

Kleberson Roberto de Souza

Avaliação de Controles Internos

Contratações Públicas



Tribunal de Contas Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

IDENTIDADE ORGANIZACIONAL

NEGÓCIO

Controle da gestão dos recursos públicos.

MISSÃO

Controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, mediante orientação, avaliação de desempenho, fiscalização e julgamento, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade.

VISÃO

Ser reconhecido como instituição essencial ao regime democrático, atuando pela melhoria da qualidade da gestão pública e no combate à corrupção e ao desperdício.

VALORES

Justiça: Pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, coerência, impessoalidade e imparcialidade.

Qualidade: Atuar de forma ágil, tempestiva, efetiva, eficiente e eficaz, com base em padrões de excelência de gestão e de controle.

Profissionalismo: Atuar com base nos princípios e valores éticos e de forma independente, técnica, responsável, proativa, leal e comprometida com a identidade institucional e com o interesse público.

Transparência: Disponibilizar e comunicar tempestivamente, em linguagem clara e de fácil acesso, as ações, decisões e atos de gestão do TCE-MT, bem como as informações dos fiscalizados sob sua guarda, no interesse da sociedade.

Consciência Cidadã: Estimular o exercício da cidadania e do controle social da gestão pública.

CORPO DELIBERATIVO

TRIBUNAL PLENO

Presidente, em substituição legal

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Vice-Presidente

Conselheiro Interino Luiz Henrique Moraes de Lima

Corregedor-Geral

Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha

Ouvidor-Geral

Conselheiro Interino Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

Integrantes

Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques

Conselheiro Interino Moises Maciel

Conselheiro Interino João Batista de Camargo Junior

1ª CÂMARA

Presidente

Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques

Integrantes

Conselheiro Interino Luiz Henrique Moraes de Lima

Conselheiro Interino Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

2ª CÂMARA

Presidente

Conselheiro Interino Moises Maciel

Integrantes

Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha

Conselheiro Interino João Batista de Camargo Junior

CONSELHEIROS

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Conselheiro José Carlos Novelli

Conselheiro Valter Albano da Silva

Conselheiro Waldir Júlio Teis

Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida

CONSELHEIRO SUBSTITUTO JUNTO À PRESIDÊNCIA

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Procurador-Geral

Getúlio Velasco Moreira Filho

Procurador-Geral Substituto

Alisson Carvalho de Alencar

Procuradores de Contas

Gustavo Coelho Deschamps

William de Almeida Brito Júnior

CORPO TÉCNICO

Secretaria-Geral do Tribunal Pleno

Ligia Maria Gahyva Daoud Abdallah

Secretaria da Primeira Câmara

Elizabet Teixeira Sant'anna

Secretaria da Segunda Câmara

Jean Fábio de Oliveira

Núcleo de Certificação e Controle de Sanções

Ana Karina Pena Endo

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Bruno Anselmo Bandeira

Secretaria Adjunta de Desenvolvimento do Controle Externo

Volmar Bucco Júnior

Secretaria Adjunta de Desenvolvimento do Controle Interno dos Fiscalizados

Gilson Gregório

Secretaria Adjunta de Avaliação da Qualidade das Atividades do Controle Externo

Rosiane Gomes Soto

Consultoria Técnica

Edicarlos Lima Silva

Secex da 1ª Relatoria – Conselheiro Interino Luiz Henrique Moraes de Lima

Francisney Liberato Batista Siqueira

Secex da 2ª Relatoria – Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha

Valdir Cereali

Secex da 3ª Relatoria – Conselheiro Interino Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

Marlon Homem de Ascensão

Secex da 4ª Relatoria – Conselheiro Interino João Batista de Camargo Junior

Joel Bino do Nascimento Júnior

Secex da 5ª Relatoria – Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques

Manoel da Conceição da Silva

Secex da 6ª Relatoria – Conselheiro Interino Moises Maciel

Roberto Carlos de Figueiredo

Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia

Emerson Augusto de Campos

Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e Regime Próprio de Previdência Social

Francis Bortoluzzi

Secretaria de Controle Externo de Auditorias Operacionais

Lidiane Anjos Bortoluzzi

Secretaria de Informações Estratégicas

Victor Augusto Godoy

CORPO DE GESTÃO

Chefe de Gabinete da Presidência

Paulo Vicente Nunes

Secretaria do Sistema de Controle Interno

Élia Maria Antoniêto Siqueira

Secretaria de Articulação Institucional e Desenvolvimento da Cidadania

Cassyrá Lúcia Corrêa Barros Vuolo

Secretaria de Apoio às Unidades Gestoras

Naíse Godoy de Campos Silva Freire

Consultoria Jurídica-Geral

Patrícia Maria Paes de Barros

Secretaria-Geral da Presidência

Risodalva Beata de Castro

Secretaria Executiva da Corregedoria-Geral

Marco Aurélio Queiroz de Souza

Secretaria Executiva da Ouvidoria-Geral

Yenes Jesus de Magalhães

Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação

Diógenes Gomes Curado Filho

Subsecretaria de Planejamento, Integração e Coordenação

Julinil Fernandes de Almeida

Subsecretaria de Planejamento, Integração e Coordenação

Rodrigo Ares Barbosa de Mello

Secretaria de Comunicação Social

Américo Santos Corrêa

Escola Superior de Contas

Marina Bressane Spinelli Maia de Andrade

Secretaria Executiva de Orçamento, Finanças e Contabilidade

Eneias Viegas da Silva

Secretaria Executiva de Tecnologia da Informação

Simone Aparecida Pelegrini

Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas

Camilla Nardez Rodrigues Pereira

Secretaria Executiva de Administração

Lúcia Maria Taques

Núcleo de Gestão de Contratos, Convênios e Parcerias

Camila Meirelles Müller

Núcleo de Patrimônio

Marcelo Catalano Corrêa

Núcleo de Expediente

Deise Maria de Figueiredo Preza

Núcleo de Cerimonial

Tânia de Cássia Melo Bosaipo

A Deus, que criou todas as coisas e foi magnífico nesse propósito. Seu fôlego de vida que habita em mim me deu força e inspiração para procurar soluções que possam contribuir para uma administração pública eficiente, transparente e íntegra, em benefício da sociedade.

Kleberson Roberto de Souza

Avaliação de Controles Internos

Contratações Públicas

Copyright © Kleberon Roberto de Souza, 2017.

Esta obra possui direitos reservados e sua reprodução é permitida apenas com a autorização expressa do autor (art. 184 do Código Penal e Lei Federal nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998). É permitida a reprodução total ou parcial dos textos, desde que citada a fonte.

O conteúdo desta obra está disponível no Portal do TCE-MT para download (www.tce.mt.gov.br).

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

S729a

Souza, Kleberon Roberto de
Avaliação de controles internos: contratações públicas / Kleberon Roberto de Souza. – Cuiabá : PubliContas, 2017.

214p. ; 21x29,7 cm ; il.
ISBN 978-85-98587-78-3

1. Aquisições. 2. Irregularidades. 3. Infrações legais.
4. Medidas preventivas. I- Título.

CDU 351.9

Jânia Gomes
CRB1 2215

APOIO PEDAGÓGICO E ORGANIZAÇÃO

ESCOLA SUPERIOR DE CONTAS "BENEDICTO SANT'ANA DA SILVA FREIRE"

Marina Bressane Spinelli Maia de Andrade
Esther de Mello Menezes

PRODUÇÃO EDITORIAL


SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO

SUPERVISÃO Américo Correa*Secretario de Comunicação Social*
EDIÇÃO E PROJETO Doriane Miloch.....*Assessora Técnica de Publicações da PubliContas*
CAPA Boanerges Capistrano*Publicitário*
REVISÃO ORTOGRÁFICA Solange Maria de Barros



Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1
Centro Político e Administrativo
CEP: 78049-915 – Cuiabá-MT
+55 65 3613-7561
publicontas@tce.mt.gov.br – www.tce.mt.gov.br

Siga:

 [TCEMatoGrosso](https://www.facebook.com/TCEMatoGrosso)

 [@TCEmatogrosso](https://twitter.com/TCEmatogrosso)

 [TCE Mato Grosso](https://www.youtube.com/TCEMatoGrosso)

Sobre o autor

Kleberson Roberto de Souza

é especialista em Direito e Controle Externo da Administração Pública pela FGV e em Auditoria Contábil e Tributária pela UFMT, Bacharel em Ciências Contábeis pela UFMT, Auditor Federal de Finanças e Controle do Controladoria-Geral da União (CGU) com mais de 10 anos de experiência; palestrante na área de auditoria governamental, gerenciamento de riscos na Administração Pública, fraudes em licitações e contratos e avaliação de controles internos; ocupou diversos cargos gerenciais nas áreas de auditoria e fiscalização; coautor dos Livros Controladoria no Setor Público e Como Combater à Corrupção em Licitações – Detecção e Prevenção de Fraudes, ambos lançados pela Editora Fórum em 2016; coautor do Livro Como Gerenciar Riscos na Administração Pública, lançado pela Editora Negócios Públicos em 2017 e autor do Guia de Integridade das Empresas Estatais Federais, publicado pela CGU, em 2015.



Agradecimentos

Desde 2014, a Controladoria-Geral da União (CGU) tem desenvolvido, junto com o Tribunal de Contas de Mato Grosso, o Programa Aprimora, que busca aperfeiçoar os controles internos dos fiscalizados.

Capitaneado pelo TCE-MT, o programa busca fornecer apoio técnico para a implementação e o efetivo funcionamento dos controles internos dos órgãos e entidades do Estado de Mato Grosso, com objetivo de melhorar a eficiência das organizações, além de atacar as causas do problema da corrupção e do desperdício, por meio de adoção de medidas de natureza preventivas.

Os estudos que deram origem a este livro foram desenvolvidos, integralmente, no contexto do Programa APRIMORA. Dessa forma, nada mais justo que agradecer aos personagens que acreditaram na ideia de abordar a avaliação de controles internos, transformando conceitos teóricos e abstratos em instrumentos de aplicação prática capazes de proporcionar maior eficiência à Administração Pública.

Assim, meu sincero agradecimento ao Auditor Público Externo do TCE-MT, Bruno Anselmo Bandeira, em nome de quem agradeço aos demais servidores do Tribunal, pela confiança e parceria. Agradeço também aos controladores municipais de Mato Grosso, pelo profissionalismo, espírito público e vontade de fazer mais e melhor a cada dia.



Kleberson Roberto de Souza

Avaliação de Controles Internos
Contratações
Públicas

Sumário

1. Introdução	12
2. Metodologia	15
2.1 Objetivos	15
2.2 Riscos	17
2.3 Classificação de Risco	19
2.4 Controles Internos	20
2.5 Modelo de Referência	24
2.6 Avaliação de Controles Internos em Nível de Atividade	26
2.6.1 Metodologia de Avaliação	28
2.6.1.1 Planejamento.....	28
2.6.1.2 Execução	32
2.6.1.3 Relatório	33
3. Licitações	34
3.1 Conceitos Básicos	34
3.1.1 Noções Gerais	34
3.1.2 Modalidades	35
3.1.3 Tipos de Licitação	41
3.1.4 Tratamento Favorecido para ME e EPP	43
3.1.5 Sistema de Registro de Preços	45
3.1.6 Contratação Direta	48
3.1.6.1 Inexigibilidade	48
3.1.6.2 Dispensa de Licitação	51
3.2 Planejamento da Contratação (Fase Interna ou Preparatória)	52
3.2.1 Projeto Básico/Termo de Referência	53
3.2.2 Estimativas de Preços	60
3.2.3 Elaboração do Edital.....	64
3.2.4 Exame e aprovação da assessoria jurídica.....	75
3.2.5 Publicidade do Certame	78
3.2.6 Identificação dos riscos	82
3.2.7 Avaliação dos riscos.....	85
3.3 Seleção do Fornecedor (Fase Externa)	91
3.3.1 Comissão Permanente, especial, servidor, pregoeiro ou leiloeiro	92
3.3.2 Habilitação dos licitantes	93
3.3.3 Julgamento das propostas.....	95
3.3.4 Homologação e Adjudicação	96
3.3.5 Identificação dos Riscos	97
3.3.6 Avaliação dos Riscos	98

4. Contratos	100
4.1 Gestão Contratual	100
4.1.1 Noções Gerais	100
4.1.2 Formalismo	101
4.1.3 Duração e Prorrogação dos Contratos.....	103
4.1.4 Publicidade dos Contratos.....	105
4.1.5 Prerrogativas (Cláusulas Exorbitantes)	107
4.1.5.1 Modificação Unilateral	108
4.1.5.2 Rescisão Unilateral	111
4.1.5.3 Fiscalização do Contrato	111
4.1.5.4 Aplicação de Sanções Administrativas	115
4.1.5.5 Ocupação Temporária	118
4.1.5.6 Restrição à oposição da exceção do contrato não cumprido	118
4.1.5.7 Exigência de Garantia.....	119
4.1.6 Execução dos Contratos: empenho, liquidação, pagamento, recebimento provisório e recebimento definitivo.....	121
4.1.6.1 Empenho.....	122
4.1.6.2 Liquidação	122
4.1.6.3 Pagamento	123
4.1.6.4 Recebimento Provisório e Definitivo	126
4.1.7 Encerramento Contratual.....	128
4.1.8 Segregação de Funções em Licitações e Contratos.....	129
4.1.9 Identificação dos Riscos	133
4.1.10 Avaliação dos Riscos.....	135
4.2 Priorização dos Riscos	137
5. Instrumentos de Avaliação	143

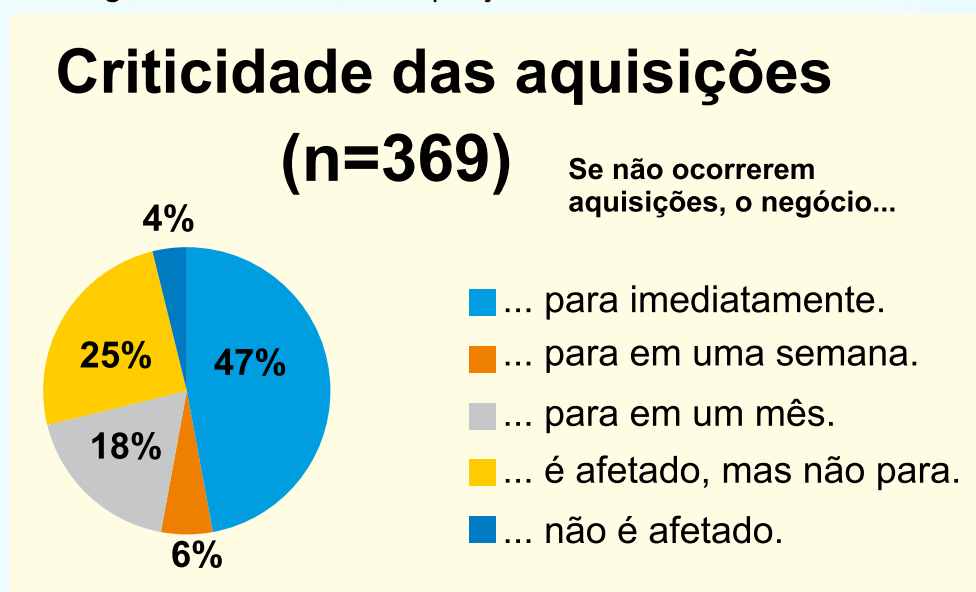
1. Introdução

As aquisições têm papel primordial na atividade administrativa do Estado, uma vez que toda contratação pública, a princípio, se encontra vinculada à obrigação de licitar, obrigação esta constante na Constituição Federal (artigo 37, XXI). Mesmo nas hipóteses taxativas de exceção, em que a licitação é dispensável ou inexigível, o órgão ou entidade pública deve expor os motivos do por que não licitou, reforçando, assim, o caráter obrigatório dos processos licitatórios.

A necessidade de se aperfeiçoar continuamente os controles internos das Contratações Públicas decorre da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade e da elevada materialidade dos gastos associados.

Com respeito à importância para a produção de resultados à sociedade, na figura a seguir apresenta-se a distribuição dos dados informados por 369 organizações da Administração Pública Federal (APF) ao TCU com respeito à criticidade das aquisições para as suas três ações orçamentárias consideradas mais relevantes. Observa-se que somente 4% das organizações afirmaram não ter suas atividades relevantes afetadas pelas aquisições, ao passo que praticamente metade das organizações para imediatamente suas ações relevantes se não ocorrerem aquisições:

Figura 1 – Criticidade das aquisições no Governo Federal



Fonte: Acórdão TCU nº 2.622/2015-P.

Com relação à materialidade, levantamento do TCU presente no Acórdão nº 2.622/2015 indicou que o tema Contratações Públicas envolve de 10% a 15% do Produto Interno Bruto (PIB) Nacional, com valores de aproximadamente **R\$ 500 bilhões/ano**.

Apesar de o Estatuto das Licitações (Lei nº 8.666/93 e nº 10.520/03) procurar, com riqueza de detalhes, regulamentar os processos de compras, obras e serviços quando estão presentes os recursos públicos, não são raros os casos de má administração desses recursos, de licitações montadas, simuladas, direcionadas, fracionamentos, sobrepreço, superfaturamento, pagamento sem cobertura contratual, entre outros.

Considerando o procedimento licitatório, o antecedente compulsório de toda contratação administrativa, percebe-se que as **impropriedades e irregularidades** nas licitações e contratos estão na **contramão da tutela do interesse público**, demandando, assim, um maior controle da atuação estatal contratante. Não coibir essas práticas implicaria, dentre outros, em não atender necessidades básicas ou fornecer à população produtos de baixa qualidade, em casos como, por exemplo, fornecimento de medicamentos, merenda escolar, transporte escolar, construção de creches, escolas, hospitais, assistência social, etc.

Assim, quem comete irregularidade em licitação não apenas afronta uma norma de direito constitucional e administrativo, mas, sim, **conspira contra o atendimento das necessidades da sociedade**.

Na esteira desse entendimento, em exame dos indicadores de irregularidades apreciadas e mantidas pelo Tribunal Pleno do TCE-MT, nas contas anuais das organizações estaduais e municipais relativas ao exercício de 2014, constatou-se que o Tribunal Pleno manteve 829 irregularidades relacionadas à deficiências verificadas na gestão de licitações e contratos administrativos, o que equivale a **41,3% do total de infrações legais** ratificadas pelo TCE-MT no julgamento das contas dos seus fiscalizados.

Para coibir as irregularidades e impropriedades nas atividades de Contratações Públicas, a **atuação integrada** dos órgãos de controle (TCE-MT, CGU, Controladorias Municipais) é fundamental, produzindo resultados mais efetivos no combate ao desperdício e à corrupção.

Entretanto, os órgãos de controle não podem eliminar todas irregularidades, em função de suas limitações. Mesmo que possamos – e esperamos que isso aconteça – reduzir a sensação de impunidade, aumentar o rigor das ações repressivas, sabe-se que atuar depois que a coisa aconteceu, depois que a irregularidade já está feita, não é suficiente para impedir sua repetição.

Dessa forma, é primordial que as instituições públicas se concentrem no campo das **medidas preventivas**, reconhecidas inclusive pelas convenções internacionais contra a corrupção como o caminho mais adequado para **atacar as causas** do problema da **corrupção e do desperdício**.

Entre as ações de **prevenção** que podem ser adotadas, destacam-se a implantação e avaliação de um **efetivo sistema de controles internos** na atividade de Contratações Públicas, inserido no âmbito do Programa **Aprimora**: Aprimoramento dos Sistemas de Controles Internos dos Fiscalizados. Essa convicção é reforçada pelo Relatório da União Europeia (2014) que apontou como uma das principais causas da corrupção e do desperdício no bloco continental a fragilidade nos controles internos em nível local.

Esse projeto, capitaneado pelo TCE-MT, em parceria com a CGU e Controladorias Municipais, consiste na sistematização do conhecimento (legislação, jurisprudência, acórdãos, normas, padrões, estudos e pesquisas) acerca dos sistemas administrativos, considerando os requisitos prescritos no anexo III, da Resolução TCE-MT nº 26/2014, estruturado a partir do modelo conceitual do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, de forma a garantir a presença e o funcionamento de todos os seus elementos e componentes na gestão de contratações públicas na esfera municipal e estadual.

Dessa forma, oferecendo subsídio aos gestores públicos do estado de Mato Grosso para implantação de controles internos efetivos, o TCE-MT e a Controladoria-Geral da União (CGU) estão orientando sua atuação como indutora do processo de aperfeiçoamento da gestão de Contratações Públicas, estimulando, inclusive, o enfrentamento da corrupção, além de contribuir para a construção de bases sólidas para o Sistema de Controle Interno da Administração Pública.

2. Metodologia

Toda organização pública desempenha atividades administrativas no cumprimento de sua missão institucional. Essas atividades estão submetidas a diversas formas de controle, incluindo aquele incidente sobre seus próprios atos, denominado controle interno administrativo, ou, simplesmente, “controles internos”.

A implementação, o efetivo funcionamento e a **avaliação** dos controles internos decorrem das normas insculpidas pela própria Constituição Federal de 1988. A finalidade desses controles é garantir que o poder público atue em estrita observância aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência, almejando a conformidade dos atos da gestão e a boa qualidade dos serviços ofertados à população.

Para avaliar os controles internos em qualquer atividade é necessário compreender os conceitos de **objetivos, riscos e controles**, conforme apresentados a seguir.

2.1 Objetivos

Em linhas gerais, “objetivo” é um fim que se quer atingir, um propósito que se deseja alcançar. De acordo com o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)* entidade mundialmente reconhecida em Gestão de Riscos e Controles Internos,

os objetivos são fixados no âmbito estratégico, estabelecendo-se uma base para os objetivos operacionais, de comunicações (relatórios) e de conformidade. Toda organização enfrenta uma variedade de riscos oriundos de fontes internas e externas, sendo o estabelecimento de objetivos, condição prévia para a identificação de eventos, avaliação de riscos e resposta a riscos (COSO, 2006).

Por meio do Modelo de Excelência em Gestão Pública, o Ministério do Planejamento recomenda que

uma gestão pública de excelência deve contemplar processos formais de formulação e implementação da estratégia, fundamentados no exercício de pensar o futuro e integrados ao processo decisório (Brasil, 2014).

Para o TCU, toda organização deve formular suas estratégias a partir de sua visão de futuro, da sua missão institucional e da análise dos ambientes interno e externo. As estratégias devem ser desdobradas em planos de ação. E faz parte do processo acompanhar a implementação dos planos, “oferecendo os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados” (Brasil, 2013).

Nesse sentido, toda organização deve ter clareza de seus **objetivos mais elevados**, para que seus colaboradores visualizem a contribuição dos resultados de seu trabalho para o resultado organizacional, bem como compreender de que forma **ações de gestão de riscos tomadas localmente** podem contribuir para a **mitigação de riscos-chave em nível de entidade**.

Quando os **objetivos das áreas** são estabelecidos de modo a **maximizar** suas contribuições para o **resultado organizacional**, pode-se dizer que conhecer os objetivos e prioridades da unidade em que se trabalha é tão ou mais importante do que estar informado sobre os objetivos estratégicos da organização.

Dessa forma, as entidades devem **definir objetivos**, podendo adotar, por exemplo, as seguintes ações:

Quadro 1 – Ações do Planejamento Estratégico

Item	Descrição
1.	Elaborar o planejamento estratégico organizacional, contendo a visão, a missão e os objetivos organizacionais de longo prazo
2.	Descrever os planos tático e operacional, contendo os desdobramentos do planejamento estratégico até as ações propriamente ditas
3.	Definir padrões para medir o desempenho desejado, tais como indicadores, metas e resultados esperados
4.	Acompanhar o cumprimento dos objetivos, dos indicadores, das metas e dos resultados alcançados, com medidas de aperfeiçoamento eventualmente estabelecidas para a melhoria dos resultados.

Sobre o penúltimo ponto, “padrões de desempenho”, é importante que a entidade **divulgue** os indicadores, metas e resultados esperados entre **servidores, usuários do serviço público e sociedade em geral**, de modo a propiciar o gerenciamento das ações implementadas e **estimular o exercício do saudável e necessário controle social**.

Como exemplo de objetivos na atividade de licitação, podemos citar a isonomia, a proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (art. 3º, da Lei nº 8.666/93).

2.2 Riscos

Na obra “Desafio aos Deuses: a fascinante história do risco”, Bernstein (1997) destaca o fator que distingue a pré-história dos tempos modernos. Para o autor, não é o progresso da ciência, nem a tecnologia, nem o capitalismo ou a democracia. A verdadeira diferença estaria na **capacidade de administrar os riscos**.

A ideia revolucionária que define a fronteira entre os tempos modernos e o passado é o **domínio do risco**: a noção que o futuro é mais que um capricho dos deuses e de que homens e mulheres não são passivos ante a natureza. Até os seres humanos descobrirem como transpor essa fronteira, o futuro era um espelho do passado ou o domínio obscuro de oráculos e adivinhos que detinham o monopólio sobre o conhecimento dos eventos previstos. (BERNSTEIN, 1997, grifo nosso)

Para Bernstein, economista e professor consagrado de Harvard, ao compreender o risco, medi-lo e avaliar suas consequências, o homem converteu o ato de correr riscos em um dos **principais catalisadores** que impelem a sociedade ocidental moderna.

Sem domínio da teoria das probabilidades e outros instrumentos de gestão do risco, os engenheiros jamais teriam projetado grandes pontes, os lares ainda seriam aquecidos por lareiras ou fogareiros, as usinas hidroelétricas não existiriam, não haveria aviões e as viagens espaciais seriam apenas um sonho. Sem os seguros em suas múltiplas variedades, a morte do pai de família reduziria os filhos jovens à penúria ou caridade, a assistência médica seria possível a um número reduzido de pessoas e somente os ricos teriam casa própria. Se os agricultores não pudessem vender suas safras a um preço estabelecido antes da colheita, produziram muito menos alimento (Bernstein, 1997).

Conviver com o risco é um velho dilema da sociedade “**Proteger-se contra todos os riscos é impossível**, porque qualquer oportunidade invariavelmente acarreta riscos.” É o que nos afirma Aaron Wildavsky (1979, p.32):

O risco é uma precondição essencial para o desenvolvimento humano; se parássemos de assumir riscos, inovações técnicas e sociais necessárias para solucio-

Risco: Opção ou Destino?

A palavra “risco” deriva do italiano *risicare*, que significa “ousar”. Nesse contexto, risco é uma opção, e não um destino (Bernstein, 1997).

nar muitos dos problemas mundiais desapareceriam. De fato, muitos dos riscos existentes na sociedade moderna resultam de benefícios gerados por inovações sociais e tecnológicas. Por outro lado, a imprudência insensata também não é uma boa ideia. Em vez disso, precisamos definir um caminho intermediário no qual o acaso – com suas incertezas e ambiguidades inerentes – seja levado em consideração de maneira objetiva, racional e eficiente.

Em 1921, o economista Frank Knight observou, de forma pioneira, que risco e incerteza são manifestações da aleatoriedade, associadas a situações de escolha. Diferenciava **incerteza mensurável**, o risco propriamente dito, da **incerteza não-mensurável**. (BERGAMINI JUNIOR, 2005). Essa distinção é fundamental na tomada de decisões sob condições de incerteza: **nem toda incerteza merece tratamento**.

Assim, **riscos são eventos inesperados**, ocorridos na prática da operação das organizações e que impactam seus objetivos e **não qualquer coisa que pode dar errado**. Podem ser destacados como riscos no setor público, situações como falta de medicamentos, falhas nos serviços prestados, diminuição do crescimento econômico, demanda de serviço maior que a oferta, atraso nos cronogramas dos projetos, queda na arrecadação, descontinuidade administrativa, restrição indevida de uma licitação, pagamento por serviços não prestados, desvios de recursos, sobrepreço, superfaturamento, conluio entre licitantes, fraudes, evasão escolar, etc. Eventos incertos, porém mensuráveis, que merecem tratamento.

Por outro lado, eventos de ocorrência improvável, ainda que possível, como tsunamis, terremotos, guerras, atentados terroristas e epidemias, devem ser foco de técnicas com melhor poder preditivo, e não objeto específico de gerenciamento de riscos.

Com base nessa perspectiva, estabeleceu-se uma **definição formal** para risco. **Para a ISO 31000/2009**, por exemplo, **“risco é o efeito da incerteza nos objetivos”**.

RISCO é a possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos (COSO, 2006).

No Brasil, o **Tribunal de Contas da União definiu risco como:**

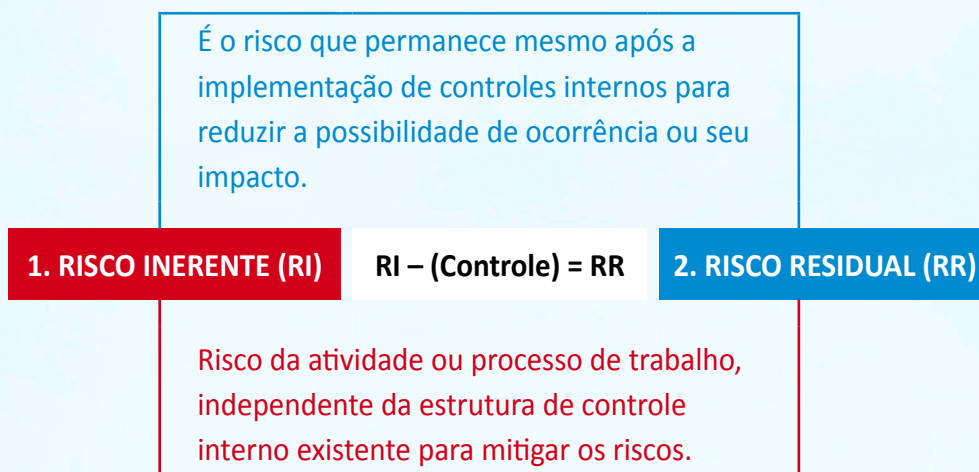
[...] a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo medido em termos de consequências e probabilidades (Art. 1º, V, da Instrução Normativa TCU nº 63/2010).

De modo similar, a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/2016 conceitua risco como “possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. O risco é medido em termos de impacto e probabilidade”.

Em face do exposto, podemos concluir que **os riscos permeiam toda a nossa vida** e enfrentamos riscos o tempo todo, em qualquer atividade na vida **pessoal, profissional** ou no dia a dia das organizações.

2.3 Classificação de Risco

Para o COSO, há dois tipos de riscos: **inerente e residual**. Risco inerente é o que existe independentemente de controles para sua mitigação. Residual é o risco que permanece após a resposta da administração (COSO, 2006).



O entendimento conceitual dessa classificação é fundamental para o adequado gerenciamento de riscos. Quando se deseja medir a efetividade da estrutura de controle existente, realiza-se a avaliação do risco inerente e residual, permitindo a identificação de possíveis falhas ou excessos na estrutura de controles internos. Por exemplo, se existem muitos controles para mitigar um risco que inerentemente já é baixo ou se o controle existente não está funcionando efetivamente para mitigar determinado risco priorizado.

2.4 Controles Internos

O **Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados**, por meio de Relatório Especial da Comissão de Procedimentos de Auditoria, definiu controles internos como

o plano da organização e todos os métodos e medidas coordenados, aplicados a uma empresa, a fim de proteger seus bens, conferir a exatidão e a fidelidade de seus dados contábeis, promover a eficiência e estimular a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas.

A **Federação Internacional de Contadores** usa o termo “sistema de controle interno” para designar todas as políticas e procedimentos adotados pela administração de uma entidade para auxiliá-la a alcançar o objetivo de assegurar, tanto quanto seja factível, a condução ordenada e eficiente de seu negócio, incluindo aderência às políticas de administração, a salvaguarda de ativos, a prevenção e detecção de fraudes e erros, a exatidão dos registros contábeis e inclusão de tudo que os mesmos devem conter, e a preparação tempestiva de informações financeiras confiáveis.

No Brasil, o TCU define controles internos como

conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vista a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados. (IN TCU nº 63/2010, Art. 1º, X)

IN STN nº 16/91

Controle interno é o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado com vistas a assegurar que o objetivo dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Com a publicação do **Modelo COSO I – Controle Interno – Estrutura Integrada**, em 1992, o nível de abrangência dos controles internos foi ampliado, constituindo um processo, implementado pela alta administração, envolvendo diretores, gerentes e funcionários, com a finalidade de **prover razoável garantia quanto à realização dos objetivos**, nas seguintes categorias: conceder efetividade e eficiência às operações; obter

confiabilidade no processo de comunicação, especialmente por meio das demonstrações contábeis; e assegurar a conformidade com as leis e os regulamentos.

Na mesma linha, as Diretrizes Internacionais para as Normas de Controle Interno do Setor Público, adotaram definição similar:

Controle Interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de *accountability*;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e *danos*. (INTOSAI, 2004)

De igual modo, o TCU, em suas Normas de Auditoria, reviu sua definição de Controle Interno, adotando a seguinte definição:

[...] **processo efetuado pela administração e por todo o corpo funcional, integrado** ao processo de gestão **em todas as áreas e todos os níveis** de órgãos e entidades públicos, estruturado **para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança** de que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos e os seguintes objetivos gerais de controle serão atendidos:

- eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;
- integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de *accountability*;
- conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição;
- adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

Para entender melhor essa definição moderna de Controle Interno, apresentamos um exemplo na atividade de aquisição de gêneros alimentícios no setor público.

- **Etapa 1:** Prefeitura realiza pregão para registro de preços de gêneros alimentícios, visando à preparação e fornecimento de merenda escolar. Finalizada a licitação, as vencedoras assinam a Ata de Registro de Preços com as condições pré-definidas.
- **Etapa 2:** Para repor os estoques, a nutricionista responsável pelo Almojarifado Central envia Ofício à Secretaria de Educação, responsável pelo gerenciamento da Ata, com a relação de gêneros alimentícios necessários.

- **Etapa 3:** De posse do Ofício recebido do almoxarifado, servidor da Secretaria de Educação responsável pelo gerenciamento da Ata envia uma “Ordem de Fornecimento” ou “Nota de Empenho” para o fornecedor, com a quantidade pretendida, preço unitário e preço total, local e prazo para entrega.
- **Etapa 4:** Fornecedor envia para o Almoxarifado Central os alimentos demandados, sendo recebidos por comissão de servidores designados para a atividade. Após conferência das quantidades, especificações, marca, validade, entre outros fatores, os servidores “atestam” o recebimento, mediante carimbo e assinatura na Nota Fiscal.
- **Etapa 5:** Fornecedor encaminha à Secretaria de Educação a Nota Fiscal atestada pelo Almoxarifado Central. Com a requisição do almoxarifado, ordem de fornecimento, nota de empenho e nota fiscal atestada, abre-se um processo de pagamento. Consulta-se a regularidade fiscal da empresa e anexa-se o resultado ao processo de pagamento.
- **Etapa 6:** Se tudo estiver bem, o pagamento é autorizado pelo gestor financeiro e pelo ordenador de despesa, emitindo a ordem de pagamento para quitação da obrigação.

Processo Integrado: o controle interno não é apenas um documento, uma norma, um registro, um fato ou circunstância isolada. É um conjunto de ações interligadas que permeiam todas as atividades, todas operações, de modo contínuo e coerente.

Diversos procedimentos integrados de controle foram executados em nosso exemplo, dos quais, podemos destacar: a solicitação pelo almoxarifado central; a notificação da empresa para entrega dos gêneros alimentícios; o recebimento dos produtos pela comissão, conferindo as condições de entrega; a conferência da regularidade fiscal e processamento do pagamento.

Executado por pessoas: controle interno não se refere apenas a implantar manual de políticas e procedimentos, sistemas e formulários, mas diz respeito principalmente às pessoas e às ações que elas tomam em cada nível da organização para executar suas tarefas. Nenhum manual, *checklist* ou sistema informatizado substitui as pessoas.

No exemplo, quem oficializa a demanda (etapa 2), notifica o fornecedor (etapa 3), efetua o pagamento (etapa 6) são servidores da prefeitura. Dessa forma, todos em uma organização executam controles internos, implicando que esses controles são diretamente afetados pela natureza humana.

Auxilia o alcance dos objetivos: os controles internos são conduzidos para atingir objetivos em uma ou mais categorias – operacional, divulgação e conformi-

dade (COSO 2013), podendo ser objetivos fixados para toda a organização ou ainda, para aqueles estabelecidos para atividades, processos ou operações específicas.

Em nosso exemplo, os controles internos auxiliam, dentre outros, os seguintes objetivos da atividade de aquisição de gêneros alimentícios:

- a. Assegurar que as demandas sejam elaboradas após estudos técnicos preliminares e analisadas e aprovadas pela autoridade competente;
- b. Garantir que as pesquisas de preços de gêneros alimentícios reflitam os preços praticados no mercado;
- c. Permitir que a análise e julgamento dos documentos de habilitação e proposta de preços das empresas sejam realizados de forma adequada;
- d. Garantir que o edital de licitação seja devidamente publicado, em observância aos princípios constitucionais da isonomia e publicidade;
- e. Assegurar que o processo licitatório seja realizado em obediência ao princípio constitucional da isonomia, sem ocorrência de fraudes e conluio; e
- f. Produzir informações que possibilitem tomada de decisões; avaliar o desempenho na execução das atividades de licitação.

Oferece segurança razoável: o controle interno é capaz de proporcionar segurança razoável, mas nunca absoluta, para a estrutura de governança e alta administração de uma entidade governamental. Não importa quão bem planejado ou executado seja, o controle interno não pode dar segurança absoluta à organização, em relação ao alcance dos objetivos e a mitigação de todos os riscos existentes nas atividades.

A nova definição adotada pelo TCU, alinhada ao conceito do COSO, apresenta alguns elementos fundamentais para o controle interno, mencionando tanto a “segurança razoável” quanto à consecução dos objetivos.

A segurança razoável reflete a noção sobre a incerteza e os riscos futuros que não podem ser previstos e controlados com segurança absoluta. Existem fatores que estão fora do controle ou da influência da organização e que podem afetar sua capacidade de alcançar os objetivos. As limitações decorrem também do julgamento humano, passível de erro ou engano; ninguém é capaz de prever, com exatidão, o futuro; a Administração lida com incertezas que, nem sempre, estão sob seu controle; controles podem ser suprimidos por agentes mal-intencionados, geralmente em conluio; gestores, com objetivos obscuros, podem anular controles; descuido, cansaço físico, distração. Essas limitações impedem que a alta administração, servidores e sociedade em geral tenham certeza sobre o alcance dos objetivos.

Dessa forma, para implementar controles internos em uma organização é preciso primeiro estabelecer objetivos, identificar e avaliar os riscos e tratá-los, definindo quais devem ser modificados por alguma forma de controle.

2.5 Modelo de Referência

O termo “**modelos de referência**” está relacionado ao que é mundialmente conhecido como **estruturas, padrões ou frameworks**. Estas nomenclaturas são comumente utilizadas para fazer alusão às construções teóricas realizadas por diversas organizações internacionais, sobretudo na área de **avaliação de controles internos**.

Esses **frameworks** consolidam um conjunto de técnicas, atividades e práticas que efetivamente contribuem para o processo de gestão de riscos. O principal instrumento de tratamento dos riscos é a implantação de controles internos. Entretanto, se essa implantação não observar as orientações dos modelos de referência, pode levar a controles **puramente formais, burocráticos, ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco**, gerando ilusão de coisa controlada, resultando, assim, em desperdício de tempo e recursos.

