárias, nesse caso aquelas concedidas a servidores com pendências de 2 (duas) ou mais prestações de contas, foi informado em entrevista realizada com a Coordenadoria Financeira da SINFRA que a principal delas é a urgência no pagamento. Essas solicitações de pagamento são requeridas com urgência ao Financeiro do Órgão, em que os beneficiários das diárias, muitas vezes, já se encontram em viagem, inviabilizando o monitoramento e o controle constante de sua concessão pela ausência de fluxos e de planejamento.

### **Servidores não efetivos (comissionados, contratados, estagiários) em quantidade desproporcional ao de efetivos.**

As informações recebidas por meio da Solicitação de Informações CGE nº247/2017 constataram que o quadro de pessoal da Coordenadoria Financeira da SINFRA possui, em sua maioria, servidores temporários. Em entrevista realizada no Órgão, foi ratificada a carência de servidores da Coordenadoria que conta em sua maioria com estagiários e servidores temporários com pouca experiência para execução das atividades da unidade. Foi relatado também que duas servidoras efetivas já implementaram requisitos para aposentar e a sua perda poderá causar grande desfalque na equipe.

### **Deficiências nos fluxos de informação e comunicação.**

A morosidade dos processos de diárias nas unidades da SINFRA foi a causa atribuída ao pagamento de diárias em desobediência ao prazo previsto no Decreto Estadual 2.101/2009, ou seja, pagamento de diárias durante ou após a viagem. A Coordenadoria Financeira informou em entrevista que os processos ficam, no máximo, 2 (dois) dias na Coordenadoria e que a demora do pagamento se dá pela ausência de fluxos e prazos definidos para cada fase do processo de concessão.

### **Capacitação formal insuficiente/deficitária.**

A entrevista realizada constatou que a principal causa para as aprovações de Prestação de Contas pendentes de documentação é o desconhecimento das normas vigentes referentes a concessão de diárias no Estado, pela ausência de treinamentos voltados para as atividades específicas da Coordenadoria.

#### **4.3.3.3 - Recomendações**



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Desenvolver fluxos e rotinas internas nos processos de concessão e prestação de contas de diárias da SINFRA, estabelecendo, entre outros, a competência de cada unidade/coordenadoria em cada fase do processo;
- Realizar concurso público e nomear servidores para substituição de agentes temporários, uma vez que as atividades oriundas da Coordenadoria Financeira têm caráter permanente, necessitando de equipe técnica adequada às atribuições dos trabalhos desenvolvidos na unidade;
- Incluir no cronograma de capacitação da equipe da Coordenadoria Financeira o módulo de Diárias, abarcando a legislação estadual sobre o assunto, em especial o Decreto nº 2.101, de 18 de agosto de 2009.

#### **4.3.4 - Ponto de Controle - Fatos Extra Caixa (NEX)**

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

Os registros por NEX's atendem as normas vigentes?

##### **4.3.4.1 - Análise do Problema**

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### **Pagamentos de Restos a Pagar por NEX**

A análise do controle de pagamentos efetuados por NEX, constantes na Relação de NEX disponibilizada pela Secretaria e no Relatório do FIPLAN FIP 636, identificaram durante os exercícios de 2016 e 2017 o pagamento de diversas despesas orçamentárias por NEX, entre eles os Restos a Pagar identificados no quadro a seguir:



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

### Quadro II - Relação de pagamentos por NEX

EXERCÍCIO	FATO 41*	FATO 42**	TOTAL
2016 (Jan a Dez)	R\$ 8.940.313,02	R\$ 1.114.205,00	R\$ 10.054.518,02
2017 (Jan a Set)	R\$ 39.188.548,52	R\$ 41.995.304,29	R\$ 81.183.852,81

- \* Restos a Pagar Processados em Proc. em Inscrição
- \*\* Restos a Pagar Não Processados em Proc. em Inscrição
- FONTE: FIPLAN MT

Frise-se que o pagamento de Restos a Pagar por NEX já foi objeto de estudo por esta Especializada, sendo contestada por se tratar de documento indevido para a operação, nos termos definidos no Manual Financeiro disponível no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado, como segue:

(...) Nota de Ordem Bancária Extra Orçamentária (NEX)

Destina-se a geração das notas de ordem bancária extra-orçamentárias utilizada para pagamento de despesas extra-orçamentárias (não previstas no orçamento).

As despesas extra-orçamentárias são representadas pelas devoluções de valores de terceiros como cauções, depósitos judiciais, operações de crédito por antecipação de receita (ARO), bem como outras despesas que não constam no orçamento.

A NEX caracteriza o instrumento de transferência de recursos financeiros da conta do órgão para a conta do credor.

(...)

A Recomendação Técnica nº 315/2015 desta Controladoria abordou a questão, sugerindo melhorias de controle financeiro e ajustes no sistema FIPLAN, para que fossem viabilizados os meios necessários para evitar o uso do documento NEX nos pagamentos de despesas, sejam orçamentárias ou de restos a pagar.

#### 4.3.4.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior,



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

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

O processo de pagamento de restos a pagar dos órgãos do Estado, no início de cada exercício, vincula-se à liberação dos orçamentos pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ). Assim, uma vez atrasada a liberação da execução pela SEFAZ, todo o processo de pagamento fica comprometido.

Em entrevista realizada com a Coordenadoria Financeira da SINFRA, foi ratificada a informação de que o pagamento de Restos a Pagar por NEX, em sua maioria, deu-se em função do atraso na abertura dos orçamentos pelo Órgão Central de Contabilidade e Finanças do Estado, inviabilizando o processo normal de pagamentos no Sistema FIPLAN.

#### **4.3.4.3 - Recomendações**

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Otimizar, juntamente com as áreas/órgãos envolvidos, o fluxo de processos de pagamentos de restos a pagar nas atividades de transporte e carregamento de saldos de maneira que permita guardar os princípios da anualidade de oportunidade.

#### **4.3.5 - Ponto de Controle - Programação Financeira**

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

Os procedimentos de controle da programação financeira estão conforme a legislação que a regulamenta? Houve obediência à Programação Financeira?

##### **4.3.5.1 - Análise do Problema**

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

### **Dificuldade na programação financeira, em virtude da liberação de recursos pelo Tesouro do Estado**

O Decreto Estadual 835, de 01 de fevereiro de 2017 que dispõe sobre a execução orçamentária e financeira para o exercício de 2017 atribui a Secretaria de Estado de Fazenda a elaboração e publicação de cronograma de execução mensal de desembolso, nos quais constem os limites da despesa por unidade orçamentária.

O orçamento da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística para o exercício de 2017 previu receitas no montante de R\$ 1.643.251.561,00, (um bilhão seiscentos e quarenta e três milhões, duzentos e cinquenta e um mil, quinhentos e sessenta e um reais), posteriormente atualizadas em R\$ 1.562.419.073,20 (um bilhão, quinhentos e sessenta e dois milhões, quatrocentos e dezenove mil, setenta e três reais e vinte centavos).

Verificou-se, da análise dos dados contidos no Relatório da Programação Financeira Mensal por Fase e Poder que a previsão de entrada de recursos de janeiro a junho de 2017 para a SINFRA foi de R\$ 496.430.988,55 (quatrocentos e noventa e seis milhões, quatrocentos e trinta mil, novecentos e oitenta e oito reais e cinquenta e cinco centavos), sendo realizados o montante de R\$ 601.093.917,77 (seiscentos e um milhões, noventa e três mil, novecentos e dezessete reais e setenta e sete centavos).

Assim, houve uma diferença positiva de R\$ 104.662.929,22 (cento e quatro milhões, seiscentos e sessenta e dois mil, novecentos e vinte e nove reais e vinte e dois centavos) quando confrontados os dados contidos na Programação Financeira com os do Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada. A seguir comparativo dos demonstrativos de Programação Atualizada com o Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada (FIP) 729 do FIPLAN:

### **Quadro III - Programação X Realização Financeira**

<b>MÊS</b>	<b>RECEITAS PROGRAMADAS</b>	<b>RECEITAS REALIZADAS</b>
Jan	R\$ 20.000,00	R\$ 72.490.768,04
Fev	R\$ 8.361.156,28	R\$ 29.299.313,91
Mar	R\$ 34.309.237,40	R\$ 97.173.727,12



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Abr	R\$ 56.938.664,95	R\$ 80.475.772,26
Mai	R\$ 229.712.746,00	R\$ 125.640.378,22
Jun	R\$ 167.089.183,92	R\$ 196.013.958,22
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 496.430.988,55</b>	<b>R\$ 601.093.917,77</b>

Fonte: FIPLAN MT

Embora a diferença da totalidade das receitas tenha sido positiva, observa-se, mês a mês, que o fluxo de receitas advindas das cotas recebidas pelo tesouro se mantém bem aquém da programação preestabelecida. Quando comparados os dados referentes a conta 1.9.9.9.99.99.09 - COTA TESOURO RECEBIDA (Receitas Correntes), cuja previsão atualizada para o mês de Junho/2017 era de R\$ 126.138.527,54 (cento e vinte e seis milhões, cento e trinta e oito mil, quinhentos e vinte e sete reais e cinquenta e quatro centavos), verifica-se a realização de apenas R\$ 1.185.143,66 (um milhão, cento e oitenta e cinco mil, cento e quarenta e três reais e sessenta e seis centavos), equivalente ao percentual de 0,93% do total programado.

#### 4.3.5.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

#### Contingenciamento do orçamento.

A programação financeira e o cronograma de concessão financeira mensal, dela resultante, dos órgãos que recebem recursos do tesouro, são elaborados pela Secretaria de Fazenda, nos termos do planejamento financeiro definido e das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentária.

A partir da programação financeira são definidos os tetos mensais das Unidades Orçamentárias. A estas cabe a tarefa de elaborar o plano de trabalho das ações, de acordo com os tetos financeiros mensais, de consolidar as propostas de programação financeira das suas unidades vinculadas e de descentralizar os recursos financeiros recebidos do órgão central.

Em entrevista realizada com a Coordenadoria Financeira da SINFRA, foi relatada a frustração de repasses financeiros pela Secretaria de Estado de Fazenda, em virtude do





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

contingenciamento do orçamento. Como consequência, a não disponibilização de recursos para o cumprimento das ações previstas no PTA interfere negativamente nas atividades do órgão e, diretamente, na prestação de serviços públicos à sociedade.

### 4.3.5.3 - Recomendações

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Readequar junto à Secretaria de Estado de Fazenda a programação financeira do Órgão, com previsão de cronograma de desembolsos adequados à realidade do Estado, propiciando o estabelecimento de ações realizáveis na elaboração do Plano de Trabalho Anual da SINFRA.

### 4.3.6 - Ponto de Controle - Regularidade Fiscal (Obrigações Fiscais e Acessórias)

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

A DIRF está sendo informada de acordo com a legislação vigente?

A DCTF está sendo informada de acordo com a legislação vigente?

#### 4.3.6.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### **A DIRF está sendo apresentada tempestivamente.**

A Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA - está sendo elaborada e entregue tempestivamente. Os controles de entrega são registrados em meio digital e físico.

#### **Inexistência de controles relacionados à entrega da DCTF.**



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Os comprovantes de entrega da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais - DCTF - não estão sendo acompanhados pela Secretaria de Infraestrutura e Logística e não existe controle de sua entrega em meios físicos ou digitais.

De acordo com a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016/SEPLAN/SEFAZ/CGE/SEGES que dispõe sobre os procedimentos para recolhimento de encargos sociais, fiscais e obrigações acessórias, é competência da Secretaria Adjunta do Tesouro Estadual (SATE/SEFAZ) o envio da DCTF do Estado.

### 4.3.6.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

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

Em entrevista realizada com a Coordenadoria Financeira da SINFRA, foi informado que não existe acompanhamento pela Secretaria dos comprovantes de entrega da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais por não haver rotinas padronizadas sobre o controle da entrega das declarações.

Como as informações que compõem a DCTF são repassadas para a Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ-MT) e esta faz a entrega dos dados à Receita Federal, a SINFRA não mantém consigo cópias dos comprovantes de entrega.

### 4.3.6.3 - Recomendações

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

Criar rotina de procedimentos de controle dos comprovantes de entrega da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF) na SINFRA, das informações que



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

envolvam a Secretaria, ainda que a competência para o envio da DCTF seja da Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso, mantendo controle permanente das informações.

### 4.3.7 - Ponto de Controle - Restos a Pagar

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

Os registros de Restos a Pagar atendem à legislação vigente?

O controle dos Restos a Pagar estão atendendo a Legislação vigente?

#### 4.3.7.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### **Pagamento de Restos a Pagar em desobediência à Ordem Cronológica.**

Partindo da análise das informações fornecidas pelos relatórios emitidos no sistema FIPLAN FIP 012, FIP 226 e FIP 227 - foram detectados pagamentos de restos a pagar, por fonte de recursos, em desacordo com a ordem cronológica, em descumprimento ao que prevê artigo 5º da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

A obediência à ordem cronológica de pagamentos na Administração Pública é uma prática que reforça os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa, na medida em que vincula o gestor ao pagamento das obrigações sem que haja a preferência de um credor em detrimento de outro.

Ademais, a Lei 8.666/1993 tipificou em seu artigo 92 a preterição da ordem cronológica de pagamentos com sujeição a pena de detenção de dois a quatro anos e multa.

#### 4.3.7.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Administração Pública, são apresentados abaixo:

### **Contingenciamento do orçamento.**

Como causa para a desobediência quanto a ordem cronológica dos pagamentos de restos a pagar, a Coordenadoria Financeira informou que o problema acontece por falta de disponibilidade de recursos para que possam ser quitados os restos mais vultosos de exercícios anteriores. A predileção pelo pagamento dos restos a pagar recentes se dá pelo fato da maioria deles se referirem a investimentos, cuja demora possa incorrer em sua paralisação.

#### **4.3.7.3 - Recomendações**

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Ampliar o controle e planejamento da execução financeira da SINFRA, intervindo em situações que possam comprometer o equilíbrio das contas do órgão e a obediência à ordem cronológica de pagamentos.

#### **4.4 - SUBSISTEMA - PATRIMÔNIO**

Compreende os registros dos bens patrimoniais do Estado, os créditos e os débitos suscetíveis de serem classificados como permanentes ou que sejam resultados do movimento financeiro, as variações patrimoniais provocadas pela execução do orçamento ou que tenham outras origens, o resultado econômico do exercício. A administração patrimonial compreende um conjunto de atividades que tem início com o planejamento da aquisição e se encerra com a disponibilização efetiva e o controle dos bens adquiridos, para que o Estado possa desenvolver suas atribuições de maneira eficaz e eficiente.

Esse subsistema é composto pelos seguintes "Pontos de Controle", os quais serão objeto da nossa análise:

#### **Gestão de Bens de Consumo, Gestão de Bens Imóveis, Gestão de Bens Móveis**



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

### 4.4.1 - Ponto de Controle - Gestão de Bens de Consumo

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

O armazenamento dos bens de consumo é realizado de forma adequada?

A estrutura e o acondicionamento do almoxarifado atendem as legislações vigentes?

Os procedimentos de inventário de bens de consumo tem sido realizado de conformidade com a legislação vigente?

Os registros e as atualizações das movimentações dos bens de consumo no SIGPAT atendem ao Decreto Estadual nº 2.151/2009?

Há Servidores/comissões nomeados para recebimento e destinação dos Bens de Consumo?

#### 4.4.1.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### Registros não realizados dos bens de consumo no sistema SIGPAT

Analisando os relatórios apresentados e em entrevista realizada com servidores da SINFRA verificamos que, apesar do tempo decorrido, o sistema SIGPAT não é utilizado pelo órgão. O controle existente é realizado através de planilhas Excel, as quais não totalizam os valores do estoque existente e impossibilitam uma conferência capaz de atestar a regularidade e conformidade com os valores constantes no sistema contábil. As saídas são registradas através de requisição simples, impressa em papel A4.

Conforme previsto no artigo 1º do Decreto Estadual nº 2.151/2009, todos os órgãos e entidades da Administração Pública do Estado de Mato Grosso, pertencentes ao Poder Executivo, estarão submetidos ao Sistema Integrado de Gestão Patrimonial SIGPAT; e portanto, devem utiliza-lo para realização do registro, controle e atualização da movimentação de bens.

A falta de utilização do sistema SIGPAT pelo órgão já foi registrada em relatórios das



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

avaliações de controle dos anos anteriores que resultaram nos PPCI's nº 020/2015 e 005/2016. Em face dos problemas e das dificuldades elencadas pela SINFRA, a CGE/SCGFP, estabeleceu a data limite de 07/01/2018 para que o sistema SIGPAT esteja efetivamente implantado e tenha seus registros atualizados pela SINFRA.

### **O inventário dos bens de consumo não foi realizado em tempo hábil**

Embora solicitado o inventário/2016 relativo aos bens de consumo não foi apresentado. Com relação ao inventário dos bens de consumo do ano de 2017, em que pese a proximidade do encerramento contábil do exercício, os procedimentos ainda não foram iniciados/realizados. Tal situação fragiliza os controles e inviabiliza a realização dos registros e dos ajustes contábeis.

### **Comissão não constituída para realizar o inventário físico e financeiro dos bens de consumo**

Através de consulta aos documentos apresentados e entrevista realizada com os gestores responsáveis pela área de patrimônio verificamos que ainda não foi formalmente constituída a comissão de servidores para a realização do inventário anual dos bens patrimoniais.

O Decreto Estadual nº 194/2015, em seu artigo 101, determina a nomeação de comissão de servidores, composta de três servidores, sendo que dois devem ser, preferencialmente, efetivos, para realizar o inventário anual dos bens patrimoniais.