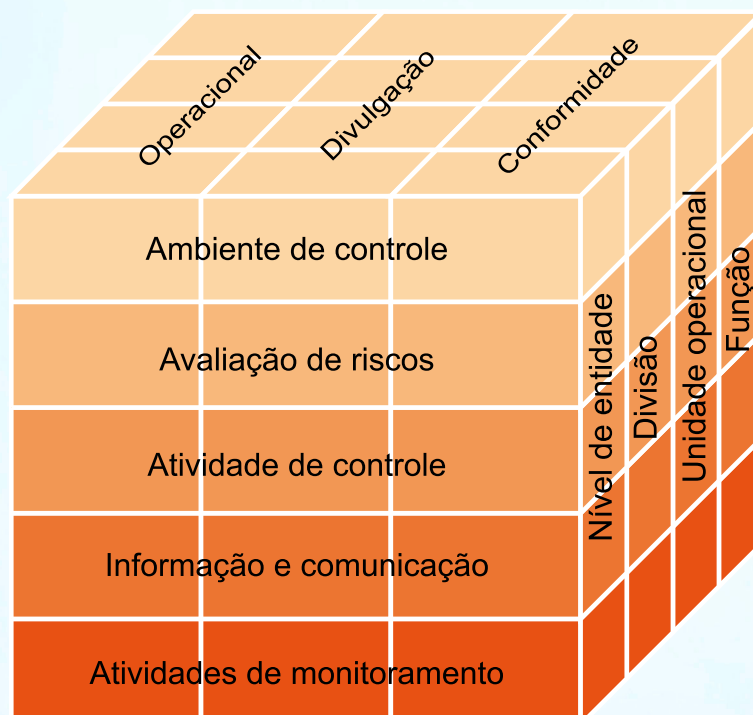
Dessa forma, é altamente recomendável a observância dos modelos de referência para implantação de controles internos. **O modelo predominante é o COSO I**. COSO é a sigla para um comitê fundado por organizações norte-americanas que combatem a fraude em relatórios financeiros. Criado em 1985, nos Estados Unidos, constitui uma entidade do setor privado, sem fins lucrativos, **voltada para o aperfeiçoamento da qualidade de relatórios financeiros por meio de éticas profissionais, implementação de controles internos e governança corporativa**.

Em 1992, o COSO publicou a obra “Controle Interno – Estrutura Integrada”, que obteve grande aceitação em todo o mundo e tem sido aplicada amplamente. É reconhecida como uma estrutura-modelo para desenvolvimento, implementação e condução do controle interno, bem como para a avaliação de sua eficácia.

O modelo, conhecido como COSO I, mudou o conceito tradicional de “controles internos” e chamou a atenção para o fato de que os controles devem fornecer proteção contra riscos que possam impactar os objetivos da organização.

O modelo COSO I é representado por uma matriz tridimensional (conhecida como “cubo do Coso”), com os elementos que devem estar presentes em uma estrutura integrada de controle interno eficaz. O desenho em cubo leva à compreensão de que o conjunto de elementos é fundamental, tanto em suas categorias individuais como na sua interação com o todo, conforme demonstrado na Figura 02.

Figura 2 – Modelo Coso I (Cubo do Coso)



Fonte: COSO (2013)

O COSO I tornou-se referência mundial porque:

1. padroniza definições de controle interno;
2. define componentes, objetivos e objetos do controle interno em um modelo integrado;
3. delinea papéis e responsabilidades da administração;
4. estabelece padrões para implementação e validação de controles internos; e
5. cria um meio para monitorar, avaliar e reportar controles internos (BRASIL, 2009).

Embora tenha nascido para o setor privado, o modelo COSO I também foi reconhecido e adotado pelas entidades ligadas ao setor público. Entidades como o **Banco Mundial**, **BID** e **INTOSAI** adotam o modelo, assim como o **GAO**, órgão correspondente ao TCU nos Estados Unidos.

No Brasil, o TCU, que é membro da INTOSAI, também reconhece e utiliza o modelo COSO em seus trabalhos de avaliação da gestão de risco e dos controles internos das organizações governamentais brasileiras. Além disso, por meio da **Resolução Atricon nº 04/2014**, foram aprovadas as Diretrizes de Controles Externo relacionadas à temática “Controle Interno: instrumento de eficiência dos jurisdicionados”, recomendando aos jurisdicionados dos Tribunais de Contas

a adotar as orientações prescritas pelo COSO I na implantação de controles internos administrativos. Em cumprimento a esse normativo, o TCE-MT editou a Resolução Normativa nº 26/2014, determinando aos seus jurisdicionados que implantassem controles internos observando a estrutura integrada de controle interno publicada pelo COSO (Parágrafo único, do art. 10).

Mais recentemente, o Poder Executivo Federal passou adotar oficialmente o COSO como modelo de referência para implantação e avaliação de controles internos, por meio da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/2016.

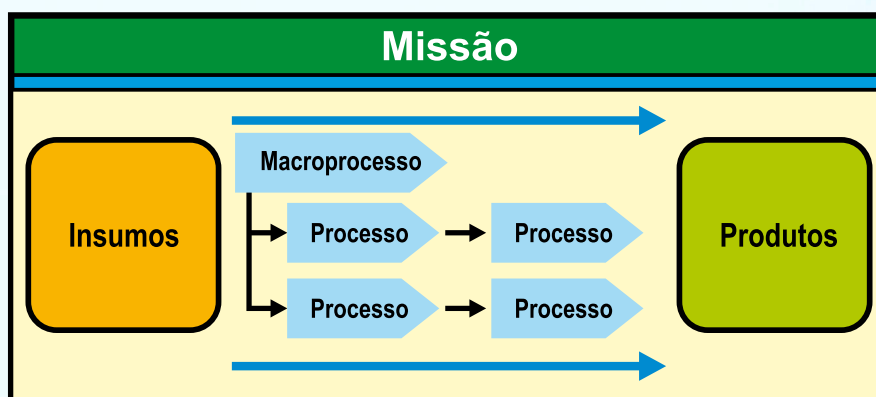
Ainda nesse sentido, o Conselho Federal de Contabilidade adotou o modelo COSO ao estabelecer referenciais para o controle interno no setor público, por meio da Resolução CFC nº 1.135/2008 (NBC T 16.8 – Controle Interno).

Assim, considerando a ampla utilização em nível nacional e internacional, adotamos, aqui, o **modelo COSO I como referência para avaliação dos controles internos na atividade de contratações públicas (Licitações e Contratos)**, no âmbito do Programa Aprimora do TCE-MT, com base nas prescrições desse consagrado referencial. Vamos descobrir como é que se faz isso.

2.6 Avaliação de Controles Internos em Nível de Atividade

Toda organização, pública ou privada, pode ser vista como uma coleção de processos que, de forma integrada, buscam contribuir para atingir os objetivos da organização. Segundo a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, 2005, nº 3.4.1), o processo é um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (entradas) em produtos (saídas), conforme demonstrado a seguir:

Figura 3 – Fluxo de um processo



Fonte: TCU (2012)

Os processos podem ser classificados em duas categorias: finalísticos e de apoio. Processos finalísticos estão associados às atividades-fim da organização, os objetivos para os quais ela existe. Processos de apoio dão suporte à atividade-fim da organização.

Em síntese, as características básicas das duas categorias de processo são as seguintes:

Quadro 2 – Diferenças entre processos finalísticos e de apoio

Processos Finalísticos	Processos de Apoio
<ul style="list-style-type: none"> • São ligados à essência do funcionamento da organização • São suportados por outros processos internos (isto é, pelos processos de apoio) • Resultam no produto ou serviço que é recebido pelo cliente externo ou usuário do serviço público 	<ul style="list-style-type: none"> • São centrados na organização e/ou nos gerentes • Viabilizam o funcionamento coordenado dos vários subsistemas da organização • Garantem o suporte adequado aos processos finalísticos • Estão relacionados aos processos decisórios e de informações • Incluem ações de medição e ajuste do desempenho da organização
<p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestação de serviços ao cidadão • Transporte Escolar • Alimentação Escolar • Licenciamento Ambiental • Assistência Farmacêutica • Emissão de certidões e documentos 	<p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Licitações • Execução orçamentário-financeira • Gestão de pessoas • Serviços de TI • Contratos • Convênios

Fonte: Brasil (2005)

Em um processo, dois tipos de atividades ocorrem em paralelo: (1) Execução, para transformar o insumo em produto; e (2) Controles Internos, para garantir que as primeiras ocorram conforme os requisitos.

Dessa forma, a **Avaliação dos Controles Internos em Nível de Atividade** (ou de Processos) é uma auditoria voltada para aferição das atividades de controle que incidem sobre processos ou operações, revisando os objetivos, identificando os riscos relacionados e **avaliando a eficácia dos controles**, em termos de **existência, adequação e efetividade**.

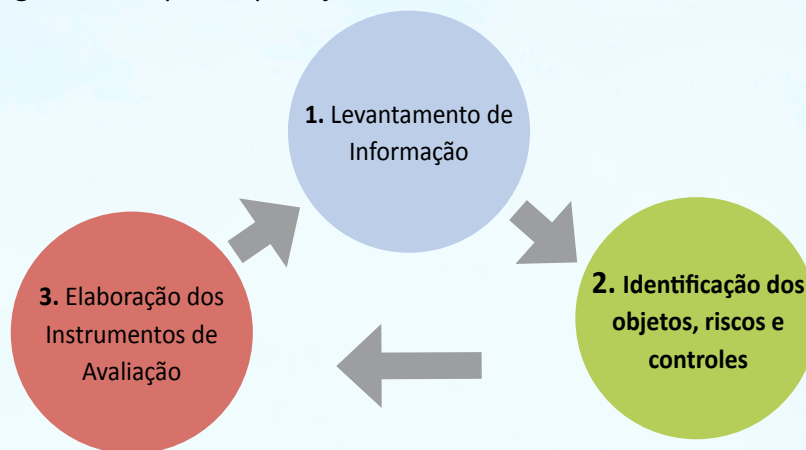
2.6.1 Metodologia de Avaliação

A INTOSAI (2004), que reúne instituições de Controle do Setor Público do mundo inteiro, sugere começar uma auditoria de avaliação de controles internos pela identificação dos objetivos e os riscos fundamentais da organização, para, em seguida, encontrar as áreas e as atividades mais relevantes, que merecem prioridade de análise. As etapas do processo são divididas em **planejamento, execução e relatório**.

2.6.1.1 Planejamento

Envolve identificar os objetivos-chave dos processos e das atividades nelas contidas, os riscos relevantes relacionados e os respectivos controles que a gestão adota ou deveria adotar para tratar esses riscos. Pode ser sistematizado em: **levantamento de informações; identificação dos objetivos, riscos e controles e elaboração dos instrumentos de avaliação**, conforme demonstrado na figura a seguir:

Figura 4 – Etapas do planejamento



Fonte: TCU (2012), adaptado.

a. Levantamento de Informações

Para entender a sequência, os eventos e as ações de uma atividade no setor público como Contratações Públicas, o melhor referencial para levantar informações são as regras normativas específicas. É comum existirem leis, decretos, instruções normativas ou portarias, disciplinando os objetivos, procedimentos e limites das ações. Há também, com frequência, estudos acadêmicos sobre o tema, relatórios de auditorias, jurisprudência e notícias. Desse conjunto de elementos pode-se entender os processos, os resultados desejados – **quem e como as coisas devem ser realizadas**. Em geral, no serviço público, essas fontes

de informação estão disponíveis na Internet ou podem ser obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação.

Além disso, pode-se entrevistar os gestores responsáveis pela atividade, os servidores que executam e operam os controles, os usuários e beneficiários. Todos eles conhecem, ao menos em parte, **como as coisas são realizadas**.

b. Identificação dos objetivos, riscos e controles

Conhecidos os detalhes da atividade-alvo, está na hora de identificar seus **objetivos, riscos relevantes** e os respectivos **controles** necessários para reduzir esses riscos. Esses três elementos estão inseridos em dois componentes da estrutura conceitual do COSO I (Avaliação de Riscos e Atividades de Controle), apresentados no tópico sobre o modelo de referência. Sua aplicação pode ser realizada em uma atividade, unidade operacional ou função da Entidade, buscando assegurar o alcance dos objetivos operacionais, de conformidade e de divulgação.

Percebe-se, portanto, que para avaliação de controles internos em **nível de atividade**, utilizando o modelo de referência COSO I, não é necessário testar todos os seus componentes. O teste de todos os componentes da estrutura normalmente é aplicado em uma avaliação de controles internos em **nível de entidade**.

Na atividade de licitação, por exemplo, os objetivos estão definidos na Lei nº 8.666/93, art. 3º: A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Além dessa definição normativa, existem materiais de capacitação, jurisprudência, estudos acadêmicos, que ajudam a descrever as ações operacionais, as etapas, procedimentos, agentes envolvidos, compondo o cenário da sua execução e permitindo maior compreensão sobre o alcance e a magnitude da atividade de licitações e contratos.

Conhecidos os objetivos, vem o mapeamento de riscos, buscando responder: **“O que pode dar errado?”** Essa é a pergunta-chave a ser formulada, com o propósito de descobrir eventos que podem influenciar o cumprimento dos objetivos de cada processo dentro da atividade, nas ações, por exemplo, de planejamento da contratação, estimativas de preços, elaboração de edital, julgamento, fiscalização do contrato. Quais eventos podem afetar negativamente os objetivos da contratação pública? Esses são os riscos a serem identificados.

Essa etapa consiste na busca, reconhecimento e descrição de riscos, em termos de suas fontes, causas e consequências. Ao fim, teremos uma lista abrangente de riscos, baseada em eventos que possam impedir, reduzir ou atrasar os objetivos.

Com base nessa perspectiva, destacamos alguns riscos da atividade de contratações públicas:

Quadro 3 – Riscos da Atividade de Compras e Contratações

Riscos Identificados			
ID	Riscos	Causas	Consequências
R#01	Estimativas inadequadas	Coleta insuficiente de preços ou falta de método para realizar a estimativa	Aceitação de preços acima da faixa de preços praticada no mercado (Sobrep preço; Superfaturamento; jogo de planilha); demora na realização da pesquisa de preços e por consequência, da licitação
R#02	Multiplicidade de esforços para realizar licitações de objetos correlatos (e.g., aquisição de medicamentos, gêneros alimentícios, pneus, combustível, etc)	Licitações com editais não padronizados, atas, contratos e Check-list padronizados	Esforço desnecessário para elaborar editais; repetição de erros; cláusulas restritivas; recursos e impugnações à licitação; retrabalho; demora na conclusão do certame
R#03	Exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços das licitantes	Não designação de equipe técnica para dar apoio à CPL ou pregoeiro nas licitações de objetos mais complexos (Obras, TI, medicamentos, etc)	Contratação ineficiente ou ineficaz e consequente desperdício de recursos públicos; recursos e impugnações atrasando a licitação.
R#04	Conluio ou adoção de práticas anticompetitivas entre as empresas licitantes, fraudando ou frustrando o caráter competitivo da licitação.	Inexistência de rotinas de verificação de elementos que comprometem o caráter competitivo do certame; falta de capacitação dos servidores	Contratação com preços não compatíveis com o mercado; frustração do princípio da isonomia.

Fonte: Elaborado pelos autores

Identificados os riscos relevantes, o auditor analisa os controles internos que a gestão adota ou que deveria adotar para gerenciar esses riscos.

Essa atividade pode se valer de entrevistas, questionários, solicitações de auditoria, consulta à legislação, doutrina e jurisprudência sobre o assunto e ainda, a experiência profissional, estabelecendo as melhores práticas de controles que possam mitigar os riscos, atendendo ao princípio da racionalidade administrativa, simplificação de processos e a lógica de custo/benefício, de forma a comparar o descrito pelos gestores com as melhores práticas, com objetivo de verificar se o que é praticado pelo gestor é o que deveria ser praticado sob o ponto de vista de controle. Com base nessas informações, o auditor elabora a **Matriz de Risco e Controles (MRC)**, produto final da fase de identificação dos objetivos, riscos e controles.

c. **Elaboração dos Instrumentos de Avaliação**

A próxima tarefa é decidir **quais controles avaliar**, a extensão e escopo dos exames, os procedimentos para **testes de desenho** e de **efetividade operacional**. Trata-se de verificar se os controles existem, se estão adequados, se estão sendo aplicados e se funcionam, ou seja, se são capazes de reduzir o risco de maneira contínua e coerente, alinhados com as respostas a riscos definidas pela administração.

Assim, orientando-se pela **Matriz de Riscos e Controles (MRC)**, o auditor desenvolve os **instrumentos de avaliação** que conduzirão a aplicação dos testes de controles, tais como:

- Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI);
- Procedimentos de Auditoria;
- *Checklist* de análise documental; e
- Extrato de entrevistas (CPL, Pregoeiros, Assessor Jurídico e outros).

Após definir os instrumentos de avaliação, que especificam *como avaliar*, o auditor, ainda na fase de elaboração dos instrumentos de avaliação, determina *o que será testado*, definindo a amostragem (processos licitatórios, contratos, pessoas, etc).

2.6.1.2 Execução

Planejada a auditoria, aplicam-se os instrumentos de avaliação, coletando evidências dos achados, desenvolvendo as constatações e documentando o trabalho realizado.

Para preencher o QACI, adotamos uma **escala de eficácia dos controles internos**:

Quadro 4 – Escala de eficácia do controle

Eficácia	Situação encontrada
0 – Inexistente	Ausência completa do controle
1 – Fraco	Informal; sem disseminação; sem aplicação; quase sempre falha
2 – Mediano	Formalizado, conhecido, aplicado, funciona; pode ser aprimorado
3 – Forte	Sem falhas detectadas; pode ser enquadrado num nível de “melhor prática”

Fonte: Elaborado pelos autores

Um controle classificado como “Forte” (3 pontos) mitiga todos os aspectos relevantes do risco. Tem um desenho adequado e funciona todas às vezes que é necessário. Para entender esse conceito, pense numa catraca eletrônica na recepção de um edifício público. É um controle de entrada e saída de pessoas. Serve para mitigar o risco de segurança.

Essa catraca seria um controle “Forte” se todas as pessoas, sempre, a utilizassem. Se o sistema, todas as vezes, contemplasse os dados mínimos de cadastramento de usuários. Ninguém entra ou sai do prédio sem efetivo registro.

Agora imagine que, às vezes, alguém deixa de usar a catraca. O crachá não é reconhecido ou o porteiro deixa algum conhecido entrar sem registro. Acontece com pouca frequência, mas acontece. Esse é um controle do tipo “Mediano” (2 pontos). Há falhas que podem ser melhoradas em sua efetividade. A tecnologia é boa, ele funciona, mas pode ser melhorado.

Por outro lado, a catraca poderia existir, mas ter uma tecnologia obsoleta, que torna lento o fluxo de pessoas, ou que fica inoperante com frequência, ou que as pessoas não respeitam. Muita gente entra e sai do edifício sem registro. Esse é um controle “Fraco”.

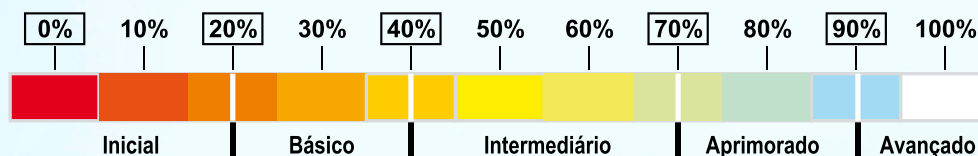
Mesmo a melhor catraca do mundo, se não for utilizada, será um controle “Fraco”. De pouco ou nada vale um controle que não mitiga riscos.

Com essa lógica, ao avaliar os controles internos, o auditor atribui uma nota ao controle.

Os instrumentos de avaliação aplicados durante a auditoria fornecem as evidências para auxiliar o julgamento, tornando o tratamento dos dados e os resultados mais objetivos. A adoção da escala para pontuação dos testes de controle permitirá a interpretação dos resultados e definição do **nível de maturidade dos controles internos na atividade**.

Adotamos, aqui, a escala proposta pelo TCU no Acórdão nº 568/2014–Plenário. A soma de pontos obtidos é dividida pelo total de pontos possíveis, o que resulta em um índice de Avaliação dos Controles Internos Municipais em nível de atividade, conforme a figura:

Figura 5 – Índice de Avaliação dos Controles Internos



Fonte: TCU, Acórdão nº 568/2014–Plenário.

2.6.1.3 Relatório

Os achados de auditoria mais relevantes vão a relatório, de modo a fundamentar as conclusões e recomendações para os responsáveis e interessados pela atividade avaliada, com vistas a implementar um plano de ação para o aperfeiçoamento dos controles internos.

Afinal, o principal objetivo da auditoria é identificar as oportunidades de melhoria dos controles internos, de modo a aumentar a capacidade de mitigar os riscos e contribuir para o alcance dos objetivos da atividade avaliada.

Agora que já entendemos como o processo funciona, vamos aprender, na prática, como se faz isso na atividade de contratações públicas, quando se tratar de **compras e serviços**, não contemplando, portanto, **obras**, pois será objeto de outro curso específico.

3. Licitações

3.1 Conceitos Básicos

3.1.1 Noções Gerais

Licitação é conceituada pela doutrina como um procedimento administrativo, de observância obrigatória pelas entidades governamentais, em que, observada a **igualdade entre os participantes, deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas** pelas interessadas e com elas estabelecer relações de conteúdos patrimonial, uma vez preenchidos os requisitos mínimos necessários ao bom cumprimento das obrigações que eles se propõem. (ALEXANDRINO; PAULO; 2014). Tem por objetivo, ainda, de **promover o desenvolvimento nacional sustentável**.

A obrigação de licitar está consignada no art. 37, XXI, da Constituição Federal Brasileira, que fixou o procedimento como compulsório para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação. O quadro a seguir sintetiza as normas gerais de licitação existentes e sua aplicabilidade:

Normas Gerais (8.666/93; 10.520/02 e 12.462/11)	Princípio da Administração Pública + Lei Específica	Princípios da Administração Pública + Regulamento Próprio	Princípios da Lei nº 8.666/93* + Regulamento Específico
Adm. Direta e Indireta em geral dos entes federados	Estatais que exploram a atividade econômica dos entes	Entidades Paraestatais – OS/ OSCIP/Sistema S	Repartições sediadas no exterior
Fundamento: Parágrafo único do art. 1, da Lei nº 8.666/93	Fundamento: III, 1, art. 173, da CF e art. 1 da Lei nº 13.303/16	Fundamento: Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII; art. 14, de Lei nº 9.790/99 e Decisão TCU nº 461/98 e Acórdãos do TCU: 534/2011-TCU-Plenário, 1.029/2011-TCU-Plenário	Fundamento: art. 123, da Lei nº 8.666/93)

Fonte: Elaboração própria

* Os princípios básicos estabelecidos pela Lei nº 8.666/93, norteadores dos procedimentos licitatórios públicos são os seguintes: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, inculcação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo (art. 3, da Lei nº 8.666/93).

Embora as entidades do Sistema S (Sesi, Senai, Sesc, Senac, Sebrae, etc) não estejam obrigadas a cumprir integralmente os termos da Lei nº 8.666/93, o TCU entende que sua aplicação subsidiária se justifica em duas hipóteses:

- I. ausência de regra específica no regulamento próprio da entidade ou
- II. dispositivo, do mesmo regulamento, que contrarie os princípios gerais da Administração Pública e os específicos relativos às licitações e os que norteiam a execução da despesa pública (Acórdão TCU nº 3.454/2007-1ª Câmara e Acórdão TCU nº 2.790/2013-2ª Câmara).

Além das normas e princípios citados, o Tribunal de Contas da União (TCU) já manifestou que suas decisões relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Súmula nº 222).

3.1.2 Modalidades

Modalidade de licitação é uma forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei. A Lei nº 8.666/93 prevê, em seu art. 22, somente cinco diferentes modalidades de licitação: **concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão**. Entretanto, a Lei nº 10.520/02 criou uma nova modalidade denominado **pregão**.

Ao lado dessas, existe uma sétima modalidade chamada de **consulta**, prevista na Lei nº 9.472/1997, aplicável **apenas às agências reguladoras**.

A concorrência, tomada de preços e convite são realizadas com base na complexidade de seus procedimentos e nos valores dos contratos a serem celebrados. Esses valores estão descritos no art. 23, da Lei nº 8.666/93, como se segue:

Obras e Serviços de Engenharia	
Convite	Até R\$ 150.000,00
Tomada de Preços	Até R\$ 1.500.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00
Compras e Serviços	
Convite	Até R\$ 80.000,00
Tomada de Preços	Até R\$ 650.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00

Ressalta-se que, para a escolha da adequada modalidade de licitação, deve-se considerar o valor inicial estimado incluindo-se eventuais prorrogações (Acórdão TCU nº 1793/2011-Plenário, Acórdão TCU nº 428/2010-2ª Câmara, Acórdão TCU nº 3.040/2008-1ª Câmara, Decisões Plenárias nº 541/1996, nº 473/1999 e nos Acórdãos Plenário nº 128/1999, nº 55/2000, nº 203/2002, nº 167/2002, nº 420/2003 e nº 2.080/2007 e acórdão TCE-MT nº 1.705/2015-TP).

Para o TCE-MT, o art. 23, da Lei nº 8.666/93 é **norma específica**, editada pela União, com vistas a fixar os valores a que tão somente seus órgãos e entidades se sujeitam para escolha das modalidades licitatórias, sendo **juridicamente possível** a outros entes da Federação, a exemplo dos Municípios, **estabelecerem novos valores** para a definição das modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/1993, devendo ser feita, por lei, em sentido formal (Resolução de Consulta nº 017/2014-TP).

Essa alteração **não pode** ser realizada por **Decreto**, pois esse instrumento não possui força normativa ampla e afasta a necessária participação e aprovação do Poder Legislativo para promover a alteração dos valores das modalidades (Acórdão TCE-MT nº 3.042/2015-TP).

Embora ainda não tenha nenhuma manifestação formal dos órgãos de controle da União (CGU, TCU, etc.) acerca dessa regra, o autor deste Caderno de Estudos defende que esse entendimento seja aplicado somente quando os estados e municípios de Mato Grosso utilizarem recursos estaduais e municipais, não se aplicando para os recursos repassados pela União ao Estado ou aos Municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

a) Concorrência

A concorrência é a modalidade mais complexa de licitação e se aplica à contratação de obras, serviços e compras de qualquer valor. É realizada entre interessadas do ramo de que trata o objeto de licitação que comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação previamente estabelecidos no edital.

Situação recorrente é a exigência de **cadastramento prévio** para as licitantes participarem de concorrência, a exemplo do exigido para licitações na modalidade tomada de preços. Entretanto, tal exigência **não encontra respaldo** na Lei de Licitações, que não faz distinção nessa modalidade entre os licitantes cadastrados e os não cadastrados nos respectivos registros da Administração, bastando apenas a comprovação de que possuem os requisitos mínimos de qualificação para participar da licitação. Nesse sentido é o Acórdão TCU nº 714/2014-Plenário.

Além disso, diferentemente da **concessão de direito real de uso** (contrato pelo qual a Administração transfere o uso gratuito ou remunerado de **terreno público** a particular, como, por exemplo, para construção de Unidades Industriais

e Comerciais que incrementem a atividade do Ente Estatal), cuja modalidade concorrência é obrigatória, o TCU entende que não há necessidade de utilização da modalidade concorrência para **concessões administrativas de uso** (a exemplo das concessões de cantina e restaurante, serviços de barbearia e congêneres, limpeza e lavagem de veículos, área de comercialização de portos e aeroportos, etc.), as quais conferem ao titular do contrato um direito pessoal de uso do bem público, privativo e intransferível. (Decisão nº 17/2001-TCU-Plenário, artigos 12 e 13, do Decreto no 3.725/2001, Portaria SPU nº 05/2001 e artigos 18 a 20 da Lei nº 9.636/1998).

Destaca-se, contudo, que embora não seja obrigatório o uso de concorrência, faz-se necessário realizar licitação para concessão administrativa de uso (Acórdão do TCU nº 99/2005-Plenário e Acórdão do TCU nº 1701/2005-2ª Câmara).

b) Tomada de Preços

O art. 22, §2, da Lei nº 8.666/93, define a tomada de preços como:

[...] a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

c) Convite

O art. 22, §3, da Lei nº 8.666/93, define o convite como a modalidade realizada entre interessados do **ramo** de que trata o objeto da licitação, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela Administração.

Prefeito tem bens bloqueados em MT por doação irregular de terreno

Em 2016, o prefeito de Barra do Garças teve os bens bloqueados por ter doado um terreno público localizado no Distrito Industrial, daquela cidade a uma empresa privada.

Para o juiz, o prefeito agiu ilegalmente ao deixar de dar oportunidade às empresas interessadas e atuantes na área comercial de concorrerem à doação do imóvel. E essa ausência de licitação impossibilitou a busca da proposta mais vantajosa para o município.

Dessa forma, o prefeito atendeu a interesse privado em detrimento de interesse público e violou a Lei de Licitações e a Lei Orgânica do Município. (<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2016/10/prefeito-tem-bens-bloqueados-em-mt-por-doar-terreno-publico-empresa.html>)

Para fins de comprovação da compatibilidade entre o **ramo de atuação** do licitante e o **objeto licitado**, é insuficiente a utilização apenas do registro na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), devendo tal registro ser analisado conjuntamente com outros cadastros estadual ou municipal, bem como com o contrato social da empresa licitante (Acórdão do TCE-MT nº 179/2015-PC).

Assim, para que a contratação seja possível utilizando essa modalidade, são necessárias, no mínimo, três propostas aptas à seleção, ou seja, **válidas**, que atendam a todas as exigências do ato convocatório. Caso isso não ocorra, a Administração deve repetir o ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvadas as hipóteses de **limitação de mercado ou manifesto desinteresse** dos convidados, circunstâncias estas que devem estar devidamente justificadas no processo de licitação (Súmula TCU nº 248/2005 e Súmula TCE-MT nº 004/2013).

Para o TCU, “o convite imotivado expedido exclusivamente a empresas sediadas em locais distantes da licitante, preterindo outras da localidade ou da circunvizinhança, macula o procedimento licitatório, fere os princípios da isonomia, da competitividade, da moralidade, da impessoalidade e da probidade administrativa. (Acórdão nº1430/2015-Plenário)

Para evitar que no convite participem sempre os mesmos licitantes, deve ser convidado, no mínimo, mais um interessado a cada novo convite realizado para objeto idêntico ou assemelhado (art. 22, §7).

Embora o parágrafo §1, do art. 32, da Lei nº 8.666/93, faculta à Administração dispensar, no **todo ou em parte**, a documentação referente à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, nos casos de **convite**, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão, o entendimento da Corte de Contas da União é que a apresentação de comprovação de **regularidade com a seguridade social e FGTS** é de **exigência obrigatória** nas licitações públicas, por força do disposto no § 3º, do artigo 195, da Constituição Federal – que torna sem efeito, em parte, o permissivo do § 1º, do artigo 32, da Lei nº 8.666/93 (Acórdão nº 98/2013-Plenário e Decisão nº 705/1994-Plenário).

Ademais, o TCU tem recomendado às Unidades Jurisdicionadas para que “em licitações na modalidade **convite**, é **irregular** a participação de empresas com **sócios em comum**, pois tal situação afasta o caráter competitivo do certame e configura **fraude à licitação**. ” (Acórdão nº 3108/2016-TCU-1ª Câmara, Acórdãos nº 526/2013-TCU-Plenário, nº 1.047/2012-TCU-Plenário, nº 2.003/2011-TCU-Plenário, Acórdão nº 2.900/2009-Plenário, dentre outros).

d) Concurso

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias (§4, art. 22, da Lei nº 8.666/93). Portanto, o que determina a necessidade de realizar a licitação na modalidade concurso é a natureza do seu objeto, e não o valor do contrato.

e) Leilão

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens **móveis inservíveis** (veículos, máquinas e equipamentos, etc) para a administração ou de produtos legalmente apreendidos (pela Receita Federal, por exemplo) ou penhorados (penhor de bens na CEF, etc), ou para a alienação de bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento (imóveis da CEF, etc), a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Bens Comuns: combustível, gêneros alimentícios, medicamentos, canetas, lápis, borrachas, água, café, açúcar, mesas, cadeiras, veículos, aparelhos de ar condicionado, etc;

Serviços Comuns: limpeza e conservação, vigilância e segurança, manutenção predial, manutenção de veículos, confecção de chaves, colocação de pisos, troca de azulejos, etc.

f) Pregão

É a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances, sempre do tipo menor preço. Pode ser realizado na forma presencial, com o comparecimento dos licitantes na sessão pública, ou na forma eletrônica, que envolve a utilização de recursos de tecnologia da informação.

Nesse contexto, **bens e serviços comuns** são produtos cuja escolha deve ser feita com base somente nos preços ofertados, por serem comparáveis entre si e não necessitarem de avaliação minuciosa.

Sobre a definição de bens e serviços comuns, o TCE-MT firmou entendimento de que:

[...] os entes federativos poderão regulamentar, por meio de decreto, os bens e

serviços considerados comuns, a fim de melhor atender as suas características e particularidades, desde que tal regulamentação não contrarie, extrapole ou restrinja os ditames do parágrafo único do artigo 1º, da Lei nº 10.520/02 (Resolução de Consulta nº 11/2012).

Nos termos da citada Resolução de Consulta, o TCE-MT entendeu, ainda, que **é possível** a utilização do **pregão** para contratação de **obras e serviços de engenharia comuns**, assim entendidos aqueles que não demandam maiores especificações técnicas ou qualificações diferenciadas e desde que a utilização desta modalidade mais célere de licitação não comprometa a segurança e eficácia do contrato.

Além disso, foi recomendado que a **definição de obras e serviços de en-**

Súmula TCU nº 257

O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/02

genharia comuns é **casuística**, devendo se verificar se é possível estabelecer no edital padrões de desempenho e qualidade, por meio de qualificações usuais do mercado; e, se, ao contrário, pelo custo e complexidade a obra ou o serviço necessitar de capacidade técnica diferenciada não será considerado comum.

Cabe destacar que, nas contratações para aquisição de bens e serviços comuns para entes públicos ou privados, realizadas com recursos públicos

da União, repassados por meio de celebração de **convênios ou instrumentos congêneres ou consórcios públicos** será **obrigatório** o emprego da modalidade pregão, preferencialmente na forma **eletrônica**, conforme estabelece o art. 4º, § 1º, do Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005 (Acórdão TCU nº 6.707/2009-2ª Câmara).

g) Regime Diferenciado de Contratação (RDC)

O governo federal instituiu uma nova modalidade de licitação chamado Regime Diferenciado de Contratações (RDC), a fim de ampliar a eficiência nas contratações públicas e competitividade, promover a troca de experiências e tecnologia e incentivar a inovação tecnológica.

O RDC foi instituído pela Lei nº 12.462, de 2011, regulamentado pelo Decreto nº 7.581 de 2011, sendo aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

1. dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016;
2. da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação (Fifa 2013);

3. da Copa do Mundo (Fifa 2014);
4. de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos estados da federação, distantes até 350 km das cidades sedes dos mundiais;
5. das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
6. das obras e serviços de engenharia, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS);
7. às licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia, no âmbito dos sistemas públicos de ensino;
8. das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo.

Tendo em vista a aplicação do RDC essencialmente em contratação de Obras, **não será objeto desta capacitação**, que trata especificamente de compras e serviços.

h) Consulta

A modalidade de licitação denominada consulta está prevista na Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9472/97), aplicável apenas às agências reguladoras.

3.1.3 Tipos de Licitação

Tipos de licitação são os possíveis critérios a serem observados no julgamento das propostas no procedimento licitatório. Eles são aplicáveis a todas as modalidades de licitação, **exceto na modalidade concurso**, pois neste caso há uma estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

Nos termos do §1, do art. 45, da Lei nº 8.666/93, são tipos de licitação:

Tipos de Licitação	Descrição
01. Menor Preço	O vencedor será o licitante que apresentar a proposta com o menor preço, dentre os licitantes considerados qualificados. A classificação se dará pela ordem crescente dos preços propostos. No pregão , só é possível menor preço , exceto nas concessões administrativas de uso, que permite o uso do “melhor oferta” ou “maior preço oferecido” (Acórdão do TCU nº 2050/2014-Plenário).

Tipos de Licitação	Descrição
02. Melhor Técnica	A definição do vencedor se dará em função de critérios técnicos e dos valores contidos nas propostas. Esses tipos de licitação devem ser utilizados na contratação serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.
03. Técnica e Preço	
04. Maior Lance ou Oferta	O vencedor será o licitante que apresentar a proposta ou lance com o maior preço, dentre os licitantes qualificados. A classificação se dará pela ordem decrescente dos preços propostos. Tipo de licitação utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. Utilizado especialmente na concorrência e leilão .

Além desses tipos de licitação, na contratação de combustíveis, passagens aéreas e manutenção de veículos, por exemplo, é comum a utilização do critério de julgamento denominado **maior desconto incidente sobre uma base referencial**. Para o TCU, esse critério é um dos possíveis dentro do tipo de licitação “menor preço” e já é amplamente adotado – e legitimado pelo próprio Tribunal (Acórdão TCU nº 818/2008-2ª Câmara). Nesse sentido, os regulamentos são aplicados à Administração Federal (p. ex., art. 9º, §1º, do Decreto nº 7.892/2013 e IN/SLTI/MPOG nº 07/2012).

O TCU tem recomendado que “nas licitações do tipo técnica e preço, é possível a fixação de pesos distintos para os aspectos técnica e preço”
(Acórdão nº 503/2008 Plenário).

Entretanto, os critérios de pontuação e valoração dos quesitos da proposta técnica devem ser compatíveis com o objeto licitado, de modo a atribuir pontuação que valore o aspecto técnico em nível necessário e, sobretudo, suficiente, porém, sem restringir injustificadamente o caráter competitivo do certame ou reduzir o estímulo à oferta de propostas mais econômicas (Acórdão nº 479/2015-Plenário).

3.1.4 Tratamento Favorecido para ME e EPP

Apesar de as licitações públicas terem como princípio expresso a igualdade entre os licitantes, inclusive constitucionalmente, a Lei Complementar nº 123/2006 estabelece regras que implicam preferência de contratação em favor de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP).

Nesse contexto, o art. 44, LC nº 123/2006 dispõe que “nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte”.

A respeito do tratamento favorecido e simplificado à ME e EPP, a Resolução de Consulta TCE-MT nº 17/2015 esclarece que:

- a. Para efeito de aplicação do § 3º, do art. 48, e do inciso II, do artigo 49, da LC nº 123/2006, a expressão “sediadas no local” reporta-se ao município (ente federado) no qual se realiza a licitação para a contratação pública;
- b. Para efeito de aplicação do § 3º, do art. 48, e do inciso II, do artigo 49, da LC nº 123/2006, a abrangência do termo “**regionalmente**” deve ser **delimitada** e fixada na fase interna do certame, no **Termo de Referência ou no Projeto Básico**, conforme for o caso, e devidamente justificada pela própria Administração Pública, considerando as especificidades de cada objeto a ser adquirido, o princípio da razoabilidade, o respectivo mercado fornecedor e o cumprimento dos objetivos insculpidos no *caput* do artigo 47, da Lei;
- c. Na fase interna da licitação, a Administração licitante deve aferir se existem no mínimo três fornecedores competitivos enquadrados como MPEs, sediada local ou regionalmente, e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório. Não existindo, aplica-se a regra excludente prevista no inciso II, do artigo 49, da LC nº 123/2006;
- d. As informações necessárias para a aferição do disposto no item anterior devem constar nos autos do respectivo processo licitatório e poderão ser obtidas por meio de cadastros próprios específicos instituídos pela Administração, pesquisas mercadológicas realizadas junto às entidades representativas de segmentos econômicos (Sindicatos Patronais, Associações de Comerciais, sites especializados, etc) e pesquisas na Junta Comercial do Estado, entre outros meios hábeis;
- e. É obrigatória a realização de licitações exclusivas para MPEs (inciso I, do art. 48, da LC nº 123/2006), nos casos de contratação de produtos e serviços cujos itens ou lotes perfaçam o valor de até R\$ 80.000,00, onde não houver norma específica, de valor diferentes, aprovado por lei;

- f. Quando a licitação exclusiva para MPE contiver itens ou lotes de valores estimados em até R\$ 80.000,00, ou de valor diferente, onde houver norma específica, aprovado por lei e, também, itens ou lotes de valores estimados acima desse valor, o edital do certame poderá ser único, desde que se faça a distinção para cada grupo de empresas participantes. Nesse caso, deverão ser expressamente evidenciados e separados os itens e lotes exclusivos para MPE e aqueles destinados às empresas em geral;
- g. A participação em licitações exclusivas para MPEs (inciso I do art. 48, da LC nº 123/2006), por itens ou lotes de até R\$ 80.000,00, é facultada a todas as MPEs, independentemente de estarem, ou não, situadas no mercado local ou regional;
- h. É vedada a contratação direta exclusiva de MPEs, quando a licitação exclusiva for declarada deserta, conforme interpretação sistemática do artigo 49, inciso II, da LC nº 123/06, com o artigo 24, da Lei nº 8.666/93;
- i. Diante da inexistência de norma geral da União acerca do procedimento a ser adotado no caso de a licitação exclusiva para MPE deserta, cabe à Administração, neste caso, à luz da discricionariedade e da razoabilidade administrativa, optar por realizar contratação direta não exclusiva de MPEs, realizar novo processo licitatório geral, realizar novo processo licitatório exclusivo para MPEs, tudo motivadamente, ou, em se tratando do Estado, legislar concorrentemente, ou, em se tratando de Município, legislar supletivamente, prevendo o procedimento que entenda mais adequado, tal como o fez a União, por meio da edição do Decreto Federal 6.204/07; e
- j. É possível a acumulação do benefício da licitação exclusiva (inciso I do art. 48 da LC nº 123/2006) com a aplicação da margem de preferência para contratação de MPEs sediadas local ou regionalmente em até 10% sobre o melhor preço válido ofertado pelas MPEs licitantes (§ 3º, do art. 48, da LC nº 123/2006), tendo em vista a possibilidade de ampliar os benefícios concedidos às empresas situadas no mercado local ou no regional.

Em razão da não obrigatoriedade e dever de contratar, a indicação da dotação orçamentária é exigível somente no momento da efetiva contratação (Resolução de Consulta TCE nº 09/2012 e Orientação Normativa AGU nº 20/2009)

É importante destacar, ainda, que:

[...] a simples participação de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada por declaração com **conteúdo falso**, configura **fraude à licitação** e enseja a aplicação das penalidades da lei. Não é necessário, para a configuração do ilícito, que a autora obtenha a vantagem esperada (nº 1797/2014, nº 1104/2014, nº 922/2014, nº 824/2014, nº 1552/2013, todo do Plenário).

3.1.5 Sistema de Registro de Preços

Sistema de Registro de Preços (SRP) é o conjunto de procedimentos adotados pela Administração para registro formal de preços relativos à execução de serviços e fornecimento de bens, para contratações futuras (art. 2, do Decreto nº 7.892/2013).

Deve o Sistema de Registro de Preços ser adotado preferencialmente quando:

- a. houver necessidade de compras habituais;
- b. a característica do bem ou serviço recomendarem contratações frequentes, como por exemplo: gêneros alimentícios; medicamentos; aquisição de peças e combustíveis; serviços de manutenção; etc.
- c. quando a estocagem dos produtos não for recomendável, quer pelo caráter perecível, quer pela dificuldade no armazenamento;
- d. quando for viável a entrega parcelada;
- e. quando não for possível definir previamente a quantidade exata da demanda; e
- f. quando for conveniente a mais de um órgão da Administração. (BRASIL, 2010).

Por consequência, é inadequada a utilização do sistema de registro de preços quando:

- I. as peculiaridades do objeto a ser executado e sua localização indiquem que só será possível uma única contratação ou
- II. quando não for possível a contratação de itens isolados em decorrência da indivisibilidade das partes que compõem o objeto, a exemplo de serviços de **realização de eventos**.

Após a realização da licitação, os preços e as condições ficam registrados na **ata de registro de preços**. A ata de registro de preços caracteriza-se como um negócio jurídico em que são acordados entre as partes, Administração e licitante, apenas o objeto licitado e os respectivos preços ofertados. A formalização da ata gera apenas uma **expectativa de direito ao signatário**, não lhe conferindo nenhum direito subjetivo à contratação (Acórdão do TCU nº 1.285/2015-Plenário).

Durante vigência da ata, havendo necessidade do objeto licitado, basta ao órgão ou entidade tomar as medidas necessárias para formalizar a requisição, ou seja, verificar se o preço registrado continua compatível com o de mercado e providenciar o empenho da despesa. Os instrumentos contratuais poderão ser substituídos por outros documentos hábeis, desde que observados os ditames do artigo 62, e parágrafos, da Lei nº 8.666/1993.

O contrato administrativo celebrado em decorrência e durante a vigência do Registro de Preços rege-se pelas normas estampadas na Lei de Licitações, podendo ter seu prazo prorrogado, desde que as situações fáticas de prorrogação se enquadrem nos permissivos delineados no artigo 57, da Lei nº 8.666/1993. As hipóteses de **acréscimos ou supressões quantitativas** previstas no artigo 65, § 1º, da Lei de Licitações, **não se aplicam ao Registro de Preços**, podendo aplicarem-se, contudo, ao contrato administrativo derivado do registro (Resolução de Consulta TCE-MT nº 22/2012).

Resolução de Consulta TCE-MT nº 009/2015

É possível que uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, instituída na forma de Associação, para atuar exclusivamente em prol de municípios que a ela se associarem, realize procedimentos do sistema de registro de preços para eventual aquisição de bens e serviços pelos associados que aderirem à respectiva Ata.

Aspecto interessante refere-se ao **prazo de validade da ata de registro de preços**. Para o TCU, a validade da ata, incluídas eventuais prorrogações, é de doze meses, mesmo que os procedimentos da contratação tenham sido suspensos por qualquer motivo, inclusive por conta de medida cautelar prolatada pelo TCU. Ultrapassados doze meses, a própria vantagem da contratação pode estar prejudicada, seja qual for o adquirente (gerenciador, participante ou “carona”). A proteção ao valor fundamental da licitação – obtenção da melhor proposta – se sobrepõe à expectativa do vencedor da licitação (Acórdãos nº 1.285/2015 e nº 1401/2014, ambos do Plenário e Orientação Normativa AGU nº 19/2009).

Em relação à possibilidade de adesão ou participação de órgão ou entidade federal em Sistema de Registro de Preços da Administração Pública Estadual, Municipal ou do Distrito Federal, a jurisprudência do TCU vem se con-

solidando no sentido de considerar irregular, em razão da limitação à publicidade, bem como da ausência de amparo legal (Acórdãos nº 2611/2012-Plenário, nº 3625/2011-2ª Câmara, entre outros e Orientação Normativa AGU nº 21/2009).

Embora a realização de registro de preços apresente uma série de vantagens para a administração, o procedimento também envolve riscos. Um deles consiste na possibilidade de realização de “**jogo de planilha**”. Essa situação ocorre da seguinte forma (SANTOS, SOUZA; 2016):

Item	Descrição
01	A Administração monta o lote com diversos produtos e quantidades para Ata de Registro de Preços.
02	O licitante em conluio com a Administração sabe exatamente quais produtos daquela Ata serão de fato comprados.
03	Esse licitante vence com menor proposta no lote, mas com preços altos para os produtos que serão realmente comprados e baixos para aqueles que estão ali apenas para fazer volume e constar na ata.
04	Durante a vigência da Ata, compram-se apenas os produtos que estavam com preços mais altos, resultando em prejuízos elevados ao erário.

Nesse caso, a melhor proposta por lote não é necessariamente a vantajosa, pois o Registro de Preços não reflete a estimativa real de demanda dos produtos.

Para evitar esse tipo de irregularidade, o TCU tem orientado que:

[...] nas licitações por lote para registro de preços, mediante adjudicação por **menor preço global do lote**, deve-se vedar a possibilidade de aquisição individual de itens registrados para os quais a licitante vencedora não apresentou o menor preço (Acórdão nº 343/2014-Plenário).

Por fim, no âmbito federal, o Decreto nº 7.892/2013 dispõe que:

[...] as aquisições ou contratações adicionais, a que se refere este artigo, não poderão exceder, por órgão ou entidade, **a cem por cento dos quantitativos** dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes [...]

e que:

[...] o instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das **adesões à ata** de registro de preços **não poderá exceder, na totalidade, ao quántuplo do quantitativo** de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderiram (§ 3º e § 4º, do art. 22, do Decreto nº 7.892/2013).

3.1.6 Contratação Direta

É possível a contratação de prestadores de serviços pessoas físicas, mediante credenciamento, para atender programas federais na área de assistência social, quando demonstrado o interesse público e desde que sejam observados, rigorosamente, os princípios estabelecidos no caput do art. 3º, da Lei nº 8.666/93, além de procedimentos próprios e outros que forem estabelecidos em edital e/ou regulamento (Resolução de Consulta TCE-MT nº 28/2015)

Conforme já comentado, a regra geral dos órgãos e entidades da administração pública quando precisar comprar bens ou contratar obras e serviços é a realização da licitação. No entanto, a própria Constituição Federal contempla a possibilidade de a lei estabelecer hipóteses em que a licitação não acontecerá ou poderá não acontecer. Essas situações estão apresentadas no Estatuto de licitações e contratos como contratação direta, hipótese em que a licitação é legalmente dispensada, dispensável ou inexigível.

Após essas considerações, apresentaremos a seguir as hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação.

3.1.6.1 Inexigibilidade

Inexigibilidade de licitação são situações de exceção, caracterizadas pela **impossibilidade jurídica de competição**, o que inviabiliza a realização do procedimento licitatório.

O art. 25, da Lei nº 8.666/93, relaciona exemplos de casos de inexigibilidade de licitação. Ao contrário da **dispensa de licitação**, em que a Lei define **taxativamente** as situações possíveis, os casos de inexigibilidade citados na referida norma são apenas **exemplificativos**. Assim, outras contratações em que esteja caracterizada a inviabilidade de competição, além daquelas descritas na lei, podem ser efetivadas por meio da inexigibilidade de licitação.

É o caso do **credenciamento**, hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25, da Lei nº 8.666/1993. Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados. (Acórdão nº 3567/2014-Plenário; Acórdãos do TCU nº 5178/2013-1ª Câmara e nº 1150/2013-Plenário).

Além da inviabilidade de competição referida no *caput* do art. 25, a inexigibilidade de licitação pode ser utilizada na contratação de:

I) materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca. Deve a Administração, nesse caso, verificar a exclusividade, mediante documentação autêntica que comprove essa condução.

A inexigibilidade prevista neste inciso é restrita aos casos de compras, não podendo abranger serviços (Acórdão do TCU nº 2.416/2009-1ª Câmara e Orientação Normativa nº 15/2009 da AGU).

Conforme reiterada jurisprudência do TCU, nas contratações oriundas de inexigibilidade de licitação, em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é necessária a comprovação de exclusividade mediante atestado fornecido por **órgão competente** (Acórdãos nº 1.975/2010-TCU-Plenário, nº 2.854/2010-TCU-Plenário, nº 11 6/2008-TCU-1ª Câmara, nº 2.099/2008-TCU-1ª Câmara, nº 2.809/2008-TCU-2ª Câmara, nº 3.645/2008-TCU-2ª Câmara e nº 5.053/2008-TCU-2ª Câmara).

São considerados órgãos competentes os órgãos de registro de comércio do local onde será realizada a licitação ou a obra ou serviços (Juntas Comerciais), ou Sindicato, Federação ou Confederação Patronal ou entidades equivalentes.

II) serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

A jurisprudência do TCU, consubstanciada na Súmula TCU nº 252/2010, é que a inviabilidade de competição, a que alude este inciso, decorre da convergência de três fatores: o serviço técnico especializado (que deve estar incluído entre os mencionados no art. 13, da referida lei), a natureza singular do serviço e a notória especialização do contratado.

Assim, não basta o gestor comprovar que o serviço objeto do contrato seja técnico especializado, dentre aqueles indicados no rol do art. 13, da Lei nº 8.666/93, e que tenha natureza singular. É indispensável a demonstração inequívoca de que somente determinada empresa, ou profissional, por deter conhecimentos específicos naquele ramo de atividade, estaria apta a realizar o serviço que se pretende contratar, isto é, que o executor possua notória especialização, nos termos do § 1º, do art. 25, da mesma lei.

Em 2016, a Assembleia Legislativa de Mato Grosso contratou advogado renomado por inexigibilidade de licitação nº 01/2016 no valor de R\$ 100.000,00 para elaborar parecer sobre Adin, em trâmite no STF, para por fim ao impasse sobre indicação pela Casa de Leis à cadeira vaga de Conselheiro do TCE-MT.

Além disso, a Advocacia-Geral da União entende que é possível a contratação fundamentada no art. 25, II, de **conferencistas para ministrar cursos de aperfeiçoamento de pessoal**, ou inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista (Orientação Normativa nº 18/2009, Decisões TCU nº 535/1996-Plenário e nº 439/1998-Plenário).

III) profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou por intermédio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

A caracterização da hipótese de inexigibilidade de licitação para a contratação de artista consagrado por intermédio de empresário artístico exige a apresentação do **contrato de exclusividade**, registrado em cartório, entre o artista e o empresário contratado, **não se admitindo**, para esse fim, a apresentação de simples **autorizações ou cartas de exclusividade**, pois tais instrumentos não retratam representação privativa para qualquer evento em que o artista for convocado.

Nesse sentido são os Acórdãos do TCU nº 3.430/2015-2ª Câmara, nº 3.092/2015-1ª Câmara, nº 1.590/2015-2ª Câmara, nº 351/2015-2ª Câmara e nº 2.235/2014-Plenário e Acórdão do TCE-MT nº 1.291/2014-TP.

Para o TCE-MT, a hipótese de contratação direta de artistas, com base no inciso III, do art. 25, da Lei nº 8.666/93, não pode ser realizada por intermédio de empresas detentoras de simples autorização para comercialização do evento artístico, pois, neste caso, haveria viabilidade da competição e, assim, a obrigatoriedade de realizar o regular procedimento licitatório. A contratação de profissionais do meio artístico por inexigibilidade de licitação deve ocorrer mediante formalização contratual diretamente com o artista ou com seu empresário exclusivo (Acórdão do TCE-MT nº 224/2016-TP).

Por fim, é importante que as Entidades realizem pesquisa prévia de preço de mercado com objetivo de demonstrar a adequação do valor contratado, instruindo o procedimento de inexigibilidade, para efeito de cumprimento da exigência legal de justificativa do preço (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/93), com documentação comprobatória do valor cobrado pelo artista pretendido em pelo menos 3 (três) eventos de características semelhantes,

promovidos pelo setor público ou privado.

Eventual contratação em valor superior aos parâmetros de preço obtidos deverá ser acompanhada de motivação detalhada, especificando-se todas as circunstâncias singulares do caso concreto, devidamente comprovadas, que sejam aptas a justificar a razoabilidade do valor contratado (Acórdão nº 819/2005-Plenário).

3.1.6.2 Dispensa de Licitação

A dispensa de licitação ocorre quando existe possibilidade jurídica de competição, porém, a lei determina sua dispensa ou autoriza a contratação direta do objeto para atender as necessidades da administração.

São situações de exceção, em que, embora possa haver competição, a realização do procedimento licitatório pode demonstrar-se inconveniente ao interesse público. São hipóteses de dispensa de licitação a **licitação dispensada** e **licitação dispensável**, conforme apresentado a seguir:

Licitação dispensável (art. 24, incisos I a XXXIV) – embora possível a competição, não é obrigatória a utilização de qualquer uma das modalidades licitatórias, previstas nos comandos legais. A lista proposta é exaustiva, não podendo ser ampliada pelo aplicador da norma.

1. DISPENSADA

2. DISPENSÁVEL

Licitação dispensada (art. 17, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993) – É hipótese que desobriga a Administração do dever de licitar. Casos relacionados à licitação dispensada dizem respeito à alienação de bens móveis e imóveis pela Administração Pública. Nessas situações, diante das peculiaridades do contrato a ser celebrado, ao gestor não cabe optar pela licitação, mas proceder à contratação direta, na forma da lei.

Deve o gestor público ser cauteloso ao se decidir pela contratação direta, haja vista a Lei nº 8.666/1993 (art. 89) considerar ilícito penal dispensar ou inexistir licitação fora das hipóteses consideradas legais. Além disso, o gestor que dispensar licitação indevidamente comete ato de improbidade administrativa (Inciso VIII, art. 10, da Lei nº 8.429/92).

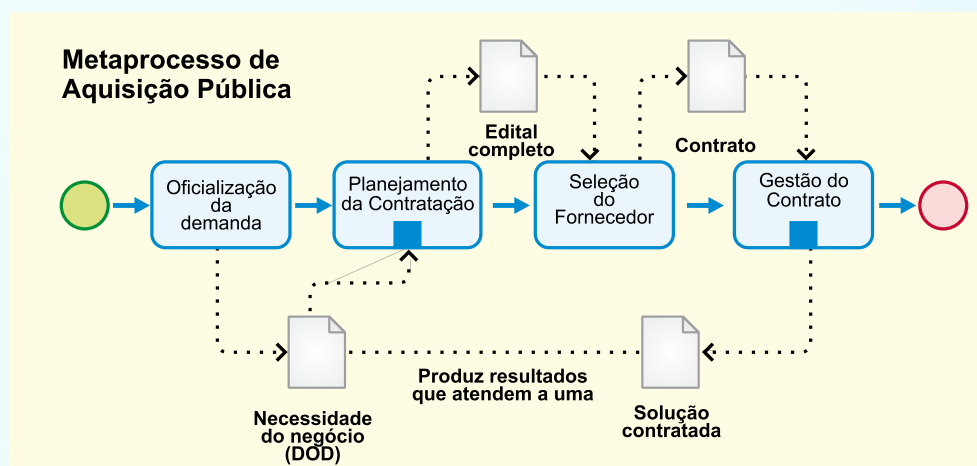
Por fim, se comprovado superfaturamento nos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor do bem, ou o executor da obra ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis (§ 2º, do art. 25, da Lei nº 8.666/93).

3.2 Planejamento da Contratação (Fase Interna ou Preparatória)

Um processo de contratação e gestão de contratos é formado basicamente pela definição de etapas ou atividades que devem ser executadas, seu fluxo (sequência em que são executadas), os insumos de cada etapa (informações necessárias à execução da atividade) e os produtos gerados em cada etapa (informações produzidas na etapa). Um processo se torna formal quando está documentado e publicado no âmbito do ente (Acórdão nº 2.471/2008-Plenário).

Nesse sentido, um metaprocesso para contratações públicas pode ser visto como tendo 3 fases:

- a. **Planejamento da contratação**, que recebe como insumo uma necessidade de negócio e gera como saída um edital completo, incluindo o termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) para a contratação;
- b. **Seleção do fornecedor**, que recebe como insumo o edital completo, e gera como saída o contrato;
- c. **Gestão do contrato**, que recebe como insumo o contrato, e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade que foi desencadeou a contratação (Acórdão TCU nº 1.321/2014-Plenário), conforme apresentado a seguir:



Fonte: RCA, do TCU

Em cada fase do metaprocesso, é possível desdobrar em outras etapas. No caso do planejamento da contratação, por exemplo, são desenvolvidas as etapas de elaboração **do Projeto Básico ou Termo de Referência, estimativas dos preços, elaboração do edital, emissão do parecer jurídico e publicação do certame.**

Considerando que o objetivo do gestor de aquisições é realizar uma contratação que atenda ao princípio constitucional da isonomia, selecionando a proposta mais vantajosa e promovendo o desenvolvimento nacional sustentável, eventos de risco podem ocorrer que impeçam (dificultem e atrapalhem) o alcance de seu objetivo.

Para identificar os riscos, é importante mapear todo o processo. Depois de mapeado e identificados os objetivos relevantes, é possível avaliar os principais riscos, implantar controles para reduzi-los/mitigá-los e monitorar estes controles para verificar sua eficácia. A responsabilidade por implantar (ou não), manter e monitorar controles internos para reduzir os riscos identificados é do gestor da Entidade.

Dessa forma, apresentaremos a seguir os principais objetivos das etapas do metaprocesso aquisições públicas, buscando auxiliar a identificação dos riscos mais relevantes e fornecer subsídio para o estabelecimento de controles internos necessários para mitigar esses riscos, conforme metodologia de avaliação de controles internos tratada no capítulo 2, deste Caderno de Estudos.

3.2.1 Projeto Básico/Termo de Referência

O Projeto Básico e o Termo de Referência são documentos essenciais, obrigatórios e imprescindíveis à legitimidade do processo de contratação, seja esta direta ou precedida de licitação. Nenhuma contratação de obra, serviço ou fornecimento poderá ser realizada se não for antecedida de tais documentos (TCU, 2012).

Nos termos do inciso X, do art. 6, da Lei nº 8.666/93, **Projeto Básico (PB)** é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar obra ou serviço ou complexo de obras ou serviços. As obras ou serviços realizados nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite devem ser necessariamente precedidas da elaboração de projeto básico.

O **Termo de Referência (TR)**, por sua vez, é o documento que deve conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração diante de orçamento detalhado, a definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma

físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva (§ 2º, do art. 9, do Decreto nº 5.450/2005). A legislação refere-se a **Termo de Referência** para as licitações na modalidade **Pregão**, presencial ou eletrônico, ou seja, para contratação de bens e serviços comuns, independentemente do valor.

A elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência deve ser realizada por **equipe multidisciplinar**, constituída de servidores qualificados das diversas áreas envolvidas no planejamento da contratação, na licitação, na fiscalização e na gestão contratual, além da área técnica demandante do objeto.

O Projeto Básico ou Termo de Referência são peças **obrigatórias**, mesmo nos casos de contratação direta, por **dispensa ou inexigibilidade**, conforme preconiza o já mencionado § 9º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/93, combinado com o parágrafo único, do art. 26, da mesma Lei.

Com base nessa perspectiva, devem constar no PB ou TR itens como:

a) Objeto da contratação

O objeto a ser licitado – bens e serviços – deve ser descrito em detalhes, com todos os elementos necessários e suficientes à elaboração da proposta pelos licitantes. Essa definição do objeto de forma clara e precisa materializa o princípio constitucional da isonomia, ao permitir que os licitantes tenham conhecimento das condições básicas da licitação. São nesse mesmo sentido a Súmula nº 177 e os Acórdãos nº 1.041/2010-TCU-Plenário, nº 168/2009-TCU-Plenário, nº 926/2009-TCU-Plenário, nº 1.746/2009-TCU-Plenário, nº 2.927/2009-TCU-Plenário, nº 6.349/2009-TCU-2ª Câmara, e nº 157/2008-TCU-Plenário.

A caracterização precisa, completa e adequada do objeto é condição essencial para validade do processo licitatório, segundo o disposto nos artigos 14 e 40, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, bem como no art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002.

A inexistência de projeto básico completo e com nível de precisão adequado, capaz de permitir a perfeita delimitação e quantificação do objeto a ser contratado, enseja a anulação do certame licitatório.
(Acórdão nº 212/2013-Plenário).

Um aspecto importante relacionado à definição do objeto a ser considerado refere-se à necessidade de **padronização das especificações técnicas**

para aquisições que são mais comuns, a exemplo de gêneros alimentícios, medicamentos, peças e pneus para veículos, combustível, mobiliário, materiais de expediente, suprimentos de informática, serviços de limpeza, manutenção de veículos, etc. Fazem parte da especificação do objeto, além das suas características fundamentais, as condições de fornecimento, envolvendo aspectos como: local e prazos de entrega, frete, condições efetivas de pagamento, periodicidade da compra, garantia, treinamento, suporte técnico.

O conceito de padronização está inserido no processo de planejamento e racionalização administrativa para a contratação da despesa pública e está relacionado com boas práticas para realização de um trabalho, processos formais, normas, ou ainda, especificações técnicas. Padronizar quer dizer standardizar, unificar, uniformizar, igualar, ou seja, adotar um modelo na especificação de materiais e serviços que possa satisfazer às necessidades das organizações públicas.

Como regra, o setor público deve utilizar padrões nos processos de aquisições públicas, conforme se depreende dos seguintes dispositivos da Lei nº 8.666/1993:

Art. 11. As obras e serviços destinados aos mesmos fins terão projetos padronizados por tipos, categorias ou classes, exceto quando o projeto-padrão não atender às condições peculiares do local ou às exigências específicas do empreendimento.
[...]

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I – atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II – ser processadas através de sistema de registro de preços;

Outro ponto de sustentação da necessidade de padronizar as aquisições para a Administração Pública é o princípio da eficiência, uma vez que a contratação por padrões favorece a constituição de atas de registros de preços para contratações conduzidas por meio de planejamentos conjuntos (art. 3º, III, do Decreto nº 7.892/2013), o que favorece a racionalização do esforço administrativo nas contratações, além da economia de escala (Acórdão TCU nº 2.622/2015-Plenário).

É relevante destacar, ainda, que o TCE-MT passou a exigir dos fiscalizados a padronização de **todos** os materiais e serviços a partir de 2017, para serem informados no Sistema Aplic, por meio do **Catálogo de Materiais e Serviços para Licitações** (Comunicado Aplic nº 25/2016, de 20/12/2016). Dessa forma, essa boa prática passou a ser uma obrigação para os jurisdicionados do TCE-MT.

TCU analisa aquisição de tablets com indicação de marca

Em 2013, o TCU analisou representação formulada por Senador da República referente a possíveis irregularidades (indicação de marca) na aquisição de tablets modelo Ipad pela Procuradoria da República.

Na análise, o TCU constatou que havia justificativas técnicas, operacionais e de economicidade para a especificação do objeto da contratação com escolha da marca, a exemplo de tutoriais já desenvolvidos para configuração de acesso de dispositivos móveis com o Sistema Operacional IOS (Iphones já em uso pelo MPF) ao Correio Eletrônico, Calendário e Contatos e também, sistemas de arquivos do MPF, permitindo o acesso por dispositivos móveis às aplicações corporativas como Controle Processual e Administrativo, Diárias e Passagens, Pessoal, Ponto, Intranet, etc.

Assim, a aquisição de iPads não acarretaria maiores impactos ao usuário ou à área técnica em virtude da compatibilidade técnica dos recursos e uniformização de uso para ambos os dispositivos, contribuindo, em parte, para a diminuição do custo de propriedade.

Por fim, o TCU concluiu pela regularidade do processo de contratação, porém determinou ao MPF restringir as aquisições decorrentes da ata de registro de preços ao próprio órgão, haja vista que a aquisição de dispositivos móveis do tipo tablet por entes públicos federais com expressa indicação de marca requer a prévia demonstração das justificativas técnicas e econômicas para tal procedimento, peculiaridades estas que o órgão gerenciador da ata não tem competência para aferir (Acórdão TCU nº 1.682/2013-Plenário).

b) Quantidade a ser contratada

Na elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência, a Administração deve demonstrar a **relação entre a demanda prevista e quantidade de bens e serviços que serão contratados**, acompanhado dos critérios utilizados para essa mensuração, documentação comprobatória, fotografias, entre outros.

Independente do bem a ser adquirido ou da natureza do serviço a ser prestado, a entidade deve justificar como estimou a quantidade a ser contratada, baseada em dados empíricos e objetivamente comprovados. Podem ser utilizados relatórios estatístico de consumo médio, mapas de acompanhamentos,

memória de cálculo, histórico de consumo, demandas reprimidas, expectativas de alteração na demanda futura, estoque atual, referência técnica, etc.

O TCU tem recomendado às Entidades da Administração Pública que “façam constar no Projeto Básico dos processos licitatórios justificativa detalhada da necessidade dos bens e serviços a serem adquiridos, com demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, de acordo com o previsto no art. 2º, inciso III, do Decreto nº 2.271/1997” (Acórdão TCU nº 669/2008-Plenário).

Dessa forma, é recomendado que a equipe de planejamento da contratação defina método para estimar as quantidades necessárias e documente a aplicação do método no processo de contratação.

Marinha cancela compra de R\$ 400 mil em bebidas alcoólicas

Em 2012, o TCU considerou excessivo quantitativo de alguns itens que seriam adquiridos pela Marinha, assim como presença de itens considerados estranhos ao consumo da Base de Fuzileiros, como, por exemplo: 5.400 garrafas de bebida alcoólica destilada, sendo 3000 garrafas de whisky de 8, 12 e 15 anos, 1200 garrafas de vinho, 600 de conhaque, 600 de vodka e 1000 de aguardente de cana; 11.000 kg de camarão; 1.000 kg de lagosta; 500 kg de lula e 36.000 tampas plásticas.

Para o TCU, não foram apresentadas justificativas plausíveis para a inclusão de tais produtos no consumo rotineiro das Bases de Fuzileiros. Após atuação da Corte de Contas, os itens foram cancelados e a Polícia Federal instaurou investigação sobre o assunto (Acórdão nº 2.155/2012-P).

<http://www.metrojornal.com.br/nacional/brasil/apos-reportagem-marinha-cancela-compra-de-r-400-mil-em-bebidas-alcoolicas-168273>

c) Justificativa da necessidade da contratação

Toda aquisição de bens e contratação de serviços deve ser fundada em real necessidade, devidamente demonstrada nos autos do processo administrativo, em estrita observância ao princípio da motivação.

A exigência de expressa motivação, mediante demonstração objetiva e fun-

damentada da necessidade da contratação, decorre de expressa disposição legal (art. 2º, da Lei nº 9.784/99; Inciso I, do art. 3º, da Lei nº 10.520/02, e art. 15, I, “a”, da IN nº 02/2008).

Na justificativa, podem constar elementos como: relação entre a contratação e o planejamento existente; benefícios diretos e indiretos da contratação; demonstração dos resultados a alcançar; etc.

Essas justificativas devem constar inclusive para processos de **dispensa e inexigibilidade de licitação**, contendo a clara demonstração de ser a opção escolhida, em termos técnicos e econômicos, a mais vantajosa para a administração, consoante determina o art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 (Acórdãos nº 952/2010-TCU-Plenário, nº 5.319/2009-TCU-2ª Câmara, nº 5.478/2009-TCU-2ª Câmara, nº 5.736/2009-TCU-1ª Câmara, nº 2.471/2008-TCU-Plenário, nº 2.545/2008-TCU-1ª Câmara e nº 2.643/2008-TCU-Plenário).

Nessa situação (contratação direta), deve existir, ainda, a devida justificativa da escolha do fornecedor e do preço do produto adquirido ou do serviço contratado, nos termos do artigo 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão

MPE-MT notifica governo do estado para suspender aquisição de kits de enxoval dos sonhos

Em 2013, o MPE-MT recomendou ao governo do estado de Mato Grosso a suspender a aquisição de 120 mil unidades do enxoval dos sonhos (kits de cama, mesa e banho), no valor de R\$ 10 milhões, para ser distribuídos aos participantes de casamento comunitário.

Para o MPE, a justificativa da contratação era inconsistente e se mostrava em completo desacordo com a realidade e a necessidade dos cidadãos mato-grossenses, configurando verdadeiro desperdício de recursos públicos. Na nota, o Ministério Público destaca a inutilidade da aquisição frente cenário de abandono na saúde e educação.

Assim, foi emitida notificação recomendatória para o governo do estado anular o processo licitatório e conseqüentemente, a aquisição dos kits para o programa social. (<http://www.midianews.com.br/politica/mpe-notifica-estado-para-suspender-compra-de-kits/174396>).

TCU nº 125/2005 Plenário e Decisão nº 745/2002-Plenário).

Para justificar o preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante:

- I. no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima;
- II. no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas. (Acórdão TCU nº 1.565/2015-Plenário e Orientação Normativa AGU nº 17/2009).

Existe, ainda, relacionado com à elaboração de Projeto Básico ou Termo de Referência, o tema **fracionamento e parcelamento**.

O fracionamento consiste em dividir a despesa sem obedecer a modalidade cabível para o **total da despesa** ou contratar diretamente, sem licitação, nos casos em que o procedimento é obrigatório. Tal prática é vedada em função das disposições contidas no § 5.º, do art. 23, e nos incisos I e II, do art. 24, da Lei nº 8.666/93.

Por “total da despesa” é comum considerar apenas aquelas relativas ao exercício corrente. Porém, no caso de serviços continuados, deve-se levar em conta o período de vigência do contrato e as possíveis prorrogações para a correta definição da modalidade de licitação adequada (concorrência, tomada de preços ou convite), conforme entendimento previsto na Orientação Normativa AGU nº 10/2009 e Acórdão TCE-MT nº 1.705/2015.

Esse é o entendimento do TCE-MT que está presente na Súmula nº 11/2015:

[...] a Administração Pública deve **planejar as aquisições a serem realizadas no exercício**, estimando o valor global das contratações de objetos idênticos ou de mesma natureza, a fim de efetuar o processo licitatório na modalidade adequada, evitando-se o fracionamento de despesas”. A elaboração de um **plano anual de aquisições**, junto com um **calendário integrado de compras** (incluindo compras compartilhadas ou individualizadas) na Entidade vai ao encontro dessa recomendação.

Fracionamento Irregular

A preterição indevida do procedimento de aquisição mais amplo, que leve em conta o valor total estimado do objeto, caracteriza fuga à modalidade licitatória adequada e fracionamento irregular da despesa (Acórdãos nº 1.482/2005, nº 1.568/2007, nº 329/2008, da 2ª Câmara, nº 114/2008, nº 2.428/2008, nº 3.550/2008, nº 3.172/2007, da 1ª Câmara, e nº 139/2007 do Plenário).

A Resolução de Consulta TCE-MT nº 21/2011 estabelece alguns parâmetros para definição do que seriam **objetos idênticos ou de mesma natureza**:

- Espécies de um mesmo gênero; ou possuem similaridade na função; cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos;
- A classificação orçamentária (elemento ou subelemento de despesas e a identidade ou qualidade do fornecedor são insuficientes, isoladamente, para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória;
- O lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória.

Já o **parcelamento**, de acordo com a Lei nº 8.666/1993, é obrigatório **quando o objeto da contratação tiver natureza divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado. Parcelamento nada mais é que a divisão do objeto em partes menores e independente. Cada parte, item, etapa ou parcela, representa uma licitação isolada ou em separado.

Sobre o assunto, é importante lembrar que o art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993, estabelece o parcelamento como regra, razão pela qual cabe ao administrador demonstrar os motivos que o levaram a não dividir o objeto licitado.

A adjudicação do objeto pelo preço global, quando é possível a divisão do objeto (parcelamento), impede a participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a determinados itens, levando à restrição da competitividade do certame. Nesse sentido é o Enunciado 247, da Súmula da Jurisprudência do TCU.

3.2.2 Estimativas de Preços

No processo de planejamento da contratação, a administração deve apresentar **ampla pesquisa de preços**, tendo em vista a necessidade de verificar os preços praticados no mercado e se os recursos financeiros disponíveis permitirão o atendimento planejado. Há vários dispositivos legais que exigem esse orçamento prévio, sem o qual a licitação é considerada anulável (Lei nº 8.666/93, art. 15, § 1º; Lei nº 10.520/01, art. 3º, III; Decreto nº 3.555/00, art. 8º, § 2º, II; etc.).

É a pesquisa de preços, portanto, que vai fundamentar o julgamento da licitação, definindo o **preço de referência**. O preço de referência dá suporte ao processo orçamentário da despesa, define a modalidade de licitação – nos casos previstos na Lei nº 8.666/93 – fundamenta os critérios de aceitabilidade de propostas, define a economicidade da aquisição, justifica a compra no sistema

de registro de preços.

A atribuição de realizar pesquisa de preços, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, é dos **setores ou pessoas competentes** envolvidas na aquisição do objeto (Acórdão nº 4.848/10-1ª Câmara). A Lei de licitações não define que a responsabilidade pela pesquisa de preço e a consequente elaboração do orçamento são de incumbência do responsável pela homologação do procedimento licitatório, da CPL ou do pregoeiro. A CPL, o pregoeiro e a autoridade superior devem verificar: primeiro, se houve pesquisa recente de preço junto a fornecedores do bem e se essa observou critérios aceitáveis; segundo, se foi realizada a adequação orçamentária; e, por último, se os preços da proposta vencedora estão coerentes com o orçamento estimado pelo setor competente (Acórdão TCU nº 3.516/2007-1ª Câmara).

Caso a pesquisa de preços seja malfeita, pode representar prejuízo, já que a concorrência nem sempre é elemento suficiente para garantir preço justo e os fornecedores estarão procurando meios de vender seus produtos com lucros maiores (Santos, 2016).

Infelizmente, criou-se uma cultura simplista em torno da pesquisa. A jurisprudência acabou cristalizando a lógica de que “**três orçamentos**” validam o preço de mercado.

Fraude nos orçamentos em Dispensa de Licitação para aquisição de medicamentos em Várzea Grande

Em 2016, foi noticiado que um vereador em Várzea Grande denunciou aos órgãos de controle indícios de falsificação em documentos para fraudar dispensa de licitação e a ocorrência de superfaturamento de medicamentos.

Em análise documental realizada pela CGU, foram constatadas propostas de preços com o mesmo padrão de apresentação, mesmas características de abreviação e pontuação e mesmos erros ortográficos e gramaticais. Em um dos carimbos presente na proposta de preços de uma empresa, foram verificados erros como “Rondonópolis-GO” e o nome da empresa extrapolava o campo do carimbo. Uma das empresas informou que nunca participou de licitação no município e que os documentos eram, portanto, fraudados.

Diante do episódio, a prefeitura rescindiu unilateralmente o contrato e determinou a formação de uma comissão de sindicância para apurar o caso. (<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2016/01/por-suspeita-de-fraude-prefeitura-suspende-contrato-de-r-21-milhoes.html>).

Mas a lei não determina essa sistemática. O que a lei determina é que as compras, sempre que possível, deverão “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública” (art. 15, da Lei nº 8.666/93). O “sempre que possível”, nesse caso, significa “quando estiver disponível” (SANTOS, 2016).

Essa é a fonte de informação mais relevante para as compras públicas. Quanto o setor público vem pagando pelo mesmo produto, em condições similares e é com ela que o município deve trabalhar para a **formação do preço de referência** das aquisições públicas.

E para fazer a pesquisa de preços, uma **importante fonte é o site do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)**. Por meio dele, é possível obter preços praticados pelos municípios mato-grossenses, no seguinte endereço:

Portal da Transparência – TCE-MT

- Acessar o site: <http://www.tce.mt.gov.br>;
- Clicar na aba “ESPAÇO DO CIDADÃO”;
- Clicar no ícone “consulta às licitações”;
- Selecionar as opções de exercício, município, unidade gestora, situação, modalidade da licitação e item (por exemplo, “carne bovina”, “arroz”, “leite”, etc) e clicar em listar licitações. O resultado é possível exportar para o excel.

Mais recentemente o TCE-MT editou a Resolução de Consulta nº 20/2016, com o seguinte entendimento:

Aquisições públicas. Balizamento de preços.

- 1)** A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.
- 2)** Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26, da Lei.

Esse entendimento converge com o adotado pelo TCU, de utilizar a maior amplitude possível de fontes de referências. Esse é o conceito de “**cesta de preços aceitáveis**”, conforme apresentado a seguir:

Fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas.
(Acórdãos nº 2.170/2007-P e nº 819/2009-P)

O que se espera, portanto, é que a pesquisa de preços seja realizada com amplitude suficiente (Acórdão TCU nº 2.637/2015-P), proporcional ao risco da compra, privilegiando a diretriz emanada pelo art. 15, da Lei de Licitações, a fim de que o balizamento seja fundamentado nos preços praticados pela Administração Pública. Nesse sentido, somente quando não for possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais é que a pesquisa pode se limitar a cotações de fornecedores (Acórdão TCU nº 2.531/2011-P).