#### **4.4.1.2 - Identificação da(s) Causa(s)**

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

### **Servidores não efetivos (comissionados, contratados, estagiários) em quantidade desproporcional ao de efetivos.**

O efetivo da Coordenaria de Patrimônio (Gerencia de Patrimônio e de Materiais) é composto por 06 (seis) servidores e dois estagiários. Dentre os servidores apenas dois são efetivos, sendo que um deles já conta com tempo de serviço suficiente para aposentadoria, e, o outro possui formação em enfermagem.





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

### **Rotatividade excessiva (turn over) de servidores no setor.**

O quadro de pessoal do subsistema patrimônio da SINFRA é constituído, em sua maioria (63%), por servidores exclusivamente comissionados, fato que concorre para que ocorram constantes alterações em sua composição. Tal situação afeta a continuidade dos serviços/tarefas a cargo do setor, como por exemplo, a implementação e utilização do sistema SIGPAT.

### **Capacitação formal insuficiente/deficitária.**

Através de entrevista realizada com o Coordenador de Patrimônio e Materiais da SINFRA e informações da Secretaria Adjunta de Patrimônio e Serviços - SEAPS - via e-mail enviado em 27 de julho do corrente ano, com lista de todos os servidores treinados em 2016/2017 - verificamos que nenhum planejamento de capacitações para a equipe responsável pelo patrimônio foi apresentado. Nenhum dos servidores constantes da lista, como responsáveis pelo patrimônio, participou de algum curso voltado para a capacitação dos servidores envolvidos com o controle patrimonial.

Apenas uma servidora comissionada recebeu treinamento sobre o SIGPAT. Persistindo essa situação, a utilização do Sistema que garante uma boa gestão e controle do patrimônio estará comprometida.

#### **4.4.1.3 - Recomendações**

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Agilizar o processo de implantação/utilização do sistema SIGPAT, visando cumprir o prazo negociado com a CGE, que expira em 07/01/2018;
- Priorizar a execução das atividades meio por servidores efetivos, buscando junto a SEGES/MT remanejamento desses servidores para compor o quadro de pessoal da área de patrimônio e matérias da SINFRA;
- Criar um programa de capacitações continuadas no setor responsável pela gestão patrimonial do órgão buscando assistência de órgãos parceiros.



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

### 4.4.2 - Ponto de Controle - Gestão de Bens Imóveis

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

Há controles paralelos dos bens imóveis?

Existe procedimento padrão de apuração e apropriação da depreciação, amortização e exaustão de bens imóveis de acordo com a legislação vigente?

Os procedimentos de inventário de bens imóveis tem sido realizado de conformidade com a legislação vigente?

Os registros e as atualizações das movimentações dos bens imóveis no Sigpat atendem ao Decreto Estadual nº 2.151/2009?

Há servidores/comissões nomeados para recebimento e destinação dos bens Imóveis?

#### 4.4.2.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### **Registros dos bens imóveis não realizados no sistema Sigpat**

Registre-se que ainda não há o módulo de registro de bens imóveis no SIGPAT.

Com base nos documentos apresentados e nas consultas realizadas nos sistemas informatizados constatamos que o órgão, apesar do longo tempo decorrido desde a normatização do assunto pelo Decreto Estadual nº 2.151/2009, ainda não efetivou o lançamento dos seus bens patrimoniais no sistema SIGPAT. Apesar disso é indispensável que se tenha um controle adequado de todos os bens imóveis de propriedade do órgão.

Ainda que solicitado não foram apresentadas planilhas referentes a eventuais controles paralelos dos referidos bens. Situação que demonstra falta de controle sobre o patrimônio sob responsabilidade da SINFRA.

#### **O inventário dos bens imóveis não foi realizado em tempo hábil**



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Tendo como base os documentos apresentados e entrevistas realizadas com os gestores da área patrimonial constatamos que o inventário do exercício anterior (2016) não foi realizado. As atividades relacionadas ao inventário patrimonial de 2017 ainda não foram implementadas.

Conforme determina o Decreto Estadual nº 194/2015, em seu artigo 104, os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual deverão concluir o inventário dos bens patrimoniais sob sua responsabilidade e encaminhá-lo de forma preliminar ao seu setor contábil até o dia 15 de dezembro do exercício corrente e a versão final, contendo todas as informações, até 07 de janeiro do exercício seguinte.

Além disso, foi publicada a Instrução Normativa nº 05/2017/SEGES, a qual explicita a forma de realização do inventário dos bens imóveis, de onde destacamos.

(...)

**Art. 17** Os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual deverão concluir o inventário dos bens patrimoniais imóveis sob sua responsabilidade e encaminhá-lo ao seu Setor Contábil e ao Órgão Central de Patrimônio e Serviços - SEAPS/SEGES até 01 de dezembro do corrente ano.

(...)

### **Comissão não constituída para realizar o inventário físico e financeiro dos bens imóveis**

Durante entrevista realizada com o Coordenador de Patrimônio e Materiais do órgão fomos informados que a necessária portaria específica designando comissão para realização do inventário anual ainda não foi editada. Tal registro contraria o disposto no Decreto Estadual nº 194/2015, que em seu artigo 101, traz: a nomeação de comissão de servidores, composta de três servidores, sendo que dois devem ser, preferencialmente, efetivos, para realizar o inventário anual dos bens patrimoniais. Além disso, foi publicada a Instrução Normativa nº 05/2017/SEGES, a qual explicita a forma de realização do inventário dos bens imóveis.

#### **4.4.2.2 - Identificação da(s) Causa(s)**

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Administração Pública, são apresentados abaixo:

### **Capacitação formal insuficiente/deficitária.**

Conforme já relatado, nos exercícios de 2016 e 2017, não foram planejadas e/ou realizadas capacitações para os servidores lotados na área de patrimônio da SINFRA.

### **Rotatividade excessiva (turn over) de servidores no setor.**

O quadro de pessoal do subsistema patrimônio da SINFRA é constituído, em sua maioria (63%), por servidores exclusivamente comissionados, fato que concorre para que ocorram constantes alterações em sua composição. Tal situação afeta a continuidade dos serviços/tarefas a cargo do setor, como por exemplo, a implementação e utilização do sistema SIGPAT.

### **Servidores não efetivos (comissionados, contratados, estagiários) em quantidade desproporcional ao de efetivos.**

Apenas 33 % do quadro de pessoal da área de patrimônio da SINFRA é constituído por servidores efetivos. A desproporcionalidade entre o quantitativo de servidores efetivos versus os exclusivamente comissionados traz prejuízos à consolidação do conhecimento sobre a gestão do acervo patrimonial do órgão.

#### **4.4.2.3 - Recomendações**

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Dar cumprimento às recomendações constantes da Instrução Normativa nº 05/2017/SEGES, atentando para o prazo limite de 01/12/2017 para conclusão do inventário;

Agilizar o processo de implantação/utilização do sistema SIGPAT, visando cumprir o prazo negociado com a CGE, que expira em 07/01/2018;

- Priorizar a execução das atividades meio por servidores efetivos, buscando junto a



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

SEGES/MT remanejamento desses servidores para compor o quadro de pessoal da área de patrimônio e matérias da SINFRA;

- Criar um programa de capacitações continuadas no setor responsável pela gestão patrimonial do órgão buscando assistência de órgãos parceiros.

### 4.4.3 - Ponto de Controle - Gestão de Bens Móveis

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

A estrutura e o acondicionamento dos bens móveis atendem as legislações vigentes?

Existe procedimento padrão de apuração e apropriação da depreciação, amortização e exaustão de bens móveis de acordo com a legislação vigente?

Há controles paralelos dos bens móveis?

O procedimento de inventário de bens móveis tem sido realizado de conformidade com a legislação vigente?

Os registros e atualizações das movimentações dos bens móveis no Sigpat atendem ao Decreto Estadual nº 2.151/2009?

Há servidores/comissões nomeados para recebimento e destinação dos bens móveis?

#### 4.4.3.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### Registros não realizados dos bens móveis no sistema Sigpat

Constatamos com base nos documentos apresentados e consultas realizadas nos sistemas informatizados, que o órgão, apesar do longo tempo decorrido na normatização do assunto pelo Decreto Estadual nº 2.151/2009, não efetivou o lançamento dos seus bens patrimoniais no sistema SIGPAT. Também não foram apresentadas planilhas referentes a controles paralelos dos bens móveis. Tal situação é extremamente grave, porque a SINFRA possui um elevado estoque de bens (móveis, imóveis, máquinas, equipamentos, implementos) que não momento não possui controle efetivo do seu valor,



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

estado e conservação, localização, situação documental, etc, circunstâncias elevam o risco de extravio, e, conseqüente, dano ao Erário.

Conforme previsto no artigo 1º do Decreto Estadual nº 2.151/2009, todos os órgãos e entidades da Administração Pública do Estado de Mato Grosso, pertencentes ao Poder Executivo, estarão submetidos ao Sistema Integrado de Gestão Patrimonial SIGPAT; e portanto, devem utilizá-lo para realização do registro, controle e atualização da movimentação de bens.

A falta de utilização do sistema SIGPAT pelo órgão já foi registrada em relatórios das avaliações de controle dos anos anteriores que resultaram nos PPCI's nº 020/2015 e 005/2016, ainda pendentes de implementação conforme já relatado em tópico anterior.

### **Comissão não constituída para realizar o inventário físico e financeiro dos bens móveis**

Durante entrevista realizada com o Coordenador de Patrimônio e Materiais do órgão fomos informados que, embora estejam sendo desenvolvidas ações para a realização do inventário anual, a necessária portaria específica ainda não foi editada. Tal registro contraria o disposto no Decreto Estadual nº 194/2015, que em seu artigo 101, traz: a nomeação de comissão de servidores, composta de três servidores, sendo que dois devem ser, preferencialmente, efetivos, para realizar o inventário anual dos bens patrimoniais. Além disso, foi publicada a Instrução Normativa nº 03/2017/SEGES, a qual explicita a forma de realização do inventário dos bens móveis.

### **Inventário de bens móveis realizado em tempo hábil**

Conforme afirmações dos gestores da área de Patrimônio o inventário do exercício anterior (2016) não foi realizado. Do mesmo modo, as atividades relacionadas ao inventário patrimonial de 2017 ainda não foram implementadas.

Assim, o órgão está descumprindo o que determina o Decreto Estadual nº 194/2015, em seu artigo 104 e a Instrução Normativa nº 03/2017/SEGES, normativos que explicitam a temporalidade e a forma de realização do inventário dos bens móveis.

### **Termos de responsabilidades desatualizados**

Dos 46 Termos de responsabilidade disponibilizados para exame, apenas 15 estavam formalmente adequados. Em 31 deles registramos impropriedades formais, tais como: falta de data e inexistência de assinatura do responsável pelo setor de patrimônio e/ou do





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

gestor responsável pelo bem.

De acordo com o Manual do Sistema de Patrimônio e Serviços do Estado de Mato Grosso - Volume VIII, O Termo de Transferência Interna no ato da aceitação, deverá ser datado e assinado pelo detentor da carga patrimonial e pelo recebedor também. Esses termos devem manter-se atualizados para assegurar o conhecimento da sua devida localização e os responsáveis pelos bens patrimoniais.

#### **4.4.3.2 - Identificação da(s) Causa(s)**

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

#### **Servidores não efetivos (comissionados, contratados, estagiários) em quantidade desproporcional ao de efetivos.**

O efetivo da Coordenaria de Patrimônio (Gerência de Patrimônio e de Materiais) é composto por 06 (seis) servidores e dois estagiários. Dentre os servidores apenas dois são efetivos, sendo que um deles já conta com tempo de serviço suficiente para aposentadoria, e, o outro possui formação e enfermagem.

#### **Rotatividade excessiva (turn over) de servidores no setor.**

O órgão, que possui um vasto acervo patrimonial expressivo (móveis, imóveis, máquinas, equipamentos, implementos), não possui uma área de patrimônio devidamente estruturada. O seu quadro de pessoal atualmente é composto por 06 servidores, dos quais apenas dois são efetivos. O gestor maior do setor de patrimônio é servidor exclusivamente comissionado. Esse número reduzido de servidores efetivos ocasiona uma constante rotatividade de colaboradores exclusivamente comissionados, com prejuízos para a continuidade dos trabalhos e na consolidação do conhecimento sobre a gestão de patrimônio da SINFRA.

#### **Capacitação formal insuficiente/deficitária.**

Através de entrevista realizada com o Coordenador de Patrimônio e Materiais da SINFRA e informações da Secretaria Adjunta de Patrimônio e Serviços - SEAPS - via e-mail enviado em 27 de julho do corrente ano, com lista de todos os servidores treinados em 2016/2017 - verificamos que nenhum planejamento de capacitações para a



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

equipe responsável pelo patrimônio foi apresentado. Nenhum dos servidores constantes da lista, como responsáveis pelo patrimônio, participou de algum curso voltado para a capacitação dos servidores envolvidos com o controle patrimonial.

### 4.4.3.3 - Recomendações

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Agilizar o processo de implantação/utilização do sistema SIGPAT, visando cumprir o prazo negociado com a CGE, que expira em 07/01/2018;
- Priorizar a execução das atividades meio por servidores efetivos, buscando junto a SEGES/MT remanejamento desses servidores para compor o quadro de pessoal da área de patrimônio e matérias da SINFRA;
- Criar um programa de capacitações continuadas no setor responsável pela gestão patrimonial do órgão buscando assistência de órgãos parceiros.

## 4.5 - SUBSISTEMA - GESTÃO DE PESSOAS

Trata-se da estrutura de informações sobre a gestão de pessoas, especialmente quanto à observância e aplicação da legislação de pessoal, qualidade dos registros de pessoal no Sistema de Administração de Pessoas, procedimentos referentes aos principais eventos de pessoal, tais como progressão, movimentação, licença e afastamentos e folha de pagamento, com o objetivo de avaliar se os controles internos administrativos relativos a essas atividades são existentes e em efetivo funcionamento.

### Licenças e Afastamentos, Movimentação - Vacâncias e Provimientos Derivados

#### 4.5.1 - Ponto de Controle - Licenças e Afastamentos

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

As cessões e requisições estão de acordo com a Legislação em vigor?

Está sendo realizado controle de licença-prêmio?



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Está sendo realizado controle dos afastamentos por: licença para tratamento de saúde, licença para tratar de interesse particular e licença maternidade?

Está sendo realizado controle dos servidores cedidos e requisitados?

Os processos relativos à cessão de servidores estão de acordo com as normas legais?

### 4.5.1.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

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

Das 28 (vinte e oito) cessões de servidores da SINFRA para outros órgãos, 18 (dezoito) foram feitas por meio de Termo de Cooperação Técnica, todos para a Agência de Regulação do Estado de Mato Grosso (AGER).

A Instrução Normativa Conjunta SEPLAN/SEFAZ/CGE n° 01/2017, de 09 de maio de 2017, dispõe, em seu artigo 2°, I, sobre o Termo de Cooperação:

Art. 2°. (...)

I - Termo de Cooperação: instrumento legal que tem por objeto a execução descentralizada, em regime de mútua colaboração, de programas, projetos e/ou atividades de interesse comum, que resulte no aprimoramento das ações de governo, sem que haja transferência de bens ou recursos financeiros.

Nota-se que o Termo de Cooperação Técnica não é instrumento hábil para formalizar cessão de servidor, que deve ser feita por Ato do Governador, devidamente publicado no Diário Oficial do Estado, em consonância com os artigos 119, da Lei Complementar n° 04, de 15/10/1990, e 3°, I, a, da Lei Complementar n° 239, de 28/12/2005.

A CGE já tratou desse assunto no Relatório de Auditoria n° 105/2013, entendendo que a formalização da cessão por meio de Termo de Cooperação é irregular, citando o Parecer



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

nº 184/SGA/2011, da Procuradoria Geral do Estado parecer:

Neste sentido a Procuradoria Geral do Estado por ocasião da emissão do Parecer nº 184/SGA/2011 firmou entendimento no sentido da impossibilidade de cessão de servidores por Termo de Cooperação argumentando que O Termo de Cooperação só pode ser formalizado entre órgãos e entidades da Administração pública, e entre estes e os municípios, que tenha como finalidade a execução compartilhada de Programa de Trabalho. Nesse caso, as partes, cooperado e cooperante, participam cada qual com seu quadro próprio de pessoal...

### **Ausência de escala licença-prêmio**

O órgão não elabora escala anual para fruição da licença-prêmio pelos seus servidores, contrariando, assim, o disposto no artigo 6º do Decreto nº 3.621/04.

A ausência de escala gera fragilidade no planejamento e controle da fruição das licenças-prêmio dos servidores da SINFRA. Sua elaboração permite ao órgão agendar e acompanhar as referidas licenças, sendo um instrumento adequado para impedir o acúmulo ilegal de dois períodos de licenças-prêmio.

### **Períodos de licença-prêmio acumulados acima do permitido pela legislação.**

Analisando as informações do SEAP, identificaram-se 42 (quarenta e dois) servidores com acúmulo de 2 (dois) ou mais períodos de licença-prêmio, o que representa 21% do total de 200 (duzentos) servidores que possuem essa licença registrada no SEAP.

O acúmulo de duas licenças-prêmio é vedado pela Lei Complementar nº 04, de 15/10/1990, conforme disposto em seu artigo 113, §1º.

### **Ausência/Deficiência no controle de reembolsos dos subsídios e encargos dos servidores requisitados com ônus.**

Durante a avaliação, constatou-se que há um servidor cedido para o Tribunal de Justiça. Entretanto, não há comprovação de que o reembolso está sendo efetuado pelo cessionário ao cedente há mais de 2 (dois) anos. O que evidencia que não há controle dos reembolsos realizados pelo órgão cessionário.

Tal impropriedade viola o disposto no artigo 1º, §2º, da Lei Complementar nº 265, de 28/12/2006, o valor a ser reembolsado será apresentado mensalmente ao cessionário



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

pelo cedente, discriminado por parcela remuneratória e servidor, e será efetuado no mês subsequente.

**Não existe termo de cessão para que o servidor desenvolva suas atividades em outro órgão.**

Das 28 cessões de servidores da SINFRA para outros órgãos, 7 não possuem Termo de Cessão para que o servidor desenvolva suas atividades em outro órgão, o que representa 25% da população.

**Não há controle da vida funcional dos servidores cedidos, tais como: férias, licenças, afastamentos, avaliação de desempenho.**

Não há controle da vida funcional de servidor cedido para órgão de outro Poder, em relação a informações sobre usufruto de férias e licença-prêmio, se o servidor encontra-se afastado, se está sendo realizada avaliação de desempenho, como é feito o controle de assiduidade etc.

#### **4.5.1.2 - Identificação da(s) Causa(s)**

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

#### **Capacitação formal insuficiente/deficitária.**

A capacitação insuficiente/deficitária causa fragilidades no controle dos processos de cessão, pois a falta de conhecimento do servidor responsável sobre informações necessárias para a regularidade dos processos gera inconformidades, tais como uso de instrumento inadequado para cessão de servidores, falta de controle de reembolsos por parte do órgão cessionário, servidores iniciando suas atividades antes da publicação da sua cessão, falta de controle da vida funcional do servidor cedido, etc.

Dessa forma, nota-se a ampla utilização da Lei nº 9.435, de 13 de agosto de 2010, que autoriza a Agência de Regulação do Estado de Mato Grosso AGER/MT a assinar Termo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Estado de Infraestrutura - SINFRA para realizar a cessão de 31 (trinta e um) Agentes de Desenvolvimento Econômico e Social e



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

01 (um) Técnico de Desenvolvimento Econômico e Social para desempenharem a função de fiscalização do transporte rodoviário intermunicipal junto àquela Agência Reguladora.

### **Ausência de clareza quanto às funções e responsabilidades.**

Durante a avaliação de controle, constatou-se que não existe clareza quanto às atribuições das gerências de gestão de pessoas e o setor financeiro em relação ao controle de reembolso das cessões.

A responsável pela gerência de gestão de pessoa afirmou desconhecer o procedimento para calcular os valores que o cessionário deve pagar a título de reembolso da cessão. O setor financeiro do órgão não acompanha o procedimento de reembolso, tampouco efetua o cálculo e a cobrança dos valores devidos.

### **Deficiências nos fluxos de informação e comunicação.**

Deficiência na gestão e no controle de licença-prêmio em administrações anteriores, causada pelo gerenciamento deficitário das informações sobre a vida funcional dos servidores, bem como pela falta de anotação ou anotação incorreta do gozo, venda ou averbação/contagem de períodos aquisitivos anteriores.

#### **4.5.1.3 - Recomendações**

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Promover capacitação dos servidores envolvidos nos processos de cessão do órgão;
- Implementar mecanismos de controle e monitoramento dos processos de cessão individualizado de servidores com relação ao prazo da cessão, controle dos reembolsos efetuados pelo cessionário e informações da vida funcional e frequência dos servidores cedidos;
- Estabelecer funções e responsabilidades da gerência de pessoas e gerência financeira e contábil acerca dos procedimentos de cálculo dos valores e controle dos reembolsos





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

das cessões;

- Proceder ao cálculo dos valores devidos a título de reembolso e oficiar ao órgão cessionário para realizar os pagamentos e apresentar os comprovantes;
- Elaborar escala para gozo de licença-prêmio, dando prioridade aos servidores que possuem maior acúmulo.

### **4.5.2 - Ponto de Controle - Movimentação - Vacâncias e Provimentos Derivados**

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

Está sendo realizado controle de assiduidade?

Está sendo realizado controle das penalidades disciplinares?

Está sendo realizado controle de declaração de bens?

Está sendo realizado controle adequado de desligamento?

#### **4.5.2.1 - Análise do Problema**

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### **Folha de frequência sem assinatura do servidor**

Em relação ao controle de assiduidade do órgão, analisando a amostra de 207 servidores, constataram-se 35 (cerca de 17%) folhas de frequência sem assinaturas do servidor e/ou do chefe imediato, descumprindo o disposto no inciso IV, do artigo 3, da Portaria n° 025/2016/GS/SINFRA, de 01 de junho de 2016.

#### **Servidores sendo remunerados sem exercerem atividades públicas**

Constatou-se a existência de 42 (quarenta e dois) servidores sendo remunerados integralmente pelos cofres públicos sem exercerem qualquer tipo de atribuição ou atividade públicas. O valor desembolsado pelo erário estadual com o pagamento desses



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

servidores no período avaliado (Janeiro a Junho/2017) foi de R\$ 1.328.774,54 (um milhão, trezentos e vinte e oito mil, setecentos e setenta e quatro reais e cinquenta e quatro centavos).

Destaca-se que a presente impropriedade fora relatada ainda em 2013 por meio do Relatório de Auditoria nº. 105/2013 da Controladoria Geral do Estado.

Os referidos servidores eram lotados nas chamadas RERO (residências do Departamento de Viação e Obras Públicas - DVOP no interior do Estado). No entanto, em razão da extinção do DVOP em 2001, esses cargos tornaram-se desnecessários, visto que a SINFRA, órgão responsável por absorver esses servidores, possui unidades apenas na capital do Estado.

A Coordenadoria de Gestão de Pessoas da SINFRA buscou sanar o problema e demandou orientação da SEGES, porém o órgão central afirmou que as possibilidades disponíveis para regularizar a situação eram tão somente a remoção e a cessão e, assim, não existiriam instrumentos legais para impor o aproveitamento desses servidores em outros órgãos estaduais, sem anuência do órgão de destino.

Nos casos de extinção de órgãos públicos, o Estatuto do Servidor Público Estadual estabelece que se deve proceder à redistribuição de cargos para ajustamento de quadros de pessoal às necessidades dos serviços (art.53). Assim, os referidos servidores deveriam ter sido redistribuídos para outros órgãos ou entidades do Poder Executivo Estadual.

Ainda nos termos do estatuto, não sendo possível a redistribuição, dever-se-ia colocar esses servidores em disponibilidade **com remuneração proporcional ao tempo de serviço** (conforme §3º do Art.41 da Constituição Federal com redação dada pela Emenda Constitucional nº.19/1998) até o seu adequado aproveitamento na forma do art.40.

Posteriormente ao ato de disponibilidade, nos termos do Parágrafo único do Art. 39 do supracitado estatuto, o Órgão Central **determinará** o imediato aproveitamento em vaga que vier a ocorrer nos órgão da administração pública na localidade em que trabalhava anteriormente ou em outra com a concordância do servidor.

No caso em apreço, no entanto, não se procedeu à redistribuição para outros órgãos estaduais tampouco determinou-se o aproveitamento. Da mesma forma, não se editaram



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

atos administrativos colocando esses servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. Assim, o que se verifica são servidores públicos ativos sendo remunerados integralmente sem nenhuma contraprestação laboral.

### **Servidor sem controle de ponto**

Há uma quantidade significativa de servidores da SINFRA que estão dispensados do registro biométrico de frequência e não possuem controle de ponto manual. De uma amostra de 207 servidores, 53 estão dispensados do registro biométrico.

O fato descrito afronta o disposto na portaria 67/2015/SEGES, de 10 de outubro de 2015, que dispensa do registro no Sistema Biométrico de Controle de Frequência - Web Ponto os Secretários de Estados e Secretários Adjuntos (artigo 14).

Além disso, a Portaria prevê que casos excepcionais de dispensa devem ser autorizados formalmente pelo Secretário de Estado de Gestão, contendo o período de dispensa, e comunicados à Coordenadoria de Gestão de Pessoas da SAS, o que não ocorre no caso da SINFRA. O Decreto nº 614, de 30 de junho de 2016 tem previsão nesse mesmo sentido (artigo 4º, § 2º).

### **Inércia do órgão diante da recusa do servidor em prestar declaração de bens**

Em relação à entrega de declaração de bens pelos servidores, de acordo com o Controle da Gestão de Pessoas, 66,44% dos servidores não entregaram sua declaração. Entretanto, o órgão não adotou nenhuma providência diante da recusa dos servidores.

#### **4.5.2.2 - Identificação da(s) Causa(s)**

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

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

A ausência de normatização pelo órgão central de pessoal dos critérios de absorção dos servidores oriundos do DVOP, nos termos delineados pelo Art. 3º da LC nº.90/01, possibilitou que a força de trabalho fosse incorporada exclusivamente pela SINFRA, mesmo nos casos nos quais essa medida não fosse adequada. Assim, os servidores



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

oriundos do DVOP que tinham lotação no interior foram vinculados a um órgão com unidades de trabalho apenas na capital do Estado.

Ademais, a inexistência de manual de procedimentos, instrução normativa ou qualquer regulamento acerca dos procedimentos a serem adotados nas hipóteses de Arranjo Institucional (criação e extinção de órgão e/ou entidades da Administração Pública) propiciou que a situação não fosse conduzida nos termos legais e, da mesma forma, favoreceu a inércia dos órgãos envolvidos, visto que não dispunham de clareza sobre as possibilidades jurídicas de como realizar o aproveitamento dos servidores.

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

O órgão central estruturou fluxo inadequado para produzir resposta à demanda da Coordenadoria de Gestão de Pessoas da SINFRA acerca do aproveitamento dos servidores oriundos do DVOP.

Nesse processo, apesar de toda a atipicidade do tema e da materialidade (valor mensal à época representava R\$162.786,65), o órgão central incumbiu exclusivamente a servidor com perfil profissional inadequado (Administrador) a produção de uma manifestação técnica (Manifestação técnica nº.03/GPP/CP/SGP/SEGES/2017) sobre o tema. Não houve, portanto, manifestação jurídica sobre as possibilidades disponíveis para que os servidores fossem novamente aproveitados em outros órgãos.

Sem um fluxo adequado, sem a necessária fundamentação jurídica requerida pelo caso, a manifestação do órgão central mostrou-se inócua e ineficiente para os cofres públicos estaduais.

### **Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.**

Notam-se falhas relacionadas à supervisão por parte das chefias imediatas em relação ao controle das assinaturas nas folhas de frequência dos seus servidores, bem como da entrega anual da declaração de bens.

De acordo com o artigo 3º, da Portaria nº 025/2016/GS/SINFRA, cabe aos gestores de cada unidade reencaminhar a Coordenadoria de Gestão de Pessoas os Relatórios de Frequência dos servidores sob sua responsabilidade, devidamente assinados, até o 5º dia útil do mês subsequente.

Em relação à entrega da declaração de bens, foi solicitado aos servidores que enviassem cópia digitalizada da última declaração apresentada à Receita Federal.



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Assim, a forma como foi cobrada a referida declaração (envio por e-mail) fez com que alguns servidores questionassem esse procedimento.

### 4.5.2.3 - Recomendações

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

#### **- Diligenciar junto ao órgão central de pessoal para que seja feita redistribuição dos servidores que estão sem lotação no interior para outros órgãos estaduais**

Considerando o quadro deficitário de servidores na maior parte dos órgãos estaduais, recomenda-se que o órgão avaliado solicite que a SEGES promova a redistribuição dos servidores da SINFRA que estão no interior do Estado para outros órgãos estaduais de modo a adequar a força de trabalho. Caso não seja possível a redistribuição por ausência de vagas ou incompatibilidade de funções, recomenda-se que o órgão edite atos administrativos colocando os servidores em disponibilidade com proventos proporcionais ao tempo de serviço, nos termos da Constituição Federal.

#### **- Recomendar ao órgão central que reveja o fluxo dos processos de respostas às dúvidas suscitadas pelos órgãos setoriais**

Em dúvidas decorrentes de situações atípicas e nas quais haja materialidade suficiente é recomendável que o órgão central de pessoal preveja, além da emissão de manifestação técnica, uma manifestação jurídica sobre a situação. Espera-se, desse modo, um aumento da acurácia da resposta.

#### **- Recomendar ao órgão central que regulamente e manualize os artigos 39 e 53 da Lei Complementar nº. 04/1990**

É recomendável que o órgão central manualize os procedimentos para realização de redistribuição e aproveitamento de servidores públicos. Os dois institutos são essenciais para que os órgãos possam promover adequação do quadro de pessoal de maneira mais eficiente.

#### **- Priorizar o controle de assiduidade por meio do registro biométrico de frequência, em**



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

cumprimento ao Decreto nº 614, de 30 de junho de 2016;

- Fazer o levantamento das atividades que não se amoldam ao registro biométrico e encaminhar justificativas para validação da SEGES;
- Exigir a entrega das declarações de bens e valores, possibilitando que seja em meio físico ou digital, observando o disposto no artigo 7º, do Decreto nº 4.487, de 18 de junho de 2002.

### 4.6 - 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. Identifica o emprego de recursos em programas, projetos e ações aplicados em áreas sistêmicas e finalísticas da Administração Pública, permitindo a avaliação da quantidade e a qualidade do gasto público na aquisição de insumos necessários para a concretização de políticas públicas.

Neste momento, serão objeto da nossa análise os "Pontos de Controle" adiante explanados:

**Fase Interna - Licitação, Fase externa - Licitação, Dispensas e Inexigibilidades, Adesão a Ata de Registro de Preços, Gestão e Fiscalização de contratos.**

#### 4.6.1 - Ponto de Controle - Fase Interna - Licitação

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

As condições de pagamento estão conforme as normas legais e jurisprudenciais?

As condições de participação estão conforme as normas legais e jurisprudenciais?

As minutas do edital e do contrato foram previamente analisadas e aprovadas pela assessoria jurídica do órgão/entidade?

A publicidade do edital atendeu a lei n.º 8666/93?

As exigências da qualificação econômico-financeira estão conforme as normas legais e jurisprudenciais?





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

As exigências da qualificação técnica estão conforme as normas legais e jurisprudenciais?

O termo de referência/projeto básico atende as normas e procedimentos legais?

### 4.6.1.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

### ESCOPO

De um universo de 70 processos de licitações ordinárias que ocorreram ou estiveram vigentes no ano de 2016, foram extraídos 22 processos obedecendo o seguinte quesito:

- a) Licitações envolvendo as empresas que constam na Colaboração Premiada, do ex-governador Silval Barbosa.
- b) Modalidade e Materialidade, ou seja, para cada Modalidade foram selecionadas as licitações de maior vulto.

Assim, foram analisados 20 (vinte) processos relativos ao ponto de controle LICITAÇÕES fase externa - através do método amostral demonstrado com erro tolerável para a amostra de 2 (dois). Entende-se por erro tolerável o erro máximo na população que o auditor está disposto a aceitar e, ainda assim, concluir que o resultado da amostra pode ser extrapolado para todo o universo de processos deste ponto de controle.

### Existência de especificações que direcionam a contratação para determinado fornecedor/marca.

Mediante procedimento de análise documental ficou evidenciado que em 15% (quinze por cento) dos processos licitatórios analisados, sobretudo os relativos à prego presencial, existia no edital cláusulas muito específicas que poderiam indicar direcionamento do processo à um determinado fornecedor. Ademais, nestes mesmos editais, existia cláusula de vedação à consórcios, sem a devido motivação, o que fortalece o entendimento de aparente direcionamento. A utilização de cláusulas



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

excessivamente restritivas, sem a devida motivação, dificulta o processo de concorrência, comprometendo a essencialidade e legalidade do processo licitatório.

### **Ausência de parecer jurídico das minutas do edital e do contrato devidamente analisadas e aprovadas pela assessoria jurídica.**

Mediante procedimento de análise documental ficou evidenciado que em 55% (cinquenta e cinco por cento) dos processos analisados, inexistiu parecer jurídico do órgão opinando sobre a minuta do edital de licitação. Esse documento é visa assegurar a legalidade do processo, bem como prevenir o cometimento de pequenos erros na criação das cláusulas do Edital. Sua obriga conforme Art. 38, inc. VI, da Lei nº 8.666/93 c/c Decreto 840/2017 Art. 3º, X.

### **Vedação da participação de consórcios sem a devida motivação.**

Mediante procedimento de análise documental ficou evidenciado que em 55% (cinquenta e cinco por cento) dos processos analisados, sobretudo no que tange à Pregão, existiu nos editais publicados cláusula de vedação a participação de consórcios.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas, sobretudo a do TCU é pacífica no sentido de que a decisão acerca da participação de consórcios é discricionária, nos termos do art. 33 da Lei 8.666/1993. No entanto, os motivos que fundamentam essa opção do gestor devem estar demonstrados nos autos do procedimento licitatório, ou no edital, especialmente quando a vedação representar risco à competitividade do certame, o que deve ser observado mediante a análise do caso concreto (Acórdãos 566/2006, 1.028/2007, 1.636/2007 e 1.453/2009, todos do Plenário). Existe ainda o entendimento de que, se as circunstâncias concretas indicarem que o objeto apresenta vulto ou complexidade que tornem restrito o universo de possíveis licitantes, fica o Administrador obrigado a prever a participação de consórcios no certame com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa (Acórdãos 1.417/2008 e 2.304/2009, ambos do Plenário).

### **Exigência indevida de número mínimo, máximo ou fixo de atestados.**

Mediante procedimento de análise documental ficou evidenciado que em 30% (trinta por cento) dos processos analisados existe exigência indevida de número de atestados o que restringe a competitividade do certame.



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

A exigência sem a devida motivação técnica, indicando os fatores que levam a administração a exigir tal requisito, contraria o que diz o artigo Art. 30, II da lei 8.666, bem como os Acórdãos 244/2003, 584/2004-, 170/2007, 1.636/2007, 1.780/2009, todos do Plenário do TCU, além de ser grave indício de direcionamento do processo.