Dessa forma, a utilização da maior amplitude possível de fontes de referências nos processos de licitação, **dispensa ou inexigibilidade** é uma obrigação do gestor (Acórdãos do TCU nº 3.506/2009-1ª Câmara, nº 1.379/2007-Plenário, nº 568/2008-1ª Câmara, nº 1.378/2008-1ª Câmara, nº 2.809/2008-2ª Câmara, nº 5.262/2008-1ª Câmara, nº 4.013/2008-1ª Câmara, nº 1.344/2009-2ª Câmara, nº 837/2008-Plenário e nº 3.667/2009-2ª Câmara).

Com base nesse entendimento, a administração pública não pode, por exemplo, utilizar a variação de índice inflacionário para estimar o custo de bens e serviços a serem licitados (Acórdão do TCU nº 2.361/2009-Plenário).

Em relação aos métodos para tratar os dados obtidos (fontes de referência), não há nenhuma orientação legal objetiva acerca da metodologia para obtenção de preço de referência em licitação, se exigindo, apenas, que os valores estimados estejam em consonância com a prática de mercado (Acórdão do TCU nº 694/2014-Plenário). Dessa forma, o gestor pode utilizar a média aritmética, mediana, média saneada, dentre outras, desde que devidamente justificada e comprovada no processo.

Ademais, nas licitações realizadas mediante **pregão**, o TCU tem recomendado às Entidades que avaliem a conveniência de divulgar os preços estimados para o bem ou serviço a ser adquirido (Acórdãos do TCU nº 1.178/2008, nº 392/2011 e nº 1.153/2013, todos do Plenário e Acórdão nº 3.028/2010-2ª Câmara).

Assim, encontra amparo legal a disponibilização dos preços unitários e global estimados **apenas após a fase de lances** – e não no edital do certame, nas licitações na modalidade **pregão** (Acórdão nº 2.080/2012-Plenário).

Entretanto, sempre que o **preço de referência for utilizado como critério de aceitabilidade da proposta**, a sua divulgação no edital é **obrigatória**, nos termos do art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93 (Acórdão do TCU nº 2.166/2014-Plenário).

3.2.3 Elaboração do Edital

O edital é o instrumento por meio do qual a administração torna pública a realização de uma licitação. Tem por finalidade fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação, além de estabelecer determinado elo entre a Administração e os licitantes. O edital é a “lei interna” da licitação, vinculando tanto a administração quanto os licitantes (BRASIL, 2010).

A administração, bem como os licitantes, está vinculada aos termos do edital (art. 37, XXI, da CB/1988 e arts. 3, 41 e 43, da Lei nº 8.666/93), sendo-lhes vedado ampliar o sentido de suas cláusulas, de modo a exigir mais do que nelas previsto. (STF: RMS 24.555 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 21-2-2006, 1ª T, DJ de 31-3-2006)

A fim de garantir maior competitividade possível à disputa, a Lei nº 8.666/93 proíbe qualquer exigência exagerada ou desnecessária. Por isso, a lei não admite nada além do que nela está previsto. Somente poderá ser exigida dos interessados, para habilitação nas licitações, documentação relativa:

- a. à habilitação jurídica;
- b. à qualificação técnica;
- c. à qualificação econômico-financeira;
- d. à regularidade fiscal e trabalhista;
- e. ao cumprimento do disposto no inciso XXXII do art. 7, da Constituição Federal (restrições e proibições ao trabalho de menores).

Para MARÇAL (2014),

[...] ao elaborar o ato convocatório, a Administração deverá avaliar a complexidade da futura contratação e estabelecer, como derivação, os requisitos de

habilitação e as condições de participação. Essa margem de discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. A escolha administrativa está delimitada não apenas pela Lei como também pela própria Constituição. Existe um mandamento constitucional, no já referido art. 37, inc. XXI, da CF/88. A Constituição não admite exigências que superem ao mínimo necessário para assegurar a obtenção pela Administração de uma prestação de qualidade adequada.

Os principais aspectos relacionados com a habilitação tratados pela legislação e jurisprudência dos tribunais estão demonstrados a seguir:

1. Habilitação Jurídica

A documentação relativa à habilitação jurídica refere-se à normas que regulam e legitimam a atividade de pessoas físicas ou jurídicas, tais como cédula de identidade, registro comercial, estatuto ou contrato social, inscrição do ato constitutivo, decreto de autorização, etc.

A exigência de estatuto ou contrato social visa à comprovação de que a licitante tem a atividade comercial compatível com o objeto licitado. O objeto social da empresa delineado no contrato social devidamente registrado comprova não apenas o exercício da atividade empresarial requerida na licitação, mas também que a empresa o faz de forma regular. E nesse ponto, cabe ressaltar que Administração deve sempre prestigiar a legalidade. Não basta que a licitante detenha a capacidade comercial de fato, faz-se necessário que ela esteja em conformidade com a lei.

Na esteira desse entendimento, o TCU considerou que não podem ser aceitos como válidos atestados de capacidade técnico-operacional que dizem respeito a serviços executados em data anterior à alteração do contrato social, por ser contrário a lei e ao contrato social (Acórdão TCU nº 642/2014-Plenário).

Além disso, é indevida a exigência de certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do Estado sede do licitante como prova de habilitação jurídica, por não estar prevista no art. 28 da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão nº 1.778/2015-TCU-Plenário e nº 7.856/2012-TCU-2ª Câmara).

2. Qualificação Técnica

A exigência de qualificação técnica para habilitação de empresas licitantes deve sopesar dois aspectos: garantir que a empresa contratada esteja apta a executar o objeto e evitar que se frustre a competitividade do certame licitatório em decorrência da constrição do universo de licitantes.

Nesse sentido, a documentação relativa à qualificação técnica limita-se a:

a. registro ou inscrição na entidade profissional competente;

- são exemplos de entidades profissionais, o Conselho Regional de Engenharia Arquitetura e Agronomia (Crea), o Conselho Regional de Administração (CRA) e outros conselhos das profissões que fiscalize a atividade básica ou serviço preponderante da licitação (Acórdãos do TCU nº 5.383/2016-2ª Câmara, nº 2.769/2014-Plenário, nº 447/2014-Plenário e nº 1.034/2012-Plenário);
- não se pode exigir **quitação** com as entidades profissionais, mas, sim, **regularidade** (Acórdãos do TCU nº 2.126/2016 e nº 655/2016, ambos do Plenário);
- sindicatos não são entidades profissionais, nem a elas se equivalem. Por isso, não se pode exigir, para fins de habilitação, comprovante relativo a sindicatos patronais ou de empregados.

b. registro ou comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação;

A aptidão para o desempenho de atividade pode ser comprovada por meio da **capacidade técnico-operacional** (comprovação de que a empresa licitante, como unidade econômica agrupadora de bens e pessoas, já executou, de modo satisfatório, atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação) ou **capacidade técnico-profissional** (qualificação dos profissionais que integram os quadros da sociedade empresarial que executarão o objeto licitado).

Os principais entendimentos jurisprudenciais sobre o assunto estão apresentados a seguir:

- A administração não pode exigir demonstração de vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho, do profissional com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil (Acórdão TCU nº 381/2009, nº 1.041/2010, nº 3.291/2014, nº 1.447/2015 e nº 872/2016, todos do Plenário);
- A Lei de Licitações veda, expressamente, a exigência de quantitativos mínimos ou prazos máximos para a comprovação da capacidade técnico-profissional. O TCU tem diversos julgados reforçando esse entendimento: (Acórdãos nº 2.081/2007, nº 608/2008, nº 1.312/2008, nº 727/2009, nº 2.585/2010, nº 3.105/2010 e nº 276/2011 e nº 165/2012, todos do Plenário);

- Em regra, exigir a comprovação de experiência por meio de atestados em quantidade mínima, máxima ou fixa é considerado ilegal (Acórdãos TCU nº 244/2003, nº 584/2004, nº 170/2007, nº 1.636/2007, nº 2.462/2007, nº 43/2008, nº 597/2008, nº 1.949/2008, nº 1.780/2009, todos do Plenário);
- É irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto nos casos em que a especificidade do objeto recomende e não haja comprometimento à competitividade do certame, circunstância que deve ser devidamente justificada no processo licitatório (Acórdão TCU nº 3.663/2016-1ª Câmara, Acórdãos nº 1.284/2003, nº 2.088/2004, nº 2.656/2007, nº 2.215/2008 e nº 3.070/2013, todos do Plenário);
- A jurisprudência do TCU tem considerado **ilegal** a exigência de apresentação de **certificação de qualidade** (a exemplo de certificados ISO e PBQPH – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat), como requisito de **habilitação** em procedimentos licitatórios, já que não integrem o rol da documentação exigida por lei para comprovação de capacidade técnica (Acórdãos nº 1.107/2006, nº 1.291/2007, nº 2.656/2007, nº 608/2008, nº 2.215/2008 e nº 381/2009, todos do Plenário);
- Conforme a jurisprudência do Tribunal “a exigência de **declaração do fabricante, carta de solidariedade, ou credenciamento**, como condição para habilitação de licitante, carece de amparo legal, por extrapolar o que determinam os arts. 27 a 31, da Lei nº 8.666/93, e 14 do Decreto no 5.450/2005” (Acórdão nº 1.805/2015-Plenário e nº 1.350/2015-Plenário);
- É ilegal exigir, como condição de habilitação, **visto do Crea do local da obra** na certidão de registro da licitante (Acórdão nº 1176/2016-Plenário; Decisões nº 279/1998 e nº 348/1999, ambas do Plenário, e nos Acórdãos nº 992/2007-1ª Câmara, nº 512/2002, nº 1224/2002 e nº 1728/2008, todos do Plenário);
- A exigência de comprovação de capacitação técnico-profissional e técnico-operacional relativamente à execução de serviços de pequena representatividade no cômputo do valor global do objeto licitado é **ilegal** (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93 e Súmula TCU nº 263);
- A Administração não pode exigir que os atestados de capacidade técnica estejam acompanhados de cópias de **notas fiscais ou contratos** que os lastreiem, uma vez que a relação de documentos

de habilitação constante dos arts. 27 a 31, da Lei nº 8.666/1993 é taxativa (Acórdão TCU nº 1.224/2015-Plenário e Acórdão nº 944/2013-Plenário);

- As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, devem ser atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade pelo licitante, **vedadas as exigências de propriedade e de localização prévia** (Acórdãos nº 2.656/2007, nº 608/2008, nº 381/2009 e nº 1.265/2009, todos do Plenário).
- c. **comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;**

A administração poderá exigir comprovação de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações relativas ao objeto licitado. Entretanto, os órgãos e entidades **não podem exigir visita técnica obrigatória** e, ainda, que seja realizada **somente pelo responsável técnico** da empresa licitante (Acórdãos nº 234/2015, nº 373/2015, nº 800/2008, nº 890/2008, nº 1.174/2008, nº 2.150/2008 e nº 727/2009, todos do Plenário).

3. Qualificação econômico-financeira

A qualificação econômico-financeira tem por objetivo avaliar a disponibilidade de recursos econômico-financeiros da licitante para a satisfatória execução do objeto da contratação. Essa exigência limitar-se-á:

- I. **balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei.**
 - O prazo para aprovação do balanço patrimonial e demais demonstrações contábeis para fins de cumprimento do art. 31, da Lei nº 8.666/1993 é o estabelecido no art. 1.078, do Código

Civil, portanto, **até o quarto mês seguinte ao término do exercício social (30 de abril).**

Assim, ocorrendo a sessão de abertura de propostas em data posterior a este limite, torna-se exigível, para fins de qualificação econômico-financeira, a apresentação dos documentos contábeis referentes ao exercício imediatamente anterior (Acórdão nº 1.999/2014-Plenário);

- A exigência de **fotocópia integral do livro diário**, como requisito de habilitação em licitação, **contraria o princípio da eficiência administrativa**, sendo suficiente para a análise da qualificação econômico-financeira apenas cópias das

páginas referentes ao balanço patrimonial, às demonstrações contábeis e aos termos de abertura e de encerramento, autenticadas pela Junta Comercial (Acórdão nº 2.962/2015-Plenário);

- As sociedades empresárias, sociedades simples e empresários, enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte, devem apresentar as demonstrações contábeis para fins de habilitação em licitação promovida pela Administração Pública, nos termos do artigo 31, I, da Lei nº 8.666/1993, sob pena de inabilitação, pois, na condição primária de sociedades ou empresários, estão obrigados à levantar as referidas peças contábeis, conforme os ditames dos artigos 1.065 e 1.179 do CCB/2002, artigo 27, da Lei Complementar nº 123/2006, artigo 65, da Resolução CGSN no 94/2011 e Resolução CFC nº 1.418/2012 (Resolução de Consulta TCE-MT nº 20/2013).

II. **certidão negativa de falência ou concordata (recuperação judicial) expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;**

O Tribunal de Contas da União tem considerado indevida a exigência de **Certidão Negativa da Corregedoria de Justiça**, ou órgão correspondente do Estado ou do Distrito Federal, onde for sediada a empresa, na qual conste qual(is) o(s) Cartório(s) Distribuidor (es) de pedido de falência e concordata, por ausência de amparo legal. A Lei nº 8.666/93 somente requer a apresentação de certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor do domicílio ou da sede do licitante (Acórdão nº 768/2007-Plenário).

A certidão negativa de recuperação judicial é exigível por força do art. 31, II, da Lei nº 8.666, de 1993, porém a **certidão positiva não implica a imediata inabilitação**, cabendo ao pregoeiro ou à comissão de licitação realizar diligências para avaliar a real situação de capacidade econômico-financeira. A empresa em recuperação judicial ou extrajudicial com **plano de recuperação homologado judicialmente, pode participar** de licitações públicas, devendo demonstrar os demais requisitos para a habilitação econômico-financeira (Parecer AGU nº 04/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, 12/05/2015 e Acórdão TCU nº 8.272/2011-2ª Câmara).

Além disso, é importante destacar que, nos termos do art. 79, IX, a decretação de falência constitui motivo para rescisão do contrato, ao passo que, no caso de concordata, é permitida à Administração, no caso de concordata do contratado, manter o contrato, podendo assumir o controle de determinadas atividades de serviços essenciais (§ 2, do art. 80).

III. garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no *caput* e § 1º do art. 56, desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

- A Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de a Administração exigir a garantia de participação, com o objetivo de substituir a comprovação de capacidade econômico-financeira. A lógica é reduzir o risco de participação dos chamados licitantes “aventureiros”. **No Pregão, essa exigência é proibida.** Entretanto, a **exigência simultânea**, para fins de qualificação econômico-financeira, de **garantia de participação na licitação e de patrimônio líquido mínimo afrenta** o disposto no art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/93 e na Súmula TCU nº 275;
- É irregular a exigência de prestação de **garantia da proposta antes da data de apresentação dos documentos de habilitação**, pois não encontra amparo na Lei nº 8.666/1993 e permite o conhecimento antecipado das empresas que efetivamente participarão do certame, o que compromete o caráter competitivo da licitação (Acórdão TCU nº 802/2016, nº 3.014/2015 e nº 2.074/2012, todos do Plenário);

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir, caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

- A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo

dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade (Súmula TCU nº 289/2016);

- É obrigatória a fundamentação, com base em estudos e levantamentos específicos, para definição dos valores de índices de qualificação econômico-financeira de licitante (Acórdãos nº 932/2013, nº 2.495/2010, nº 170/2007 e nº 291/2007, todos do Plenário);
- É irregular exigir índices financeiros não usuais para avaliação da qualificação financeira dos licitantes, sob risco de restrição à competitividade do certame. (Por exemplo, índice de Liquidez Corrente **igual ou superior a 2,5** está, acima do razoável, uma vez que acima de 1 já é indicativo de que a empresa se encontra em situação de cumprir suas obrigações de curto prazo (acórdão TCU nº 326/2010-Plenário e nº 4.606/2010-2ª Câmara).

Além dessas exigências, é importante destacar que na Administração Federal, tornou-se possível exigir Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado da contratação, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social (IN MPOG nº 06/2013).

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º, do art. 56, desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

- É ilegal exigir, como condição para participação na licitação, demonstração de **capital integralizado mínimo**. Tal exigência extrapola o comando legal contido no art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.666/1993, que prevê tão somente a comprovação de capital mínimo como alternativa para a qualificação econômico-financeira dos licitantes (Acórdão TCU nº 1.944/2015, nº 1.842/2013, nº 887/2013, nº 1.871/2005; nº 170/2007 e nº 113/2009, todos do Plenário);
- A jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que a exigência de **capital social ou patrimônio líquido mínimo deve limitar-se ao percentual máximo de 10% do valor estimado da contratação,**

conforme dispõe o art. 31, § 3º, da Lei nº 8.666/1993. Nesse sentido são os Acórdãos nº 1.335/2010-TCU-Plenário, nº 313/2008-TCU-2ª Câmara, nº 705/2008-TCU-Plenário, nº 1.801/2008-TCU-Plenário, nº 2.298/2008-TCU-Plenário e nº 2.429/2008-TCU-1ª Câmara;

- A exigência de capital mínimo deve observar o valor estimado de **cada item** e não o valor global a ser contratado (Acórdão TCU nº 705/2008-Plenário).

[...]

§ 3º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada está em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

A exigência da relação de compromissos assumidos, calculada em função do patrimônio líquido atualizado, encontra amparo no art. 31, § 4º, da Lei nº 8.666/93, e tem por finalidade avaliar a real capacidade da empresa de cumprir satisfatoriamente o objeto licitado, considerando os compromissos já assumidos em outros contratos. Ressalte-se que a Lei estabelece que a diminuição da capacidade operativa ou da disponibilidade financeira decorrentes de outros compromissos assumidos deve ser avaliada em relação ao patrimônio líquido da empresa (Acórdão TCU nº 2.247/2011-Plenário).

Na Administração Federal, a IN nº 06/2013 passou a exigir declaração do licitante, acompanhada da relação de compromissos assumidos, de que **um doze avos dos contratos firmados** com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data apresentação da proposta **não é superior ao patrimônio líquido do licitante.**

4. Regularidade Fiscal e Trabalhista

Na análise da documentação relativa à habilitação fiscal dos licitantes, deve ser observada a regularidade perante o fisco. No caso das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, a Lei Complementar nº 123/2006 dispõe que a comprovação de regularidade fiscal dessas empresas somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.

Aparece com relativa frequência a exigência de apresentação de **certidão de quitação de obrigações fiscais**. Para o TCU, a Administração Pública não deve

exigir dos licitantes a apresentação de certidão de quitação, e sim prova de sua regularidade (Súmula nº 283 de 26/06/2013)

Nos casos de habilitação em licitações e contratações públicas, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, a prova de regularidade com à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviços é obrigatória, por força do disposto no § 3º, do art. 195, da Constituição Federal (Súmula TCE-MT nº 09/2015, Acórdão nº 46/2011-TCU-Plenário, Acórdão nº 119/2011-TCU-Plenário, Acórdão nº 5.790/2009-TCU-1ª Câmara, Acórdão nº 34/2008-TCU-1ª Câmara).

Ademais, cabe ressaltar que **não há amparo legal** a exigência de **certidão negativa de débito salarial, certidão negativa de infrações trabalhistas** (Acórdãos do TCU no 697/2006-P e no 3.088/2010-P) e **Certidão de Regularidade Sindical e de guias de recolhimento de sindicato**, sejam patronais ou de trabalhadores (Acórdão nº 951/2007-Plenário).

Sobre o tema “edital restritivo”, é importante ressaltar que o TCU entende que:

[...] verificada a inabilitação de empresa que ofertou a melhor proposta em razão de **exigência desarrazoada**, determina-se a anulação do ato que ensejou essa inabilitação (Acórdão nº 2.141/2007 Plenário).

5. Condições de Participação

Além desses requisitos de habilitação dos licitantes, na elaboração do edital, é importante observar as regras de vedação à participação, direta ou indiretamente, em licitações ou execução de obra, serviço e do fornecimento de bens a eles necessários.

Nos termos do art. 9, da Lei nº 8.666/93,

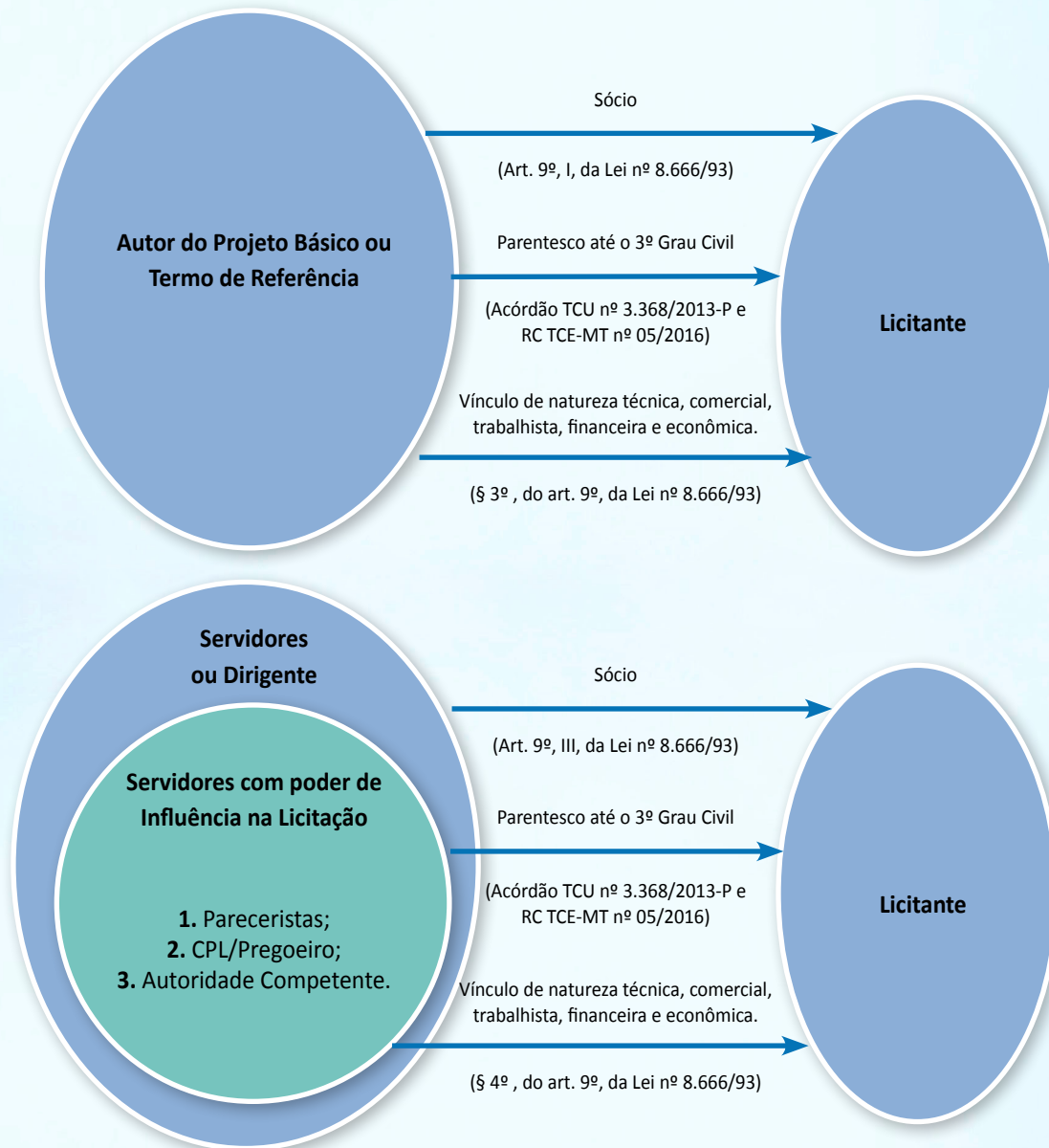
[...] **não poderá participar**, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I – autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II – empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III – servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. (grifo nosso)

Essas regras de vedação estabelecidas pelo Estatuto de Licitações e Contratos e pela jurisprudência dos tribunais de contas podem ser sintetizadas da seguinte forma:



Além dessas hipóteses, o TCE-MT já manifestou pela impossibilidade de participação de empresas de propriedades de gestores públicos e/ou seus familiares. Quando houver **apenas uma empresa** pertencente a **gestores públicos e/ou familiares**, existe a possibilidade de contratação direta, por **inexigibilidade de licitação** (Resolução de Consulta nº 25/2011).

Por outro lado, há vedação para a contratação de empresa de deputados e vereadores com a administração pública. Os deputados estaduais e vereadores são impedidos de firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito

público, da administração direta e indireta, conforme previsto no artigo 30, combinado com o parágrafo único, do artigo 192, da Constituição do Estado de Mato Grosso (Acórdão TCE-MT nº 667/2004).

3.2.4 Exame e aprovação da assessoria jurídica

Como forma de assegurar que o órgão de assessoramento jurídico da Entidade verifique a conformidade legal dos documentos elaborados pela Administração, evitando irregularidades que possam comprometer a viabilidade dos instrumentos por ela firmados, o art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993, determina que sejam submetidos previamente à assessoria jurídica as minutas dos editais de licitação e quaisquer **contratos, acordos, convênios ou ajustes** celebrados pelos entes públicos, sendo tal determinação **extensiva aos aditivos e aplicável também aos casos de inexigibilidade e dispensa de licitação**.

Nessa linha é a jurisprudência de longa data do TCU (Acórdãos nº 478/2011-TCU-1ª Câmara, nº 787/2010-TCU-2ª Câmara, nº 1.466/2010-TCU-Plenário, nº 3.014/2010-TCU-Plenário, nº 5.536/2010-TCU-1ª Câmara, nº 6.375/2009-TCU-1ª Câmara, nº 462/2008-TCU-Plenário, nº 1.866/2008-TCU-1ª Câmara, nº 1.320/2007-TCU-2ª Câmara, nº 170/2002-TCU-Plenário e nº 87/2000-TCU-2ª Câmara).

É necessária, portanto, a existência de um parecer jurídico evidenciando a análise efetiva pela assessoria jurídica. A aprovação de edital sem que sequer tenha sido elaborado parecer, sendo aposto tão somente um **visto no processo**, é ato que demonstra a intenção de cumprir apenas formalmente um comando legal (Acórdão TCU nº 1847/2012-Plenário)

Quanto ao convite, é **dispensável aprovação das respectivas minutas**. A legislação não exige que os atos convocatórios (carta-convite) de licitações realizadas nessa modalidade sejam examinados pelo setor jurídico. Entretanto, a dispensa de parecer prévio da assessoria jurídica para convite **não afasta** a obrigatoriedade do exame prévio das **minutas de contrato** decorrente, haja vista a análise exigida independer da modalidade de licitação a realizar-se (BRASIL, 2010).

Ressalta-se que, para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, **somente é obrigatória** a manifestação jurídica nas contratações de pequeno valor com fundamento no art. 24, I ou II, da Lei nº 8.666/93, quando houver **minuta de contrato não padronizada** ou haja, o administrador, **suscitado dúvida jurídica** sobre tal contratação. Esse entendimento é **aplicado também nas contratações fundadas no art. 25, da Lei nº 8.666/93 (inexigibilidade)**, desde que seus valores subsumam-se aos limites previstos nos incisos I e II, do art. 24, da Lei nº 8.666/93 (Orientação Normativa nº 46/2014).

Sobre a possibilidade de utilização de minutas de editais e contratos padronizados, o TCU entende que é permitida a utilização de **modelos padronizados** de editais e de contratos **previamente submetidos à análise da área jurídica** do órgão ou entidade contratante. Nesses modelos, o gestor limita-se a preencher dados específicos da contratação, sem alterar quaisquer condições ou cláusulas anteriormente examinadas (BRASIL, 2010).

Dessa forma, a utilização de minutas-padrão, previamente aprovadas pela assessoria jurídica, atende aos princípios da legalidade, eficiência e proporcionalidade, podendo ser utilizada em caráter excepcional, quando houver identidade de objeto e não restarem dúvidas acerca da possibilidade de adequação das cláusulas exigidas no contrato pretendido às cláusulas previamente estabelecidas (Acórdão nº 873/2011, nº 3.014/2010 e nº 1.504/2005, todos do Plenário).

Questão relevante refere-se à possibilidade de responsabilização do parecerista. O parecer jurídico emitido com fundamento no parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/93, **não é meramente opinativo**, mas tem força **vinculante**, na medida em que o administrador público, para discordar dos seus termos, necessariamente deverá expor os motivos da discordância.

Do mesmo modo, ao seguir a opinião do parecer, o administrador agrega ao seu ato, em razão do mencionado normativo, a fundamentação ali contida. Destarte, entende-se que, nas hipóteses de emissão de parecer com base no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, parte do ato administrativo é composta pelo parecer e, portanto, realizada pelo parecerista (Acórdão TCU nº 434/2016-Plenário).

Por consequência, as decisões do Tribunal de Contas da União têm caminhado no sentido de atribuir responsabilidade **solidária** ao parecerista quando a opinião for **vinculante** e emitida de forma desarrazoada, absurda ou claramente insuficiente e tiver servido de fundamentação para a prática do ato ilegal (Acórdãos nº 512/2003, nº 1.536/2004, nº 1.161/2010, nº 1.898/2010, nº 1.380/2011, nº 1.591/2011, nº 1.857/2011, nº 40/2013 e nº 689/2013, todos do Plenário).

Nessa mesma linha tem sido o posicionamento do TCE-MT (Acórdão nº 3.387/2015-TP):

Responsabilidade. Parecerista jurídico. Emissão obrigatória de parecer.

Nas situações em que a emissão de parecer jurídico sobre atos inerentes a procedimento licitatório seja obrigatória, o parecerista jurídico responde por erros graves ou omissões em seus posicionamentos, por meio dos quais se aprova, sem amparo legal, edital de licitação com cláusula que restringe a competitividade do certame. (Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Valter Albano. Acórdão nº 692/2015-TP. Processo nº 13.081-8/2012).

Na prática, o TCU tem responsabilizado inclusive nos casos de **pareceres opinativos**. Nessa hipótese, a responsabilização solidária do parecerista por dolo ou culpa decorre da própria Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), que, em seu art. 32, dispõe que:

[...] o advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa.

A disciplina do art. 186, do Código Civil, conduz à mesma conclusão, ao estatuir o seguinte:

Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Ademais, complementando o dispositivo citado, o art. 927, do mesmo código, traz a seguinte previsão:

Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Assim, para o TCU, existindo parecer que, por dolo ou culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da administração pública, poderá haver responsabilização pelas irregularidades e prejuízos aos quais se tenha dado causa (Acórdão TCU nº 4.996/2012-1ª Câmara).

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS nº 24.584/DF, pronunciou-se no sentido de que a peça emitida com fundamento no parágrafo único, do art. 38, da Lei nº 8.666/1993, possibilita a responsabilização solidária do agente público que a tenha confeccionado.

Por esse entendimento, ao contrário dos casos de emissão de **parecer opinativo**, cuja responsabilização dos autores prende-se à efetiva demonstração da ocorrência de **erro inescusável ou dolo**, peça consultiva elaborada com amparo no aludido comando legal é passível de ensejar responsabilização daquele que a tenha produzido.

3.2.5 Publicidade do Certame

A publicidade, expressamente consignada no *caput* do art. 37, da Constituição Federal, é o princípio que exige da Administração Pública a ampla divulgação dos seus atos, como forma de efetivar a transparência e coibir abusos e atos de fraude e corrupção. A transparência estatal é uma condição primária para a garantia dos direitos do cidadão em face do Estado.

Na medida em que as entidades do setor público implementam os controles relacionados à publicidade e transparência, mais ela legitima as aquisições sob os princípios constitucionais (legalidade, moralidade, eficiência, eficácia etc.).

A adequada publicidade do extrato do edital de licitação em imprensa oficial e também em jornal diário de grande circulação na região da aquisição do bem ou da prestação dos serviços é condição essencial para o cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade e da isonomia e do art. 21, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

A depender da modalidade e do valor estimado da contratação, os avisos com os resumos dos editais, à disposição do público nas repartições, serão publicados:

Modalidade	Meios de Comunicação	Prazos
Concorrência, TP, concurso e leilão	a) Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, ou ainda quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;	a) Concorrência: <ul style="list-style-type: none"> • 45 (quarenta e cinco) dias: quando a licitação for do tipo melhor técnica ou técnica e preço ou o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral; • 30 (trinta dias): para os demais casos; b) Tomada de preços: <ul style="list-style-type: none"> • 30 (trinta) dias: na hipótese de licitação do tipo melhor técnica ou técnica e preço; • 15 (quinze) dias: para os demais casos;
	b) Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal, quando se tratar respectivamente de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual/Municipal ou do Distrito Federal;	
	c) Jornal diário de grande circulação no Estado e, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço ou fornecido o bem, podendo a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição;	
Convite	Fixação em local apropriado da cópia do instrumento convocatório (Carta-convite)	a) Convite: <ul style="list-style-type: none"> • 5 (cinco) dias úteis: em qualquer caso

Modalidade	Meios de Comunicação	Prazos
Pregão Presencial	<p>1) Para bens e serviços de valores estimados até R\$ 160.000,00: a) no Diário Oficial do respectivo ente federado; b) em meio eletrônico, na internet, facultativamente;</p>	<p>a) Pregão presencial ou na forma eletrônica: • 8 (oito) dias úteis: em qualquer caso.</p>
	<p>1) Para bens e serviços de valores estimados de R\$ 160.000,01 até R\$ 650.000,00: a) no Diário Oficial do respectivo ente federado; b) em meio eletrônico, na internet, facultativamente; c) em jornal de grande circulação local;</p>	
	<p>1) Para bens e serviços de valores estimados superiores a R\$ 650.000,00: a) no Diário Oficial do respectivo ente federado; b) em meio eletrônico, na internet, facultativamente; c) em jornal de grande circulação regional ou nacional;</p>	
Pregão Eletrônico	<p>1) para bens e serviços comuns de valores estimados em até R\$ 650.000,00: a) no Diário Oficial da União; b) em meio eletrônico, na internet;</p>	
	<p>1) Para bens e serviços de valores estimados acima de R\$ 650.000,00 até R\$ 1.300.000,00: a) no Diário Oficial da União; b) em meio eletrônico, na internet; c) em jornal de grande circulação local;</p>	
	<p>1) Para bens e serviços de valores estimados acima de R\$ 1.300.000,00: a) no Diário Oficial da União; b) em meio eletrônico, na internet; c) em jornal de grande circulação regional ou nacional.</p>	
Sistema de Registro de Preços (Independente do valor)	<p>a) no Diário Oficial da União; b) em meio eletrônico, na internet; c) em jornal de grande circulação regional ou nacional.</p>	

Cabe destacar que os municípios mato-grossenses podem definir os seus veículos oficiais de divulgação, com a ressalva de que a publicação deverá ocorrer, também, em outro veículo de comunicação, nos casos em que a Administração assim esteja obrigada, por força de determinação legal. Dessa forma, é possível, **mediante lei local**, reconhecer como órgão oficial de publicidade dos atos municipais o “Jornal Oficial dos Municípios” (Processo TCE-MT nº 25.356/2006).

Ainda nesse sentido, por meio da Resolução de Consulta nº 23/2013, foi decidido que:

os órgãos e entidades municipais fiscalizados pelo TCE-MT poderão, mediante definição legal e celebração de Termo de Adesão, estabelecerem o Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso como seu veículo oficial de imprensa, nos termos do inciso XIII, do artigo 6º, da Lei nº 8.666/1993, c/com o artigo 10 da Resolução Normativa nº 27/2012. Adotando-se os procedimentos descritos no item anterior, as publicações impostas pelo inciso II, do artigo 21, da Lei nº 8.666/1993, poderão ser realizadas no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso em substituição ao Diário Oficial do Estado, nos termos do artigo 1º, § 1º, c/com o artigo 4º, § 2º, da Lei Complementar nº 475/2012.

Para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, é dispensada a publicação na imprensa oficial do ato que autoriza a contratação direta, nas hipóteses de inexigibilidade (art. 25) e dispensa de licitação (incisos III e seguintes do art. 24) da Lei nº 8.666/1993, cujos valores não ultrapassem aqueles fixados nos incisos I e II, do art. 24, da mesma lei, em virtude dos princípios da economicidade e eficiência, sem prejuízo da utilização de meios eletrônicos de publicidade dos atos e da observância dos demais requisitos do art. 26, e de seu parágrafo único, respeitando-se o fundamento jurídico que amparou a dispensa e a inexigibilidade (ON AGU nº 34/2011).

Ressalta-se, ainda, que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por meio do documento intitulado “Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira – Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra”, recomendou a:

Introduzir a transparência na fase anterior à publicação de editais e avisos de licitação por meio da preparação e publicação de planos de compras públicas e processos licitatórios de cada órgão público. Essa informação facilitaria a otimização do poder de compra dos órgãos federais e ao mesmo tempo possibilitaria o monitoramento e controle sobre os processos.

Sobre esse tema, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), nos dispositivos a seguir transcritos, orienta no sentido da implementação da prática arguida:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I** – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II** – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III** – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV** – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V** – desenvolvimento do controle social da administração pública.

[...]

Art. 5º é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

[...]

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

[...]

Art. 8º é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

[...]

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Assim, é recomendado que as organizações do setor público, **em todas as esferas**, atendendo aos arts. 3º, I a V, 5º, 7º, VI e 8º, §1º, IV e §2º da Lei nº 12.527/2011, publiquem **todos os documentos que integram os processos de aquisição** (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet, a menos dos considerados sigilosos nos termos da lei (Acórdão TCU nº 2.622/2015-Plenário).

3.2.6 Identificação dos riscos

Para **avaliar controles internos da atividade de contratações públicas**, além de se ter conhecimento aprofundado dos **objetivos-chave** da atividade, é necessário identificar os riscos relevantes, para então estabelecer quais **controles internos** a gestão precisa adotar para gerenciar esses riscos. O processo de identificação de riscos tem como propósito conhecer quais riscos podem influenciar o cumprimento dos objetivos da atividade de **contratações públicas** que, caso ocorram, afetarão negativamente os objetivos do Estado ou Município.

Consiste na busca, reconhecimento e descrição de riscos, mediante a identificação das fontes de risco, suas **causas** e suas **consequências potenciais**. Tem como finalidade gerar uma lista abrangente de riscos, baseada em eventos que possam evitar, reduzir ou atrasar a realização dos objetivos.

Nesse contexto, considerando que os parágrafos precedentes apresentaram os principais objetivos-chave da atividade de contratações públicas, referente a fase interna ou preparatória, destaca-se a seguir os riscos relevantes identificados:

Riscos Identificados			
ID	Causa	Evento de Risco	Consequência
R#01	Ausência de documento de oficialização da demanda que origina a contratação	Contratação que não atende a uma necessidade da organização	Desperdício de recursos públicos.
R#02	Licitações realizadas sem existência de setor específico com atribuições definidas	Contratações desvantajosas para a Administração (e.g., objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados)	Desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.