### **Exigência indevida de profissional no quadro permanente para comprovação da qualificação técnica (serviços).**

Mediante procedimento de análise documental ficou evidenciado que em 70% (setenta por cento) dos processos analisados existe a exigência indevida de comprovação de profissional no quadro permanente das concorrentes, como preceito para comprovação da qualificação técnica, o que é vedado pelas jurisprudências do Tribunal de Contas da União, conforme acórdãos 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, todos do Plenário do TCU.

### **Exigências indevidas de quantidade de serviços a executar para comprovar capacidade técnico-profissional (serviços).**

Mediante procedimento de análise documental ficou evidenciado que em 20% (vinte por cento) dos processos analisados existe exigência expressa de comprovação de execução de serviços como requisito de comprovação de capacidade técnica, o que restringe o caráter competitivo do certame, contrariando os acórdãos 2.081/2007, 608/2008, 1.312/2008, 2.585/2010, todos do Plenário do TCU.

### **Exigência indevida de visita técnica realizada somente pelos responsáveis técnicos da licitante (serviços).**

Mediante procedimento de análise documental ficou evidenciado que em 45% (quarenta e cinco por cento) dos processos analisados existiu exigência de atestado de visita ao local das obras, a ser realizada exclusivamente por responsável técnico pertencente ao quadro permanente das empresas licitantes, restringindo dessa maneira o procedimento licitatório contrariando os Acórdãos do TCE TCU 234/2015, 373/2015 e 1.599/2010-Plenário.



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

**Vedação indevida da participação de empresa em recuperação judicial. (Obs.: A certidão positiva não implica imediata inabilitação, podendo ser aceito, desde que a empresa tenha plano de recuperação judicial homologado).**

Em 20% dos processos analisados verificamos que foi vedada a participação de empresas em recuperação judicial indevidamente.

Tal ocorrência vem contra posicionamento da Advocacia Geral da União no Parecer nº 04/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, segundo o parecer cabe à Administração Pública diligenciar se a empresa em recuperação já teve seu plano de recuperação acolhido judicialmente, quando deverá demonstrar os demais requisitos para a habilitação econômico financeira para prosseguir no procedimento licitatório.

**Exigência indevida de retenção de pagamento em razão de ausência de regularidade da contratada.**

Em 10 % dos processos analisados foi verificada essa citação na fase interna da licitação, visando a retenção de pagamento em caso de irregularidade da contratada.

Verifica-se porém que de acordo com jurisprudência do TCU(Acórdão nº 964/2012 Plenário) não poderá ocorrer a retenção do pagamento se o serviço foi prestado de forma adequada, tal vedação de pagamento incorreria em enriquecimento sem causa da Administração Pública.

**O aviso da licitação foi publicado de forma inadequada, com publicidade insuficiente e reduzindo o prazo útil mínimo da modalidade.**

Em 20% dos processos que a CGE analisou verificamos que a publicidade do aviso da licitação não foi adequado.

Deve-se observar que o art. 21 da Lei 8.666/93 estabelece exigências quanto à publicidade de editais de licitação, na amostra citada não foi encontrada a obediência a todos esses parâmetros, desrespeitando dessa forma o princípios da Administração Pública, constantes do art. 37 da Constituição Federal. Com a publicação inadequada não foi obedecido o prazo mínimo que deveria haver entre a publicação do edital e a realização da fase externa da licitação.

**Nas concorrências e tomadas de preço, o órgão/entidade não publicação do aviso**



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

### **do edital em jornal diário de grande circulação.**

Em 15% dos processos analisados, verificamos que não foi dada a devida publicidade aos processos de contratação por meio das modalidades concorrência e tomada de preço.

Verifica-se dessa forma desrespeito ao art. 21 da Lei 8.666/93, ressalte-se que consta do Acórdão 1946/2009 SEGUNDA CÂMARA, por exemplo, que a falta de publicação do Aviso de Licitação no Diário Oficial e em jornal de grande circulação viola os princípios da publicidade, da moralidade, da competitividade, da isonomia e da impessoalidade.

### **Não publicação do edital.**

Em 10% dos processos analisados não constatamos cópia da publicação do edital resumido em jornal de grande circulação ou Diário Oficial do Estado.

Em desacordo ao art. 21 da Lei 8.666 que estabelece a necessidade de publicação do edital resumido com antecedência, tal aviso deve conter também a indicação do local onde os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação. Advirta-se que a falta de publicação do edital viola os princípios da publicidade, da moralidade, da competitividade, da isonomia e da impessoalidade.

#### **4.6.1.2 - Identificação da(s) Causa(s)**

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

Conforme artigo 5º, inciso II, da Portaria nº 38/2017/CGE-MT, a fim de cumprir a etapa de identificação das causas, analisando os aspectos de Estrutura de Pessoal, Gestão de Processos, Estrutura Organizacional, Sistemas Informatizados, Infraestrutura Física e Tecnológicas, por meio de aplicação de testes de observância, check-list, e entrevistas relacionados à este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

### **Servidores em número insuficiente.**

A descentralização das aquisições determinada pela SEGES, não previu a criação de cargos específicos em cada regimento interno dos órgãos.

Dessa maneira os processos que antes eram realizados por um órgão central de aquisições, passaram a ser de responsabilidade dos órgãos, sendo que estes não possuíam (e muitos os casos ainda não possuem), quadro de pessoal suficiente para absorver esta demanda. Assim tem-se que servidores não fazem uso de segregação de função, nem conseguem ter acuidade suficiente para instruir cada um dos processos de aquisições a que são demandados.

Nesse cenário, etapas fundamentais do processo de aquisições como a fase de Planejamento e Pesquisa de preços, não são realizadas ou quando são, são feitas de maneira muito superficial, pois são funções que são acumuladas pelos servidores existentes no setor.

Essa presença diminuta de pessoal, também resulta na adoção de modelos de editais que, por um lado tornam mais célere o processo, mas por outro lado, como não são revisados nem criticados, possuem erros que se propagam em vários processos do órgão.

Na SINFRA foi evidente o número de cláusulas restritivas e impeditivas detectadas, quando da análise processual, que facilmente poderiam ser mitigadas caso os processos passassem por uma análise jurídica mais criteriosa, bem como uma conferência de *check list* por parte do setor de aquisições.

Por fim, a exemplo do que ocorre em outras secretarias, o quantitativo de servidores efetivos no setor é menor se comparado aos demais (estagiários, exclusivamente comissionados e terceirizados) trazendo grande risco a continuidade e conformidade dos processos no órgão.

### **Servidores não efetivos (comissionados, contratados, estagiários) em quantidade desproporcional ao de efetivos.**

Conforme testes de observância aplicados no período de 16 a 18 de outubro e confirmado em entrevista realizada com a Superintendente de Aquisições em 18/10/2017, foi possível constatar que existem servidores com atuação fora da sua





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

atribuição, em especial em relação aos terceirizados da FAESPE. Estes servidores atuam em funções distintas das expressas no contrato realizado com o Estado, o que pode implicar inclusive, em consequências trabalhistas a serem oneradas desnecessariamente para o órgão, por caracterizar desvio de função.

Ademais essa conduta gera desmotivação e desagregação da equipe, que passa a contar com servidores com vínculo precário (que pode ser desfeito a qualquer tempo) onde não podem investir em treinamento e segregação das funções que realizam.

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

Verificamos, nos problemas mencionados que houve falta de elaboração de pareceres em 55% dos casos analisados, uma falha grave na instrução processual, haja vista que os pareceres deverão se reportar à integralidade da minuta do edital e do contrato evitando cláusulas que restrinjam a competitividade da licitação e que estejam em desconformidade com a legislação.

Com efeito foi observado que vários editais foram publicados contendo problemas que restringiam ou até mesmo levaram a um certo grau de direcionamento do processo licitatório. As principais evidências encontradas foram: exigência de um número mínimo de atestados, vedação a participação de consórcios sem motivação, ausência de projeto básico em alguns processos, ausência de cronogramas físicos, ausência de licença ambiental, entre outros.

Cada um destes itens, poderiam ser mitigados, caso o setor possuísse um check-lists a ser observado em cada um dos processos que inclusive pode envolver o setor jurídico do órgão, para que também este setor adentre nessa abordagem afim de mitigar a ocorrência de erros futuros.

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

Conforme verificado *in loco* e por meio de entrevista com servidores do setor no dia 18 outubro de 2017, foi possível verificar que o órgão não realizou a publicação de normativa que institua uma padronização no fluxo das aquisições da Secretaria.

Ademais, não existem normas ou manuais que prevejam os fluxos e a metodologia de desenvolvimento das demais atribuições da Coordenadoria de Aquisições, conforme se



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

pode observar junto ao Regimento Interno do Órgão.

A definição dos papéis ajuda na divisão e mapeamento das responsabilidades, além de permitir que a alta administração tenha ciência da carência ou não de pessoal em determinada atividade.

Além de tornar evidente à alta administração a necessidade de preenchimento de novas vagas dentro do setor, em virtude da acumulação de atividades junto aos servidores atualmente existente.

De acordo com a Superintendente são utilizadas minutas padrões na área de aquisições e licitações para a elaboração de seus processos de contratação, como verificamos nos editais vários itens que caracterizam restrição de competitividade, verificou-se que esses modelos se encontram desatualizados.

### **Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.**

Diante dos problemas acima narrados em nossa análise da fase interna de processos de licitação da Secretaria de Estado de Infraestrutura, fica evidente uma deficiência no monitoramento dos processos, chamando a atenção a ocorrência de ausência de designação da comissão de licitação nos autos do processos em 70 % dos processos analisados, os autos da fase interna não instruídos com os respectivos pareceres jurídicos em 55% dos casos, ausência de aprovação do Projeto Básico pela autoridade competente em 35% dos casos e ausência de ampla pesquisa de mercado também em 35% dos processos analisados.

### **Ausência de integração entre os sistemas.**

Conforme verificado in loco e por meio de entrevista com servidores do setor no dia 18 outubro de 2017, foi possível verificar que o órgão não possui um sistema de aquisições, fato este que faz com que ele adote o Sistema de Protocolo do Estado, para controlar todo o fluxo de aquisições.

No entanto este sistema apresenta limitações quanto ao controle do fluxo processual, o que faz com que em muitos setores, dentro da própria Secretaria, o sistema não seja alimentado, não refletindo o real trâmite de todos os setores onde o processo passou, nem o tempo de duração em cada um deles.

Ademais, o órgão alimenta atualmente os Sistemas SIAG , SIAG-c (do próprio Estado) e Geobras e APLIC (do Tribunal de Contas do Estado).



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Nesse particular foi observado que a ausência de integração entre os sistemas faz com que exista muito retrabalho, onde os servidores precisam realizar o mesmo procedimento de cadastro, mais de uma vez.

Como o quadro de pessoal já é diminuto no setor de Aquisições, existe o acúmulo de mais esta atividade entre os servidores, além do risco de se inserir informações discrepantes entre os sistemas.

### 4.6.1.3 - Recomendações

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Elevar o número de servidores efetivos para atuar no setor;
- Avaliar a possibilidade de existir uma assessoria jurídica que atue com mais prioridade aos processos demandados pela Superintendência de Aquisições, ou, se possível, a inclusão de um profissional da área jurídica para trabalhar in loco na aludida superintendência;
- Elaborar manuais de rotinas/procedimentos e checklists, claramente definidos em relação às atribuições e processos da Coordenadoria de Aquisições, permitindo a realização da fase externa da licitação somente após o preenchimento de todos os itens do checklist, tais como a realização de ampla pesquisa de mercado, a elaboração de parecer jurídico da minuta do edital seus anexos e minuta do contrato e inclusão da designação da comissão de licitação no processo, verificação das cláusulas impeditivas de participação no certame licitatório, entre outras;
- Planejar e investir em capacitação para a equipe da Coordenadoria de Aquisições;
- Estabelecer um novo fluxo de processos, para que seja exigido o parecer jurídico nas aquisições da Sinfra, contemplando todos os itens do edital, aspectos técnicos e jurídicos, evitando pareceres rasos que permitam a futura e indesejada impugnação de



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

itens do edital e a presença de cláusulas restritivas, melhorar no fluxo de processos a comunicação entre o setor de aquisições e unidade jurídica da Secretaria, para a correta elaboração do documento.

### 4.6.2 - Ponto de Controle - Fase externa - Licitação

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

A fase de credenciamento e/ou habilitação transcorreu em conformidade com as leis n.º 8666/93 e/ou 10520/02?

Os procedimentos da fase externa estão aderentes as normas previstas nas Leis n.º 8666/93 e 10520/02 e Decreto n.º 840/17?

#### 4.6.2.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

#### Escopo

De um universo de 70 processos de licitações ordinárias que ocorreram ou estiveram vigentes no ano de 2016, foram extraídos 20 processos obedecendo o seguinte quesito:

- a) Licitações envolvendo as empresas que constam na Colaboração Premiada, do ex-governador Silval Barbosa.
- b) Modalidade e Materialidade, ou seja, para cada Modalidade foram selecionadas as licitações de maior vulto.

Assim, foram analisados 20 (vinte) processos relativos ao ponto de controle LICITAÇÕES fase externa - através do método amostral demonstrado com erro tolerável para a amostra de 2 (dois). Entende-se por erro tolerável o erro máximo na população que o auditor está disposto a aceitar e, ainda assim, concluir que o resultado da amostra não pode ser extrapolado para todo o universo de processos deste ponto de controle.

#### Habilitação ou inabilitação indevida de licitantes.



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Em 10% (dez por cento) dos processos analisados constatamos que houve habilitação indevida de licitantes, descumprindo regras dos artigos 27º a 31º da Lei nº8.666/93.

Marcamos este achado pois não constam nos autos os recursos e contraposições apresentadas, bem como sua análise pelo pregoeiro, constando apenas o resultado da licitação consagrando a empresa depois do recurso. Além disso, em nossa amostra empresa que se declarou ME não apresentou faturamento na documentação de habilitação para comprovar e documentação dos sócios da empresa estavam totalmente inelegível. Art. 27 a 31 da Lei n. 8666/93.

### **Ausência de designação da Comissão de Licitação.**

Em 80% (oitenta por cento) dos processos analisados não encontramos nos autos o ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite conforme preconiza o artigo 38, III da Lei nº 8.666/93 e conforme destaca o Manual de Técnico do Sistema de Aquisições do Estado de Mato Grosso.

### **Falta de assinatura da autoridade no edital e seus anexos.**

Detectamos que os Editais e seus anexos não são corretamente assinados em 55% (cinquenta e cinco por cento) dos processos analisados, pois não foram considerados assinados aqueles em que apenas a última folha estava assinada, sendo necessárias as assinaturas da autoridade que o expedir em todas as folhas.

Este achado fere o artigo 40 § 1º da Lei nº8.666/93 que diz que o original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

O risco para a administração deste achado é possíveis erros, fraudes, incorreções das cláusulas do edital, desrespeitando o devido processo legal e causando insegurança jurídica e falta de legalidade processual, pois não há controle sobre possível erro e fraude nas demais folhas do edital que podem facilmente serem trocadas e alteradas, mudando inclusive cláusulas contratuais pactuadas anteriormente.

### **Falta de publicidade dos editais e suas suspensões/prorrogações.**

Conforme método amostral, detectamos em 25% (vinte e cinco por cento) a falta de publicidade dos editais e suas suspensões/prorrogações.



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Este achado fere o artigo 21 da Lei nº8.666/93 que diz que os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência e devem constar nos autos; e em pregões fere o artigo 4º, inciso IV da Lei nº10.520/02, que ressalta que cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas.

### **4.6.2.2 - Identificação da(s) Causa(s)**

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

#### **Servidores não efetivos (comissionados, contratados, estagiários) em quantidade desproporcional ao de efetivos.**

Detectamos em entrevista realizada na SINFRA em 18/10/2017 que a Superintendência de Aquisições e Licitações possui um quadro de servidores não efetivos em desproporcionalidade ao número de servidores efetivos.

Fora relatado que o quadro atual da Superintendência conta com 13 pessoas, sendo 01 comissionado, 04 terceirizados, 04 estagiários e 04 servidores efetivos, onde 01 servidor efetivo está de licença médica e não fora colocado outro em seu lugar. Ou seja, do total de pessoas da Superintendência temos apenas 30% (trinta por cento) de servidores efetivos no quadro de pessoal, e atuantes devido à licença de um deles, a proporção diminui para 25% (vinte e cinco por cento) do quadro de servidores efetivos.

Este achado cria riscos e vulnerabilidades relevantes para a Administração Pública, tais como comissionamento por critérios políticos, pressões e alta rotatividade do quadro funcional, enfraquecendo sobremaneira a produção de conhecimento e o estabelecimento de rotinas de trabalho no setor, além de onerar chefias e servidores com constantes necessidades de treinamentos de novos ingressantes, ao mesmo tempo em que acarreta prejuízos à continuidade dos trabalhos em andamento. Trata-se, ademais, de potencial afronta ao disposto no artigo 37, incisos II e V da Constituição Federal.

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





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Mediante entrevista realizada em 18/10/2017 com a Superintendente de Aquisições e Licitações da SINFRA, constatou-se a inexistência de manuais técnicos que detalhem os procedimentos de trabalho do setor. Fora relatado que o órgão tem apenas uma Comunicação Interna Conjunta nº10/2017 que normatiza os tramites dos processos de Dispensa de Licitação.

Esta causa foi confirmada por meio da análise amostral dos processos, e possui conexão direta e evidente com os problemas elencados neste ponto de controle pois a definição clara e atualizada das atribuições de cada unidade no Regimento Interno do órgão é prática indispensável para conferir transparência, legalidade e eficiência no desenvolvimento de suas atividades ordinárias, bem como previne a ocorrência inúmeras formas de arbitrariedades.

Os riscos deste achado são: a) Obstáculos à alocação dos servidores em suas corretas atividades regimentais; b) Ocorrências potenciais de arbitrariedades, desempenho de atividades incompatíveis e conflitos de competência; c) Dificuldades à Gestão e Controle, bem como à responsabilização dos agentes envolvidos em possíveis irregularidades.

### 4.6.2.3 - Recomendações

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Elevar o número de servidores efetivos para atuar no setor de licitações ordinárias mediante remanejamento de servidores efetivos de outros setores da SINFRA, com a qualificação técnica necessária, para os setores que desempenham atividades relacionadas à licitação, elevando a proporção de servidores efetivos nessas Gerências/Superintendências, e que a eventual provocação de demanda por concursos públicos junto aos órgãos competentes leve em consideração a necessidade de alocação permanente de pessoal efetivo em tais setores;

- Promover a elaboração de manuais setoriais para os setores relacionados às atividades de licitações, bem como manuais com procedimentos e orientações com a indicação das rotinas de trabalho, a legislação pertinente, o registro nos Sistemas



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

correspondentes e os canais para soluções de dúvidas. O manual, adaptado às peculiaridades da Secretaria e orientado pela legislação aplicável, poderá ter por base o Manual Técnico de Normas e Procedimentos de Aquisições (2009), naquilo que permanece em vigor, o Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudências do TCU, naquilo que for pertinente, e a Orientação Técnica CGE nº 12/2017;

- Provocar o MTI, SEGES e os gestores da secretaria acerca das dificuldades de integração de dados entre os sistemas e dificuldades de operacionalizá-los no ponto de controle analisado.

### 4.6.3 - Ponto de Controle - Dispensas e Inexigibilidades

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

O processo administrativo de dispensa/inexigibilidade está formalizado de acordo com as normas legais?

O processo de inexigibilidades está fundamentado no art. 25 da Lei n.º 8666/93?

Os procedimentos da dispensa/inexigibilidade foram adequados conforme as normas legais pertinentes?

O termo de referência/projeto básico atende as normas e procedimentos legais?

#### 4.6.3.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

Foram analisados 3 (três) processos dos 3 requisitados pela CGE à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística, relativos ao ponto de controle CONTRATOS E LICITAÇÕES DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, sendo 2 (dois) deles referente a dispensa e 1(um) inexigibilidade de licitação, cujo procedimento de foram realizados no de 2016, obedecendo os seguintes quesitos:

a) A criticidade do objeto;



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

b) Materialidade, ou seja, foram selecionadas as adesões de maior vulto.

Através do método amostral demonstrado anteriormente, sem erro tolerável para a amostra. Entende-se por erro tolerável o erro máximo na população que o auditor está disposto a aceitar e, ainda assim, concluir que o resultado da amostra pode ser extrapolado para todo o universo de processos deste ponto de controle.

### **O processo de aquisição não está registrado no SIAG.**

Em 100% (cem por cento) da amostra dos processos inexistente o cadastro dos mesmos no sistema de aquisições governamentais SIAG. A ausência do registro no SIAG impede que o órgão faça uso desta ferramenta de controle do seu acervo de contratos, dificultando a gestão do órgão em relação à tomada de decisões sobre priorização de ações ou eventuais contingenciamentos de despesas. Tal fato está em desacordo com o manual técnico de aquisições do Estado.

### **Ausência de ratificação da dispensa e/ou inexigibilidade da autoridade competente e sua publicação no prazo legal.**

Em um dos processos verificados não foi detectada nos autos a ratificação da inexigibilidade de licitação no qual conste a razão pela a escolha do fornecedor ou executante fundamentada pela Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/93.

Em consequência da não realização da ratificação da inexigibilidade de licitação não ocorreu a devida publicação no Diário Oficial do Estado do ato de inexigibilidade para fins de eficácia. Desobediência ao art. 26 da Lei nº 8.666/93.

### **Ausência de caracterização da situação emergencial ou calamitosa justifica a dispensa ou inexigibilidade.**

Em um dos processos analisados foi detectado a descaracterização da situação emergencial ou calamitosa que justificasse o ato de dispensa de licitação, conforme previsão legal constante no art. 25 da Lei nº 8.666/93.

#### **4.6.3.2 - Identificação da(s) Causa(s)**

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

### **Capacitação formal insuficiente/deficitária.**

Por meio de testes de observância e mediante aplicação de procedimentos de exame documental, identificou-se que não existem programas de capacitação específica para o Setor de aquisição da Secretaria (Superintendência de Aquisição e Licitações), mormente no que tange às normas e boas práticas de procedimento de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

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 ocasionar no desempenho das atividades 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.

Assim, a presente causa, associada a causa de ausência de servidores efetivos, cria-se um cenário de alto risco para o bom desenvolvimento das atividades ordinárias e regimentais dos Setores.

### **Servidores não efetivos (comissionados, contratados, estagiários) em quantidade desproporcional ao de efetivos.**

Detectou-se a existência de servidores contratados (terceirizados e comissionados) em excesso na Superintendência de Aquisição e Licitações: 70% do pessoal, ou seja, 09 (nove) agentes não efetivos. Desse número, 1 é exclusivamente comissionado, 4 são terceirizados (convênio com a FAESP) e 04 são estagiários.

Tal cenário cria riscos e vulnerabilidades relevantes, tais como comissionamento por critérios políticos, pressões e alta rotatividade do quadro funcional, enfraquecendo sobremaneira a produção de conhecimento e o estabelecimento de rotinas de trabalho no setor, além de onerar chefias e servidores com constantes necessidades de treinamentos de novos ingressantes, ao mesmo tempo em que acarreta prejuízos à continuidade dos trabalhos em andamento. Trata-se, ademais, de potencial afronta ao disposto no artigo 37, incisos II e V da Constituição Federal.

### **Ausência de integração entre os sistemas.**

Constamos, mediante análise dos processos de contratação por meio de dispensa ou



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

inexigibilidade de licitação que não estavam cadastrados no Sistema de Aquisições Governamentais (SIAG), bem como não há sistemas integrados no Estado que permitam cruzar informações de procedimentos de contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação e pagamentos, o que dificulta a localização de dados e avaliação dos controles.

Os Sistemas de Informação são o cerne da Administração moderna, e sua inoperância, falha ou inconsistência possibilita a geração de prejuízos ao erário, visto que os sistemas são repositórios de dados sobre os processos, bem como ferramenta de suporte na execução cotidiana das atividades. Sistemas adequadamente desenhados, bem como dados íntegros e confiáveis são requisitos para a execução eficiente e previsível das atividades operacionais dos órgãos.

### **Ausência ou insuficiência de investimentos em Tecnologia de Informação.**

Ocorre que, de um modo geral, a tecnologia da informação, em que pese tenha recebido recente investimento relacionado aos equipamentos (hardware), tem sido um assunto pouco considerado no que tange à utilização de sistemas (software). Trata-se, no entanto, de elemento vital para o aprimoramento das práticas administrativas do órgão, demandando, quando não o caso de investimento direto de recursos financeiros, o investimento dos recursos humanos e administrativos que se façam necessários para o aprimoramento ou desenvolvimento de sistemas corporativos integrados e eficientes voltados para a aquisição.

A ausência de sistema corporativo confiável e eficiente tem por consequências o dispêndio de esforço significativo para localização de dados para avaliação dos controles; necessidade de controles paralelos precários dos dados; descontinuidade e inconsistência de dados; sistemas com funcionalidades insuficientes para automatizar as tarefas cotidianas; possibilidade de perda de informações estratégicas do órgão; e a impossibilidade de gestão de dados para viabilizar soluções diversas.

### **4.6.3.3 - Recomendações**

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Planejar e investir em capacitação específica voltada para as equipes ligadas à



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

aquisição por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação, preferencialmente mediante a busca de soluções não dispendiosas para a Administração Pública, buscando a implementação de programa de capacitação permanente com a utilização de órgãos parceiros, como a Controladoria Geral de Estado, Tribunal de Contas do Estado e outros que a secretaria considerar pertinente;

- Remanejar servidores efetivos de outros setores da SINFRÁ, com a qualificação técnica necessária, para os setores que desempenham atividades relacionadas à aquisição, elevando a proporção de servidores efetivos na Superintendência de Aquisições e Licitações, e que a eventual provocação de demanda por concursos públicos junto aos órgãos competentes leve em consideração a necessidade de alocação permanente de pessoal efetivo em tais setores;

- Provocar o MTI, SEGES e os gestores da Secretaria acerca das dificuldades de integração de dados entre os sistemas e dificuldades de operacionalizá-los para as atividades relacionados aos processos gestão e fiscalização contratual;

- Enfatizar, junto aos respectivos servidores, boas práticas de gestão e uso dos sistemas de informação governamentais.

#### **4.6.4 - Ponto de Controle - Adesão a Ata de Registro de Preços**

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

O processo administrativo de Adesão carona está em conformidade com as normas legais?

O termo de referência/projeto básico atende as normas e procedimentos legais?

##### **4.6.4.1 - Análise do Problema**

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

### **Escopo**

De um universo de 29 processos de adesões às atas de registros de preços que





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

ocorreram ou estiveram vigentes no ano de 2016, foram extraídos 24 processos obedecendo o seguinte quesito:

- a) A criticidade do objeto.
- b) Materialidade, ou seja, foram selecionadas as adesões de maior vulto.

Assim, foram analisados 24 (vinte e quatro) processos relativos ao ponto de controle Adesão à Ata de Registro de Preços - através do método amostral demonstrado com erro tolerável para a amostra de 2 (dois). Entende-se por erro tolerável o erro máximo na população que o auditor está disposto a aceitar e, ainda assim, concluir que o resultado da amostra pode ser extrapolado para todo o universo de processos deste ponto de controle.

### **Ausência de projeto básico ou de aprovação do projeto básico pela autoridade competente (obras e serviços).**

Verificamos que em 25% (vinte e cinco por cento) dos processos os Termos de Referências não foram aprovados pelo ordenador de despesa em desacordo com o art. 9º, inciso II, do Decreto Federal nº 5.450/2005 c/c art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93. Tal impropriedade fragiliza o instrumento, uma vez que a assinatura da autoridade competente confere legitimidade.

### **O processo de aquisição não está registrado no SIAG.**

Mediante procedimento de exame documental identificou-se em 100% (cem por cento) da amostra relativa à contratação por adesão a atas de registro de preços não foram registradas no Sistema de Aquisições Governamentais (SIAG). Tal omissão infringe o disposto no artigo 8º, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.527/2011 e no Manual Técnico de Normas e Procedimentos do Sistema de Aquisição, bem como, ofende o princípio da transparência e prejudica sobremaneira o conhecimento, especialmente por parte dos órgãos de controle, do que se está sendo contratado pela Secretaria, ocasionando, por exemplo, falta de informações sobre contratos vigentes e vencidos, valores, aditivos e quem são os fiscais designados.

### **Ausência de pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da contratação (compras).**

Ficou evidenciado que em 38% (trinta e oito por cento) dos processos analisados a insuficiência de pesquisa de cotações que embasem a contratação mediante a adesão da Ata de registro de preços. Este fato faz com que o órgão não tenha a certeza sobre a



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

vantajosidade sobre a ATA aderida. Para a adesão carona é essencial que seja demonstrada a vantajosidade em relação a outras atas, contratos vigentes e ampla pesquisa de preços junto ao mercado, conforme a disposição contida no art. 15, inciso V, § 1º da Lei nº 8.666/93.

### **Ausência de consulta e/ou autorização do Gerenciador da ARP.**

Detectamos em 50% (cinquenta por cento) dos processos da amostragem que inexistem comprovações de consulta e autorização do órgão gerenciador da ARP. Conforme expresso na legislação vigente (art. 22, §§ 1º e 2º, do Decreto Federal nº 7.892/2013), além do aceite da empresa é necessária prévia autorização do órgão gerenciador da ARP (combinado com autorização do órgão central Secretaria de Gestão).

### **Ausência de declaração de que a adesão não ultrapassaria o limite para cada ata**

Constatamos em 80% (oitenta por cento) dos processos que o documento de autorização do órgão gerenciador não consta a declaração de que a adesão não ultrapassará limite permitido para a respectiva ata, nos termos do art. 22, §§ 3º e 4º, do Decreto Federal nº 7.892/2013 e o entendimento exarado no Acórdão TCU nº 1.487/2007-Plenário. A Corte de Contas, com razão, firmou o entendimento de que deve ser vedada a adesão ilimitada a atas por parte de outros órgãos, pois a Administração perde na economia de escala, na medida em que, se a licitação fosse destinada inicialmente à contratação de serviços em montante bem superior ao demandado pelo órgão inicial, certamente os licitantes teriam condições de oferecer maiores vantagens de preço em suas propostas. Por essa razão, na formalização da adesão à ata de registro de preços deve haver a definição dos quantitativos mínimos e máximos das compras ou serviços a serem adquiridos, de modo a garantir estabilidade ao processo.

### **Ausência de aceite do fornecedor da ARP.**

Constatou-se que, com base em 42% (quarenta e dois por cento) da amostra, que não ocorrem consultas prévias às empresas detentoras da respectiva ARP a ser utilizada. Observe-se que os preços e condições estipulados na ARP são uma imposição, sobretudo, à empresa licitante, com a qual esta consentiu (cf. Acórdão TCU nº 3.273/2010 - 2ª Câmara). Nessa esteira, em que pese possa existir vantajosidade para determinado órgão carona em receber o bem ou serviço em forma ou local divergente daquele registrado na ata, nem sempre essa vantagem existirá para o particular. Existe, portanto, permissivo para que a empresa detentora da ARP decline do interesse em



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

atender ao órgão nessas situações, o que impõe a necessidade de sua consulta prévia antes do desenvolvimento de todo o fluxo processual, conforme preceituam o art. 22, § 2º, do Decreto Federal nº 7.892/2013 e o Manual Técnico de Normas e Procedimentos do Sistema de Aquisições Governamentais (2009).

### **Ausência editalícia de que o total de utilização de cada item não excederia ao quádruplo do quantitativo registrado**

Observamos que em 75% da amostra selecionada, às adesões derivaram de procedimentos cujo edital não previu que o total de utilização de cada item não poderia exceder ao quádruplo do quantitativo inicialmente registrado, em inobservância ao art. 22, § 4º, do Decreto Federal nº 7.892/2013. A ausência de limites na adesão das atas pelos órgãos não participantes gera uma perda da economia de escala, já que, quanto maior a estimativa de quantitativos no registro de preços, maior a possibilidade de obtenção de vantagens no preço ofertado pelos fornecedores.

O procedimento de adesão de órgão não participante não pode levar à equivocada conclusão de que o planejamento é desimportante nas licitações e que os órgãos podem assumir comportamentos oportunistas de esperar as melhores condições para serem caronas em outras licitações. A adesão a atas pelos órgãos não participantes é uma inovação que pode contribuir para eficiência nas contratações públicas, mas não produzir o efeito contrário de afastar o dever de planejamento a que todo gestor público está sujeito.

### **Ausência de documentação que comprove a regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista da contratada.**

Em 25% (vinte e cinco por cento) dos processos inexistem comprovações de regularidade fiscal e trabalhista da empresa detentora da ARP, fato que contraria o que está previsto nos arts. 29 e 32 da Lei nº 8666/93. A documentação de regularização da empresa é requisito essencial para adesão à ARP e celebração do contrato.

### **Ausência de demonstração da vantajosidade da adesão pretendida.**

Em 21% (vinte e um por cento) dos processos de adesão carona analisados, a autoridade competente não justificou a necessidade da contratação e sua vantagem. É dever da entidade que pretende aderir à ARP apurar a vantajosidade e/ou compatibilidade entre suas necessidades e as condições de contratações contempladas em observância ao art. 3º, inciso I, da Lei nº 10.520/2002 e art. 22, caput, do Decreto Federal nº 7.892/2013.



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Por fim, a jurisprudência do TCU é firme em dizer que é permitida a utilização da ata desde que devidamente justificada a vantagem, por meio dos Acórdãos 1.233/2012 e 3.137/2014, ambos do Plenário.

### 4.6.4.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

#### **Servidores em número insuficiente.**

Por meio de entrevista e verificação *in loco*, detectamos um número reduzido, ou seja, 12 (doze) entre servidores/colaboradores efetivos, comissionados, terceirizados e estagiários lotados na Superintendência de Aquisições e Licitações da SINFRA. Tal situação pode ocasionar que alguns executem mais de uma função, visto que não há segregação de funções. Ademais, possibilita a ocorrência de riscos relacionados a: desvio de função, confusão, incompatibilidade ou sobreposição das atribuições; desempenho insatisfatório de procedimentos específicos da Autarquia, com a consequente falta de padronização nos procedimentos; ausência de segregação de funções.

#### **Capacitação formal insuficiente/deficitária.**

Identificamos por meio da entrevista que não existem programas de capacitação para os servidores. Foi informado que as capacitações são realizadas, em sua maioria, através das capacitações realizadas pela Escola de Governo e que tem quantidade de vagas limitadas para cada um dos órgãos. Dessa forma, incorre o risco para a Administração: falha de procedimentos; erros de leves a graves, ocasionados por desconhecimento da legislação em vigor e da forma adequada de aplicação nos casos práticos face às frequentes atualizações da legislação aplicável e jurisprudência correlata; contratações desvantajosas para a Administração (exemplo geral - e.g., objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados), com consequente desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.