Riscos Identificados			
ID	Causa	Evento de Risco	Consequência
R#03	Inexistência de plano anual de aquisições	Contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização	Ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade; fracionamento de despesa.
R#04	Contratação conduzida sem estabelecimento de manual de normas e procedimentos	Erros e omissões por parte dos diversos atores envolvidos na execução do processo de contratação	Obtenção de contrato com baixa qualidade (e.g., especificações deficientes e/ou restritivas, critérios de seleção do fornecedor inadequados, modelo de gestão do contrato que dificulta obtenção de objeto contratado de qualidade) ou não finalização do processo de contratação (e.g., anulação do certame por decisão de órgão do poder judiciário ou de controle)
R#05	Licitações realizadas sem a existência de cadastro de fornecedores	Falta de informações gerenciais dos potenciais contratados	Descumprimento de norma legal e atraso na realização dos certames.
R#06	Contratações sem padronização das especificações técnicas mais utilizadas nos processos de aquisição	Multiplicidade de esforços para realizar elaborar especificações técnicas de contratações semelhantes	Aquisição de produtos com padrão de qualidade inapropriado; esforço desnecessário para elaborar especificações técnicas da contratação; repetição de erros e perda de economia de escala (ante a impossibilidade de contratação conjunta via SRP)
R#07	Dispensa ou inexigibilidade sem elaboração dos mesmos artefatos necessários para as contratações realizadas por meio de licitação (Termo de Referência ou Projeto Básico)	Contratação Direta que não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração	Não recebimento do objeto que satisfaz às necessidades que originaram a contratação e desperdício de recursos públicos

Riscos Identificados			
ID	Causa	Evento de Risco	Consequência
R#08	Contratações sem padronização do Termo de referência (TR) ou projeto básico (PB)	Multiplicidade de esforços para realizar planejamento de licitação de objetos correlatos	Desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.
R#09	Falta de método para quantificação de bens e serviços a serem adquiridos	estimativas de quantidades inadequadas	Desperdício de recursos financeiros por sobra ou falta de bens e serviços.
R#10	Ausência de informações sobre a situação das contratações (e.g., planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível (e.g., por meio de uma planilha)	Indisponibilidade orçamentária	Impossibilidade de contratação; pagamento sem cobertura orçamentária; reconhecimento de dívidas; etc.
R#11	Coleta insuficiente de preços ou falta de método para tratar os preços obtidos,	Estimativas de preços inadequadas	Aceitação de preços acima da faixa praticada no mercado (sobrepço) ou superfaturamento; demora na realização da pesquisa de preços e por consequência, da licitação; itens fracassados por preço inferior ao mercado.
R#12	Licitações com editais não padronizados, atas, contratos e Check-list padronizados	Multiplicidade de esforços para realizar licitações de objetos correlatos (e.g., aquisição de medicamentos, gêneros alimentícios, pneus, combustível, etc)	Esforço desnecessário para elaborar editais; repetição de erros; cláusulas restritivas; recursos e impugnações à licitação; retrabalho; demora na conclusão do certame
R#13	Falta de sistematização sobre o que deve ser verificado na análise da assessoria jurídica	Emissão de parecer jurídico com fundamentação desarrazoada, absurda, claramente insuficiente ou que tenha servido de fundamentação para prática irregular	Ineficiência e repetição de erros; recursos e impugnações; documentos elaborados em desacordo com a Lei e Jurisprudência

Riscos Identificados			
ID	Causa	Evento de Risco	Consequência
R#14	Ausência de padrão para a publicação dos avisos de licitação	Publicações intempestivas ou com informações incompletas	Recursos e impugnações; restrição à competitividade; falta de isonomia.
R#15	Contratações realizadas sem elaboração de políticas de aquisição (compras, estoque, sustentabilidade e compras conjuntas),	Contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização e das finalidades da licitação	Ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade

Fonte: Elaboração própria com base nos preceitos do RCA do TCU

3.2.7 Avaliação dos riscos

Neste momento é que o auditor governamental terá o cálculo da magnitude do risco, identificando a probabilidade e impacto e, assim, gerar uma compreensão sobre os riscos. Probabilidade representa a possibilidade de um determinado evento ocorrer, enquanto impacto representa seu efeito.

A análise de risco pode ser realizada de forma qualitativa, quantitativa, ou uma combinação destas. Isso vai depender do grau de detalhe que é necessário. Para o trabalho de avaliação de controles internos da atividade de contratações públicas, utilizaremos escalas qualitativas de probabilidade e impacto para atribuir um peso aos riscos identificados, resultando no formulário de avaliação dos riscos, conforme apresentado a seguir:

Quadro 06: Escala qualitativa de probabilidade

Descrição	Probabilidade	Peso
Muito Baixa	Evento extraordinário para os padrões conhecidos da gestão e operação do processo.	1
Baixa	Evento casual, inesperado. Muito embora raro, há histórico de ocorrência conhecido por parte de gestores e operadores do processo.	2
Média	Evento esperado, de frequência reduzida, e com histórico de ocorrência parcialmente conhecido.	3
Alta	Evento usual, corriqueiro. Devido à sua ocorrência habitual, seu histórico é amplamente conhecido por parte de gestores e operadores do processo.	4

Descrição	Probabilidade	Peso
Muito Alta	Evento se reproduz muitas vezes, se repete seguidamente, de maneira assídua, numerosa e não raro de modo acelerado. Interfere de modo claro no ritmo das atividades, sendo evidentes mesmo para os que conhecem pouco o processo.	5

Quadro 07: Escala qualitativa de Impacto

Descrição	Impacto	Peso
Muito Baixo	Não afeta os objetivos	1
Baixo	Torna duvidoso seu atingimento	2
Médio	Torna incerto	3
Alto	Torna improvável	4
Muito Alto	Capaz de impedir alcance	5

Legenda Nível de Risco Extremo Alto Médio Baixo		Probabilidade				
		1 Muito baixa	2 Baixa	3 Média	4 Alta	5 Muito Alta
Impacto	5 Muito Alta	5	10	15	20	25
	4 Alta	4	8	12	16	20
	3 Média	3	6	9	12	15
	2 Baixa	2	4	6	8	10
	1 Muito baixa	1	2	3	4	5

Como último critério de riscos, encontram-se as **diretrizes para priorização do tratamento de riscos** cuja finalidade é auxiliar na avaliação da resposta mais adequada no tratamento dos riscos. A Tabela a seguir contém as Diretrizes para Priorização do Tratamento de Riscos que pode ser adotada pela gestão municipal.

Nível de Risco	Descrição	Diretriz para Resposta
Extremo	Indica um nível de risco absolutamente inaceitável, muito além do apetite a risco da organização.	Qualquer risco encontrado nesta área deve ter uma resposta imediata. Admite-se postergar o tratamento somente mediante parecer do Secretário da Unidade, ou cargo equivalente.

Nível de Risco	Descrição	Diretriz para Resposta
Alto	Indica um nível de risco inaceitável, além do apetite a risco da organização.	Qualquer risco encontrado nesta área deve ter uma resposta em um intervalo de tempo definida pelo Secretário da Unidade, ou cargo equivalente. Admite-se postergar o tratamento somente mediante parecer do Secretário da Unidade, ou cargo equivalente.
Médio	Indica um nível de risco aceitável, dentro do apetite a risco da organização.	Não se faz necessário adotar medidas especiais de tratamento, exceto manter os controles já existentes.
Baixo	Indica um nível de risco muito baixo, onde há possíveis oportunidades de maior retorno que podem ser exploradas.	Explorar as oportunnides, se determinado pelo Secretário da Unidade, ou cargo equivalente.

Com base nos critérios citados, o resultado da avaliação de riscos **da fase interna ou preparatória da licitação** está demonstrado na tabela a seguir:

Avaliação do Risco Inerente					
Formato do risco: <descrição da causa do risco> <u>levando a</u> <evento de risco> <u>com</u> <u>consequente</u> <consequência do risco>					
ID	Riscos	Probab.	Impacto	Nível	Definição
R#01	Ausência de documento de oficialização da demanda que origina a contratação, <u>levando à</u> contratação que não atende a uma necessidade da organização, <u>com consequente</u> desperdício de recursos públicos.	2	4	8	Alto
R#02	Licitações realizadas sem existência de setor específico com atribuições definidas , <u>levando à</u> contratações desvantajosas para a Administração (e.g., objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados), <u>com consequente</u> desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.	4	3	12	Alto

Avaliação do Risco Inerente					
Formato do risco: <descrição da causa do risco> <u>levando a</u> <evento de risco> <u>com</u> <u>consequente</u> <consequência do risco>					
ID	Riscos	Probab.	Impacto	Nível	Definição
R#03	Inexistência de plano anual de aquisições , <u>levando à</u> contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização, <u>com consequente</u> ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade	3	4	12	Alto
R#04	Contratação conduzida sem estabelecimento de manual de normas e procedimentos , <u>levando a</u> erros e omissões por parte dos diversos atores envolvidos na execução do processo de contratação, <u>com consequente</u> obtenção de contrato com baixa qualidade	3	4	12	Alto
R#05	Licitações realizadas sem a existência de cadastro de fornecedores , <u>levando à</u> falta de informações gerenciais dos potenciais contratados, <u>com consequente</u> descumprimento de norma legal/princípio da isonomia e atraso na realização dos certames.	3	3	9	Alto
R#06	Contratações sem padronização das especificações técnicas dos bens e serviços mais utilizados nos processos de aquisição, <u>levando à</u> multiplicidade de esforços para realizar elaborar especificações técnicas de contratações semelhantes, <u>com consequente</u> dificuldade na obtenção de preço de referência ante a singularidade das especificações; qualidade ruim dada uma especificação mal elaborada.	3	4	12	Alto

Avaliação do Risco Inerente					
Formato do risco: <descrição da causa do risco> <u>levando a</u> <evento de risco> <u>com</u> <u>consequente</u> <consequência do risco>					
ID	Riscos	Probab.	Impacto	Nível	Definição
R#07	Dispensa ou inexigibilidade sem elaboração dos mesmos artefatos necessários para as contratações realizadas por meio de licitação (Termo de Referência ou Projeto Básico), <u>levando à contratação direta</u> que não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, <u>com consequente não recebimento do objeto</u> que satisfaça às necessidades que originaram a contratação.	4	4	16	Extremo
R#08	Contratações realizada por licitação sem padronização do Termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) , <u>levando à multiplicidade de esforços</u> para realizar planejamento de licitação de objetos correlatos, <u>com consequente desperdício de recursos</u> (e.g., financeiro, pessoal) públicos.	4	3	12	Alto
R#09	Falta de método para quantificação de bens e serviços a serem adquiridos, <u>levando à estimativas de quantidades inadequadas</u> , <u>com consequente desperdício de recursos financeiros</u> por sobra ou falta de bens e serviços.	3	3	9	Alto
R#10	Ausência de informações sobre a situação das contratações (e.g., planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível (e.g., por meio de uma planilha), <u>levando à indisponibilidade orçamentária</u> , <u>com consequente impossibilidade de contratação</u> ; pagamento sem cobertura orçamentária; reconhecimento de dívidas; etc.	2	3	6	Médio

Avaliação do Risco Inerente					
Formato do risco: <descrição da causa do risco> <u>levando a</u> <evento de risco> <u>com</u> <u>consequente</u> <consequência do risco>					
ID	Riscos	Probab.	Impacto	Nível	Definição
R#11	Coleta insuficiente de preços ou falta de método para tratar os preços obtidos, <u>levando à estimativas de preços inadequadas</u> , <u>com consequente</u> aceitação de preços acima da faixa praticada no mercado (sobrepço) ou superfaturamento; demora na realização da pesquisa de preços e por consequência, da licitação; itens fracassados por preço inferior ao mercado.	5	5	25	Extremo
R#12	Licitações com editais não padronizados , <u>levando à</u> multiplicidade de esforços para realizar licitações de objetos correlatos (e.g., aquisição de medicamentos, gêneros alimentícios, pneus, combustível, etc), <u>com consequente</u> esforço desnecessário para elaborar editais e repetição de erros (e.g., ante o “reaproveitamento de editais”)	5	5	25	Extremo
R#13	Falta de sistematização (Check-list) sobre o que deve ser verificado na análise da assessoria jurídica, <u>levando à</u> emissão de parecer jurídico com fundamentação desarrazoada, absurda ou claramente insuficiente , <u>com consequente</u> ineficiência e repetição de erros; recursos e impugnações; prática de ato irregular.	3	3	9	Alto
R#14	Ausência de padrão para a publicação dos avisos de licitação (Check-list), <u>levando à</u> publicações intempestivas ou com informações incompletas, <u>com consequente</u> recursos e impugnações; restrição à competitividade e falta de isonomia.	2	3	6	Médio

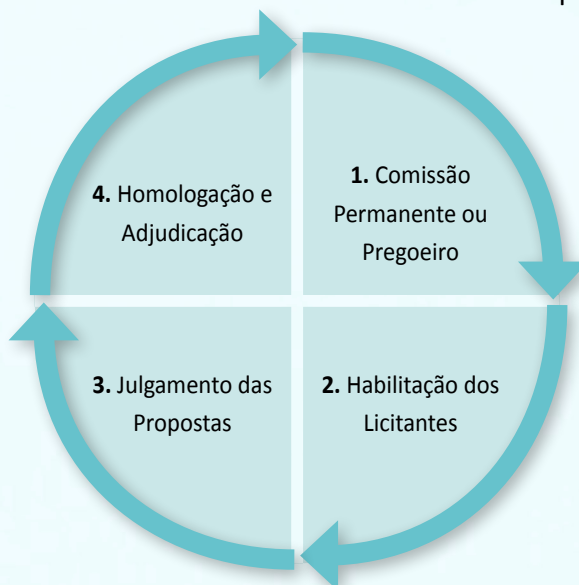
Avaliação do Risco Inerente					
Formato do risco: <descrição da causa do risco> <u>levando a</u> <evento de risco> <u>com</u> <u>consequente</u> <consequência do risco>					
ID	Riscos	Probab.	Impacto	Nível	Definição
R#15	Contratações realizadas sem elaboração de políticas de aquisição (compras, estoque, sustentabilidade e compras conjuntas) , <u>levando à</u> contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização e das finalidades da licitação, <u>com</u> <u>consequente</u> ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade	5	3	15	Extremo

Fonte: Elaboração própria com base nos preceitos do RCA do TCU

A identificação e descrição dos principais riscos da etapa do planejamento da contratação foi descrito no seguinte formato <descrição da causa do risco> levando a <evento de risco> com consequente <consequência do risco> (Acórdão TCU nº 1.321/2014-Plenário).

3.3 Seleção do Fornecedor (Fase Externa)

A fase “**seleção do fornecedor**” recebe como insumo da fase interna ou preparatória o edital completo, e gera como saída o contrato. Os principais aspectos relacionados a esta fase estão demonstrados nos tópicos a seguir:



3.3.1 Comissão Permanente, especial, servidor, pregoeiro ou leiloeiro

Consideram-se responsáveis pela licitação os agentes públicos designados pela autoridade competente, por ato administrativo próprio (Portaria, por exemplo, a qual deve estar anexada aos processos licitatórios), para integrar **comissão de licitação**, ser **pregoeiro** ou para realizar licitação na modalidade convite, conforme composição apresentada a seguir:

Modalidade	Composição	Fundamento
Concorrência e Tomada de Preços	Comissão de Licitação (no mínimo 3 membros)	Art. 51, da 8.666/93
Convite	Comissão de Licitação ou servidor designado	Art. 51, §1, da 8.666/93
Concurso	Comissão especial (servidores públicos ou não)	Art. 51, §5, da 8.666/93
Leilão	Leiloeiro oficial ou servidor designado	Art. 53, da 8.666/93
Pregão	Pregoeiro e equipe de apoio	Inciso IV, do art. 3 da 10.520/02

Na composição da comissão de licitação não devem figurar servidores participantes das fases de **homologação e de adjudicação** (Acórdão TCU nº 3.548/2006-1ª Câmara). Além disso, é vedado o exercício, por uma mesma pessoa, das atribuições de **pregoeiro e de fiscal do contrato** celebrado, por atentar contra o princípio da segregação das funções (Acórdão TCU nº 1.375/2015-Plenário).

A função de pregoeiro deve ser exercida por pessoa pertencente ao quadro do órgão ou da entidade promotora do

certame, a menos que não se disponha de servidor qualificado para atuar na função, situação que justifica a excepcional designação de terceiro estranho à Administração. (Acórdão TCU nº 2.166/2014-Plenário)

Para evitar reconduções sucessivas dos membros da comissão de licitação ou seu presidente, em atendimento ao disposto no art. 51, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, e a boa prática de gestão, a administração deve adotar como rotina a alternância dos membros da comissão licitante (Acórdão TCU nº 2.910/2014-Plenário).

Embora a comissão de licitação não detenha a incumbência de elaborar o edital, deve atuar no sentido de não tolerar vícios no instrumento, uma vez que este constitui a base para todo seu trabalho de processamento da licitação (Acórdão TCU nº 833/2008-Plenário)

Esses agentes têm por competência o recebimento, a análise e o julgamento de todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes (art. 6º, inciso XVI, da Lei nº 8.666/1993). Não integra esse rol de competências o exame de situações aptas a ensejar o procedimento de dispensa ou inexigibilidade (Acórdão TCU nº 856/2015-Plenário e nº 2.124/2008-1ª Câmara).

Um aspecto importante da atuação da comissão é a possibilidade de promover diligências para esclarecer ou complementar a instrução do processo licitatório, em conformidade com o § 3º, do art. 43, da Lei nº 8.666/93, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta. Essa atuação revela-se de especial relevância, especialmente na confirmação da autenticidade dos atestados apresentados pelas empresas para comprovação da capacidade técnico-operacional, pois, em muitos casos, trata-se de atestados falsos, sem respaldo contratual.

Além disso, a comissão de licitação pode realizar a autenticação dos documentos apresentados por meio de cópia na própria sessão de entrega e abertura das propostas, em atenção aos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, e em consonância com o art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão TCU nº 1.574/2015-Plenário)

Por fim, cabe ressaltar que os membros de comissão de licitação respondem solidariamente pelos atos praticados, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata da reunião em que tiver sido tomada a decisão. Por outro lado, os integrantes da equipe de apoio **não** possuem poder decisório, portanto, em regra, não respondem pelas decisões adotadas pelo pregoeiro (Acórdão TCU nº 10.041/2015-2ª Câmara).

3.3.2 Habilitação dos licitantes

A fase de habilitação destina-se à verificação da documentação e de requisitos pessoais dos licitantes, buscando garantir que o licitante, na hipótese de ser o vencedor do certame, tenha condições técnicas, econômicas, financeiras e idoneidade para adequadamente cumprir o contrato objeto da licitação.

Examinados e julgados os documentos apresentados para efeito de habilitação dos licitantes, após confronto com as condições do ato convocatório, serão desqualificados e não aceitos aqueles que não atenderem às exigências previamente estabelecidas

Facultou a Lei Complementar nº 123/2006 às microempresas e empresas de pequeno porte a possibilidade de corrigir falhas porventura existentes nos

documentos de habilitação, qualquer que seja a modalidade de licitação adotada (BRASIL, 2010)

Na condução de licitações, falhas sanáveis, meramente formais, identificadas na documentação das proponentes não devem levar necessariamente à inabilitação ou à desclassificação, cabendo à comissão de licitação promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame (art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993). (Acórdão TCU nº 3.340/2015-Plenário)

Um aspecto importante nesta fase consiste na verificação dos **cadastros impeditivos** onde constam restrições para contratar com a administração. Existem diversos cadastros que podem ser consultados, tais como:

- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS);
- Cadastro Nacional de Empresas Punidas pela Anticorrupção (CNEP) – Lei nº 12.846/2013;
- Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM);
- Lista de Inidôneos do TCU;
- Cadastro Nacional de Condenações por Improbidade Administrativa (CNIA);
- Cadastro de Inidôneos do TCE-MT; e
- Cadastro de empresas punidas pela própria Entidade.

É recomendado que essa verificação ocorra antes da abertura das propostas de preços (TJ/SP, in RDP, 12:207). Além disso, na fase de habilitação, a Administração pode adotar diversas atividades específicas de controle que podem ser eficazes na prevenção de fraudes e conluio, tais como a análise circunstanciada dos licitantes, das propostas e das alterações contratuais e a verificação das semelhanças entre as propostas, assinaturas, emissão dos documentos, erros ortográficos e gramaticais entre as propostas, a fim de evitar fraude ao processo licitatório (Acórdão TCU nº 1.610/2013-Plenário).

Nesse contexto, a execução dessas rotinas revela-se de extrema importância, tendo em vista que a prática de atos visando a frustrar os objetivos da licitação é tipificada como crime pela Lei nº 8.666/93 (art. 82 e 89). Destaca-se, ainda, que o art. 97, da mesma Lei, dispõe que é crime admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo, ensejando por parte da Administração a adoção de procedimentos com vistas a evitar a participação dessas empresas ou profissionais inidôneos no certame.

Ademais, para garantir que a análise e julgamento dos documentos de habilitação e proposta de preços das empresas sejam realizados de forma adequada, é recomendado que a Administração **design formalmente equipe téc-**

nica para auxiliar a CPL e pregoeiro na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos (Obras, Tecnologia da Informação – TI, medicamentos, por exemplo).

3.3.3 Julgamento das propostas

A etapa de julgamento consiste no confronto das ofertas, classificação dos licitantes e determinação do vencedor, ao qual será adjudicado o objeto da licitação.

No julgamento das propostas, deve ser verificada a conformidade de cada uma com os requisitos previstos no edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços. Esse exame deve ser registrado na ata de julgamento.

Em caso de desclassificação de licitante, os motivos de fato e de direito devem constar da lavratura das atas dos certames licitatórios, nos termos do art. 38, inciso VIII, da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão nº 3.667/2009-2ª Câmara).

Destaca-se, ainda, que o art. 41, da Lei nº 8.666/1993, dispõe que a Administração **não pode descumprir** as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Por este princípio, tem-se a obrigatoriedade da observância das regras editalícias pela Administração Pública e pelos licitantes, de forma que nada pode ser exigido, aceito ou permitida além ou aquém de suas cláusulas e condições estabelecidas no instrumento convocatório.

De igual modo, o princípio do julgamento objetivo (art. 3º, da Lei nº 8.666/1993), vincula a Administração, quando da apreciação das propostas, aos critérios de aferição previamente definidos no edital. Este princípio garante que o julgamento se faça segundo critérios objetivos e conhecidos dos licitantes. Fundamenta-se nesses princípios a jurisprudência do TCU: a Administração não pode descumprir as regras do edital (Acórdãos nº 1.308/2010, nº 2.588/2010 e nº 998/2009, ambos do Plenário e nº 966/2011, nº 369/2009 e nº 2.842/2009 e nº 3.803/2008, todos da 1ª Câmara).

Ademais, é importante destacar que o TCU firmou entendimento, por meio do Acórdão nº 1.201/2006-TCU-Plenário, de que o prazo para que a Administração julgue e responda à impugnação a edital e aos demais recursos interpostos por licitantes é de cinco dias, nos termos do art. 41, § 2º, da Lei nº 8.666/1993 c/c arts. 109, § 4º, da mesma Lei e 24 da Lei nº 9.784/1999. No caso do pregão, a legislação estabelece o prazo de três dias para recurso contra o resultado final do certame (arts. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002 e 11, inciso XVII, do Decreto nº 3.555/2000).

A jurisprudência do TCU, conforme demonstram os Acórdãos nº 536/2011-TCU-Plenário, nº 3.075/2010-TCU-2ª Câmara, nº 808/2008-TCU-Plenário, nº 2.122/2008-TCU-1ª Câmara, nº 2.248/2008-TCU- Plenário, nº 2.615/2008-TCU-2ª Câmara, e nº 709/2007-TCU-Plenário, é no sentido de que as respostas a impugnações do edital e a recursos, fundamentadas com base na legislação pertinente e em estudos técnicos relevantes, devem ser providenciadas no prazo estabelecido na lei, com comunicação oficial às licitantes interessadas, e, posteriormente, juntadas ao processo da licitação.

3.3.4 Homologação e Adjudicação

Homologação é ato que **ratifica todo o procedimento licitatório** e confere aos atos praticados aprovação para que produzam os efeitos jurídicos necessários. A homologação de procedimento licitatório não é ato meramente formal, mas sim a aprovação das decisões tomadas pelos membros da comissão de licitação. É um ato intransferível e indelegável, cabendo, exclusivamente, à autoridade competente, independente da modalidade. Ao apor a sua assinatura para homologar o certame, a autoridade competente ratifica todos os atos da referida comissão, tornando-se por eles igualmente responsável.

Adjudicação, por sua vez, é ato pelo qual a Administração **atribui ao licitante vencedor o objeto da licitação**. Especificamente na modalidade pregão, ela é realizada pelo pregoeiro, exceto se houver recurso da licitante registrado em ata. Diferentemente do ato de homologação, que é ato indelegável, nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite, a **adjudicação** pode ser delegada aos responsáveis pela licitação (BRASIL, 2010).

Adjudicação e homologação não conferem ao licitante vencedor direito à execução do objeto. Esses atos geram apenas **expectativa de direito**, que somente serão confirmados com assinatura do contrato.

Embora não exista um comando normativo expresso na Lei nº 8.666/93 que obrigue a Administração a **publicar os Termos de Adjudicação e de Homologação das licitações**, a publicação desses atos **se faz necessária** para fazer cumprir o princípio da publicidade insculpido no *caput* do art. 3, da Lei de Licitações (Acórdão TCE-MT nº 3.178/2015-TP)

Relevante destacar, ainda, que cabe a responsabilização solidária da autoridade que homologa a licitação pelos vícios ocorridos no procedimento licitatório, **exceto** se as irregularidades decorrerem de **vícios ocultos, dificilmente perceptíveis** pela autoridade em questão (Acórdãos TCU do Plenário nº 3.389/2010, nº 1.457/2010, nº 787/2009; acórdão da 2ª Câmara, nº 8744/2016 e nº 1.685/2007 e acórdão da 1ª Câmara, nº 690/2008, dentre outros).

3.3.5 Identificação dos Riscos

Assim como foi realizado no capítulo referente à fase interna ou preparatória, iremos identificar os eventos de risco, suas causas e suas consequências potenciais na **fase externa da licitação**.

Nesse contexto, considerando que os principais objetivos da atividade foram debatidos nos tópicos anteriores, apresentamos seguir os principais **riscos identificados**:

Riscos Identificados			
ID	Causa	Evento de Risco	Consequência
R#16	Licitações realizadas sem normas e procedimentos sobre composição e funcionamento da CPL e pregoeiro	Composição irregular e atuação negligente, conivente ou deficiente	Processamento do certame em desacordo com as finalidades da licitação; direcionamento, conluio, etc.
R#17	Licitação sem rotinas de verificação de elementos que comprometem o caráter competitivo	Conluio ou adoção de práticas anticompetitivas entre as empresas licitantes	Fraude à licitação, sobrepreço e superfaturamento
R#18	Contratação conduzida sem Verificação, durante a fase de habilitação, de registros impeditivos da contratação, pesquisando as bases de dados disponíveis de fornecedores suspensos, inidôneos e impedidos	Participação de empresas com registro de penalidades (inidôneas, suspensas, impedidas, etc.) no processo licitatório.	Prática de conduta criminosas, ao admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo
R#19	Licitação realizada sem designação formal de equipe técnica para auxiliar a CPL na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos (Obras e Tecnologia da Informação – TI, medicamentos, por exemplo)	Exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços	Seleção de empresas sem capacidade técnica, operacional, econômica e financeira; recursos e impugnações; atraso na conclusão da licitação.

Riscos Identificados			
ID	Causa	Evento de Risco	Consequência
R#20	Ausência de acompanhamento dos prazos das etapas da licitação (tempo médio gasto em: requisição, emissão de pareceres técnicos e jurídicos, elaboração de orçamento, redação do edital, habilitação, julgamento, homologação, etc.);	Falta de informações gerenciais da atividade de licitação	Comprometimento dos objetivos estratégicos da organização e impossibilidade de avaliação do desempenho do setor de licitações.

Fonte: Elaboração própria com base nos preceitos do RCA do TCU

3.3.6 Avaliação dos Riscos

A análise de risco da fase externa da atividade de contratações públicas foi realizada utilizando as tabelas já apresentadas no capítulo anterior, resultando nos níveis de risco apresentados a seguir:

Avaliação do Risco Inerente					
Formato do risco: <descrição da causa do risco> <u>levando a</u> <evento de risco> <u>com</u> <u>consequente</u> <consequência do risco>					
ID	Riscos	Probab.	Impacto	Nível	Definição
R#16	Licitações realizadas sem normas e procedimentos sobre composição e funcionamento da CPL e pregoeiro , <u>levando à</u> composição irregular e atuação negligente, conivente ou deficiente, <u>com consequente</u> processamento do certame em desacordo com as finalidades da licitação; direcionamento, conluio, fraudes, etc.	2	3	6	Médio
R#17	Contratações sem rotinas de verificação de elementos que comprometem o caráter competitivo , <u>levando a</u> conluio ou adoção de práticas anticompetitivas entre as empresas licitantes, <u>com consequente</u> fraude à licitação, sobrepreço e superfaturamento	3	3	9	Alto

Avaliação do Risco Inerente					
Formato do risco: <descrição da causa do risco> levando a <evento de risco> com consequente <consequência do risco>					
ID	Riscos	Probab.	Impacto	Nível	Definição
R#18	Certame conduzido sem verificação , durante a fase de habilitação, de registros impeditivos da contratação , pesquisando as bases de dados disponíveis de fornecedores suspensos, inidôneos e impedidos, <u>levando à participação de empresas com registro de penalidades (inidôneas, suspensas, impedidas, etc.) no processo licitatório, com consequente</u> prática de conduta criminosa, ao admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo	3	2	6	Médio
R#19	Licitação realizada sem designação formal de equipe técnica para auxiliar a CPL na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos (Obras e Tecnologia da Informação – TI, medicamentos, por exemplo), <u>levando a</u> exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços, <u>com consequente</u> seleção de empresas sem capacidade técnica, operacional, econômica e financeira; recursos e impugnações; atraso na conclusão da licitação.	3	4	12	Alto
R#20	Ausência de acompanhamento dos prazos das etapas da licitação (tempo médio gasto em: requisição, emissão de pareceres técnicos e jurídicos, elaboração de orçamento, redação do edital, habilitação, julgamento, homologação, etc.), <u>levando à</u> falta de informações gerenciais da atividade de licitação, <u>com consequente</u> comprometimento dos objetivos estratégicos da organização e impossibilidade de avaliação do desempenho do setor de licitações.	3	2	6	Médio

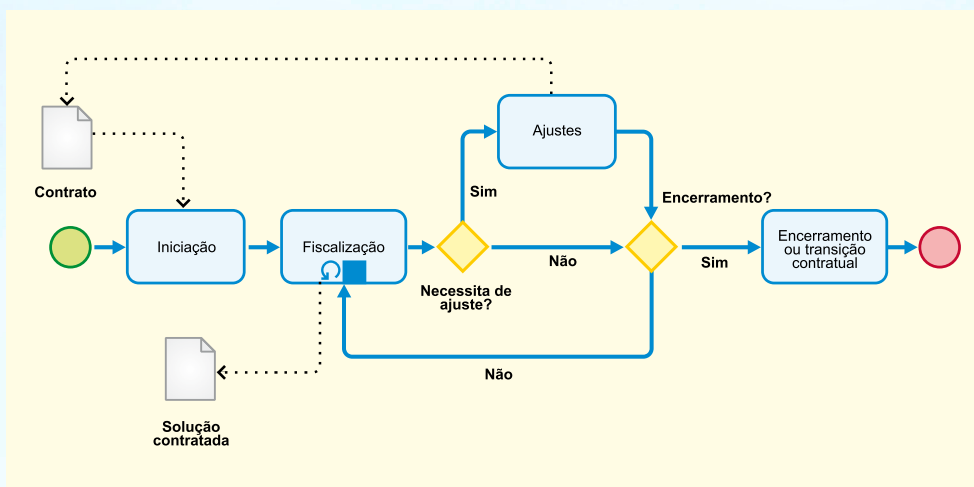
Fonte: Elaboração própria com base nos preceitos do RCA, do TCU

4. Contratos

4.1 Gestão Contratual

4.1.1 Noções Gerais

De acordo com o parágrafo único do art. 2, da Lei nº 8.666/93, contrato administrativo é todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas. As fases da gestão contratual podem ser demonstradas, conforme apresentado na figura a seguir:



Fonte: RCA do TCU

Esses contratos são regulados pelas respectivas cláusulas, além das normas da Lei de Licitações e preceitos de direito público. Na ausência desses dispositivos, regem-se pelos princípios da teoria geral dos contratos e pelas disposições de direito privado. São **exemplos** de contratos administrativos:

- a. **Contratos de compra** – aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente. **Exemplo:** aquisição de gêneros alimentícios, medicamentos, peças de veículos, material de expediente, copa e cozinha, móveis e utensílios, etc;
- b. **Contratos de serviços** – demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte,

locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.

Exemplo: limpeza e conservação, vigilância e segurança, manutenção predial, manutenção de equipamentos, locação de veículos, etc.

- c. **Contratos de obras** – construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação. **Exemplo:** construção de escolas, casas populares, pontes, estradas, viadutos, estádios, aeroportos, etc.

Nesses contratos, a administração pública atua na qualidade de poder público, dotada de **prerrogativas de direito público (cláusulas exorbitantes)**, tais como a possibilidade de modificar e rescindir unilateralmente o contrato, fiscalizar sua execução, aplicar sanções, etc.

Em geral, os contratos administrativos são regidos por normas de direito público. Mas há também contratos celebrados pela Administração Pública que são regulamentados por **normas de direito privado**, ou seja, em que o particular se encontra, em princípio, em posição de igualdade jurídica com a administração. É o caso de contratos de seguro, de financiamento e de locação, em que a Administração Pública é locatária e aqueles em que é usuária de serviço público.

4.1.2 Formalismo

Por determinação do Estatuto de Licitações, os contratos administrativos e seus aditamentos devem ser **formais e escritos**. Nas situações a seguir, a contratação deve necessariamente ser formalizada por meio de **termo de contrato**:

ITEM	DESCRIÇÃO
01	Licitações realizadas nas modalidades concorrência, tomada de preços e pregão ;
02	Dispensa ou inexigibilidade de licitação, cujo valor esteja compreendido nos limites das modalidades de concorrência e tomada de preços;
03	Contratações de qualquer valor das quais resultem obrigações futuras decorrentes do fornecimento de bens e serviços, independentemente da modalidade de licitação, sua dispensa ou inexigibilidade, conforme preconizado no art. 62, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 (Acórdãos nº 2.720/2011-TCU-1ª Câmara, nº 4.767/2011-TCU-1ª Câmara, nº 589/2010-TCU-1ª Câmara), como, por exemplo, a entrega futura ou parcelada do objeto, a prestação de assistência técnica ou, ainda, a prestação de serviços de natureza continuada.

Fonte: Brasil, 2012

É desnecessária a **exigência de testemunhas** na formalização do contrato administrativo, tendo em vista o caráter público desse instrumento (Acórdão TCE-MT nº 1.984/2015-TP).

Nos demais casos, o termo de contrato é **facultativo**, podendo ser substituído pelos instrumentos hábeis a seguir (art. 62, da Lei nº 8.666/93):

- carta-contrato;
- nota de empenho de despesa;
- autorização de compra; e
- ordem de execução de serviço.

A esses instrumentos aplicam-se, no que couber, exigências do termo de contrato, tais como descrição do objeto, preço, prazos, condições de execução e pagamento, obrigações e direitos das partes, etc (BRASIL, 2010).

Além disso, nos contratos que tiverem por objeto direitos reais sobre imóveis, isto é, **compra, venda ou doação de bens imóveis** devem ser formalizados por instrumento lavrado em cartório de notas.

Existe, ainda, a figura do **contrato verbal**. Este tipo de contrato se constitui em **exceção**, somente permitida para pequenas compras de pronto pagamento, cujo valor seja igual ou inferior a 5% do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea a, da Lei nº 8.666/1993, ou seja, para compras que não ultrapassem R\$ 4.000,00. Compras até esse valor são efetuadas geralmente pelo regime de **adiantamento** ou **suprimento de fundos**. Nos demais casos, é nulo e não produz efeito o contrato verbal celebrado pela Administração Pública (Acórdão nº 890/2007, nº 1.550/2008, nº 710/2008, nº 452/2008, todos do Plenário).

Iniciar a execução de um contrato administrativo antes de sua formalização, exceto na hipótese em que a Lei nº 8.666/1993 admite contrato verbal (art. 60, parágrafo único), é infração à norma legal, principalmente nos contratos de serviço e de aquisição de materiais relativos a investimentos (Acórdão TCU nº 346/2007-Plenário).

Ademais, a jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União, em consonância com o parágrafo único do art. 60, da Lei nº 8.666/1993, é de que quaisquer **acréscimos ou supressões** no objeto, **prorrogações, repactuações**, além de outras **modificações** admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações de contrato, devem, obrigatoriamente, ser formalizadas por meio de um **termo de aditamento** ao contrato. Nesse sentido são os Acórdãos: nº 7.054/2010-TCU-2ª Câmara, nº 2.758/2010-TCU-Plenário, nº 2.152/2010-TCU-Plenário, nº 5.362/2009-TCU-1ª Câmara, nº 3.728/2009-TCU-1ª Câmara, nº 1.210/2009-TCU-Plenário e nº 140/2010-TCU-Plenário.

Nas modificações contratuais que não alteram a essência da avença ou que não modifiquem as bases contratuais, a anotação ou registro administrativo pode ser realizado por meio de **apostila** (tais como: variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato; as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas; empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido; etc).

4.1.3 Duração e Prorrogação dos Contratos

Os contratos administrativos têm vigência limitada aos respectivos créditos orçamentários, em observância ao princípio da anualidade do orçamento. Assim, os contratos vigoram até 31 de dezembro do exercício financeiro em que foram formalizados, independentemente do início. Essa é a **regra**. São exemplos os contratos de aquisição de gêneros alimentícios, combustível, peças para veículos, medicamentos, etc.

Entretanto, alguns contratos podem ultrapassar, em certas ocasiões, a vigência dos respectivos créditos orçamentários. A lei admite as seguintes **exceções**:

- projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, podem ser prorrogados se houver interesse da Administração e previsão no ato convocatório. Exemplo: construção de hospital, escola de grande porte;
- serviços a serem executados de forma contínua podem ter a duração prorrogada por até **sessenta meses**. Exemplo: serviços de vigilância e segurança, de limpeza e conservação, manutenção de veículos, etc;
- aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática podem ser prorrogados pelo prazo de até quarenta e oito meses. Exemplo: aluguel de computadores e impressoras (BRASIL, 2010).

Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante aprovação da autoridade superior, os contratos que tenham por objeto **prestação de serviços contínuos** poderão ser prorrogados por **mais doze meses**, além dos sessenta meses normalmente permitidos. A definição como serviço de caráter contínuo deverá ser efetivada a partir da análise de cada caso concreto e de acordo com **características e necessidades da instituição contratante** (Acórdão TCU nº 4614/2008-2ª Câmara).

Destaca-se que, para o TCE-MT, os contratos de prestação de serviços técnicos de **assessoria contábil e administrativa, financeira, patrimonial e as-**

sessoria advocatícia não podem ser prorrogados com fundamento no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que seu objeto não se enquadra na categoria de serviços de natureza contínua, que são aqueles serviços essenciais de caráter permanente cuja interrupção pode comprometer a continuidade das atividades rotineiras da Administração (Acórdão TCE-MT nº 3.345/2015 e nº 3.284/2015). Esse entendimento se aplica aos serviços de publicidade, salvo em situações excepcionais em que restar comprovado que a interrupção dos serviços pode comprometer a continuidade das atividades do órgão, causando prejuízos à administração e à sociedade (Acórdão TCE-MT nº 1.930/2014).

Assim, torna-se, em princípio, **indispensável a fixação dos limites de vigência dos contratos administrativos**, de forma que o tempo não comprometa as condições originais da avença, não havendo, entretanto, obstáculo jurídico à devolução de prazo, quando a Administração mesma concorre, em virtude da própria natureza do avençado, para interrupção da sua execução pelo contratante (Súmula TCU nº 191 e Resolução de Consulta TCE-MT nº 13/2015-TP).