#### **Servidores não efetivos (comissionados, contratados, estagiários) em quantidade desproporcional ao de efetivos.**



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

A partir de entrevista realizada e por meio de teste de observância realizado foi possível observar a existência de servidores (comissionados, terceirizados e estagiários) em excesso na Superintendência de Aquisições e Licitações da SINFRA. Estão lotados no setor um total de 12 (doze) servidores, onde 03 (três) são efetivos, correspondendo a 25% (vinte e cinco por cento) do quadro. Ademais, 67% (sessenta e sete por cento) são terceirizados ou estagiários. A ausência de efetivos também está atrelada a não realização de remanejamento de servidores de outros setores para suprir a carência do setor. Tal ocorrência poderá acarretar a interferência no correto e eficiente andamento dos processos do setor devido falta de maturidade funcional, procedimental e estrutural, além de comissionamentos por critérios não técnicos, pressões, inexperiência, falta de treinamento e aperfeiçoamento em tempo hábil para desempenhar as funções.

### **Rotatividade excessiva (turn over) de servidores no setor.**

A partir de realização de entrevista com servidores do setor e Testes de observância realizados, no âmbito da SINFRA, constatou-se rotatividade constante devido à precariedade de vínculo dos contratados e/ou estagiários alocados na Superintendência de Aquisições e Licitações. Tal constatação acarreta a perda de memória funcional, baixo nível de senioridade e constantes necessidades de capacitação dos novos integrantes do setor.

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

Por meio de entrevista realizada com servidores do órgão, constatou-se a inexistência de manuais técnicos que detalhem os fluxos dos processos no setor. Tal causa foi confirmada por meio da análise amostral dos processos, e possui conexão direta e evidente com os problemas relatados anteriormente.

Observa-se que os fluxos de execução de atividades, nas contratações por adesões a atas de registros de preços, não possuem um padrão satisfatório, de maneira que as etapas, muito frequentemente, são invertidas ou deixam de ser observadas pelo corpo técnico, de modo que os pareceres jurídicos emitidos acabam apontando problemas que implicam em devoluções processuais, o que resulta em prejuízo de recursos (de tempo, de pessoas) e delongas processuais desnecessárias, já que tais problemas poderiam ser facilmente resolvidos mediante a observância de um fluxo processual padrão devidamente atualizado e conforme à legislação.

Dessa forma, denota-se uma desordem no fluxo processual nos processos relativos a



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

contratações por adesão a ata de registro de preços que prejudica a compreensão de seu conteúdo e que pode implicar em retrabalhos e delongas ocasionadas por devoluções de processos para saneamento.

### **Ausência de integração entre os sistemas.**

Constamos, mediante análise dos processos de aquisições por ata de registro de preços, que os procedimentos de adesão "carona" não estavam cadastrados no Sistema de Aquisições Governamentais (SIAG), bem como não há sistemas integrados no Estado que permitam cruzar informações de licitações, contratos, gerenciamento de estoque e pagamentos, o que dificulta a localização de dados e avaliação dos controles.

Constatamos, ainda, a falta de integração entre os sistemas e ficou evidenciado que há muito retrabalho devido às várias obrigações acessórias, tendo em vista a necessidade de alimentar vários sistemas com as mesmas informações.

Este é um achado de alta criticidade, pois os Sistemas de Informação são o cerne da Administração moderna, e sua falta de integração, falha ou inconsistência possibilita a geração de prejuízos ao erário, visto que os sistemas são o repositório de dados sobre os processos, bem como ferramenta de suporte na execução cotidiana das atividades. Sistemas adequadamente desenhados bem como dados íntegros e confiáveis são requisitos para a execução eficiente e previsível das atividades operacionais dos órgãos.

### **4.6.4.3 - Recomendações**

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública. Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Elevar o número de servidores efetivos para atuar na Superintendência de Aquisições e Licitações, após estudos e análises prévias;
- Elaborar manuais de rotinas/procedimentos, claramente definidos em relação a ata de registro de preços;
- Implementar programa de capacitação permanente, com a utilização de órgãos parceiros como a Controladoria Geral de Estado, Tribunal de Contas do Estado, Secretaria de Estado de Gestão e outros que a secretaria considerar pertinente, e





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

abordar os seguintes assuntos: Termo de referência; Check-list de conformidade e SIAG C: operacionalização do sistema, procedimentos e requisitos;

- Provocar o MTI e SEGES acerca das dificuldades de integração de dados entre os sistemas e dificuldades de operacionalizá-los para as atividades relacionados aos processos de contratações mediante adesão a atas de registro de preços; e

- Enfatizar, junto aos respectivos servidores, boas práticas de gestão e uso dos sistemas de informação governamentais, particularmente o SIAG.

### **4.6.5 - Ponto de Controle - Gestão e Fiscalização de contratos**

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

A alteração contratual obedeceu as regras da lei n.º 8666/93?

A fiscalização do contrato atende as normas previstas na legislação e jurisprudências dos tribunais de contas?

Os contratos firmados estão devidamente formalizados de acordo com a Lei n.º 8666/93?

A garantia contratual obedeceu as regras previstas na Lei n.º 8666/93?

#### **4.6.5.1 - Análise do Problema**

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

Foram analisados 20 (vinte) processos, requisitados pela CGE, relativamente aos Contratos da Secretaria que tiveram vigência compreendendo o exercício de 2016, com restrição de escopo para 2 (dois) processos. A análise foi realizada mediante método amostral, sendo a amostra selecionada dentro de um universo (população) de 71 Contratos, segundo os critérios de materialidade, risco e relevância.

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



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Em 20% da amostra analisada, constatou-se ausência da publicação da Portaria de fiscalização do contrato, seja pela própria 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 melhor 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.

### **O fiscal de contrato não anota, em registro próprio, as ocorrências relacionadas com a execução do contrato.**

Em 100% da amostra analisada, relativamente à aquisição de bens e contratação de serviços, identificou-se a ausência de anotação em registro próprio, pelos fiscais de contratos, das ocorrências relacionadas à execução contratual.

Trata-se de procedimento obrigatório, na forma do artigo 67, § 1º, da Lei Nacional nº 8.666/1993, que visa dar transparência e eficácia à atuação do servidor responsável pela fiscalização contratual.

A anotação de todas as ocorrências, em registro próprio e de forma detalhada, tem a finalidade não apenas de apontar eventuais falhas ou defeitos detectados, como também de garantir a qualidade dos bens ou serviços pela Administração Pública; produzir histórico analítico quanto à conformidade dos objetos recebidos com as exigências avençadas. Isso que permite, quando for o caso, a devida aplicação de penalidades, o pedido de prorrogação ou a fundamentação para possível rescisão contratual, ao mesmo tempo em que permite subsidiar e aprimorar posteriores processos de contratação. Trata-se, em suma, de subsídio indispensável aos mais importantes atos relacionados à gestão e fiscalização contratual.

Assim, as anotações dos fiscais de contratos não devem se restringir ao apontamento de falhas ou defeitos, mas deve consistir no controle de todas as ocorrências contratuais relevantes, tais como registro do local, data e quantidade dos objetos recebidos, bem como a realização de verificação da qualidade e conformidade, no caso de recebimento



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

de bens ou serviços de execução instantânea, ou o controle detalhado dos gastos por cada linha telefônica ativa, no caso de serviços continuados de telecomunicações, etc., conforme se extrai, por exemplo, do Acórdão TCU nº 767/2009-Plenário e Orientação Técnica CGE nº 12/2017.

### **Fornecimento dos bens ou prestação dos serviços sem prévia emissão de ordem de fornecimento ou ordem de início de serviços**

Em 56% da amostra pertinente, constatou-se ausência de emissão de ordem de fornecimento de bens ou ordem de início dos serviços, com inobservância do que preceitua o Manual Técnico de Normas e Procedimentos de Aquisições (2009).

Tal documento visa garantir que a execução dos serviços ou fornecimento de bens se dará rigorosamente dentro da vigência do instrumento contratual, em consonância com a disponibilidade financeira e orçamentária do órgão e de acordo com as especificações do objeto contratado, de modo que sua omissão pode colocar em cheque tais exigências de regularidade.

### **Ausência de ateste da nota fiscal pelo fiscal do contrato ou não houve adequada formalização do recebimento definitivo do objeto**

Em 25% da amostra pertinente, constatou-se ausência de ateste das notas fiscais pelos respectivos fiscais dos contratos.

Fiscal do contrato é o servidor responsável por acompanhar a aquisição de bens ou execução dos serviços contratados, tendo por sua precípua atribuição emitir o ateste das notas fiscais/faturas referentes aos serviços fiscalizados ou bens adquiridos, conforme artigos 67 e 73 da Lei Federal nº 8.666/1993 e Manual Técnico de Normas e Procedimentos de Aquisições (2009). Na ausência do fiscal titular, as notas fiscais serão atestadas pelo seu substituto legal, devendo tais informações (relativas à ausência do titular e nomeação formal do substituto) constar devidamente dos autos processuais, quando for o caso.

A realização do ateste por outro servidor pode comprometer a qualidade do recebimento, já que o fiscal do contrato é quem faz o acompanhamento de todas as ocorrências da execução contratual. Ademais, a realização do referido ato por agente não formalmente designado compromete a legalidade do próprio ato de recebimento, podendo ainda implicar em possíveis prejuízos à Administração.

Importante ainda salientar que, salvo nos casos em que a norma autoriza a emissão de



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

simples recibo (art. 73, § 1º e art. 74, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993), a Administração deve sempre emitir termo circunstanciado que comprove detalhadamente a adequação do objeto aos termos contratuais. Evidenciou-se, com base na amostra analisada, que a Secretaria também não observa tal exigência no que se refere ao recebimento de bens e serviços em geral.

### **Não previsão de cobertura dos encargos trabalhistas e previdenciários na garantia dos contratos de prestação de serviços.**

Em 57% dos contratos pertinentes, , ou seja, que tiveram previsão de garantia contratual, não foi possível identificar cláusula prevendo claramente a cobertura de eventuais encargos trabalhistas e previdenciárias inadimplentes com a utilização dos recursos da garantia contratual.

Tendo em vista o entendimento manifestado pela Súmula nº 331, V, do Tribunal Superior do Trabalho, e conforme preceitua a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1214/2013 - Plenário) é de bom alvitre que os órgãos da Administração Pública insiram cláusula contratual com a referida previsão, a fim de prevenir prejuízos ao erário oriundos de possível responsabilização subsidiária do órgão por tais encargos.

### **Não apresentação da garantia contratual**

Constatou-se, em 14% da amostra pertinente, ausência de certificação da apresentação, pelo contratado, da garantia contratual exigida pelo respectivo 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 o 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, sendo dever da Administração aplicar as sanções administrativas pertinentes com vistas a obter o cumprimento da cláusula



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

contratual que exigiu o prévio depósito da garantia, quando o contratado não a apresenta no prazo determinado pelo mesmo instrumento contratual.

### **Não observância dos percentuais estabelecidos no art. 65 da Lei n.º 8.666/1993**

Com base em 100% da amostra analisada, em que os contratos sofreram aditivação com alterações quantitativas dos itens contratuais, houve extrapolação do percentual de 25% para acréscimos contratuais preceituados pelo artigo 65, § 1º, da Lei Nacional nº 8.666/1993.

Observe-se que o cômputo dos acréscimos contratuais, para fins de aferimento dos limites preceituados pelo dispositivo legal, deve ter por base de cálculo o valor original do Contrato, conforme consta expressamente do Manual Técnico de Normas e Procedimentos de Aquisições, independentemente da realização de quaisquer supressões. Ou seja, eventuais supressões realizadas em determinados itens do Contrato não podem ser utilizadas, a título de compensação, para fins de realização de ulteriores acréscimos em outros itens contratuais, sob pena de se ultrapassar os limites permitidos pela legislação. Ocorre que a compensação de valores de supressões seguidas de acréscimos contratuais é prática reprovada pela Decisão nº 215/1999 do Tribunal de Contas da União, uma vez que pode consubstanciar-se na prática conhecida como jogo de planilha.

Importante frisar, ainda, que o artigo 8º da Lei nº 8.666/1993 estabelece que as obras e serviços serão programados, sempre, na sua totalidade, de maneira que as alterações posteriores que excedam os limites legais é, em última análise, consequência da ausência de um adequado planejamento por parte da Administração. Mais grave ainda é a utilização de tal deficiência (de planejamento) como justificativa para a própria (e irregular) aditivação contratual, como em um dos casos analisados, cuja justificativa para o aditivo contratual seria de que a execução contratual não fora balizada em projeto, mas apenas em estimativas.

Não colhe, portanto, o argumento de imprevisibilidade. Primeiramente porque, conforme visto, a Lei exige um planejamento adequado e completo do objeto a ser executado. Em segundo lugar porque se observa que não se trata de casos fortuitos e isolados, vez que a irregularidade foi identificada na totalidade da amostra pertinente, o que evidencia que se trata de prática recorrente ou até mesmo uma (equivocada) praxe administrativa do órgão. Finalmente, os percentuais estabelecidos pelo dispositivo legal em questão busca



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

dar margem para suprir, precisamente, o fator da imprevisibilidade, estabelecendo um limite máximo para os acréscimos que, dada as circunstâncias, poderão ser efetivados nos instrumentos contratuais.

### **Aditvação contratual com acréscimos aos itens licitados de forma significativamente desproporcional**

Observa-se, ainda, com base em 75% da amostra pertinente, que os acréscimos realizadas por aditivos contratuais concentraram-se, em geral, em determinados itens da respectiva planilha de itens da obra, ao passo em que deveriam ser efetivados proporcionalmente, conforme preceitua o Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudências do TCU:

*Serão proporcionais aos itens, etapas ou parcelas os acréscimos ou supressões de quantitativos que se fizerem necessários nos contratos. Diante da necessidade de se crescer ou suprimir quantidades de parte do objeto contratado, deve a Administração considerar o valor inicial atualizado do item, etapa ou parcela para calcular o acréscimo ou a supressão pretendida .*

Portanto, o limite de 25% para acréscimos contratuais previsto no artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 deve ser calculado, em regra, para cada item da respectiva planilha de custos, e não sobre o valor total do objeto . Tal regra premia o bom planejamento administrativo, ao mesmo tempo em que previne a Administração de riscos significativos relativamente ao jogo de planilha ou jogo de preços, conforme Acórdão TCU nº 265/2010 Plenário (destacou-se):

*Observe, como regra, o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato para a alteração dos quantitativos dos itens contratados , de forma a garantir que as alterações não constituam jogo de preços, conforme estabelecido no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93 .*

### **Ausência de registro dos Contratos Administrativos e suas ocorrências no SIAG-C**

Mediante procedimento de análise documental, identificou-se, com base em 100% da amostra, que as ocorrências relativas aos contratos firmados pelo órgão não foram registrados no Sistema de Aquisições Governamentais Módulo de Gestão Contratual (SIAG-C). Tal omissão contraria o princípio da transparência e aos preceitos da Lei nº 12.527/2011, de maneira que prejudica sobremaneira o conhecimento, especialmente por parte dos órgãos de controle, das contratações da Secretaria, ocasionando, por





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

exemplo, falta de informações sobre contratos vigentes e vencidos, valores, aditivos e quem são os fiscais designados.

### 4.6.5.2 - Identificação da(s) Causa(s)

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

#### **Capacitação formal insuficiente/deficitária.**

Por meio de testes de observância e mediante aplicação de procedimentos de exame documental, identificou-se que não existem programas de capacitação específica para os Setores responsáveis pelos procedimentos de gestão de contratos da Secretaria (Superintendências de Gestão de Contratos e de Execução e Fiscalização de Obras), mormente no que tange às normas e boas práticas de fiscalização e alteração contratual, bem como relativamente à operacionalização do SIAG-C.

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 aplica-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 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.

Assim, a presente causa, especialmente quando lida conjuntamente com a causa de ausência de servidores efetivos, criando assim um cenário de alto risco para o bom desenvolvimento das atividades ordinárias e regimentais dos Setores.

#### **Servidores não efetivos (comissionados, contratados, estagiários) em quantidade desproporcional ao de efetivos.**

Detectou-se a existência de servidores contratados (terceirizados e comissionados) em excesso na Gerência de Gestão de Contratos: **100%** dos agentes na Gerência são não



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

efetivos, sendo o quadro constituído apenas por servidores comissionados (33%), terceirizados (44%) e estagiários (22%).

A situação é análoga na Superintendência de Execução e Fiscalização de Obras: em que pese a equipe seja constituída também por 10 (dez) servidores efetivos, esses servidores (engenheiros) desempenham suas atividades a campo, realizando a fiscalização das obras, de maneira que os procedimentos administrativos de responsabilidade do setor, que incluem o acompanhamento da execução físico/financeira de todos os contratos, a solicitação de aditamentos contratuais, a emissão de justificativa técnica para tais aditamentos, a análise de aditivos de prazos de obras e a propositura de aplicação de sanções às empresas por descumprimento de cláusulas contratuais, conforme art. 55, incs. III, XIV, XV, XVIII e XXI do Regimento Interno da Secretaria (Decreto nº 870, de 08 de março de 2017), são, na prática, desempenhados apenas por não efetivos (comissionados, estagiários e terceirizados).

Tal cenário cria riscos e vulnerabilidades relevantes, tais como comissionamento por critérios não técnicos, pressões e alta rotatividade do quadro funcional, enfraquecendo sobremaneira a produção de conhecimento e o estabelecimento de rotinas de trabalho no setor, além de onerar chefias e servidores com constantes necessidades de treinamentos de novos ingressantes, ao mesmo tempo em que acarreta prejuízos à continuidade dos trabalhos em andamento. Trata-se, ademais, de potencial afronta ao disposto no artigo 37, incisos II e V da Constituição Federal.

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

Mediante entrevista realizada com servidores da Secretaria, constatou-se a inexistência de manuais técnicos que detalhem os procedimentos de trabalho do setor. Tal causa foi confirmada por meio da análise amostral dos processos, e possui conexão direta e evidente especialmente com os problemas relacionados à fiscalização dos contratos de bens e serviços do órgão, em face da competência disposta nos artigos 39, XVI e 43, V, ambos do Regimento Interno da Secretaria e em consonância com a previsão genérica constante do artigo 99, §§ 4º e 3º, IV, do Decreto nº 840, de 10 de fevereiro de 2017, que preveem competências de orientação e suporte aos fiscais de contratos por parte das setoriais de gestão contratual. Registre-se que tais atribuições já estavam previstas nas normas anteriormente em vigor.

### **Ausência de integração entre os sistemas.**



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Dada a falta de integração entre os diferentes sistemas, ficou evidenciado que há muito retrabalho devido às várias obrigações acessórias, tendo em vista a necessidade de alimentar diferentes sistemas com as mesmas informações, tais como SIAG, FIPLAN, SIAG-C, APLIC, portal da transparência, etc. Por sua vez, e paralelamente a todos esses lançamentos, tem-se ainda o controle de informações realizado mediante planilhas eletrônicas, o que, além de comprometer a integração de dados entre os órgãos da Administração, bem como entre os próprios setores da Secretaria, implica em outro retrabalho de registro dos mesmos dados. Diante dessa dificuldade, o Sistema Corporativo em questão acaba sendo preterido, sendo priorizada a alimentação de outros sistemas.

Sob essa perspectiva, evidencia-se que tal causa impacta também em todos os demais problemas identificados, uma vez que a força de trabalho despendida pelo servidor na alimentação de diferentes sistemas com as mesmas informações poderia ser empregada para o desempenho ou aperfeiçoamento de outras atividades de competência do setor, como o requerimento de atualização da garantia contratual em situações em que estejam pendentes ou a prestação de suporte, orientação e padronização quanto aos procedimentos de fiscalização contratual.

### **Ausência ou insuficiência de investimentos em Tecnologia de Informação.**

Observa-se que a tecnologia da informação, em que pese tenha recebido recente investimento relacionado aos equipamentos (hardware), tem sido um assunto pouco considerado no que tange à utilização de sistemas (software). No caso do SIAG-C, os servidores responsáveis pela gestão contratual reportam a necessidade de adequação de recursos do Sistema a fim de que possa atender a certas peculiaridades da Secretaria, particularmente relacionadas à gestão de contratos de obras, justificando, também com esse fator, a atual não utilização desse Sistema.

No entanto, o registro e controle das informações mediante Sistema Corporativo é elemento vital para o aprimoramento das práticas administrativas do órgão, demandando, quando não o caso de investimento direto de recursos financeiros, o investimento dos recursos humanos e administrativos que se façam necessários para o aprimoramento ou desenvolvimento de sistemas corporativos integrados e eficientes voltados para a gestão e fiscalização contratual.

Nesse cenário, eventuais inoperâncias ou insuficiências de recursos do sistema, se constatadas, deveriam ser prontamente reportadas aos órgãos competentes, com indicação técnica e detalhada das sugestões de melhoria, de modo a colaborar para o



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

aperfeiçoamento dos sistemas informáticos governamentais.

A ausência de utilização sistema corporativo confiável e eficiente tem por consequências o dispêndio de esforço significativo para localização de dados; necessidade de controles paralelos e precários das informações; descontinuidade e inconsistência de dados; sistemas com funcionalidades insuficientes para automatizar as tarefas cotidianas, e a impossibilidade de gestão da informação para viabilização de soluções diversas, ensejando ou agravando em quantidade de ocorrências todos os demais problemas identificados. Em acréscimo, tal falha implica em riscos significativos de perda de informações estratégicas do órgão.

### 4.6.5.3 - Recomendações

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Planejar e investir em capacitação específica voltada para as equipes ligadas à gestão de contratos administrativos, preferencialmente mediante a busca de soluções não dispendiosas para a Administração Pública, buscando a implementação de programa de capacitação permanente com a utilização de órgãos parceiros, como a Controladoria Geral de Estado, Tribunal de Contas do Estado e outros que a secretaria considerar pertinente;

- Remanejar servidores efetivos de outros setores da SINFRA, com a qualificação técnica necessária, para os setores que desempenham atividades relacionadas à gestão de contratos, elevando a proporção de servidores efetivos nessas Gerências/Superintendências, e que a eventual provocação de demanda por concursos públicos junto aos órgãos competentes leve em consideração a necessidade de alocação permanente de pessoal efetivo em tais setores;

- Promover a elaboração de manuais setoriais para os setores relacionados às atividades de gestão de contratos, bem como manuais com procedimentos e orientações quanto à fiscalização de contratos administrativos de bens e serviços, com a indicação das rotinas de trabalho, a legislação pertinente, o registro nos Sistemas correspondentes e os canais para soluções de dúvidas. O manual, adaptado às peculiaridades da Secretaria e orientado pela legislação aplicável, poderá ter por base o Manual Técnico



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

de Normas e Procedimentos de Aquisições (2009), naquilo que permanece em vigor, o Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudências do TCU, naquilo que for pertinente, e a Orientação Técnica CGE nº 12/2017;

- Designar comissão específica de servidores para proceder o cadastramento no SIAG-C dos contratos da Secretaria, realizando, em seguida, o lançamento de todas as informações pertinentes, inclusive relativos aos aditivos, garantia e ocorrências contratuais;

- Identificar tecnicamente as eventuais necessidades de adaptação do SIAG-C, a fim de atender às peculiaridades relevantes do órgão, de modo que o Sistema possa ser utilizado como principal instrumento de controle das informações de gestão e fiscalização de todos os contratos administrativos da Secretaria; e

- Provocar MTI e SEGES acerca das dificuldades de integração de dados entre os sistemas e, se for o caso, quanto às possíveis dificuldades de operacionalizá-los.

### 4.7 - SUBSISTEMA - TRANSFERÊNCIAS

Compreende o controle do planejamento, concessão, execução, gestão, fiscalização e prestação de contas em processos de transferências legais e voluntárias. Identifica o emprego de recursos em programas, projetos e ações aplicados em áreas finalísticas da Administração Pública, permitindo a avaliação da quantidade e a qualidade do gasto público em áreas como saúde, educação, infraestrutura, assistência social, meio ambiente e outras.

Neste momento, serão objeto da nossa análise os "Pontos de Controle" adiante explanados.

#### Transferências voluntárias

##### 4.7.1 - Ponto de Controle - Transferências voluntárias

A análise desse Ponto de Controle objetivou responder as seguintes questões:

Na fase de **\*\*celebração\*\***, que envolve, dentre outros, a análise dos requisitos para sua formalização, a emissão de pareceres próprios das áreas técnica e jurídica, a confecção do termo e procedimentos orçamentários e financeiros, a legislação foi respeitada?



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Na fase da **\*\*execução\*\***, no que se refere ao acompanhamento e fiscalização do termo, bem como a, se for o caso, a análise dos procedimentos para a assinatura de termo(s) aditivo(s), a legislação foi respeitada?

Na fase de **\*\*prestação de contas\*\***, que passa pela verificação de que as contas foram prestadas, seus componentes e a emissão de pareceres técnico e financeiro, a legislação foi respeitada?

Na fase de **\*\*celebração\*\***, que envolve, dentre outros, a análise dos requisitos para sua formalização, a emissão de pareceres próprios das áreas técnica e jurídica, a confecção do termo e procedimentos orçamentários e financeiros, a legislação foi respeitada?

Na fase da **\*\*execução\*\***, no que se refere ao acompanhamento e fiscalização do termo, bem como a, se for o caso, a análise dos procedimentos para a assinatura de termo(s) aditivo(s), a legislação foi respeitada? aditivo(s), a legislação foi respeitada?

Na fase de **\*\*prestação de contas\*\***, que passa pela verificação de que as contas foram prestadas, seus componentes e a emissão de pareceres técnico e financeiro, a legislação foi respeitada?

### 4.7.1.1 - Análise do Problema

Esta etapa da avaliação foi desenvolvida com a aplicação de testes de aderência às normas e aos procedimentos, mediante seleção de amostra. Os erros, falhas ou fragilidades em relação as tarefas desse processo, são apresentadas abaixo com a indicação do achado, da evidência e a fundamentação legal.

Foram avaliados 14 (quatorze) processos de descentralização de recursos do total de 15 selecionados com a finalidade de diagnosticar eventuais problemas na estrutura de controle da SINFRA.

A secretaria apresenta em 2017 um total 46 processos vigentes, além de 17 processos encerrados entre 2015 e 2016, consistindo estes processos a população sobre a qual foi extraída a amostragem. Por sua vez, o conjunto de processos vigentes apresenta o valor total de **R\$ 60.647.441,00**, enquanto o conjunto de processos encerrados entre 2015 e 2016 o valor total de **R\$ 4.599.104,00**.

A amostra selecionada conteve 6 processos vencidos entre 2015 e 2016 e 8 processos vigentes, representando estes 19,57% dos processos vigentes e 35,29% dos processos vencidos. A amostra, além disso, representa 60,74% (R\$ 36.385.229,00) dos valores dos





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

processos vigentes e 67,12% (R\$ 3.086.753,00) dos processos encerrados.

Na seleção da amostra foi utilizado o critério de materialidade, sempre sendo selecionado os processos de maior valor dentro de cada segmentação. Os processos vigentes ainda foram sub-segmentados em três categorias: municípios até 10.000 habitantes, entidades não-governamentais e restantes, com a finalidade de atingir grupos com potenciais fragilidades na execução e prestação de contas dos convênios.

O método prevê que o mesmo achado presente em mais de dois processos implica em padrão geral identificado pela amostra, ou seja, é um problema presente na estrutura ou método de trabalho da secretaria.

### **Ausência de designação formal de Fiscal do Convênio**

Da análise dos processos verificou-se que em 14, que equivale a 53,84% não houve designação formal do fiscal de convênios. Em 07 processos, 26,92% dos processos verificamos que apesar de existir designação de fiscal essa designação ocorreu no decorrer da execução do convênio comprometendo o acompanhamento.

### **Os critérios preestabelecidos formalmente para a liberação dos recursos (cronograma de desembolso) não são obedecidos**

Dos 14 (quatorze) processos de descentralização analisados, 12 (doze) processos, totalizando 75% (setenta e cinco) destes, tiveram os desembolsos de parcelas atrasados em relação ao cronograma financeiro aprovado.

A liberação dos recursos deve atender ao cronograma fixado para que o convênio possa transcorrer nos prazos acordados. O atraso no repasse dos valores pode levar a aumento de custos, em especial no caso de obras e serviços pode haver paralização de obras, gerando prejuízo à administração.

A liberação dos recursos deve estar em consonância com o cronograma de desembolso, bem como também, em conjunto com a execução do convênio.

### **Ausência de fiscalização sistemática e contínua dos convênios.**

Da análise dos processos verificou-se que 16 processos, em 61,53% não há documentos que comprove a atuação dos fiscais no decorrer da execução do convênio. Os fiscais se manifestam apenas por ocasião da prestação de contas quando emite o Parecer Técnico quanto ao cumprimento do objeto.



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

A exigência de fiscalização sistemática e contínua dos convênios está fundamentada nos artigos 42 e 43 da Instrução Normativa Conjunta SEPLAN/SEFAZ/CGE Nº 001/2015.

A sua ausência de fiscalização pode comprometer a boa e regular aplicação dos recursos público.

### **Ausência de aprovação formal das prestações de contas pelo ordenador de despesas.**

Dos 14 (quatorze) processos de convênio analisados, 5 (cinco), totalizando 35% (trinta e cinco) da amostra, tiveram a aprovação do ordenador de despesas com deficiências formais. Nos processos citados o termo de aprovação da prestação de contas delega ao tribunal de contas do estado a palavra final sobre a prestação de contas, sem manifestar sua concordância ou discordância.

Através da aprovação formal da prestação de contas o ordenador manifesta sua concordância ou discordância dos procedimentos e relatórios emitidos durante a finalização do convênio. A função dessa manifestação é garantir que o responsável último do órgão esteja ciente da conclusão do convênio.

A aprovação da prestação de contas é condição indispensável do convênio e sua exigência é fundamentada no art 71 par. 3<sup>o</sup> da IN SEPLAN/SEFAZ/CGE 01/2015.

#### **4.7.1.2 - Identificação da(s) Causa(s)**

Nesta etapa foram identificadas as causas dos problemas indicados na sessão anterior, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos controles relacionados a este ponto de controle. A causa, sua evidência e o risco para a Administração Pública, são apresentados abaixo:

#### **Servidores em número insuficiente.**

Em entrevista com a Gerência de Convênios detectou-se que a mesma não dispõe de servidores para fiscalizar os convênios. Os servidores vinculado a Superintendência de Fiscalização e Execução de Obras são designados para fiscalizar a execução da obra independente se a mesma é executada por meio de contrato celebrado pela Secretaria ou por meio de transferências voluntárias.

Neste sentido destaca-se que é dever do órgão concedente zelar pela regularidade de



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

utilização dos recursos transferidos ao órgão conveniente, visando garantir a correta aplicação dos recursos para que o objeto seja executado em conformidade com o pactuado.

Ressalta-se que a falta de designação formal de fiscal de convênios afeta o acompanhamento e fiscalização do objeto comprometendo a avaliação quanto à eficácia e a efetividade da aplicação dos recursos.

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

O termo de aceite da prestação de contas pelo ordenador de despesas apresenta insuficiências formais, segundo relatado na seção de problemas. O problema supra-citado diz respeito à ausência de efetivo aceite/rejeição das contas, dessa forma, faz-se necessário a atualização do padrão para a redação do termo de aceite de forma a contemplar essa assertiva.

O ordenador de despesa não pode se eximir de aceitar ou rejeitar efetivamente a prestação de contas, baseado nos relatórios técnicos e financeiros emitidos pela equipe do órgão.

### **Contingenciamento do orçamento.**

Através da análise dos processos identificou-se que 69% (sessenta e nove) destes não seguiram o cronograma de desembolso financeiro por atraso de repasse do concedente do convênio (unidade responsável).

O contingenciamento de recursos é uma ação tomada com a finalidade de barrar a liberação de recursos na situação de frustração de receitas ou repriorização de despesas. É uma atividade inerente à administração financeira dos recursos, que, no entanto, atinge fortemente a exequibilidade dos convênios, em especial os que tenham como objeto a realização de obras. Se é fato que o contingenciamento é medida emergencial, esse não exime a administração de planejar e priorizar com antecedência o cronograma de liberação de recursos, considerando os riscos de contingenciamento de recursos.

A persistência dessa situação leva à manutenção da quantidade de convênios interrompidos e má-execução de obras, aumentando os custos para o cidadão.

#### **4.7.1.3 - Recomendações**



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Neste contexto, adoção das recomendações elencadas abaixo demonstra atuação diligente na melhoria dos controles internos sobre as atividades vinculadas ao ponto de controle do subsistema avaliado, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Sistema de Controle Interno e o aprimoramento da gestão pública.

Assim, passamos as seguintes recomendações:

- Elaborar manuais de rotinas e procedimentos dos processos de descentralização de recursos (convênios) com vistas a aprimorar os processos de trabalho, tanto da unidade de fiscalização, como das unidades de controle;
- Designação formal de servidores, de outros setores, capacitados para o exercício das atribuições de fiscal de convênio visando sanar a deficiência no fluxo de processo de formalização e execução dos convênios; e
- Priorizar repasse de recursos de convênios vigentes em detrimento de novos convênios visando dar continuidade aos convênios segundo priorizado e de acordo à fase de execução, mitigando a descontinuidade do objeto do convênio.

### 5 - CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

A Avaliação dos Controles Internos da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística SINFRA, contemplou a análise de 26 pontos de controles, que são representados pelas atividades, processos ou subprocessos, da área sistêmica (apoio administrativo), divididos em 07 (sete) áreas: Orçamento, Contabilidade, Financeiro, Patrimônio, Contratações, Transferências e Gestão de Pessoas, que neste trabalho são denominados subsistemas.

Importante destacar que na identificação das áreas de riscos e no levantamento das atividades, realizados no capítulo 3 deste relatório, o resultado da Matriz de Significância já sinalizava um elevado nível de riscos de ocorrência de impropriedades nos diversos processos e atividades da área sistêmica, uma vez que o **ISC-t - Índice de Significância de Controle Total** (em que é apurado o índice de cada Órgão/Entidade em relação ao conjunto de Órgãos/Entidades do Estado) da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística obteve ISC-t igual a 0,421, o que posiciona o órgão na Curva ABC no nível A, ou seja, a SINFRA faz parte dos grupo de 08 órgãos com maior nível de significância para a avaliação dos controles.

De igual modo, todos os subsistemas de controle da área sistêmica da SINFRA



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

obtiveram como resultado o ISC com nível A de classificação na curva ABC. Isso significa que todas as áreas da SINFRAs possuem nível de significância alto para a Avaliação de Controle, ou seja, todos os subsistemas de controle apresentam o maior nível de risco.

Ainda no capítulo 3 deste relatório, ao mapear as principais ocorrências de erros e falhas nos procedimentos de controle, revisitando os trabalhos já desenvolvidos pela Controladoria Geral do Estado em exercícios anteriores, constatamos um representativo histórico de impropriedades em relação a aderência às normas e aos procedimentos e também relevantes vulnerabilidades na estrutura, funcionamento e segurança dos controles.

A partir disso foi traçado o objetivo do nosso trabalho, qual seja, percorrer os 26 pontos de controles da área sistêmica, a fim de realizar análise dos problemas, identificar as causas e apresentar recomendações de medidas a serem implementadas para mitigar as causas dos problemas.