Cabe destacar, ainda, que a Lei de Licitações **veda** a assinatura de contrato com prazo de **vigência indeterminado** (§ 3, do art. 57, da Lei nº 8.666/93). No entanto, nos contratos em que a administração seja usuária de serviços públicos essenciais de energia elétrica, água e esgoto, serviços postais monopolizados pelos Correios e ajustes firmados com a imprensa nacional, poderá ser estabelecida vigência por prazo indeterminado, desde que no processo de contratação esteja explicitado o motivo que justifique a adoção do prazo indeterminado e comprovadas, a cada exercício financeiro, a estimativa de consumo e a existência de recursos orçamentários (Orientação Normativa AGU nº 36/2011). Além dessa hipótese, os prazos estabelecidos no art. 57, da Lei nº 8.666/93, não se aplicam aos contratos de locação de imóveis, por força do que dispõe o art. 62, § 3o, inciso I, da mesma lei (Acórdão nº 170/2005 TCU-Plenário) e os contratos de **direito real de uso de bem público** podem ser celebrados **sem prazo certo** (art. 7, do Decreto-Lei nº 271/67, com redação dada pela Lei nº 11.481/07).

A lei de licitações relaciona as situações que dão ensejo à prorrogação dos prazos de início de execução, de conclusão e de entrega dos contratos administrativos, oportunidade em que deverão ser mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurado a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro.

Essa prorrogação deve ser realizada **dentro do prazo de vigência do contrato**. Ainda que por um dia apenas, não se deve prorrogar o contrato com prazo de vigência expirado (Acórdãos do TCU nº 606/2008-Plenário, nº 523/2010-1ª Câmara e Resolução de Consulta TCE-MT nº 32/2008).

STF: Ato do Tribunal de Contas da União que determinou à administração pública a realização de nova licitação. Prorrogação do vigente contrato, por prazo suficiente, para que fosse realizada nova licitação. A escolha do período a ser prorrogado, realizada de acordo com o disposto no contrato celebrado, insere-se no âmbito de discricionariedade da administração (MS 26.250, rel. min. Ayres Britto, j. 17-2-2010, P, DJE de 12-3-2010).

Além disso, a prorrogação deve ser precedida de ampla pesquisa de preços, de modo a aferir se as condições e preços contratados continuam mais vantajosos para a Administração (Inciso II, do art. 57, da Lei nº 8.666/93; acórdão TCU nº 1.913/2006-2ª Câmara e acórdão TCE-MT nº 1.172/2014 e 45/2015, ambos do Tribunal Pleno). Entretanto, na contratação de prestação de serviços de natureza contínua, demonstra-se a vantajosidade econômica da prorrogação contratual, sem a necessidade de pesquisa de mercado, quando previstos requisitos contratuais de reajuste salarial, de índices de preços de insumos e de limites de preço para contratação (Acórdão TCU nº 1.214/2013-Plenário).

Ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que, mesmo nas hipóteses em que a lei prevê a possibilidade de prorrogação da duração do contrato ao término do prazo inicialmente estipulados – caso, por exemplo, dos contratos relativos à prestação de serviços a serem executados de forma contínua –, o particular contratado tem **mera expectativa de direito** (não se exigindo o contraditório e ampla defesa), cabendo à administração contratante, **discricionariamente**, decidir se prorrogará o contrato, ou se realizará uma nova licitação para celebrar um outro ajuste (MS 26.250/DF e MS 27.008/AM, Rel. Min. Ayres Britto, 17.02.2010).

4.1.4 Publicidade dos Contratos

A publicação prévia das principais informações sobre o contrato (ou seus aditivos) destina-se a evitar a execução da avença sem que a sociedade tenha tido a oportunidade de saber o que a Administração está contratando. Nesse sentido, a Lei nº 8666/1993 é categórica ao dispor que a publicação é condição essencial para a eficácia do contrato.

Portanto, os deveres contratuais não estarão em vigor até que tenha ocorrido a publicação do extrato do contrato ou de aditamentos na imprensa oficial, sendo os prazos contratuais contados a partir da data da publicação e não da data da assinatura, na forma do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, qualquer que seja o valor envolvido, ainda que se trate de contrato sem ônus.

Nesse mesmo sentido é a jurisprudência do TCU: Acórdãos nº 400/2010-TCU-Plenário, nº 4.016/2010-TCU-2ª Câmara, nº 1.277/2009-TCU-Plenário, nº 1.782/2009-TCU-Plenário, nº 6.469/2009-TCU-2ª Câmara, 2.110/2008-TCU-Plenário, nº 2.803/2008-TCU-Plenário, nº 3.551/2008-TCU-2ª Câmara e nº 1.248/2007-TCU-Plenário.

Não é exigida pela Lei de Licitações **publicação** do extrato dos instrumentos hábeis a substituir o termo de contrato, a exemplo de **carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra e ordem de execução de serviço**. Nesse mesmo sentido, é **desnecessária** a publicação do **extrato de contrato** decorrente de **dispensa e inexigibilidade** de licitação (Orientação Normativa AGU nº 33 e 34).

Os contratos devem ser publicados nos seguintes **prazos**:

- **Concorrência, tomada de preços e convite** – encaminhado pela Administração até o quanto dia útil do mês seguinte ao da assinatura do termo. A imprensa oficial, após recebidos o extrato, tem vinte dias para efetivar a publicação.
- **Pregão** – o extrato do contrato deve ser publicado no prazo de até vinte dias da data de assinatura do contrato.

Ainda sobre esse tema, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), nos dispositivos a seguir transcritos, orienta no sentido da implementação de transparência nas contratações públicas:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V – desenvolvimento do controle social da administração pública.

[...]

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

[...]

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

[...]

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

[...]

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

4.1.5 Prerrogativas (Cláusulas Exorbitantes)

As cláusulas exorbitantes caracterizam os contratos administrativos. São as regras que os diferenciam dos ajustes de direito privado. São chamadas cláusulas exorbitantes justamente porque exorbitam, extrapolam as cláusulas comuns do direito privado e não seriam admissíveis (nos contratos de direito privado as partes estão em situação de igualdade jurídica) (ALEXANDRINO; PAULO, 2014).

As principais cláusulas exorbitantes enumeradas no art. 58, da Lei nº 8.666/93, estão apresentadas a seguir:

1. Modificação unilateral do contrato;
2. Rescisão unilateral;
3. Fiscalização da execução;
4. Aplicação de Sanções;
5. Ocupação provisória de bens móveis, imóveis, pessoal e serviços;
6. Restrição à oposição da exceção do contrato não cumprido; e
7. Exigência de garantia contratual.

4.1.5.1 Modificação Unilateral

O art. 65, I, da Lei nº 8.666/93 especifica os casos em que é cabível a alteração unilateral do contrato pela Administração:

- a. quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos (**alteração qualitativa**);
- b. quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei (**alteração quantitativa**);

Os limites para acréscimos ou supressões de obras, serviços ou compras, encontram-se estabelecidos nos § 1 e § 2 do art. 65, da Lei nº 8.666/93, a saber:

- a. 25% do valor inicial atualizado do contrato (é a regra geral);
- b. 50% no caso específico de reforma de edifício ou de equipamento, aplicável esse limite ampliado somente para os acréscimos (para as supressões permanece o limite de 25%).

O entendimento prevalecente no âmbito do TCU, para fins de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, é que:

[...] as reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal (Acórdãos nº 749/2010, nº 2.819/2011, nº 1.981/2009 e nº 591/2011, todos do Plenário).

Nesse mesmo sentido é a Orientação Normativa nº 50, da AGU, ao dispor que:

[...] os acréscimos e as supressões do objeto contratual devem ser sempre calculados sobre o valor inicial do contrato atualizado, aplicando-se a estas alterações os limites previstos no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, sem qualquer compensação entre si.

As alterações contratuais quantitativas e qualitativas pressupõem a necessária motivação das razões que levaram ao aditivo do contrato, de forma a demonstrar explicitamente as justificativas da alteração contratual à vista do interesse público primário, da eficiência e da economicidade, bem como de que não é viável licitar de forma autônoma a alteração que se pretende introduzir no ajuste (Resolução de Consulta TCE-MT nº 45/2011 e acórdão TCE-MT nº 2.815/2014-TP).

Embora a administração possa alterar unilateralmente o objeto e as condições de execução dos contratos administrativos, modificando, dentro dos limites da lei, suas cláusulas **regulamentares ou de serviço**, é garantido ao contratado a impossibilidade de alteração, por ato unilateral, das cláusulas econômico-financeiras do contrato.

Fundamenta-se na inalterabilidade do equilíbrio econômico-financeiro o **reajuste** e a **revisão**. Reajuste de preços, conforme previsto pelo artigo 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/93, está vinculado a índice de preço previamente definido no ato convocatório e no contrato para compensar os efeitos da desvalorização da moeda, podendo ser aplicado com base nos seguintes requisitos:

- a. pelo emprego de índices de preços prefixados no contrato administrativo (INCC, IPCA, IGPM, etc.);
- b. pela análise da variação dos componentes dos custos do contrato, devendo ser demonstrada analiticamente, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços.

Nesta última hipótese, trata-se do instituto denominado **repactuação**. Conforme disposto no art. 5, do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997 e item 7, da IN MARE nº 18/97, repactuação é forma de negociação entre a Administração e o contratado, que visa à adequação dos preços contratuais aos novos preços de mercado. Somente os contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de natureza continuada podem ser repactuados (artigo 55, inciso III, da Lei nº 8.666/93 e artigo 3º, § 1º, da Lei nº 10.192/01).

A diferença fundamental entre os dois institutos é que, enquanto no **reajuste** há correção automática do desequilíbrio, com base em índices de preços

previamente estipulados no edital, na **repactuação** a variação dos componentes dos custos do contrato deve ser demonstrada analiticamente, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços, e o contrato é corrigido na exata proporção do desequilíbrio que a parte interessada lograr comprovar (Acórdão TCU nº 1827/2008-Plenário)

Tanto o reajuste por índices quanto a repactuação somente podem ser efetivadas se houver previsão no edital e no contrato e depois de transcorrido o interregno mínimo de **um ano** da data-limite para apresentação das propostas ou da data do acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, vigente à época da apresentação da proposta (Resolução de Consulta TCE-MT nº 08/2014, Acórdãos nº 1.621/2011-TCU-1ª Câmara, nº 2.548/2011-TCU-1ª Câmara, nº 2.094/2010-TCU-2ª Câmara, nº 2.369/2010-TCU-Plenário, nº 2.498/2009-TCU-1ª Câmara, nº 839/2008-TCU-Plenário, nº 1.105/2008-TCU-Plenário e nº 1.827/2008-TCU-Plenário).

Além disso, o **reajuste por índices e a repactuação** podem ser registradas por simples **apostila**, dispensando a celebração de aditamento (art. 65, §8, da Lei nº 8.666/93).

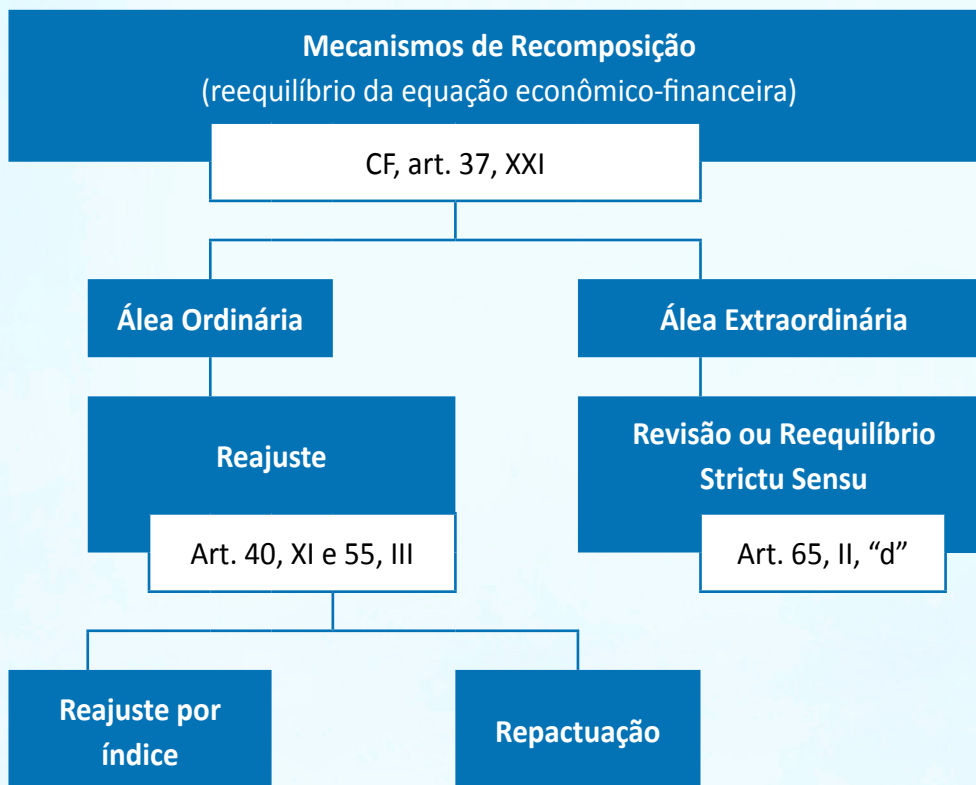
Para o TCU, **reajustes salariais** não constituem causa de desequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo, hipótese prevista no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei nº 8.666/1993, mas representam fator de **reajustamento de preços**, sujeito às regras fixadas no art. 40, inciso XI, e art. 55, inciso III, da Lei de Licitações, e no art. 5º, do Decreto 2.271/97 (Acórdão nº 2.655/2009-Plenário).

Neste caso, se após a data do acordo coletivo que majorou os salários a contratada concorda em prorrogar o contrato sem ter solicitado o aumento dos preços contratuais, considera-se logicamente precluso seu direito à repactuação/revisão dos preços desde a data inicial do aumento salarial (Acórdão TCU nº 1601/2014-Plenário e Resolução de Consulta TCE-MT nº 08/2014-TP).

A **revisão ou reequilíbrio econômico-financeiro**, por sua vez, tem fundamentos diferentes do reajuste e não depende de previsão no edital, podendo ser concedida a qualquer tempo ao longo do contrato. Ela tem lugar quando a administração procede à alteração unilateral de suas cláusulas de execução, **afetando a equação econômica original**, ou quando algum evento, por conta da ocorrência de álea extraordinária, mesmo que externo ao contrato, modifica extraordinariamente os custos de sua execução.

Nessas hipóteses, o contratado tem direito à chamada revisão do contrato, para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro. O fundamento legal para a revisão ou reequilíbrio econômico-financeiro é a alínea “d”, inciso II, art. 65, c/c § 5º, o mesmo art. da Lei nº 8.666/93.

Por fim, os mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos podem ser assim sintetizados:



Fonte: www.olicitante.com.br

4.1.5.2 Rescisão Unilateral

A lei nº 8.666/93, em seu art. 58, II, confere à administração pública a possibilidade de rescindir unilateralmente o contrato administrativo, ou seja, encerra-lo antes do prazo, sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário ou obter o consentimento do particular contratado, sempre que verificadas as hipóteses enumeradas no seu art. 79, I.

Casos de rescisão contratual devem ser formalmente motivados nos autos do processo, assegurado ao contratado direito ao contraditório e à ampla defesa, no prazo de cinco dias úteis (Acórdão TCU nº 1.317/2006-Plenário).

4.1.5.3 Fiscalização do Contrato

A fiscalização dos contratos é importante para garantir que os serviços estão sendo prestados de maneira adequada, que os valores pagos estão de acordo com as condições estabelecidas e que os bens fornecidos seguem as especificações e quantidades previstas no contrato. Além disso, falhas na exe-

cução do contrato podem ser detectadas pelos fiscais e corrigidas em tempo hábil, evitando possíveis prejuízos e interrupções nos serviços.

Cabe destacar que fiscalização não se confunde com gestão de contrato. Isso porque:

Súmula TCE-MT nº 005

A execução de contratos administrativos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante do órgão contratante especialmente designado para tal fim.

[...] a gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação, etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato (ALVES, 2005, p. 29 e Acórdão TCE-MT nº 2860/2014-TP).

Algumas regras devem ser observadas no que se refere à nomeação e atuação do fiscal de contrato e seu substituto, a saber:

- a. A interpretando os diplomas legais existentes, em especial, o artigo 37, da Constituição Federal, o inciso III, do artigo 58, c/com o artigo 67, ambos da Lei nº 8.666/93, e, ainda, a Instrução Normativa da SLTI nº 02/2008 que dispõe de regras para a contratação de serviços continuados ou não, infere-se que o “**representante da administração**” deverá ter vínculo com a Administração Pública devendo, portanto, ser **servidor estável, comissionado ou empregado público**;
- b. Não é permitida a **indicação de terceirizados** para o exercício de fiscal de contrato (Acórdão TCU nº 100/2013-Plenário);
- c. A nomeação de servidores para atuarem como fiscais (por portaria ou outro instrumento equivalente devidamente **publicada e comunicada ao fiscal nomeado**) **não pode ser genérica**, sem especificação dos nomes nem dos contratos a serem fiscalizados, pois esse fato contraria o princípio da eficiência, por inviabilizar a atribuição de responsabilidade específica a determinado servidor (Acórdão TCU nº 3.676/2014-2ª Câmara e acórdão TCE-MT nº 1192/2014-TP);
- d. A administração deve se certificar que o fiscal de contrato possui **tempo hábil** suficiente para o desempenho das funções a ele confiadas, considerando os possíveis deslocamentos pelo território nacional que esta

atribuição poderá lhe trazer e o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor (Acórdão TCU nº 2.831/2011-Plenário e nº 299/2007-1ª Câmara). A nomeação de **apenas um servidor** para acompanhar e fiscalizar **todos os contratos administrativos** celebrados pelo Poder Executivo Municipal não atende ao disposto no art. 67, da Lei nº 8.666/93 (Acórdão TCE-MT nº 2953/2015-TP);

- e. **Parentes (consanguíneo ou por afinidade) ou cônjuges** de proprietários ou sócios de entidades contratadas não devem ser designados como responsáveis pela fiscalização, gestão, ou qualquer função que envolva o controle da execução do respectivo contrato (Acórdão TCU nº 1.885/2009-Plenário);
- f. Não cabe a designação de **membros da comissão de licitação e pregoeiro** para o desempenho da atividade de fiscal de contrato (Acórdão TCU nº 2.146/2011-2ª Câmara). Excepcionalmente, em unidades administrativas diminutas, a exemplo de Câmaras Municipais, Consórcios Públicos e pequenas Autarquias municipais, o responsável pela confecção de termos de referência, projetos básicos, editais, parecerista jurídico, membros da CPL, pregoeiro e equipe de apoio, responsáveis pela contabilização e pagamento de despesas decorrentes do contrato podem ser designados como fiscal de contrato;
- g. Ao servidor designado para atuar como fiscal de contrato cabe representação à chefia imediata, ou, em caso de insucesso, a níveis hierárquicos mais elevados, externando os empecilhos à correta execução das tarefas atribuídas, de maneira a se eximir, com fundamentação consistente, das responsabilidades cuja observância se veria inviabilizada pela falta do instrumental adequado (Acórdão TCU nº 5.891/2010-2ª Câmara);
- h. Na designação de fiscal de contratos administrativos, a autoridade competente deve ter o cuidado de escolher servidores probos e que detenham capacidade técnica suficiente para verificar o efetivo cumprimento do objeto pactuado, sendo que a inobservância desses pressupostos poderá ensejar a responsabilização do designante, por *culpa in eligendo e/ou culpa in vigilando*, quando a ausência ou deficiência da fiscalização dos contratos acarretarem danos ao erário (Acórdão TCE-MT nº 295/2016-TP);
- i. Deve ser disponibilizado ao fiscal de contrato cópias de todos os documentos necessários à fiscalização, tais como: termo de referência ou projeto básico; edital de licitação; proposta do licitante; termo do contrato; legislação geral e local sobre as atribuições do fiscal; modelos de relatórios e documentos a serem produzidos no processo de fiscalização; check lists, etc.; e

- j. A atuação como fiscal de contratos administrativos exige do servidor designado capacitação e treinamento técnico suficientes para que este exerça da melhor maneira possível a função (Acórdão TCU nº 319/2010 e 839/2011, ambas do Plenário);
- k. O servidor designado para exercer o encargo de fiscal **não** pode oferecer recusa, porquanto não se trata de ordem ilegal. Entretanto, tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações (Acórdão TCU nº 2.917/2010-P).

CGU-MT combate fraude em licitações de serviços terceirizados

A CGU-MT, em parceria com a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, deflagrou a Operação Kamikaze para desarticular um grupo criminoso que atuava em todo Brasil participando de licitações públicas e contratos administrativos.

De acordo com as investigações, o grupo criminoso participava de licitações de serviços terceirizados em todo Brasil. Parte do serviço contratado era executada, porém não havia o recolhimento de verba trabalhista nem previdenciária. Como as empresas estavam em nome de “laranjas” e não possuíam patrimônio, a União acabava respondendo subsidiariamente pelas dívidas trabalhista e solidariamente pelas dívidas previdenciárias.

O empresário preso, que possuía 17 empresas, se tornou o 13º maior devedor trabalhista do Rio Grande do Sul.

Além disso, exige a lei nº 8.666/1993 que o **representante da Administração anote em registro próprio** as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas, falhas ou defeitos observados. Referido registro pode ser livro de capa dura, caderno, folhas impressas em computador, ou qualquer outro meio de anotação que possam ter folhas numeradas, rubricadas, datadas e assinadas pelo representante da Administração e preposto do contratado (Acórdão TCU nº 2605/2012-Plenário e acórdão TCE-MT nº 1199/2014-TP).

Essa anotação é fundamental para afastar a possibilidade de **responsabilização da administração por omissão culposa na fiscalização**. Embora o § 1º, do art. 71, da Lei nº 8.666/93, disponha que “a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento,

nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de imóveis”, o Tribunal Superior do Trabalho, reiteradamente, tem entendido que à Administração Pública responde subsidiariamente pelos encargos trabalhistas (Enunciado TST nº 331).

Nesse sentido, em apreciação da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 16/DF), o plenário do STF julgou constitucional o artigo 71, da Lei nº 8.666/93, entretanto, enfatizou que a responsabilidade do Estado pelos encargos trabalhistas ocorre quando comprovada a omissão culposa da Administração em relação à fiscalização [STF: ADC 16, rel. min. Cezar Peluso, j. 24-11-2010, P, DJE de 9-9-2011].

Por fim, é importante destacar que a contratação de empresa para que auxilie a Administração na fiscalização de contratos não retira desta a obrigação do acompanhamento, porquanto a função do terceiro contratado é de assistência, não de substituição (Acórdão TCU nº 606/2009-Plenário).

4.1.5.4 Aplicação de Sanções Administrativas

Nos casos de irregularidades do particular na execução da licitação e do contrato, a administração pública pode aplicar sanções administrativas, independente de autorização do Poder Judiciário. As sanções previstas na lei nº 8.666/93 são as seguintes:

- a. **Advertencia (Artigo 87, I, da Lei nº 8.666/93)** – é a pena mais branda dentre as sanções administrativas, ou seja, caracteriza por um aviso, um alerta para que o fato relatado pela fiscalização não seja recorrente. Apesar disso, é indispensável à instauração do devido processo administrativo, observados o contraditório e a ampla defesa.
- b. **Multa (Artigo 87, II, da Lei nº 8.666/93)** – é uma sanção pecuniária. A multa pode ser de **mora**, por atraso na execução e **sancionatória**, por inexecução total ou parcial. Entretanto, deve estar claramente definida no instrumento convocatório e no contrato. Pode ser aplicada cumulativamente com as demais penalidades (advertência, suspensão, inidoneidade). Para o TCU, é viável primeiro descontar o valor da multa dos créditos devidos ao contratado, para, só então, promover-se o abatimento da garantia contratual eventualmente apresentada (Decisão nº 621/2001-Plenário).
- c. **Suspensão Temporária de Participar em Licitação e Impedimento de Contratar com a Administração (artigo 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93)** – A pena é o impedimento de contratar com a Administração, restringindo somente ao órgão/entidade que aplicou a pena. Ver Acórdão TCU nº 3.439/2012-Plenário.

d. Declaração de Inidoneidade – (artigo 87, inciso IV, da lei nº 8.666/93). É a pena mais severa. A contratada fica impedida de participar em procedimentos licitatórios e contratos de toda a Administração Pública (federal, estadual, distrital e municipal).

Cabe ressaltar que é **obrigatória a aplicação de uma das sanções administrativas** estabelecidas nos artigos 86 e 87, da Lei nº 8.666/93 nos casos de inexecução contratual, não sendo facultado à administração pública simplesmente abster-se de aplicar a sanção cabível mediante juízo de conveniência e

A aplicação de multa não impede a Administração de rescindir o contrato e de impor simultaneamente ao contratado penas de advertência, suspensão temporária ou declaração de inidoneidade.

oportunidade, uma vez que a discricionariedade na aplicação de sanções em contratos administrativos limita-se a sopesar a gravidade dos fatos e os motivos do inadimplemento contratual para fim de escolha e gradação da medida punitiva (Acórdão TCE-MT nº 43/2014-SC)

No que se refere às penalidades de suspensão temporária, impedimento e declaração de inidoneidade, o quadro a seguir sintetiza os principais entendimentos legais e jurisprudenciais sobre o assunto:

Sanção	Fundamento	Sancionador	Alcance		Prazo
Suspensão	III, art. 87, Lei nº 8.666/93	Administração Contratante	Para STJ	Toda Adm. Pública	Não superior a 2 anos
			Para TCU/TCE-MT	Apenas ao Poder ou Órgão sancionador	
Inidoneidade	IV, art. 87, Lei nº 8.666/93	Administração Contratante	Toda Administração Pública		Mínimo 2 anos
Impedimento	art. 7º, Lei nº 10.520/02 (Pregão) e art. 47, Lei nº 12.462/11 (RDC)	Administração Contratante	Ente federativo que pertence o sancionador (União, estados, DF ou Municípios)		Até 5 anos
Inidoneidade	art. 46, Lei nº 8.443/92	TCU	Qualquer licitação em que sejam utilizados recursos federais (Ac. TCU 495/13 e 348/16, ambos do Plenário).		Até 5 anos
Inidoneidade	V, 78-A, Lei nº 10.233/01	ANTT e ANTAQ	Toda Administração Pública		Até 5 anos

Sanção	Fundamento	Sancionador	Alcance	Prazo
Proibição de Contratar	I, II, e III, art. 12, Lei nº 8.429/92	Poder Judiciário	Toda Administração Pública	Até 10 anos

Fonte: SANTOS; SOUZA, 2016.

Para aplicação das penalidades de advertência, multa, suspensão e impedimento, a autoridade competente é aquela responsável pela celebração do contrato ou outra prevista em regimento. Na sanção de inidoneidade, o § 3, do art. 87, da Lei nº 8.666/93, define que é competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal (ON AGU nº 48/2014).

A Declaração de inidoneidade de licitante fraudador, proferida pelos Tribunais de Contas, não interfere na competência da Administração para aplicar demais sanções decorrentes de inexecução total ou parcial de contrato.

É importante destacar que em relação aos **efeitos da declaração de inidoneidade**, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) adota entendimento de que essa penalidade não dá ensejo à imediata rescisão dos contratos já firmados. A declaração de inidoneidade produz efeitos *ex-nunc*, não autorizando que sejam desfeitos todos os atos anteriores. Nesse sentido é a orientação do STJ exarada no MS 13.964/DF, transcrito a seguir:

[...] a declaração de inidoneidade “só produz efeito para o futuro (efeito *ex nunc*), sem interferir nos contratos já existentes e em andamento” (MS 13.101/DF, Min. Eliana Calmon, DJe de 09.12.2008). Afirma-se, com isso, que o efeito da sanção inibe a empresa de “licitar ou contratar com a Administração Pública” (Lei nº 8.666/93, art. 87), sem, no entanto, acarretar, automaticamente, a rescisão de contratos administrativos já aperfeiçoados juridicamente e em curso de execução

[...]

Todavia, a ausência do efeito rescisório automático não compromete nem restringe a faculdade que têm as entidades da Administração Pública de, no âmbito da sua esfera autônoma de atuação, promover medidas administrativas específicas para rescindir os contratos, nos casos autorizados e observadas as formalidades estabelecidas nos artigos 77 a 80 da Lei nº 8.666/93.

[...]

a rescisão de todos os contratos anteriormente celebrados pela empresa declarada inidônea nem sempre se mostra a solução mais vantajosa para a administração pública [...]

O TCU tem recomendado às Unidades Jurisdicionadas que:

[...] prevejam, tanto no edital quanto no respectivo contrato, situações claras para aplicação das penalidades, **estabelecendo graduações** entre as sanções de acordo com o potencial de lesão que poderá advir de cada conduta a ser apenada, em atenção ao disposto no art. 55, incisos VII, VIII e IX, da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão nº 137/2010 Primeira Câmara).

Por fim, os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

4.1.5.5 Ocupação Temporária

Nos termos do inciso V, do art. 58, da Lei nº 8.666/93, quando o objeto do contrato for a prestação de um serviço essencial, a administração pode:

[...] nos casos de **serviços essenciais**, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

4.1.5.6 Restrição à oposição da exceção do contrato não cumprido

Nos contratos regidos pelo direito privado é permitido a qualquer dos contratantes suspender a execução de sua parte no contrato quando o outro não adimplir a sua própria. Nos contratos administrativos, isso é possível somente na hipótese de atraso superior a noventa dias dos pagamentos devidos pela administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes já recebidos ou executados (art. 78, XV).

Se o contrato for rescindido por esse motivo, o contratado tem direito à indenização dos danos emergentes, tais como prejuízos comprovados que houver sofrido, tendo direito ainda à devolução da garantia, aos pagamentos devidos até a data da execução do contrato e ao pagamento do custo de mobilização (art. 79, § 2). Em nenhuma hipótese haverá indenização a título de lucros cessantes (indenização baseada no valor estimado do lucro que o contratado teria com a execução do contrato, e deixará de obter em decorrência da rescisão) (ALEXANDRINO; PAULO, 2014).

4.1.5.7 Exigência de Garantia

A garantia contratual tem por objetivo assegurar o ressarcimento de prejuízos decorrentes de falhas na execução do contrato. Por isso, nas contratações que envolvem potencial risco de inadimplemento e lesão ao interesse público, a Lei nº 8.666/93 prevê, em seu art. 56, que:

[...] a critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras”.

Antes de estabelecer na edital exigência de garantia, deve a Administração, diante da complexidade do objeto, avaliar se realmente é necessária ou se servirá apenas para encarecer o objeto. Verificada necessidade de prestação de garantia contratual, o contratado pode optar por uma das seguintes modalidades (art. 56, da Lei nº 8.666/93):

1. Caução em dinheiros;
2. Caução em títulos da dívida pública (escritural e não cartular);
3. Seguro-garantia; e
4. Fiança bancárias.

Qualquer outro tipo de garantia contratual, a exemplo de nota promissória, cheques, não encontra amparo legal e contraria o art. 56, da Lei nº 8.666/93, e Acórdão TCU nº 1.981/2009-Plenário, que assim dispõe:

[...] limite-se a prever em seus editais e aceitar como garantia as modalidades previstas no art. 56, § 1º, da Lei nº 8.666/93, abstendo de incluir itens não previstos no diploma legal.

A comprovação da prestação da garantia deve ser apresentada no **momento da celebração do respectivo termo contratual**, em obediência ao item 9.4.3 do Acórdão nº 401/2008-P e item 8.2, alínea “e”, da Decisão nº 518/2000-P”. (TCU, Acórdão nº 1.883/2011, 1ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bem-querer, Relação nº 6, DOU de 05.04.2011).

Assim, a garantia contratual só poderá ser exigida se estiver prevista no edital e no contrato, com base nos seguintes percentuais:

- Regra geral: até 5% do valor do contrato;
- Objetos de grande vulto (Superior a R\$ 37.500.000,00) – até 10% do valor do contrato;
- Nos casos que importem entrega de bens pela administração, dos quais o contratado ficará como depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor dos bens entregues.

O valor da garantia do contrato deve ser atualizado, tanto na execução, acréscimo, supressão do objeto, quanto no aditamento da avença (Acórdão TCU nº 3.404/2010-Plenário e nº 2.372/2013-Plenário)

A garantia contratual, conforme já comentado, tem por objetivo assegurar o ressarcimento de prejuízos decorrentes de falhas na execução do contrato. Dessa forma, a apólice **não** é hábil a proteger o erário no caso de dano decorrente do pagamento de **preços superfaturados** e, por isso, não pode ser utilizada como alternativa à **retenção de valores** (Acórdão TCU nº 193/2014-Plenário)

TCU: Sub-rogação é ilegal e inconstitucional

O TCU considera a sub-rogação **ilegal e inconstitucional**, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência, o princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar (art. 37, XXI, da CF) e os arts. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão TCU nº 497/2015-Plenário).

É importante destacar que a garantia contratual tem prazo de vigência próprio e desvinculado daquele fixado no contrato, permitindo eventual aplicação de penalidades em caso de descumprimento de alguma de suas condições, mesmo depois de expirada a vigência contratual (ON AGU nº 51/2014).

Nesse sentido, o inciso XIX, do art. 19, da Instrução Normativa MPOG nº 02/2008, fixa que:

[...] exigência de garantia de execução do contrato, nos moldes do art. 56, da Lei nº 8.666, de 1993, com validade durante a execução do contrato e 3 (três) meses após o término da vigência contratual, devendo ser renovada a cada prorrogação.

4.1.6 Execução dos Contratos: empenho, liquidação, pagamento, recebimento provisório e recebimento definitivo

A forma de execução do contrato administrativo está regulada nos artigos 65 a 76, da Lei nº 8.666/93. A execução do contrato administrativo é o cumprimento do seu objeto, dos seus prazos e das suas condições, sendo gerenciado, controlado e fiscalizado diretamente pela Administração Pública.

Assim, o contrato deve ser cumprido pela administração pública e pelo contratado. Não pode ocorrer a **sub-rogação**, que consiste na entrega da totalidade do objeto contratado a terceiro alheio à avença. Vale dizer que, na sub-rogação, pessoa estranha ao ajuste firmado assume, **sem ter participado da licitação**, todos os direitos e deveres consignados no contrato inicial, afastando qualquer responsabilidade do contratado.

Com efeito, a sub-rogação realizada simplesmente substitui o juízo da Administração – único e soberano, formado durante e por meio do procedimento licitatório – pelo juízo do licitante vencedor, o qual, por ato próprio, escolhe – agora sem qualquer critério e sem empecilhos – terceiro para executar o objeto a ele adjudicado e responder pelas obrigações e direitos previstos no contrato administrativo, passando a assumir a posição de contratado. Esse sacrifício do princípio da eficiência por ato unilateral de pessoa alheia a Administração Pública – única constitucionalmente autorizada a laborar juízos nessa área – representa ato diretamente atentatório a eficácia e a própria validade do preceito constitucional.

Situação diferente ocorre com a **subcontratação**. Subcontratar consiste na entrega de parte de fornecimento de bem, execução de obra ou prestação de serviço a terceiro, estranho ao contrato, para que execute em nome do contratado item, etapa ou parcela do objeto avençado. A subcontratação parcial do objeto só pode ser admitida pela Administração Pública se prevista no ato convocatório e também no contrato.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal é de que somente se admite a subcontratação parcial quando prevista no edital e no contrato, estando neles estabelecidos os limites admissíveis e sendo responsabilidade da subcontratante o cumprimento integral do contrato (Acórdãos nº 717/2011-TCU-2ª Câmara, nº 748/2011-TCU-Plenário, nº 4.221/2011-TCU-2ª Câmara, nº 265/2010-TCU-Plenário, nº 5.532/2010-TCU-1ª Câmara, nº 475/2009-TCU-Plenário, nº 1.625/2009-TCU-Plenário, nº 93/2008-TCU-Plenário, nº 2.731/2008-TCU-Plenário, nº 449/2007-TCU-Plenário, nº 736/2007-TCU-2ª Câmara e nº 2.367/2006-TCU-Plenário).

Na esteira desse entendimento, TCE-MT considera:

[...] legal a subcontratação parcial, mas ilegal a sub-rogação pessoal, ainda que prevista no edital de licitação e no contrato, por afrontar os princípios constitucionais da licitação e da legalidade” (Resolução de Consulta nº 04/2008).

Para realização da despesa pública decorrente do contrato, deve-se obedecer os seguintes estágios: **empenho, liquidação e pagamento**.

4.1.6.1 Empenho

Empenhar significa reservar recursos suficientes para cobrir despesa a se realizar. Assim, o processo administrativo para contratação de fornecimento de bem, execução de obra ou prestação de serviço somente poderá ser efetivado mediante prévio empenho e posterior emissão da nota de empenho correspondente.

Nesse contexto, importante ressaltar que a Lei nº 4.320/64, em seu art. 60, veda a realização de despesa sem prévio empenho, ou seja, o empenho deve anteceder a data da aquisição do bem, execução da obra ou da prestação do serviço.

Por ocasião da prolação do acórdão nº 599/2007-Plenário, o Tribunal de Contas recomendou que :

[...] deve ser precedido de prévio empenho, o pagamento de obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, obras e prestação de serviços, efetivado conforme a ordem cronológica das datas das respectivas exigências e suportado por disponibilidade orçamentaria comprovada, a teor do que dispõem o art. 7o, § 2o, inciso III, da Lei nº 4.320/1964, e arts. 5o e 7o, § 2o, inciso III, da Lei nº 8.666/1993. Não realize despesa sem prévio empenho, por contrariar o disposto no art. 60, da Lei nº 4.320/1964.

4.1.6.2 Liquidação

As despesas decorrentes da execução do contrato só podem ser liquidadas, e pagamentos efetuados em favor do contratado somente após executado e aceito o objeto, no todo ou parte, conforme dispuser a convocação e o contrato.

A legislação acerca da execução dos contratos administrativos **não autoriza**, ainda que com prestação de garantias, **pagamento de parcela contratual sem o adimplemento da correspondente obrigação contratual**. Pela análise da letra “a”,

do inciso XIV, do art. 40, da Lei nº 8.666/93, c/c o § 3º, desse mesmo artigo, fica evidenciado que a lei distinguiu na execução contratual, dois momentos distintos e logicamente ordenados: a data do adimplemento de cada parcela e a data do correspondente pagamento, sendo que esta não deve distar 30 dias daquela.

Também tratando da matéria, os artigos 61, 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964 determinam que o pagamento da despesa só poderá ser efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação, vedando expressamente a inversão da ordem “adimplemento-pagamento”. A Lei nº 4.320 admite, no entanto, em caso de parcelamento da execução, que o pagamento também seja feito nas correspondentes parcelas, segundo cronograma previsto em edital.

Nessa direção é a jurisprudência do Tribunal: Acórdãos nº 3.524/2010-TCU-2ª Câmara, nº 516/2009-TCU-Plenário, nº 3.079/2009-TCU-1ª Câmara, nº 4.772/2009-TCU-2ª Câmara, nº 532/2008-TCU-1ª Câmara, nº 1.224/2008-TCU-Plenário, nº 2.571/2008-TCU-1ª Câmara, nº 3.624/2008-TCU-1ª Câmara, nº 2.204/2007-TCU-Plenário e nº 346/2005-TCU-2ª Câmara.

Ademais, os documentos fiscais devem ter a evidência clara de atestação, com identificação dos servidores responsáveis, de forma a comprovar a liquidação da despesa, ou seja, que os serviços foram prestados ou que os materiais foram entregues (Acórdão TCE-MT nº 3.489/2015-TP e nº 39/2014-PC).

4.1.6.3 Pagamento

Depois de cumpridas todas as obrigações contratuais assumidas, pode ocorrer o pagamento da despesa. Pagamento consiste na entrega de numerário ao credor, com extinção da obrigação. É o terceiro e último estágio da despesa. Somente poderá ser efetuado após regular liquidação.

Como regra, o pagamento feito pela Administração é devido somente após o cumprimento da obrigação pelo particular, por determinação do art. 62, da Lei nº 4.320/1964. A antecipação de pagamentos é prática que deve ser rejeitada no âmbito do serviço público, para evitar beneficiamentos ilícitos e possibilitar a verificação do cumprimento do serviço contratado, antes do efetivo desembolso.

Excepcionalmente, pode ser admitido o **pagamento antecipado**, desde que devidamente justificado, demonstrando-se a existência de interesse público e observados os seguintes critérios:

- I. represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço ou propicie sensível economia de recursos;
- II. exista previsão no edital ou nos instrumentos formais de contratação direta; e

- III. adote indispensáveis garantias, como as do art. 56, da Lei nº 8.666/93, ou as cautelas, como por exemplo, a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras (Resolução de Consulta TCE-MT nº 50/2011 e nº 3/2016-TP, ON AGU nº 37/2011 e Acórdãos nº 406/2011-TCU-Plenário, nº 2.679/2010-TCU-Plenário, nº 214/2009-TCU-2ª Câmara, nº 918/2009-TCU-Plenário, nº 2.427/2009-TCU-1ª Câmara, nº 4.742/2008-TCU-2ª Câmara, nº 6.565/2008-TCU-2ª Câmara, nº 1.619/2008-TCU-2ª Câmara e nº 2.565/2007-TCU-1ª Câmara).

TCE-MT condena ex-diretores da Agecopa a devolver R\$ 3,1 mi por pagamento antecipado

Em 2012, os ex-diretores da Agecopa foram condenados pelo TCE-MT a ressarcir R\$ 3,1 milhões aos cofres públicos, por terem efetuado pagamento antecipado referente a compra de 10 veículos da marca Land Rover, que custavam R\$ 1,4 milhão cada. Segundo a Agecopa, os veículos seriam utilizados para o patrulhamento da fronteira de Mato Grosso com a Bolívia.

Para o TCE, foi realizado pagamento ilegal adiantado como caução à empresa contratante no valor R\$ 3,1 milhões, caracterizando negligência e imprudência por parte dos administradores.

O contrato com a empresa foi rescindido e os responsáveis tiveram os bens bloqueados pela justiça (<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2013/06/ex-diretores-tem-bens-bloqueados-por-compra-de-land-rovers-em-mt.html>)

Cabe ressaltar que o pagamento deve estar amparado em contrato vigente. A realização de pagamentos **sem cobertura contratual** caracteriza contrato verbal, procedimento vedado pelo artigo nº 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 (Acórdão nº 3.370/2007-TCU-1ª Câmara).

Nesse sentido, o entendimento firmado pela Advocacia Geral da União, por meio da Orientação Normativa nº 04/2009, dispõe que:

[...] a despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa”.

Para o TCE-MT:

[...] a Administração não poderá deixar de pagar despesas relativas a contratos de prestadores de serviços em que não haja assinatura do gestor, nem aquelas que não foram devidamente empenhadas. Uma vez comprovada a legitimidade das despesas e que as contratações atenderam ao interesse público, o credor deverá ser pago, evitando-se, assim, o enriquecimento ilícito da Administração, já que a prestação do serviço não pode ser restituída. Da mesma forma, deverão ser honrados aqueles compromissos cujas despesas não tiveram sua provisão orçamentária garantida no exercício anterior, podendo ser empenhadas em despesas de exercícios anteriores (Acórdão TCE-MT nº 700/2003).

Nos pagamentos efetuados pela Administração, principalmente nos contratos de execução continuada ou parcelada, obriga-se o gestor à verificação da documentação relativa à regularidade fiscal para com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, conforme o caso, e para com a Seguridade Social (Súmula TCE-MT nº 009 e Acórdão TCE-MT nº 44/2014-SC).

Nos casos de **ausência de regularidade fiscal** da contratada, **não** cabe realizar a **retenção de pagamento**. Nessa linha, o Tribunal de Contas da União tem recomendado que:

[...] verificada a irregular situação fiscal da contratada, incluindo a seguridade social, é vedada a retenção de pagamento por serviço já executado, ou fornecimento já entregue, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração (Acórdão nº 964/2012 e nº 2079/2014, ambos do Plenário).

No processo RMS nº 24953/CE, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) também teve o mesmo entendimento, decidindo que:

[...] pode a Administração rescindir o contrato em razão de descumprimento de uma de suas cláusulas e ainda imputar penalidade ao contratado descumpridor. Todavia a retenção de pagamento devido, por não constar do rol do art. 87, da Lei nº 8.666/93, ofende o princípio da legalidade, insculpido na Carta Magna.

Ademais, conforme disposto na Resolução de Consulta do TCE-MT nº 06/2015:

[...] **não é possível a retenção de créditos** devidos a contratados por motivo exclusivo de não comprovação de regularidade fiscal ou trabalhista – **desde que não existam quaisquer outras pendências decorrentes da relação contratual que possam eventualmente causar prejuízos ao erário** – tendo em vista a inexistência de previsão legal que autorize a retenção e que tal prática importaria em enriquecimento sem causa da Administração.

Para o TCE-MT:

[...] a não comprovação da regularidade fiscal e trabalhista do contratado na constância da execução contratual é motivo para a rescisão administrativa do contrato, garantida a ampla defesa e o contraditório, nos termos dos arts. 78, I, II, parágrafo único, e 79, da Lei nº 8.666/1993. Nesse caso, os créditos do contratado decorrentes da efetiva execução do objeto contratual devem ser pagos, ressalvada a possibilidade de retenção dos créditos até o limite de eventuais prejuízos suportados pela Administração, conforme previsão do art. 80, IV, da Lei nº 8.666/1993.

Diante do exposto, tem-se que as condições exigidas na habilitação devem ser mantidas pela contratada durante a execução do contrato, conforme disposto no inciso XIII, do art. 55, da Lei nº 8.666/93. Contudo, segundo o entendimento do TCU, TCE-MT e STJ, não se pode fazer a retenção ou suspensão de pagamento em decorrência da falta de regularidade da empresa.

4.1.6.4 Recebimento Provisório e Definitivo

Recebimento do objeto consiste na aceitação do produto licitado. Bens e serviços aceitos poderão ter uso imediato ou ser incorporados ao patrimônio da Administração. Pode ser provisório ou definitivo.

Recebimento definitivo do objeto não exclui a responsabilidade civil do contratado pela solidez e segurança de obras ou de serviços nem a ético-profissional pela perfeita execução do objeto contratual, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato (Acórdão TCE-MT nº 2.145/2015).

Após executado o contrato, o objeto será recebido:

Recebimento do Objeto	
I – Em se tratando de obras e serviços	provisoriamente , pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante <u>termo circunstanciado</u> , assinado pelas partes <u>em até 15 dias</u> da comunicação escrita do contratado;
	definitivamente , por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante <u>termo circunstanciado</u> , assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação (<u>nunca superior a 90 dias</u>), ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais.
II – Em se tratando de compras ou de locação de equipamentos	provisoriamente , para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação;
	definitivamente , após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação.
<ul style="list-style-type: none"> • Recebimento do objeto será feito por meio de <u>termo circunstanciado</u> quanto à <u>aquisição de equipamentos</u> de grande vulto, ou seja, de valor superior a R\$ 37.500.000,00. Para as demais aquisições, o recebimento será feito mediante <u>recibo</u>. • Recebimento de material de valor superior ao limite estabelecido para modalidade convite (R\$ 80.000,00) deve ser confiado a <u>comissão</u> de, no mínimo, três membros. 	

Nesse contexto, é importante ressaltar que o recebimento de serviços é diferente do recebimento de bens. Os dois recebimentos são definidos em incisos separados do art. 73. O recebimento provisório de bens é mais simples do que o correspondente para serviços, pois o termo circunstanciado de serviços envolve um parecer sobre o serviço entregue, enquanto que o recebimento provisório de bens é basicamente uma declaração de que o objeto foi entregue, para depois haver a verificação da conformidade do material entregue com a especificação.

A nota fiscal (ou a fatura) deve ser objeto do recebimento definitivo, mas não do recebimento provisório. É conveniente que a nota fiscal de serviços seja emitida após o recebimento definitivo, visto que, havendo rejeição total ou parcial dos serviços, fica a nota fiscal previamente emitida estabelecendo valor que não poderá ser aceito pela Administração, mas que já terá gerado efeito tributário.

Também é importante lembrar que o aceite definitivo não se confunde com a liquidação da despesa, que é atribuição da área contábil. O aceite definitivo é insumo para a liquidação da despesa (Lei nº 4.320/1964, art. 63) (Acórdão TCU nº 2.342/2016-Plenário)

Ademais, se o termo circunstanciado não for lavrado ou a verificação da conformidade não for realizada nos prazos fixados, esses procedimentos serão considerados realizados, desde que o contratado comunique à Administração a exaustão do prazo, com antecedência mínima de quinze dias.

Por fim, cabe lembrar que todo contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, por conta própria, no todo ou em parte, objeto em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados, ainda que tenha sido recebido definitivamente o objeto do contrato.

TCDF investiga fraude na compra de próteses na rede pública

Em 2016, o TCDF encontrou fraudes na aquisição de órteses, próteses e materiais especiais (OPMEs) pela Secretaria de Saúde do DF.

As irregularidades movimentaram milhões de reais e consistiam em cirurgias sabotadas para que o paciente ficasse sendo operado e, assim, gerando lucro para o esquema; utilização de produtos vencidos; troca de próteses mais caras por outras mais baratas e superfaturamento que chegou a mais de 1.000% nos materiais e procedimentos.

Durante as investigações, constatou-se que quanto mais caros eram os materiais utilizados nas operações (próteses e órteses), maior a propina recebida pelos médicos. Além disso, os médicos chegavam a ganhar 30% extra sobre o valor pago pelo plano de saúde pela intervenção nos pacientes.

Fonte: <<http://www.metropoles.com/distrito-federal/mafia-das-proteses-mp-e-policia-cumprem-mandados-no-hospital-da-her>>.

4.1.7 Encerramento Contratual

A extinção do contrato administrativo é o término do vínculo obrigacional existente entre a administração e o particular contratado. A extinção pode ocorrer em virtude da conclusão do objeto do contrato ou do término de seu prazo de duração, ou diversamente, decorrer de anulação ou de rescisão do contrato.

Nesta última hipótese, mesmo no caso de anulação da licitação originária, é admissível, em caráter excepcional, a continuidade da execução do contrato, caso as circunstâncias desaconselhem sua invalidação em razão da prevalência do interesse público (Acórdão TCU nº 3.361/2015-Plenário).

Por sua vez, as causas gerais de rescisão dos contratos administrativos estão listadas nos incisos do art. 78, da Lei nº 8.666/93, podendo ocorrer de forma unilateral pela administração, judicialmente ou amigavelmente (administrativa, por acordo entre as partes).

4.1.8 Segregação de Funções em Licitações e Contratos

A segregação de funções ou atividades, princípio básico de controle interno e essencial para a sua efetividade, consiste na separação de atribuições ou responsabilidades das funções consideradas incompatíveis entre diferentes pessoas. Funções são consideradas incompatíveis quando é possível que um indivíduo cometa um erro ou fraude e esteja em posição que lhe permita esconder o erro ou a fraude no curso normal de suas atribuições. Esta atividade de controle preventiva diminui a probabilidade de que erros, impropriedades ou irregularidades ocorram e não sejam detectados (Acórdão TCU nº 1.610/2013-P).

Nesse sentido, é importante que os gestores, no caso da licitação e contrato, estabeleçam claramente as atribuições e responsabilidades de cada agente envolvido nas diversas fases do processo de contratação. A observância ao princípio da segregação de funções é requisito fundamental para se preservarem a isenção e a imparcialidade em quaisquer atividades relacionada a compras e contratações.

Os principais entendimentos jurisprudenciais sobre o assunto estão dispostos a seguir:

Funções Exercidas	Situação	Fundamento
Quem faz a solicitação, elabora Projeto Básico ou Termo de Referência	a) Não pode compor a CPL ou ser pregoeiro/equipe de apoio	a) Acórdão TCU nº 686/2011-P; Acórdão nº 1.693/2015-1ª Câmara; Acórdão nº 747/2013-P.
Quem elabora pesquisa de preços	a) Não pode compor a CPL ou ser pregoeiro/equipe de apoio	a) Acórdão TCU nº 686/2011-P
Quem elabora o edital	a) Não pode compor a CPL ou ser pregoeiro/equipe de apoio	a) Acórdão TCU nº 686/2011-P; nº 2.829/2015-P; nº 3.381/2013-P.

Funções Exercidas	Situação	Fundamento
Quem emite o parecer técnico ou jurídico	<p>a) Não pode compor a CPL ou ser pregoeiro/equipe de apoio.</p> <p>b) Não pode ser servidor da Unidade de Controle Interno.</p>	<p>a) Acórdão TCU nº 686/2011-P;</p> <p>b) Acórdão TCU nº 2.339/2016-P.</p>
Membro da CPL, Pregoeiro ou equipe de apoio	<p>a) Não pode fazer parte da fase interna da licitação;</p> <p>b) Não pode fiscalizar o contrato. Entretanto, é possível que a CPL/Pregoeiro – que não exerceu tal função no certame respectivo – atue como fiscal do contrato;</p> <p>c) Não pode homologar o certame</p>	<p>a) Acórdão TCU nº 686/2011-P; Acórdão TCU nº 1.094/2013-P; 1.375/2015-P;</p> <p>b) Acórdão TCE-MT nº 179/2015-PC; Acórdão TCU nº 1.404/2011-1ª Câmara;</p> <p>c) Acórdão TCU nº 3.366/2013-P; Acórdão TCU nº 1.647/2010-P.</p>
Quem homologa o certame	<p>a) Não pode ser membros de CPL ou Pregoeiro/equipe de apoio.</p>	<p>a) Acórdão TCU nº 3.366/2013-P; Acórdão TCU nº 1.647/2010-P.</p>
Quem supervisiona (gestão) o contrato	<p>a) Não pode fiscalizar</p>	<p>a) Acórdão TCU nº 2296/2014-P; Acórdão TCE-MT nº 76/2014; Acórdão TCU nº 1.094/2013-P.</p>
Quem fiscaliza o contrato	<p>a) Não pode supervisionar</p> <p>b) Não pode ser Secretário Municipal.</p>	<p>a) Acórdão TCU nº 2296/2014-P; Acórdão TCE-MT nº 76/2014; Acórdão TCU nº 1.094/2013-P;</p> <p>b) Acórdão TCE-MT nº 1289/2014 e nº 3.043/2015-TP.</p>
Quem ordena o pagamento	<p>a) Não pode fiscalizar</p> <p>b) Não pode aprovar e liquidar despesas.</p>	<p>a) Acórdão TCU nº 185/2012-P;</p> <p>b) Acórdão TCE-MT nº 169/2014-SC;</p>

Assim, a não identificação das funções ou atividades incompatíveis e a consequente implementação de políticas de forma a estabelecer a separação para o exercício destas funções sujeita a entidade a não detecção de eventuais erros e impropriedades na execução dos processos de trabalho com possíveis prejuízos financeiros. Além disso, favorece a ocorrência de irregularidades por concentrar em um único responsável, ações que deveriam ser realizadas por vários.

Além disso, conforme entendimento do TCE-MT, em **diminutas unidades administrativas**, a exemplo de Câmaras Municipais de pequenos municípios, Consórcios Públicos e pequenas Autarquias municipais, **poderão** desempenhar a função de fiscal de contrato, **excepcionalmente**, os seguintes servidores (TCE-MT, 2015):

1. Responsável pela confecção de termos de referência, projetos básicos ou editais.
2. Membro da CPL ou Pregoeiro e equipe de apoio
3. Parecerista jurídico no certame licitatório motivador do contrato.
4. Responsável pela contabilização das despesas decorrentes do contrato.

Esse entendimento do Tribunal está em conformidade com o disposto no art. 14, do Decreto-Lei nº 200/67, que assim dispõe:

[...] o trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”.

Nesse contexto, uma ferramenta que pode ser utilizado para separar atribuições ou responsabilidades das funções consideradas incompatíveis entre diferentes pessoas é a Matriz RACI, também conhecida como Matriz de Responsabilidades.

Essa matriz descreve quem faz o que dentro de um processo de trabalho, a exemplo de contratações públicas. Serve para deixar claro os papéis desempenhados e as atividades ou artefatos a serem entregues por cada um. O acrônimo “RACI” descreve (em inglês) os papéis:

- a. **Responsável** pela execução (Responsible): é efetivamente quem executa a atividade.
- b. **Autoridade** aprovadora (Accountable): é o papel do responsável pelo aceite formal da tarefa ou produto entregue. Este pode delegar a função para outros profissionais, entretanto ele é quem se responsabiliza pelo recebimento do trabalho.
- c. Precisa ser **consultado** (Consulted): pessoa detentora de informação ou conhecimento capaz de agregar valor ou é essencial para a implementação.
- d. Precisa ser **informado** (Informed): a pessoa ou grupos de pessoas que precisam ser notificados de resultados ou ações tomadas, mas não precisam estar envolvidos no processo de tomada de decisão.

O preenchimento da Matriz RACI deverá ser realizado de acordo com a estrutura organizacional da entidade que executa o processo de trabalho, indicando, preferencialmente, o nome dos envolvidos, de maneira a atribuir claramente as funções de cada um no processo.

Um exemplo de Matriz RACI no processo de contratações públicas está demonstrado na imagem a seguir:

Matriz RACI - Contratações Públicas (Compras e Serviços)											
Atividade		Demandante	Especialista Técnico	Sector Aquisição	Assessoria Jurídica	CPL/Pregoeiro	Autoridade Competente	Gestor de Contrato	Fiscal Técnico	Fiscal Administrativo	Preposto
Planejamento da Contratação	Elaboração TR/PB	R	C	C			A				
	Estimativa de Preços	R		R			A				
	Elaboração da minuta do Edital e contrato	C	C	R	A						
	Revisão das etapas da fase preparatória				R	R	A				
	Emissão de Parecer Jurídico			I	R		I				
Seleção do Fornecedor	Habilitação		C			R	A				
	Julgamento		C			R	A				
	Adjudicação					C	R				
	Homologação			I		C	R				

● Responsável
 ● Aprovador
 ● Consultado
 ● Informado

Matriz RACI - Contratações Públicas (Compras e Serviços)											
Atividade		Demandante	Especialista Técnico	Sector Aquisição	Assessoria Jurídica	CPL/Pregoeiro	Autoridade Competente	Gestor de Contrato	Fiscal Técnico	Fiscal Administrativo	Preposto
Gestão Contratual	Nomeação do Gestor e Fiscais do Contrato						R		I	I	I
	Reunião Inicial de inserção da empresa							R	I	I	I
	Encaminhamento das OS ou fornecimento de bens ao preposto da contratada							R	C		
	Confeção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório							I	R		
	Avaliação da qualidade dos serviços realizados e bens entregues							I	R		
	Confeção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo							R	C	I	
	Verificação das condições de regularidades							I	I	R	
	Encaminhamento de pedido de modificação contratual (aditivos, supressões, etc)							R	C	C	C
	Elaborar e entregar ao gestor os documentos referente à execução							C	A		R
	Gerenciar o cumprimento de prazos e prioridades							C	A		R

● Responsável
 ● Aprovador
 ● Consultado
 ● Informado

4.1.9 Identificação dos Riscos

Assim como foi realizado no capítulo referente à licitação, iremos identificar os eventos de risco, suas causas e suas consequências potenciais na **fase de gestão contratual**.

Nesse contexto, considerando que os principais objetivos da atividade foram debatidos nos tópicos anteriores, apresentamos seguir os principais **riscos identificados**:

Riscos Identificados			
ID	Causa	Evento de Risco	Consequência
R#21	Contrato iniciado sem reunião para deixar claro os elementos básicos da contratação	Diferenças de entendimentos e expectativas entre as partes	Atraso durante a execução do contrato devido à necessidade de esclarecer os pontos com entendimento divergente.
R#22	Ausência de padrão para publicação dos extratos de contrato na imprensa oficial (Check-list, planilha, etc)	Publicações intempestivas ou incompletas dos contratos	Falta de transparência dos instrumentos celebrados e comprometimento da eficácia dos contratos
R#23	Contratos celebrados sem listas de verificação dos requisitos para as garantias contratuais	Aceitação de garantias contratuais inidôneas	Prejuízo ao erário decorrente de inexecução contratual
R#24	Contratação conduzida sem nomeação dos atores que devem atuar na fiscalização do contrato	Questionamento da legitimidade dos atos praticados na execução do contrato	Impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato e os agentes públicos que atuam sem designação
R#25	Contratação conduzida por fiscais de contrato designados sem competências necessárias e tempo suficiente para desempenhar as atividades	Fiscalização inadequada dos aspectos sob sua responsabilidade	Não detecção de descumprimento do contrato pela contratada; responsabilização solidária da Administração pelos encargos previdenciários e subsidiária pelos encargos trabalhistas; Impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato.
R#26	Ausência de lista de verificação para avaliar a conformidade das alterações contratuais (Termo Aditivo) com exigências legais; inexistência de planilha/ sistemas com controle dos prazos de vigência dos contratos	Alterações contratuais fora do prazo, sem justificativas.	Execução do objeto sem cobertura contratual; contrato verbal.

Riscos Identificados			
ID	Causa	Evento de Risco	Consequência
R#27	Aquisição de bens e serviços por meio de SRP sem controle (manual ou eletrônico) do saldo das Atas de Registro de Preços (ARP).	Gestão irregular da ARP	Aquisição de bens e serviços não contemplados em ata, superior ao limite pelo contratante e pelos caronas, etc.
R#28	Inexistência de critérios definidos na fase de planejamento da contratação para realização dos aceites provisórios e definitivos	Inexecução total ou parcial do objeto e incompatibilidade entre o que foi realizado e as especificações ajustadas no contrato	Superfaturamento quantitativo ou qualitativo; pagamento por serviços não prestados.
R#29	Falta de normatização sobre condução de processo de penalização; ausência de capacitação dos servidores sobre responsabilização de entes privados	Descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório	Fragilidade na instrução processual de penalização de empresas; ineficácia do sistema sancionador; fortalecimento da cultura da impunidade
R#30	Pagamentos realizados sem consulta à regularidade fiscal do contratado	Pagamento a fornecedor em débito com a fazenda	Impossibilidade de a rescindir o contrato por descumprimento de cláusula contratual (manutenção das condições de regularidade) e dificuldade de a fazenda se ressarcir de valores devidos
R#31	Aquisição realizada sem a correta distribuição de papéis e responsabilidade entre os atores (Organograma e Regimento Interno)	Execução de atividades e funções incompatíveis pela mesma pessoa	Erros, fraudes, desperdícios em decorrência da atividade desempenhada por uma área ou pessoa sem a checagem por outra.
R#32	Pessoal com qualificação inadequada	Contratações desvantajosas para a Administração (e.g., objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados)	Desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.

Fonte: Elaboração própria com base nos preceitos do RCA do TCU

4.1.10 Avaliação dos Riscos

A análise de risco da gestão contratual foi realizada utilizando as tabelas já apresentadas no capítulo anterior, resultando nos níveis de risco apresentados a seguir:

Avaliação do Risco Inerente					
Formato do risco: <descrição da causa do risco> <u>levando a</u> <evento de risco> <u>com</u> <u>consequente</u> <consequência do risco>					
ID	Riscos	Prob.	Imp.	Nível	Definição
R#21	Contrato iniciado sem reunião para deixar claro os elementos básicos da contratação, <u>levando à</u> diferenças de entendimentos e expectativas entre as partes, <u>com consequente</u> atraso durante a execução do contrato devido a necessidade de esclarecer os pontos com entendimento divergente.	2	3	6	Médio
R#22	Ausência de padrão para publicação dos extratos de contrato na imprensa oficial (Check-list, planilha, etc), <u>levando a</u> publicações intempestivas ou incompletas dos contratos, <u>com consequente</u> falta de transparência dos instrumentos celebrados e comprometimento da eficácia dos contratos	2	3	6	Médio
R#23	Contratos celebrados sem listas de verificação dos requisitos para as garantias contratuais , <u>levando à</u> aceitação de garantias contratuais inidôneas, <u>com consequente</u> prejuízo ao erário decorrente de inexecução contratual	3	3	9	Alto
R#24	Contratação conduzida sem nomeação dos atores que devem atuar na fiscalização do contrato, <u>levando a</u> questionamento da legitimidade dos atos praticados na execução do contrato, <u>com consequente</u> impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato e os agentes públicos que atuaram sem designação	3	5	15	Extremo
R#25	Contratação conduzida por fiscais de contrato designados sem competências necessárias e tempo suficiente para desempenhar as atividades, <u>levando à</u> fiscalização inadequada dos aspectos sob sua responsabilidade, <u>com consequente</u> não detecção de descumprimento do contrato pela contratada; responsabilização solidária da Administração pelos encargos previdenciários e subsidiária pelos encargos trabalhistas; Impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato.	4	5	20	Extremo

Avaliação do Risco Inerente					
Formato do risco: <descrição da causa do risco> <u>levando a</u> <evento de risco> <u>com</u> <u>consequente</u> <consequência do risco>					
ID	Riscos	Prob.	Imp.	Nível	Definição
R#26	Ausência de lista de verificação para avaliar a conformidade das alterações contratuais (Termo Aditivo) com exigências legais; inexistência de planilha/sistemas com controle dos prazos de vigência dos contratos, <u>levando à</u> alterações contratuais fora do prazo, sem justificativas, <u>com consequente</u> execução do objeto sem cobertura contratual; contrato verbal.	3	3	9	Alto
R#27	Aquisição de bens e serviços por meio de SRP sem controle (manual ou eletrônico) do saldo das Atas de Registro de Preços (ARP) , <u>levando à</u> gestão irregular da ARP, <u>com consequente</u> aquisição de bens e serviços não contemplados em ata, superior ao limite pelo contratante e pelos caronas, etc.	3	4	12	Alto
R#28	Inexistência de critérios definidos na fase de planejamento da contratação para realização dos aceites provisórios e definitivos , <u>levando à</u> inexecução total ou parcial do objeto e incompatibilidade entre o que foi realizado e as especificações ajustadas no contrato, <u>com consequente</u> superfaturamento quantitativo ou qualitativo; pagamento por serviços não prestados.	4	5	20	Extremo
R#29	Falta de normatização sobre condução de processo de penalização ; ausência de capacitação dos servidores sobre responsabilização de entes privados, <u>levando a</u> descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório, <u>com consequente</u> fragilidade na instrução processual de penalização de empresas; ineficácia do sistema sancionador; fortalecimento da cultura da impunidade.	4	4	16	Extremo
R#30	Pagamentos realizados sem consulta à regularidade fiscal do contratado , <u>levando a</u> pagamento a fornecedor em débito com a fazenda, <u>com consequente</u> impossibilidade de a administração rescindir o contrato por descumprimento de cláusula contratual (manutenção das condições de regularidade) e dificuldade de a fazenda se ressarcir de valores devidos	2	4	8	Alto

Avaliação do Risco Inerente					
Formato do risco: <descrição da causa do risco> <u>levando a</u> <evento de risco> <u>com</u> <u>consequente</u> <consequência do risco>					
ID	Riscos	Prob.	Imp.	Nível	Definição
R#31	Aquisição realizada sem a correta distribuição de papéis e responsabilidade entre os atores (Organograma e Regimento Interno), <u>levando à</u> execução de atividades e funções incompatíveis pela mesma pessoa, <u>com consequente</u> erros, fraudes, desperdícios em decorrência da atividade desempenhada por uma área ou pessoa sem a checagem por outra.	4	4	16	Externo
R#32	Pessoal com qualificação inadequada , <u>levando à</u> contratações desvantajosas para a Administração (e.g., objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados), <u>com consequente</u> desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.	3	4	12	Alto

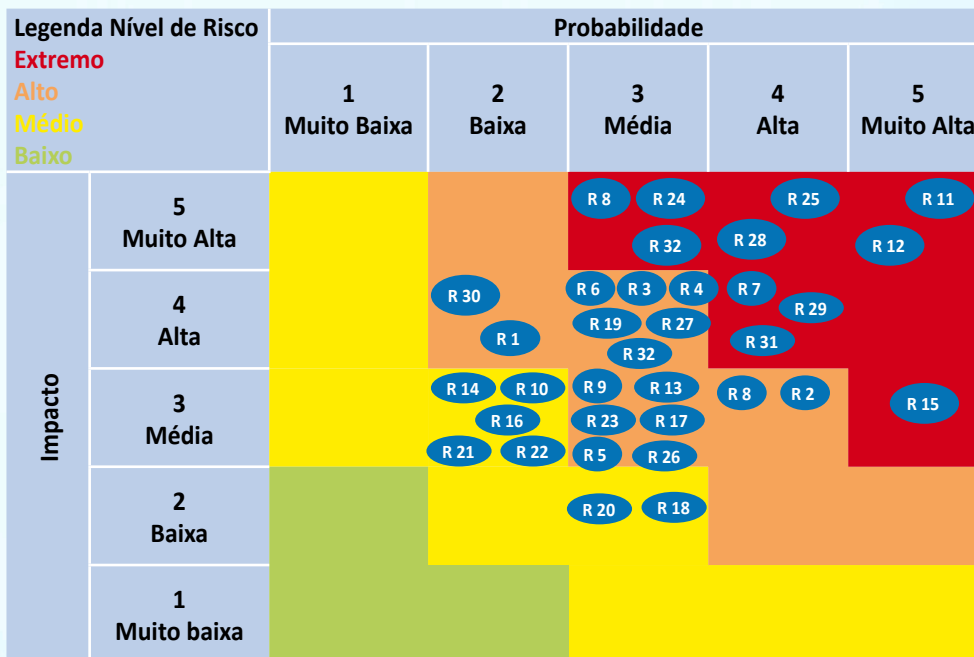
Fonte: Elaboração própria com base nos preceitos do RCA, do TCU

4.2 Priorização dos Riscos

Após o conhecimento dos objetivos-chave da atividade e seus riscos, avaliados quanto a probabilidade de ocorrência e impacto, passaremos agora à etapa de **priorização dos riscos em Contratações Públicas**. A finalidade dessa etapa é apresentar uma relação de riscos em forma de gráfico, também conhecido por **Mapa de Riscos**, apontando os riscos considerados mais críticos para a gestão contratações públicas, no âmbito da administração pública.

O Mapa de Risco demonstra o grau de exposição de cada risco da atividade. Apresenta a posição do cálculo da probabilidade versus a posição da avaliação do impacto, após a aplicação da metodologia, e demonstra o resultado da avaliação do risco com base em critérios de avaliação.

Respalda nos resultados demonstrados no Mapa de Riscos, o **administrador público** pode aprovar o tratamento a ser dado ao risco: **aceitar, mitigar, transferir ou evitar**, de acordo com o quadrante em que o risco este está localizado. Para o **auditor governamental**, permite estabelecer um planejamento com foco nas atividades mais relevantes e realizar uma **Auditoria Baseada em Riscos (ABR)**.



Os riscos priorizados na Matriz são os seguintes:

Item	Descrição
R1	Ausência de documento de oficialização da demanda que origina a contratação, <u>levando à</u> contratação que não atende a uma necessidade da organização, <u>com consequente</u> desperdício de recursos públicos.
R2	Licitações realizadas sem existência de setor específico com atribuições definidas , <u>levando à</u> contratações desvantajosas para a Administração (e.g., objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados), <u>com consequente</u> desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.
R3	Inexistência de plano anual de aquisições , <u>levando à</u> contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização, <u>com consequente</u> ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade
R4	Contratação conduzida sem estabelecimento de manual de normas e procedimentos , <u>levando a</u> erros e omissões por parte dos diversos atores envolvidos na execução do processo de contratação, <u>com consequente</u> obtenção de contrato com baixa qualidade
R5	Licitações realizadas sem a existência de cadastro de fornecedores , <u>levando à</u> falta de informações gerenciais dos potenciais contratados, <u>com consequente</u> descumprimento de norma legal/princípio da isonomia e atraso na realização dos certames.
R6	Contratações sem padronização das especificações técnicas dos bens e serviços mais utilizados nos processos de aquisição, <u>levando à</u> multiplicidade de esforços para realizar elaborar especificações técnicas de contratações semelhantes, <u>com consequente</u> dificuldade na obtenção de preço de referência ante a singularidade das especificações; qualidade ruim dada uma especificação mal elaborada.

Item	Descrição
R7	Dispensa ou inexigibilidade sem elaboração dos mesmos artefatos necessários para as contratações realizadas por meio de licitação (Termo de Referência ou Projeto Básico), <u>levando à</u> contratação direta que não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, <u>com consequente</u> não recebimento do objeto que satisfaça às necessidades que originaram a contratação.
R8	Contratações realizada por licitação sem padronização do Termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) , <u>levando à</u> multiplicidade de esforços para realizar planejamento de licitação de objetos correlatos, <u>com consequente</u> desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.
R9	Falta de método para quantificação de bens e serviços a serem adquiridos, <u>levando à estimativas de quantidades inadequadas</u> , <u>com consequente</u> desperdício de recursos financeiros por sobra ou falta de bens e serviços.
R10	Ausência de informações sobre a situação das contratações (e.g., planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível (e.g., por meio de uma <u>planilha</u>), <u>levando à indisponibilidade orçamentária</u> , <u>com consequente</u> impossibilidade de contratação; pagamento sem cobertura orçamentária; reconhecimento de dívidas; etc.
R11	Coleta insuficiente de preços ou falta de método para tratar os preços obtidos, <u>levando a estimativas de preços inadequadas</u> , <u>com consequente</u> aceitação de preços acima da faixa praticada no mercado (sobrepço) ou superfaturamento; demora na realização da pesquisa de preços e por consequência, da licitação; itens fracassados por preço inferior ao mercado.
R12	Licitações com editais não padronizados , <u>levando à</u> multiplicidade de esforços para realizar licitações de objetos correlatos (e.g., aquisição de medicamentos, gêneros alimentícios, pneus, combustível, etc), <u>com consequente</u> esforço desnecessário para elaborar editais e repetição de erros (e.g., ante o “reaproveitamento de editais”)
R13	Falta de sistematização (Check-list) sobre o que deve ser verificado na análise da assessoria jurídica, <u>levando à</u> emissão de parecer jurídico com fundamentação desarrazoada, absurda ou claramente insuficiente , <u>com consequente</u> ineficiência e repetição de erros; recursos e impugnações; prática de ato irregular.
R14	Ausência de padrão para a publicação dos avisos de licitação (Check-list), <u>levando à</u> publicações intempestivas ou com informações incompletas, <u>com consequente</u> recursos e impugnações; restrição à competitividade e falta de isonomia.
R15	Contratações realizadas sem elaboração de políticas de aquisição (compras, estoque, sustentabilidade e compras conjuntas) , <u>levando à</u> contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização e das finalidades da licitação, <u>com consequente</u> ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade
R16	Licitações realizadas sem normas e procedimentos sobre composição e funcionamento da CPL e pregoeiro , <u>levando à</u> composição irregular e atuação negligente, conivente ou deficiente, <u>com consequente</u> processamento do certame em desacordo com as finalidades da licitação; direcionamento, conluio, fraudes, etc.

Item	Descrição
R17	Contratações sem rotinas de verificação de elementos que comprometem o caráter competitivo , <u>levando a</u> conluio ou adoção de práticas anticompetitivas entre as empresas licitantes, <u>com consequente</u> fraude à licitação, sobrepreço e superfaturamento
R18	Certame conduzido sem verificação , durante a fase de habilitação, de registros impeditivos da contratação , pesquisando as bases de dados disponíveis de fornecedores suspensos, inidôneos e impedidos, <u>levando à</u> participação de empresas com registro de penalidades (inidôneas, suspensas, impedidas, etc.) no processo licitatório, <u>com consequente</u> prática de conduta criminosa, ao admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo
R19	Licitação realizada sem designação formal de equipe técnica para auxiliar a CPL na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos (Obras e Tecnologia da Informação – TI, medicamentos, por exemplo), <u>levando a</u> exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços, <u>com consequente</u> seleção de empresas sem capacidade técnica, operacional, econômica e financeira; recursos e impugnações; atraso na conclusão da licitação.
R20	Ausência de acompanhamento dos prazos das etapas da licitação (tempo médio gasto em: requisição, emissão de pareceres técnicos e jurídicos, elaboração de orçamento, redação do edital, habilitação, julgamento, homologação, etc.), <u>levando à</u> falta de informações gerenciais da atividade de licitação, <u>com consequente</u> comprometimento dos objetivos estratégicos da organização e impossibilidade de avaliação do desempenho do setor de licitações.
R21	Contrato iniciado sem reunião para deixar claro os elementos básicos da contratação, <u>levando à</u> diferenças de entendimentos e expectativas entre as partes, <u>com consequente</u> atraso durante a execução do contrato devido à necessidade de esclarecer os pontos com entendimento divergente.
R22	Ausência de padrão para publicação dos extratos de contrato na imprensa oficial (Check-list, planilha, etc), <u>levando à</u> publicações intempestivas ou incompletas dos contratos, <u>com consequente</u> falta de transparência dos instrumentos celebrados e comprometimento da eficácia dos contratos
R23	Contratos celebrados sem listas de verificação dos requisitos para as garantias contratuais , <u>levando à</u> aceitação de garantias contratuais inidôneas, <u>com consequente</u> prejuízo ao erário decorrente de inexecução contratual
R24	Contratação conduzida sem nomeação dos atores que devem atuar na fiscalização do contrato, <u>levando a</u> questionamento da legitimidade dos atos praticados na execução do contrato, <u>com consequente</u> impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato e os agentes públicos que atuaram sem designação
R25	Contratação conduzida por fiscais de contrato designados sem competências necessárias e tempo suficiente para desempenhar as atividades, <u>levando à</u> fiscalização inadequada dos aspectos sob sua responsabilidade, <u>com consequente</u> não detecção de descumprimento do contrato pela contratada; responsabilização solidária da Administração pelos encargos previdenciários e subsidiária pelos encargos trabalhistas; Impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato.

Item	Descrição
R26	Ausência de lista de verificação para avaliar a conformidade das alterações contratuais (Termo Aditivo) com exigências legais; inexistência de planilha/sistemas com controle dos prazos de vigência dos contratos, <u>levando a</u> alterações contratuais fora do prazo, sem justificativas, <u>com consequente</u> execução do objeto sem cobertura contratual; contrato verbal.
R27	Aquisição de bens e serviços por meio de SRP sem controle (manual ou eletrônico) do saldo das Atas de Registro de Preços (ARP) , <u>levando à</u> gestão irregular da ARP, <u>com consequente</u> aquisição de bens e serviços não contemplados em ata, superior ao limite pelo contratante e pelos caronas, etc.
R28	Inexistência de critérios definidos na fase de planejamento da contratação para realização dos aceites provisórios e definitivos , <u>levando à</u> inexecução total ou parcial do objeto e incompatibilidade entre o que foi realizado e as especificações ajustadas no contrato, <u>com consequente</u> superfaturamento quantitativo ou qualitativo; pagamento por serviços não prestados.
R29	Falta de normatização sobre condução de processo de penalização ; ausência de capacitação dos servidores sobre responsabilização de entes privados, <u>levando a</u> descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório, <u>com consequente</u> fragilidade na instrução processual de penalização de empresas; ineficácia do sistema sancionador; fortalecimento da cultura da impunidade.
R30	Pagamentos realizados sem consulta à regularidade fiscal do contratado , <u>levando a</u> pagamento a fornecedor em débito com a fazenda, <u>com consequente</u> impossibilidade de a administração rescindir o contrato por descumprimento de cláusula contratual (manutenção das condições de regularidade) e dificuldade de a fazenda se ressarcir de valores devidos
R31	Aquisição realizada sem a correta distribuição de papéis e responsabilidade entre os atores (Organograma e Regimento Interno), <u>levando à</u> execução de atividades e funções incompatíveis pela mesma pessoa, <u>com consequente</u> erros, fraudes, desperdícios em decorrência da atividade desempenhada por uma área ou pessoa sem a checagem por outra.
R32	Pessoal com qualificação inadequada , <u>levando à</u> contratações desvantajosas para a Administração (e.g., objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados), <u>com consequente</u> desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.