Pelo exposto analisado, a conclusão clara que se tem é que a área sistêmica da SINFRAs, vem ao longo dos anos, distanciando-se do formato processual ideal, tanto do ponto de vista do planejamento dos programas e ações, quanto do funcionamento dos processos, quanto em relação a estrutura física, de pessoal e tecnológica.

Essa situação se evidencia logo de início pelos problemas apresentados em relação ao **subsistema de orçamento**, conforme apresentado na sessão 4.1 do capítulo 4, em que ficou constatado que o subsistema necessita de aprimoramentos, e que, tais falhas representam riscos ao alcance dos objetivos da organização.

São necessárias melhorias na previsão e alocação de recursos, que resulte em uma proposta orçamentária o mais perto possível da realidade, demonstrando os valores necessários à consecução dos objetivos sociais da unidade. Os programas e os projetos/atividades precisam ser aperfeiçoados com o objetivo de transformar o orçamento em um instrumento de controle efetivo das políticas públicas implementadas pelo Governo.

Para tanto, a peça orçamentária deveria observar princípio da exatidão, deixando o orçamento sem os projetos/atividades desnecessários e aportando maiores saldos orçamentários nas ações prioritárias, obrigatórias e essenciais, de modo que se mitigassem a existência de ações com zero execução ou mínimo de execução fazendo com que o planejamento e preparação figurasse meramente como instrumento proforma.

O excessivo volume de movimentação orçamentária, erro no cálculo/estimativa do valor



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

orçado para a ação, existência de diversas ações (PAOE) com baixo índice de desempenho (índice de execução inferior a 50%), bem como o subdimensionamento das Receitas e a subavaliação das despesas, são evidências de que o orçamento não vem cumprindo o seu papel de vetor das políticas públicas.

Princípios básicos (universalidade, especialização ou discriminação, equilíbrio, exatidão), que devem ser seguidos para elaboração e controle dos Orçamentos Públicos, não foram adequadamente aplicados no orçamento da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística, tendo como causa principal a ausência de fidelidade em se seguir o rito processual correto e adequado dos manuais técnicos, da LDO, LOA e da LRF, onde os procedimentos que detalham os fluxos dos processos.

Também existe uma deficiência de comunicação entre o setor de orçamento e as demais unidades da SINFRA e houve interferência do Órgão Central determinando que fosse executado o orçamento conforme as determinações emanadas por ele. A autonomia foi mínima, seja para planejar ou para executar o orçamento.

Por sua vez, os problemas identificados na análise dos controles relativos ao **subsistema Financeiro**, demonstrados na sessão 4.3 deste relatório, potencializam as fragilidades já apresentadas no subsistema de orçamento.

Ou seja, da mesma forma que na análise do orçamento foram detectadas falhas graves na instrução processual, do ponto de vista da conformidade e da organização, no financeiro está evidenciado que SINFRA, além disso, não conseguiu obter e cumprir sua programação mensal de cotas financeiras a serem recebidas do Tesouro Estadual.

Há falha da SEFAZ/MT em não prestar informações confiáveis e precisas em relação a programação de repasses, de modo que a SINFRA possa realizar seu cronograma de desembolso.

O problema é agravado em razão da SEFAZ não liberar as cotas financeiras para a SINFRA, em conformidade com a programação e, em razão disso, os pagamentos estão sendo realizados por demanda e conforme liberação da SEFAZ, evidenciando que não existe planejamento financeiro praticado pela SINFRA, apesar das determinações do Decreto Estadual nº 835/2017.

É certo que essa situação vem gerando atraso no cumprimento das obrigações pela SINFRA, seja em relação ao repasse de recursos, seja em relação ao cumprimento das





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

obrigações contratuais, especialmente em razão de que os contratos não são empenhados de forma global, deixando de ser reconhecidos como passivos e, conseqüentemente, não estão inclusos no cronograma de repasse da SEFAZ/MT.

Evidenciando essa situação foram detectados pagamentos de restos a pagar, por fonte de recursos, em desacordo com a ordem cronológica, em descumprimento ao que prevê artigo 5º da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. Cabe ressaltar que a obediência à ordem cronológica de pagamentos na Administração Pública é uma prática que reforça os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa, para que não haja favorecimento de uns em detrimento de outros.

Além das graves falhas na programação financeira, foram detectados problemas relativos às formalizações de processos de despesas que não estão de acordo com as normas vigentes, irregularidades no controle de informações referentes às obrigações tributárias acessórias, pagamentos feitos por NEX devido ao atraso na abertura e liberação do orçamento.

Constatou-se, ainda, diversas falhas na aplicação de recursos por meio de adiantamento, como também, na concessão e prestação de contas de diárias. Ambos reflexos de falha no planejamento de capacitações e organização no padrão do fluxo processual.

A principal causa dos problemas identificados no sistema financeiro está relacionada à ausência de uma estrutura específica de programação financeira, pois sequer existem procedimentos mapeados e normatizados para elaboração, execução e controle da programação financeira do órgão.

O fato de existirem poucos servidores concursados para atender a demanda operacional da área financeira, que tem sido suprida mediante contratação de empresa prestadora de serviços, aumentam os riscos de erros e falhas na execução e no controle das atividades da área meio da SINFRA, bem como, prejudica a responsabilização e dificulta a elaboração de um planejamento de capacitações para a equipe.

De igual modo, na análise do **subsistema contábil**, apresentado na sessão 4.2, constataram-se fragilidades de controle que têm contribuído para promover riscos potenciais aos registros contábeis, sendo então necessário envidar medidas para se conseguir registros mais tempestivos e fidedignos na gestão pública.

Foram detectados, registros fora do prazo, contrariando o princípio da oportunidade; ausência de regularização das pendências; depreciações não registradas tempestivamente; contas que apresentam saldos invertidos; registros de usuários do



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

FIPLAN em desacordo com os perfis e com as normas vigentes; garantias contratuais que não estão sendo contabilizadas.

Fator que contribui de forma relevante para as falhas no setor contábil é o número reduzido de servidores e adequação precária de perfil profissional, uma vez que a Coordenadoria de Contabilidade possui apenas 08 (oito) servidores para realização de todas as atividades regimentais, número que se demonstra insuficiente devido às diversas atribuições determinadas à contabilidade conforme regimento interno. Além disso, há apenas 02 (dois) contadores, além de profissional veterinário lotado no setor. É necessário o reforço de pessoal capacitado para que se cumpra os prazos de elaboração de balancetes e conciliações bancárias pela SINFRA, e, dessa forma, assegurar fidedignidade as informações contábeis que se consolidam nos balancetes, assim como a transparência e segurança financeira quanto aos eventos conciliados a serem regularizados tempestivamente nos termos da L.C.E. nº 360/2009.

Foram observadas também, como causas dos problemas na área contábil, a deficiência de comunicação com as demais unidades, a deficiência no fluxo de informação e comunicação e ausência de manual técnico de procedimentos que padronize e detalhe os fluxos dos processos, o que tem provocado deficiência quanto à tramitação processual e à verificação da conformidade documental.

Por outro lado, a caracterização permanente de urgência tem causado expressivos danos ao reconhecimento contábil de eventos e suas demonstrações, prejudicando a fidedignidade das informações contábeis, sua transparência e confiabilidade.

É importante destacar que as equipes técnicas lotadas na coordenadoria de contabilidade necessitam de capacitações regulares para desempenho de suas atividades, pois a contabilidade pública tem sido dinâmica desde a implantação do PCASP - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, com recorrentes atualizações do MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e ainda pela edição das NBCT SP - Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica aplicadas ao Setor Público. Entretanto, em nossa avaliação não foi constatado um planejamento de capacitações para as equipes, o que certamente amplia o risco de ocorrência de impropriedades nesta área.

Os problemas detectados ao avaliarmos o **subsistema de Patrimônio**, conforme demonstrado na sessão 4.4 deste relatório, representam uma extensão daqueles identificados no subsistema contábil e estão inter-relacionados. Foram detectadas falhas referentes: à ausência de registro integrado de toda movimentação de entrada e saída de material de consumo; à comissão não constituída para realizar o inventário dos bens



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

de consumo; à ausência de controle dos bens imóveis; à não realização de inventário no final do exercício; à termos de responsabilidades desatualizados.

Tem contribuído de forma relevante para a ocorrência dessas falhas o número reduzido de servidores no setor e a ausência de planejamento de capacitações para a equipe, bem como o excesso de rotatividade e adequação de perfil profissional também são sinalizados como causas dos problemas identificados na área de patrimônio.

Na avaliação do **subsistema de Contratações**, observamos, logo de início, que a Secretaria não possui um planejamento anual de aquisições, o que contribui para as deficiências apresentadas nos processos de aquisições, conforme constatado neste trabalho de avaliação de controle interno.

Nos processos de Adesão a Ata de Registro de Preços o que mais chamaram atenção foi a ausência de consulta e/ou autorização do Gerenciador da ARP e a ausência de declaração de que a adesão não ultrapassa o limite de cada ata.

Na Gestão e Fiscalização de contratos os problemas mais encontrados foram ausência de anotação das ocorrências por parte dos fiscais de contratos, ausência de ordem de fornecimento ou início de serviços para prestação de serviços, não previsão de cobertura dos encargos trabalhistas e previdenciários pela garantia contratual nos contratos de prestação de serviços, não observância dos limites estabelecidos do art. 65 para alterações contratuais, acréscimos de itens de forma desproporcionais nos aditivos contratuais e não registro dos contratos no SIAG-C.

Nas licitações das modalidades de concorrência pública, tomada de preços e pregão, incluindo as fases interna e externa, os principais problemas estão na ausência de designação de comissão de licitação, exigência indevida de profissional no quadro permanente para comprovação de qualificação técnica, vedação a participação de consórcio sem a devida motivação, ausência de pareceres jurídicos nas minutas de edital e contratos e falta de assinatura da autoridades no edital e seus anexos.

Enquanto que nas dispensas e inexigibilidade a Secretaria não está registrando o processo no SIAG.

Encontrado problema. O desafio, o maior do controle interno, é encontrar suas causas. Assim, as principais causas nessa Avaliação de Controle Interno estão concentrados na quantidade insuficiente de servidores, na capacitação formal deficitária, nos servidores não efetivos em quantidade desproporcional ao de efetivos, na rotatividade de servidores, nos manuais desatualizados ou inexistentes e nos processos mal concebidos.

Dessa forma, o planejamento anual de aquisições é o instrumento importantíssimo na busca da eficiência administrativa, por tornar as ações mais organizadas, bem sucedidas e, acima de tudo, mais transparente, além de garantir uma boa e regular execução dos



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

processos de compras e melhor utilização de recursos públicos.

Quanto ao **subsistema de Transferências**, conforme demonstrado na sessão 4.7, foi constatado que os processos de transferências voluntárias efetuados pela Secretária apresentam bom nível de regularidade formal quando da sua celebração dos termos de convênios.

Os problemas são encontrados em momentos posteriores a sua celebração, ou seja, nas execuções e prestações de contas, tendo significativo impacto a questão da fiscalização dos convênios e o cumprimento do cronograma de liberação dos recursos.

Esses problemas apontados são resultantes do reduzido quadro de servidores, regramento desatualizado ou inexistente e contingenciamento do orçamento (causas).

Já na avaliação dos controles internos relacionados ao **subsistema Gestão de Pessoas**, demonstrados na sessão 4.5, foram constatados problemas os seguintes problemas:

No exame dos procedimentos relativos à concessão de cessão de servidores da SINFRA, identificamos diversas irregularidades, tais como: **Houve utilização de Termo de Cooperação Técnica** em 18 (dezoito) cessões de servidores da SINFRA para outros órgãos, não sendo instrumento hábil para formalizar cessão de servidor, que deve ser feita por Ato do Governador; **Ausência/Deficiência no controle de reembolsos dos subsídios e encargos dos servidores requisitados com ônus**, constatando-se que há um servidor cedido para o Tribunal de Justiça e sem comprovação de que o reembolso está sendo efetuado pelo cessionário ao cedente há mais de 2 (dois) anos; **Não existe termo de cessão para que o servidor desenvolva suas atividades em outro órgão**. Das 28 cessões de servidores da SINFRA para outros órgãos, 25% não possuem Termo de Cessão para que o servidor desenvolva suas atividades em outro órgão; **Não há controle da vida funcional dos servidores cedidos, tais como: férias, licenças, afastamentos, avaliação de desempenho**.

Com relação aos controles de licença-prêmio, identificamos que o órgão não elabora escala anual para fruição da licença-prêmio pelos seus servidores, gerando fragilidade no planejamento e controle da fruição das licenças-prêmio dos servidores da SINFRA. Sua elaboração permite ao órgão agendar e acompanhar as referidas licenças, sendo um instrumento adequado para impedir o acúmulo ilegal de dois períodos de licenças-prêmio. Identificaram-se 42 (quarenta e dois) servidores com acúmulo de 2 (dois) ou mais períodos de licença-prêmio, o que representa 21% do total de 200 (duzentos) servidores que possuem essa licença registrada no SEAP.



# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Já em relação ao controle de assiduidade do órgão, constataram-se que cerca de 17% das folhas de frequência estavam sem assinaturas do servidor e/ou do chefe imediato.

Constatou-se a existência de 42 (quarenta e dois) servidores sendo remunerados integralmente pelos cofres públicos sem exercerem qualquer tipo de atribuição ou atividade públicas. No caso em apreço, no entanto, não se procedeu à redistribuição para outros órgãos estaduais tampouco determinou-se o aproveitamento.

Há uma quantidade significativa de servidores da SINFRA que estão dispensados do registro biométrico de frequência e não possuem controle de ponto manual.

Em relação à entrega de declaração de bens pelos servidores, o órgão não adotou nenhuma providência diante da recusa dos servidores que não entregaram sua declaração.

As causas dos problemas indicados acima foram identificados que estão relacionadas com manuais de instruções ou normas (procedimentos e/ou documentos padronizados) desatualizados ou inexistentes, insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos, capacitação formal insuficiente/deficitária, ausência de clareza quanto às funções e responsabilidades, deficiências nos fluxos de informação e comunicação e processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.).

Encerrada a leitura setorizada das avaliações constantes neste relatório, é fundamental a observação de forma global das análises nele contidas, onde é possível traçar um perfil das causas das fragilidades dos controles, detectadas neste trabalho, como demonstrado na tabela abaixo, que representa o retrato da área sistêmica e demonstra para cada fonte de causa o número de pontos de controle (atividades, processos, subprocessos) em que foi identificada aquela vulnerabilidade como causa dos problemas.





# ESTADO DE MATO GROSSO

## CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

Estrutura, funcionamento e segurança dos controles	FONTES DAS CAUSAS	VULNERABILIDADES	Qtde Pontos de controle em que houve a ocorrência
	1 - Pessoas	Rotatividade excessiva (turn over) de servidores no setor.	4
		Servidores com perfil (formação acadêmica) inadequados.	1
		Servidores em número insuficiente.	7
		Servidores não efetivos (comissionados, contratados, estagiários) em quantidade desproporcional ao de efetivos.	9
	2 - Processos	Insuficiência na supervisão/monitoramento da gestão dos processos.	3
		Processos mal concebidos/inconsistentes (exemplo: fluxo, desenho, etc.).	9
	3 - Estrutura Organizacional	Ausência de clareza quanto às funções e responsabilidades.	2
		Centralização excessiva de responsabilidades.	1
		Deficiências nos fluxos de informação e comunicação.	5
4 - Sistemas Informatizados	Ausência de integração entre os sistemas.	5	
5 - Infraestrutura Física	Ausência ou insuficiência de investimentos em infraestrutura física.	1	
6 - Infraestrutura Tecnológica	Ausência ou insuficiência de investimentos em Tecnologia de Informação.	2	
7 - Externalidades	Contingenciamento do orçamento.	4	

A tabela acima representa o retrato da área sistêmica da SINFRA e demonstra para cada fonte de causa o número de pontos de controle (atividades, processos, subprocessos) em que foi identificada aquela vulnerabilidade como causa dos problemas.

Pela leitura da tabela, observa-se que, das sete fontes de causas elencadas, a mais representativa é a de pessoas, seguida por processos e pela estrutura organizacional.

As vulnerabilidades mais representativa são servidores não efetivos em quantidade desproporcional ao de efetivos e processos mal concebidos/inconsistentes. É possível observar que, de um total de 26 pontos de controles analisados neste relatório, em 09 deles apresentaram uma dessas vulnerabilidades como causa das falhas nos controles internos, o que representa 35% das atividades da área sistêmica.

A tabela acima demonstra que as causas de fragilidades dos controles internos estão distribuídos em diversas vulnerabilidades, sendo as mais representativas, além daquelas indicadas no parágrafo anterior: servidores em número insuficiente; Deficiências nos fluxos de informação e comunicação e ausência de integração entre os sistemas.

Dessa forma, objetivando contribuir com a melhoria do sistema de controle interno ressaltamos a necessidade de adoção medidas corretivas recomendadas em cada um dos pontos de controle analisados, que estão apresentadas nas sessões do capítulo 4, deste relatório.

É nosso relatório;





**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO (CGE-MT)**

OUVIDORIA – AUDITORIA – CONTROLE - CORREGEDORIA

À apreciação superior.

Cuiabá, 27 de Dezembro de 2017

---

*Emerson Hideki Hayashida*

Superintendente de Controle em Contratações e Transferências

---

*Gilmar Souza da Silva*

Superintendente de Controle em Gestão de Pessoas e Previdência

---

*Fabiano Ferreira Leite*

Auditor do Estado

---

*Norton Glay Sales Santos*

Secretário Adjunto de Controle Preventivo em Substituição