A partir desse conhecimento preliminar dos principais riscos, **os auditores poderão decidir quais controles serão avaliados**, qual o escopo dos trabalhos, e planejará **os procedimentos que serão aplicados** na realização dos **testes de desenho e de efetividade operacional**, que consiste basicamente em **verificar se os controles estão adequadamente concebidos** na proporção requerida pelos **riscos**, sendo aplicados e se **funcionam** de maneira **contínua e coerente**.

Como se trata de um primeiro trabalho de avaliação de controles internos na atividade de Contratações Públicas, o TCE-MT e a CGU **optaram em testar todos os controles instituídos** pelos municípios para gerenciar os 32 riscos. A partir desse resultado, será possível elaborar o **Índice de Maturidade dos Controles Internos** de cada ente fiscalizado.

O **planejamento dos testes de controles** envolve a elaboração da Matriz de Riscos e Controles (MRC), Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), Procedimentos de Auditoria, Check-List, Extrato de Entrevista e Roteiro de Verificação, também conhecido como **instrumentos de avaliação**.

É exatamente isso que iremos fazer no **próximo capítulo**, apresentando os instrumentos desenvolvidos para avaliação de controles internos na atividade de Contratações Públicas.

5. Instrumentos de Avaliação

Nos capítulos anteriores foram identificados os **objetivos-chave** do processo bem como os **relevantes riscos** a eles relacionados. Com base nesse levantamento, passaremos, agora, a analisar os respectivos **controles internos** que a gestão precisa adotar para gerenciar esses riscos.

Nesse contexto, o Auditor Governamental deve, por meio de pesquisas, legislação, doutrina e jurisprudência sobre o assunto e ainda, seu *know how*, estabelecer **as melhores práticas de controles** que mitiguem tais riscos, de forma a poder comparar o descrito pelos gestores com as melhores práticas, com objetivo de verificar se o que é praticado pelo gestor é o que deveria ser praticado sob o ponto de vista de controle. Com base nessa informação, o auditor poderá elaborar a **Matriz de Risco e Controles (MRC)**.

A partir do conhecimento dos objetivos, riscos e controles presentes na MRC, a equipe de auditoria decidirá quais controles serão avaliados, a extensão dos exames, com a finalidade de estabelecer os procedimentos que serão aplicados na realização dos **testes de desenho e de efetividade operacional**, que consiste em verificar se os controles estão adequadamente concebidos na proporção requerida pelos riscos, sendo aplicados e se funcionam de maneira contínua e coerente, alinhados com as respostas a riscos definidas pela administração.

Assim, para avaliar os controles internos da atividade de Contratações Públicas, o Auditor Governamental deve desenvolver os seguintes **instrumentos** que conduzirão na aplicação dos testes, **nessa ordem**:

- Matriz de Riscos e Controle (MRC);
- Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI);
- Procedimentos de Auditoria;
- Check-list de análise documental; e
- Extrato de Entrevista (CPL, Pregoeiro e Equipe de Apoio).

Ademais, para garantir que os trabalhos de avaliação sejam executados pelos Controladores Municipais de forma objetiva, eficiente e padronizados, no âmbito do **Programa Aprimora: Aprimoramento dos Sistemas de Controles Internos dos Fiscalizados**, capitaneado pelo TCE-MT e CGU, foram desenvolvidos os seguintes instrumentos de avaliação.

Matriz de Riscos e Controles – Contratações Públicas

1 – Atividade Relevante: Identificação da necessidade de bens e serviços.

Objetivo: Garantir que as demandas sejam justificadas e fundamentadas a partir de um documento padrão de oficialização da demanda, com identificação de quem declarou essa necessidade.

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#01 – Ausência de documento padrão de oficialização da demanda que origina a contratação, <u>levando</u> à contratação que não atende a uma necessidade da organização, <u>com consequente</u> desperdício de recursos públicos.</p>	<p>CT#01.01 – Documento padrão explicitando a necessidade a ser atendida e a justificativa de escolha da solução, em termos de demanda de contratação ou aquisição.</p>

2 – Atividade Relevante: Setor específico com atribuições definidas

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

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#02 – Licitações realizadas sem existência de setor específico, com atribuições definidas, <u>levando</u> à contratações desvantajosas para a Administração (e.g., objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados), <u>com consequente</u> desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.</p>	<p>CT#02.01 – Setor de licitações e contratos com <u>servidores em quantidade e qualificação adequadas</u> à execução das atividades.</p>
	<p>CT#02.02 – Setor de licitações e contratos com adequada estrutura de recursos <u>materiais, financeiros e tecnológicos</u> necessários ao desempenho de suas atribuições</p>
	<p>CT#02.03 – Selecionar colaboradores ocupantes de funções-chave por meio de processo formal, transparente e com base na competência.</p>
	<p>CT#02.04 – Para municípios com mais de <u>100.000 habitantes</u>, instituir comitê de direção estratégica, políticas e acompanhamento da gestão institucional, com atribuição de priorização e acompanhamento das aquisições que instrumentalizam a implementação das ações organizacionais que geram maior valor para a sociedade.</p>

3 – Atividade Relevante: Elaboração do Plano Anual de Aquisição

Objetivo: Estabelecer diretrizes estratégicas para nortear a gestão de aquisições no exercício bem como informar os fornecedores interessados para que estes se organizem no sentido de melhor atender às necessidade da administração.

Risco	Controle Interno Sugerido
R#03 – Inexistência de plano anual de aquisições , <u>levando à</u> contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização, <u>com consequente</u> ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade	CT#03.01 – Plano anual de aquisição da organização

4 – Atividade: Elaboração de um manual de normas e procedimentos para a atividade de licitação.

Objetivo: Garantir que sejam normatizadas e padronizadas as atividades relacionadas à área de licitação.

Risco	Controle Interno Sugerido
R#04 – Contratação conduzida sem estabelecimento de manual de normas e procedimentos , <u>levando a</u> erros e omissões por parte dos diversos atores envolvidos na execução do processo de contratação, <u>com consequente</u> obtenção de contrato com baixa qualidade	<p>CT#04.01 – manual de normas definindo os procedimentos a serem adotados na execução das principais atividades relacionadas à licitação na Unidade, com especial destaque para:</p> <p>(a) os procedimentos que devem ser executados;</p> <p>(b) os itens que devem ser verificados;</p> <p>(c) a indicação dos dispositivos legais que tratam especificamente sobre a atividade;</p> <p>(d) a previsão de identificação dos responsáveis pela execução, revisão e supervisão dos procedimentos.</p> <p>CT#04.02 – Listas de verificação para auxiliar as atividades desenvolvidas pelo pregoeiro ou comissão de licitação durante na fase de seleção de fornecedor.</p> <p>CT#04.03 – Normatizar a obrigatoriedade da utilização dessas listas, as quais devem ser acostadas aos autos dos processos licitatórios.</p>

5 – Atividade Relevante: Registros Cadastrais

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

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

6 – Atividade Relevante: Padronização de especificações técnicas dos bens e serviços mais comuns.

Objetivo: Garantir que as aquisições observem o princípio da padronização.

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#06 – Contratações sem padronização das especificações técnicas dos bens e serviços mais utilizados nos processos de aquisição, <u>levando</u> à multiplicidade de esforços para elaborar especificações técnicas de contratações semelhantes, <u>com consequente</u> dificuldade na obtenção de preço de referência ante a singularidade das especificações; qualidade ruim dada uma especificação mal elaborada.</p>	<p>CT#06.01 – Padronização de especificações Técnicas dos bens e serviços mais utilizados (Medicamentos, gêneros alimentícios, combustíveis, pneus, limpeza, Vigilância, etc., com apoio das diversas áreas da Entidade, para uso da equipe de planejamento da contratação nas licitações</p>

7 – Atividade Relevante: Padronização do planejamento em contratação direta

Objetivo: Assegurar que sejam elaborados nas contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação) os mesmos artefatos (modelos) utilizados na planejamento de contratação das licitações.

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#07 – Dispensa ou inexigibilidade sem elaboração dos mesmos artefatos necessários para as contratações realizadas, por meio de licitação (Termo de Referência ou Projeto Básico), <u>levando</u> à contratação direta que não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, <u>com consequente</u> não recebimento do objeto que satisfaça às necessidades que originaram a contratação.</p>	<p>CT#07.01 – Plano de trabalho/Termo de Referência elaborado para contratações realizadas por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação</p>

8 – Atividade Relevante: Elaboração do Termo de Referência

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

Risco	Controle Interno Sugerido
R#08 – Contratações realizada, por licitação, sem padronização do Termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) , <u>levando à</u> multiplicidade de esforços para realizar planejamento de licitação de objetos correlatos, <u>com consequente</u> desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.	CT#08.01 – Modelos de Termos de Referência de aquisição com elementos mínimos necessários ao cumprimento das normas aplicáveis ao processo de Planejamento da Contratação, podendo utilizar os modelos da AGU como referência.

9 – Atividade Relevante: Estimativa de quantidade de bens e serviços

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

Risco	Controle Interno Sugerido
R#09 – Falta de método para quantificação de bens e serviços a serem adquiridos, <u>levando à estimativas de quantidades inadequadas</u> , <u>com consequente</u> desperdício de recursos financeiros por sobra ou falta de bens e serviços.	CT#09.01 – Normativo estabelecendo método consistente para elaboração de estimativas de quantidade de bens e serviços , a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações da Unidade, inclusive nos casos de contratações diretas.

10 – Atividade Relevante: Disponibilidade Orçamentária

Objetivo da Atividade: Produzir informações que possibilitem tomada de decisões em relação às dotações orçamentárias disponíveis no exercício

Risco	Controle Interno Sugerido
R#10 – Ausência de informações sobre a situação das contratações (e.g., planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível (e.g., por meio de uma <u>planilha</u>), <u>levando à indisponibilidade orçamentária</u> , <u>com consequente</u> impossibilidade de contratação; pagamento sem cobertura orçamentária; reconhecimento de dívidas; etc.	CT#10.01 – Controle manual ou eletrônico das informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira, incluindo informações atualizadas sobre a situação de cada contratação da organização (planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível.

11 – Atividade Relevante: Normatização de critérios para pesquisa de preços

Objetivo: Garantir que as pesquisas de preços reflitam os preços praticados no mercado

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#11 – Coleta insuficiente de preços; falta de método para tratar os preços obtidos; falta de capacitação dos servidores, <u>levando à estimativas de preços inadequadas, com consequente</u> aceitação de preços acima da faixa praticada no mercado (sobrepço) ou superfaturamento; demora na realização da pesquisa de preços e, por consequência, da licitação; itens fracassados por preço inferior ao mercado.</p>	<p>CT#11.01 – Normativo estabelecendo procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações da Unidade, inclusive nos casos de contratações diretas e adesões a atas de registro de preço.</p> <p>CT#11.02 – Capacitar os servidores envolvidos no processo de elaboração de pesquisas de preços na entidade.</p>

12 – Atividade Relevante: Elaboração do edital e minuta do contrato

Objetivo: Garantir que a elaboração do edital atenda à legislação, observando o princípio constitucional da isonomia.

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#12 – Licitações realizadas com editais não padronizados, <u>levando à</u> multiplicidade de esforços para realizar licitações de objetos correlatos (e.g., aquisição de medicamentos, gêneros alimentícios, pneus, combustível, etc), <u>com consequente</u> esforço desnecessário para elaborar editais e repetição de erros (e.g., ante o “reaproveitamento de editais”)</p>	<p>CT#12.01 – Modelos de editais de licitação, check-list, atas de registro de preços e contratos de aquisição com elementos mínimos necessários ao cumprimento das normas aplicáveis ao processo de seleção e contratação das empresas, podendo utilizar os modelos da AGU como referência.</p>

13 – Atividade Relevante: Elaboração de Parecer Jurídico

Objetivo: Garantir que a aprovação da minuta do edital e anexos sejam feitos em conformidade com a legislação que trata de licitações e contratos.

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#13 – Falta de sistematização (Check-list) sobre o que deve ser verificado na análise da assessoria jurídica, <u>levando à</u> emissão de parecer jurídico com fundamentação desarrazoada, absurda ou claramente insuficiente, <u>com consequente</u> ineficiência e repetição de erros; recursos e impugnações; prática de ato irregular.</p>	<p>CT#13.01 – Lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres de que trata o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.</p> <p>CT#13.02 – Parecer jurídico que evidencie que as minutas de edital e anexos foram encaminhadas e apreciadas previamente pela assessoria jurídica, em cumprimento ao art. 38, da Lei nº 8.666/93.</p>

14 – Atividade Relevante: Publicidade do edital

Objetivo: Garantir que o edital de licitação seja devidamente divulgado, em observância aos princípios constitucionais da isonomia e da publicidade.

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#14 – Ausência de padrão para a publicação dos avisos de licitação (Check-list), <u>levando</u> à publicações intempestivas ou com informações incompletas, <u>com consequente</u> recursos e impugnações; restrição à competitividade e falta de isonomia.</p>	<p>CT#14.01 – Lista de verificação (Check-list) com a relação de meios de publicação, de acordo com a modalidade e tipo de licitação</p>
	<p>CT#14.02 – Comprovantes de publicação de edital de licitação nos meios previstos no art. 21, da Lei nº 8.666/93, anexados no processo licitatório.</p>
	<p>CT#14.03 – Publicação de todos os documentos que integram os processos de aquisição (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet, a menos dos considerados sigilosos nos termos da lei, em atenção aos arts. 3º, I a V, 5º, 7º, VI e 8º, §1º, IV e §2º, da Lei nº 12.527/2011.</p>
	<p>CT#14.04 – Divulgação na internet do plano anual de aquisições e agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições.</p>

15 – Atividade Relevante: Elaboração de políticas de aquisições

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

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#15 – Contratações realizadas sem elaboração de políticas de aquisição (compras, estoque, sustentabilidade e compras conjuntas), <u>levando</u> a contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização e das finalidades da licitação, <u>com consequente</u> ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade</p>	<p>CT#15.01 – Política de compras, estoque, sustentabilidade e compras conjuntas na Entidade.</p>

16 – Atividade Relevante: Designação de CPL, pregoeiro e equipe de apoio

Objetivo: Garantir que o processo licitatório seja conduzido por CPL, pregoeiro e equipe de apoio nos termos definidos na lei de licitação.

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#16 – Licitações realizadas sem normas e procedimentos sobre composição e funcionamento da CPL e pregoeiro/equipe de apoio, <u>levando à</u> composição irregular e atuação negligente, conivente ou deficiente, <u>com consequente</u> processamento do certame, em desacordo com as finalidades da licitação; direcionamento, conluio, fraudes, etc.</p>	<p>CT#16.01 – Normativo estabelecendo critérios e procedimentos para designação e formas de atuação da CPL, pregoeiro e equipe de apoio, observando os limites legais e rodízio entre os seus membros.</p>

17 – Atividade Relevante: Análise dos documentos e comportamentos das licitantes

Objetivo: Garantir que o processo licitatório seja realizado em obediência ao princípio constitucional da isonomia, sem ocorrência de fraudes e conluio.

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#17 – Contratações sem rotinas de verificação de elementos que comprometem o caráter competitivo, <u>levando à</u> adoção de práticas anticompetitivas entre as empresas licitantes, <u>com consequente</u> conluio e fraude à licitação, sobrepreço e superfaturamento</p>	<p>CT#17.01 – Listas de verificação (Check-List) de elementos que comprometem o caráter competitivo (vínculos, documentos falsos, incoerências e inconsistências), anexando, no processo licitatório, os procedimentos aplicados</p>
	<p>CT#17.02 – Apresentação pelas licitantes de declaração formal informando que a proposta foi elaborada de forma independente (<u>declaração de independência de propostas</u>)</p>
	<p>CT#17.03 – Capacitar os servidores envolvidos na licitação em técnicas de detecção de fraudes em licitação</p>

18 – Atividade Relevante: Consulta a registros impeditivos de contratação

Objetivo: Garantir que o processo licitatório seja realizado em conformidade com a legislação, evitando a contratação de empresas impedidas, inidôneas e suspensas

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#18 – Certame conduzido sem verificação, durante a fase de habilitação, de registros impeditivos da contratação, pesquisando as bases de dados disponíveis de fornecedores suspensos, inidôneos e impedidos, <u>levando a</u> participação e contratação de empresas com registro de penalidades (inidôneas, suspensas, impedidas, etc.), <u>com consequente</u> prática de conduta criminosa, ao admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo</p>	<p>CT#18.01 – Verificação, durante habilitação, de registros impeditivos da contratação</p>

19 – Atividade Relevante: Habilitação e Julgamento das propostas

Objetivo: Garantir julgamento das propostas de habilitação e de preços seja realizado em conformidade com o Estatuto de licitações e Contratos

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#19 – Licitação realizada sem designação formal de equipe técnica para auxiliar a CPL/Pregoeiro na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos (Obras, Tecnologia da Informação – TI, medicamentos, por exemplo), <u>levando a</u> exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços, <u>com consequente</u> seleção de empresas sem capacidade técnica, operacional, econômica e financeira; recursos e impugnações; atraso na conclusão da licitação.</p>	<p>CT#19.01 – Designação formal de equipe técnica para auxiliar a CPL ou Pregoeiro na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos (Obras, TI, medicamentos, por exemplo)</p>

20 – Atividade Relevante: Acompanhamento gerencial das etapas do processo licitatório.

Objetivo: Produzir informações que possibilitem aos gestores a tomada de decisões; avaliar o desempenho na execução das atividades de licitação.

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#20 – Ausência de acompanhamento dos prazos das etapas da licitação (tempo médio gasto em: requisição, emissão de pareceres técnicos e jurídicos, elaboração de orçamento, redação do edital, habilitação, julgamento, homologação, etc.), <u>levando</u> à falta de informações gerenciais da atividade de licitação, <u>com consequente</u> comprometimento dos objetivos estratégicos da organização e impossibilidade de avaliação do desempenho do setor de licitações.</p>	<p>CT#20.01 – <u>Acompanhamento</u> processual por meio de sistema <u>das fases da licitação</u> (requisição, emissão de pareceres técnicos e jurídicos, elaboração de orçamento, aprovação da autoridade competente, redação do edital, aprovação jurídica, habilitação, julgamento, homologação, etc.);</p> <p>CT#20.02 – Plataforma para operar processos de aquisição, com alertas que possam indicar a ocorrência de vínculo entre licitantes; ME e EPP com faturamento superior ao limite utilizando benefício indevidamente; vínculo entre licitante e servidor; empresa punida com inidoneidade, suspensão e impedimento; itens da licitação com sobrepreço; etc.</p>

21 – Atividade: Reunião de iniciação do contrato

Objetivo: Realizar reunião de iniciação do contrato e adotar providências para a inserção da contratada na organização (e.g., credenciamento dos colaboradores).

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#21 – Contrato iniciado sem reunião para deixar claro os elementos básicos da contratação, <u>levando</u> à diferenças de entendimentos e expectativas entre as partes, <u>com consequente</u> atraso durante a execução do contrato devido à necessidade de esclarecer os pontos com entendimento divergente.</p>	<p>CT#21.01 – Ata de realização de reunião de iniciação prevista no modelo de gestão do contrato e documentação de todos os esclarecimentos realizados, a qual deve ser assinada por representantes das partes contratantes.</p>

22 – Atividade Relevante: Publicação dos extratos de contratos

Objetivo: Execução do contrato somente após a devida publicação na imprensa oficial

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#22 – Ausência de padrão para publicação dos extratos de contrato na imprensa oficial (Check-list, planilha, etc), <u>levando</u> à publicações intempestivas ou incompletas dos contratos, <u>com consequente</u> falta de transparência dos instrumentos celebrados e comprometimento da eficácia dos contratos.</p>	<p>CT#22.01 – Check-list ou controle manual/ eletrônico dos prazos legais de publicação na imprensa oficial, anexando os comprovantes de publicação no termo de contrato.</p>

23 – Atividade Relevante: Disponibilização da Garantia Contratual

Objetivo: Execução contratual somente após apresentação de garantia idônea para assegurar o ressarcimento de eventuais prejuízos decorrentes de falhas em sua execução.

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#23 – Contratos celebrados sem listas de verificação com os requisitos mínimos para apresentação das garantias contratuais, <u>levando à</u> aceitação de garantias inidôneas, <u>com consequente</u> prejuízo ao erário decorrente de inexecução contratual e impossibilidade de ressarcimento.</p>	<p>CT#23.01 – Listas de verificação para formalização dos contratos e apresentação de garantia contratual, de modo que o servidor responsável tenha um referencial claro para atuar na fase da referida formalização.</p>

24 – Atividade Relevante: Formalização dos Papéis da fiscalização contratual

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

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#24 – Contratação conduzida sem nomeação dos atores que devem atuar na fiscalização do contrato, <u>levando a</u> questionamento da legitimidade dos atos praticados na execução do contrato, <u>com consequente</u> impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato pela atuação dos agentes públicos sem designação</p>	<p>CT#24.01 – Nomeação pela autoridade competente dos representantes da organização que atuarão na fiscalização do contrato, assim como seus substitutos eventuais.</p>

25 – Atividade Relevante: Capacidade e disponibilidade para fiscalizar

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

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#25 – Contratação conduzida por fiscais de contrato, designados sem competências necessárias e tempo suficientes, para desempenhar as atividades, <u>levando à</u> fiscalização inadequada dos aspectos sob sua responsabilidade, <u>com consequente</u> não detecção de descumprimento do contrato pela contratada; responsabilização solidária da Administração pelos encargos previdenciários e subsidiária pelos encargos trabalhistas; Impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato.</p>	<p>CT#25.01 – Fiscais de contrato com capacitação adequada e tempo disponível para exercer os vários papéis na fiscalização contratual</p>
	<p>CT#25.02 – Representante da administração que for nomeado para atuar na fiscalização ou gestão contratual que não detenha competências para tal notifica formalmente autoridade que o nomeou sobre sua falta de competência.</p>

26 – Atividade Relevante: Alterações Contratuais

Objetivo: Alterações do contrato realizadas em conformidade com as cláusulas definidas no instrumento, legislação e jurisprudência dos Tribunais.

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#26 – Ausência de lista de verificação para avaliar a conformidade das alterações contratuais (Termo Aditivo) com exigências legais; inexistência de planilha/sistemas com controle dos prazos de vigência dos contratos, <u>levando à</u> alterações contratuais fora do prazo, <u>sem justificativas, com consequente</u> execução do objeto sem cobertura contratual; contrato verbal.</p>	<p>CT#26.01 – Lista de verificação (checklist) com a finalidade de verificar a conformidade das alterações contratuais (Termo Aditivo/ Apostilamento) com as formalidades legais.</p>

27 – Atividade Relevante: Controle da ata de registro de preços

Objetivo: Garantir que as aquisições de bens por meio de Sistema de Registro de Preços sejam realizadas nas quantidades, especificações e preços registrados em Ata de Registro de Preços (ARP).

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#27 – Aquisição de bens e serviços por meio de SRP sem controle (manual ou eletrônico) do saldo das Atas de Registro de Preços – ARP, <u>levando à</u> gestão irregular da ARP, <u>com consequente</u> aquisição de bens e serviços não contemplados em ata, superiores ao limite pelo contratante e pelos caronas, etc.</p>	<p>CT#27.01 – Controle (manual ou eletrônico) dos saldos/quantidades das atas de registro de preços, quantidade de adesões, requisições de fornecimento, emissão de nota de empenho, comunicação com o fornecedor, etc.</p>

28 – Atividade Relevante: Recebimento provisório e definitivo do objeto

Objetivo: Realização de pagamentos somente após a efetiva execução contratual e recebimento provisório e definitivo do objeto.

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#28 – Inexistência de critérios definidos, na fase de planejamento da contratação, para realização dos aceites provisórios e definitivos, <u>levando à</u> inexecução total ou parcial do objeto e incompatibilidade entre o que foi realizado e as especificações ajustadas no contrato, <u>com consequente</u> superfaturamento quantitativo ou qualitativo; pagamento por serviços não prestados.</p>	<p>CT#28.01 – Listas de verificação para os aceites provisório e definitivo elaborados na etapa de planejamento da contratação, de modo que o fiscal e a comissão de recebimento tenham um referencial claro para atuar na fase de fiscalização do contrato.</p>

29 – Atividade Relevante: Responsabilização de Entes Privados

Objetivo: Produzir informações que possibilitem a tomada de decisões em relação a empresas com possibilidades de penalização

Risco	Controle Interno Sugerido
R#29 – Falta de normatização sobre condução de processo de penalização ; ausência de capacitação dos servidores sobre responsabilização de entes privados, <u>levando a</u> descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa; falta de penalização <u>com consequente</u> fragilidade na instrução processual de penalização de empresas; ineficácia do sistema sancionador; fortalecimento da cultura da impunidade.	CT#29.01 – Normativo do processo administrativo para aplicação de penalidades por conduta irregular em processos licitatórios
	CT#29.02 – Capacitação dos agentes envolvidos com contratações sobre aplicação de penalidades administrativas a licitantes e fornecedores

30 – Atividade Relevante: Regularidade fiscal da contratada

Objetivo: Verificação da regularidade fiscal da contratada antes da realização de cada pagamento

Risco	Controle Interno Sugerido
R#30 – Pagamentos realizados sem consulta à regularidade fiscal do contratado , <u>levando a</u> pagamento a fornecedor em débito com a fazenda pública, <u>com consequente</u> impossibilidade de a administração rescindir o contrato por descumprimento de cláusula contratual (manutenção das condições de regularidade) e dificuldade de a fazenda se ressarcir de valores devidos.	CT#30.01 – Fiscal (administrativo) realiza consulta para verificar a manutenção da regularidade fiscal antes de cada pagamento e, em caso de irregularidade, executa os procedimentos previstos no contrato.

31 – Atividade Relevante: Segregação de Funções

Objetivo: Garantir que as atividades desempenhadas pelos servidores envolvidos nas contratações públicas sejam realizadas, observando o princípio da segregação de função.


Risco	Controle Interno Sugerido
R#31 – Aquisição realizada, sem a correta distribuição de papéis e responsabilidade entre os atores (Organograma e Regimento Interno, políticas e procedimentos), <u>levando à</u> execução de atividades e funções incompatíveis pela mesma pessoa, <u>com consequente</u> erros, fraudes, desperdícios em decorrência da atividade desempenhada por uma área ou pessoa sem a checagem por outra.	CT#31.01 – Separação entre funções e atividades consideradas incompatíveis, tais como autorização, aprovação, execução, controle e registro de operações.

32 – Atividade Relevante: Plano Anual de capacitação

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

Risco	Controle Interno Sugerido
<p>R#32 – Pessoal com qualificação inadequada, levando à contratações desvantajosas para a Administração (e.g., objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados), <u>com consequente</u> desperdício de recursos (e.g., financeiro, pessoal) públicos.</p>	<p>CT#32.01 – Plano Anual de Capacitação para a organização, em especial, para aqueles que desempenham papéis ligados à área de aquisições, de modo a subsidiar melhorias no desenvolvimento de atividades nas áreas de suprimentos/compras, licitações/contratos e recebimento e atesto de serviços, bem como identificação de fraudes, conluios e outros ilícitos relacionados às contratações da entidade.</p>
	<p>CT#32.02 – Medidas de incentivo à participação do público interno nos eventos de capacitação relacionados à gestão de aquisições na Entidade.</p>
	<p>CT#32.03 – Material de referência atualizado (livros, revistas, consultoria especializada, etc)</p>
	<p>CT#32.04 – Participação dos servidores da entidade em comunidade de prática em Compras Públicas, a exemplo da ENAP (https://comunidades.enap.gov.br) e NELCA (www.nelca.vai.la).</p>

Fonte: Elaboração própria com base no RCA do TCU

	<p>Prefeitura Municipal de Pantanal do Norte-MT Controladoria-Geral do Município</p>	<p>Contratações Públicas Rev. 01 01/08/2017</p>
---	---	--

**Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI)
Contratações Públicas**

Objetivo: Garantir que os trabalhos de avaliação dos controles internos das Contratações Públicas sejam executados de forma objetiva, eficiente e padronizados.

Escala de Eficácia do Controle	Situação do Controle
0 – Inexistente	Ausência completa do controle
1 – Fraco	Informal; sem disseminação; sem aplicação efetiva; quase sempre falha
2 – Mediano	Formalizado, conhecido, adotado na prática, funciona na maior parte das vezes; pode ser aprimorado
3 – Forte	Mitiga o risco em todos os aspectos relevantes; sem falhas detectadas; pode ser enquadrado num nível de “melhor prática”

01 – CT#01.01 – As contratações da Unidade originam a partir de documento de oficialização da demanda pelo beneficiário?

- [] 0 – Inexistente
 [] 1 – Fraco
 [] 2 – Mediano
 [] 3 – Forte

Justificativa da resposta:

[Clique aqui para digitar texto.](#)

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

[Clique aqui para digitar texto.](#)

02 – CT#02.03 – Existe setor/departamento responsável pela realização das atividades relacionadas à contratações públicas (licitação e contratos) no Órgão ou Entidade Pública?

- [] 0 – Inexistente
 [] 1 – Fraco
 [] 2 – Mediano
 [] 3 – Forte

Justificativa da resposta:

[Clique aqui para digitar texto.](#)

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

[Clique aqui para digitar texto.](#)

03 – CT#03.01 – A Entidade elabora Plano Anual de Aquisições?

- 0 – Inexistente
- 1 – Fraco
- 2 – Mediano
- 3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

04 – CT#04.01 – A execução das principais atividades envolvidas na realização de licitações, dispensa e inexigibilidade, está apoiada por políticas e procedimentos (normas, manuais e check-list)?

- 0 – Inexistente
- 1 – Fraco
- 2 – Mediano
- 3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

05 – CT#05.01 – A Entidade dispõe de registro cadastral dos fornecedores?

- 0 – Inexistente
- 1 – Fraco
- 2 – Mediano
- 3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

06 – CT#06.01 – O Órgão ou Entidade Pública padronizou as especificações dos bens e serviços mais comuns (medicamentos, gêneros alimentícios, combustível, pneus, peças, etc)

- 0 – Inexistente
- 1 – Fraco
- 2 – Mediano
- 3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

07 – CT#07.01 – Nas contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade) são elaborados os mesmos artefatos necessários para as contratações por meio de licitação (Projeto Básico ou Termo de Referência)?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

08 – CT#08.01 – A Entidade dispõe de modelos padronizados de Termos de Referência?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

09 – CT#09.01 – A Entidade normatizou os métodos para realização de estimativas de quantidades de bens e serviços prévia a realização das licitações, dispensas e inexigibilidade?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

10 – CT#10.01 – A Unidade dispõe de controle manual ou eletrônico das informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

11 – CT#11.01 – O Órgão ou Entidade Pública normatizou os critérios para realização de pesquisa de preços prévia a realização das licitações, dispensas e inexigibilidade?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

12 – CT#12.01 – São utilizados editais-padrão em suas licitações?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

13 – CT#13.01 – A Assessoria jurídica emite parecer nas minutas dos editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

14 – CT#14.01 – A Entidade dispõe de controle (check-list/controlado informatizado) dos prazos legais para publicação de avisos de editais nos meios legais?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

15 – CT#15.01 – A Entidade adota Políticas de Aquisição (Compras, compras conjuntas, estoque e sustentabilidade, por exemplo)?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

16 – CT#16.01 – A Unidade designa formalmente os atores que devem atuar na fase de externa da licitação (Comissão de Licitação, pregoeiro, equipe de apoio etc)?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

17 – CT#17.01 – O Órgão ou Entidade Pública adota rotinas para prevenção de fraudes e conluios?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

18 – CT#18.01 – São realizadas consultas durante o certame e anexadas ao processo para verificar a ocorrência de registro de penalidades que impedem as empresas de licitar e contratar?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

19 – CT#19.01 – É designada formalmente equipe técnica para auxiliar a CPL na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos (Obras, Tecnologia da Informação – TI, medicamentos, por exemplo)?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

20 – CT#20.01 – A Entidade dispõe de controle de prazos das fases do processo licitatório?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

21 – CT#20.02 – A Entidade dispõe de plataforma eletrônica (Sistema) para realizar os processos licitatórios?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

22 – CT#21.01 – A Entidade realiza reunião de iniciação do contrato com o contratado?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

23 – CT#22.01 – A Entidade dispõe de controle (check-list/controlado informatizado) dos prazos legais para publicação do extrato de contrato na imprensa oficial?

- 0 – Inexistente
- 1 – Fraco
- 2 – Mediano
- 3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

24 – CT#23.01 – A Entidade dispõe de listas de verificação para formalização da apresentação de garantia contratual?

- 0 – Inexistente
- 1 – Fraco
- 2 – Mediano
- 3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

25 – CT#24.01 – A Entidade designa formalmente os atores que devem atuar na fase de fiscalização do contrato?

- 0 – Inexistente
- 1 – Fraco
- 2 – Mediano
- 3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

26 – CT#25.01 – Os servidores designados atuam na fiscalização do contrato?

- 0 – Inexistente
- 1 – Fraco
- 2 – Mediano
- 3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

27 – CT#26.01 – A Entidade dispõe de lista de verificação (checklist) com a finalidade de verificar a conformidade das alterações contratuais (Termo Aditivo/Apostilamento) com as formalidades legais?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

28 – CT#27.01 – Existe controle (manual ou eletrônico) da ata de registro de preços?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

29 – CT#28.01 – Foram elaboradas listas de verificação para os aceites do objeto?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

30 – CT#29.01 – A Entidade dispõe de normativo para condução de processos administrativos de penalização de entes privados?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

31 – CT#30.01 – A Entidade consulta as condições de regularidade antes de cada pagamento a ser efetuado para a contratada?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

32 – CT#31.01 – A Entidade dispõe de separação entre funções e atividades consideradas incompatíveis nas Contratações Públicas?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

33 – CT#32.01 – Existe Plano Anual de Capacitação contemplando os servidores responsáveis pela atividade de gestão de Contratações Públicas?

0 – Inexistente

1 – Fraco

2 – Mediano

3 – Forte

Justificativa da resposta:

Clique aqui para digitar texto.

Evidências (quando a resposta for item 2 ou 3)

Clique aqui para digitar texto.

Declaro que as respostas contidas neste questionário refletem a realidade da organização e são idênticas àquelas preenchidas e arquivadas na Controladoria-Geral do Município.

Pantanal do Norte-MT, 01/08/2017

Servidor responsável pela análise
(nome e assinatura)

Versão de 01/08/2017



ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE PANTANAL DO NORTE
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROCEDIMENTO DE AUDITORIA
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

I – OBJETIVOS E QUESTÕES DE AUDITORIA

O objetivo desta ação de controle consiste em avaliar a atuação da Entidade na execução das Contratações Públicas (Licitações e Contratos).

Para isso, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

- a. O procedimento licitatório foi regular, sem cláusulas restritivas da competitividade ou simulação/montagem dos processos licitatórios?
- b. Há controles na Entidade que permitam fazer um adequado planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual?

II – CONCEITOS

- a. Licitação: Procedimento administrativo, de observância obrigatória pelas entidades governamentais, em que, observada a igualdade entre os participantes, deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelas interessadas e com elas estabelecer relações de conteúdos patrimonial, uma vez preenchidos os requisitos mínimos necessários ao bom cumprimento das obrigações que eles se propõem (ALEXANDRINO; 2014).
- b. Contrato: Todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas (Art. 2, da Lei nº 8.666/93).
- c. Controles Internos: Conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vista a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados. (IN TCU nº 63/2010, Art. 1º, X).

III – BASE NORMATIVA

- a. Constituição Federal de 1988: Art. 37, XXI.
- b. Lei nº 8.666/93; 10.520/02; 123/2006 e Decreto 5450/05.
- c. Jurisprudência dos Tribunais de Contas.

IV – OPERACIONALIZAÇÃO

A – LEVANTAMENTO DE DOCUMENTAÇÃO

Solicitar formalmente (por meio de **Solicitação de Documentos**) os documentos e informações relacionados a seguir:

1 – Avaliação do Sistema de Controle Interno – Contratação Pública

1.1 – Disponibilizar para exame:

- a. Relação de processos licitatórios, dispensa e inexigibilidade realizados em 2016 para contratação de bens e serviços;
- b. Relação de contratos e atas de registros de preços celebrados em 2016 para contratação de bens e serviços.

B – VERIFICAÇÃO DAS CONFORMIDADES

As técnicas mais utilizadas em avaliações de controles internos são entrevista, observação direta e exame documental. Por conseguinte, os instrumentos para aplicá-las configuram-se como: Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), Roteiros de Entrevistas, Roteiros de Verificação e Procedimentos para Exames Documentais.

Sem prejuízo de outras técnicas de avaliação de controles internos, recomenda-se a utilização do QACI, check-list de licitação de compras e serviços, check-list da fase externa (seleção do fornecedor), check-list de análise da gestão contratual, extrato de entrevista com CPL, pregoeiro, equipe de apoio e autoridade competente da atividade de licitação e Matriz de Riscos e Controle (MRC), produzidos para orientar o desenvolvimento dos trabalhos e servir de papéis de trabalho, os quais se encontram disponíveis à equipe de auditoria.

B.1 – Aplicação dos Instrumentos de Avaliação

De posse dos documentos disponibilizados pelos gestores da prefeitura, em atendimento à Solicitação de Auditoria encaminhada previamente, e após entrevista com servidores responsáveis pelo processo (utilizando o extrato de entrevista), com objetivo de conhecer as rotinas e controles internos existentes na área de contratações públicas, a equipe deverá aplicar os teste de auditoria para avaliar a qualidade desses controles instituídos, especialmente quanto a sua **existência, adequação e eficácia** operacional.

Os procedimentos constantes da segunda coluna da tabela a seguir têm por objetivo auxiliar a equipe na análise dos controles, mas não possuem caráter exaustivo; ou seja, caso a equipe deseje realizar outras verificações, deve fazê-lo, atentando para o objetivo dos trabalhos.

Ademais, cabe informar que todos os itens serão verificados e avaliados por meio de análise dos processos licitatórios e contratos realizados no exercício objeto de análise, selecionados pela equipe de auditoria com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade.

Após definição dos processos a serem avaliados (amostra), a equipe deverá aplicar o **Check-list de Licitação e Contratos** para verificação de sua regularidade. Além disso, os itens serão confirmados por exame documental, check-list e extrato de entrevista com os gestores, conforme procedimentos demonstrados a seguir:

Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas	
<p>1 – As contratações da Unidade originam a partir da formalização padrão da demanda pelo beneficiário?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0) 1.1 – Verificar se existe no processo licitatório documento de oficialização da demanda (DOD) dos bens ou serviços.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2) 2.1 – Avaliar se o documento explicita qual a necessidade da contratação em termos do negócio da organização e se é identificado quem declarou essa necessidade. 2.2 – Verificar se o DOD é revisado e aprovado por autoridade competente, para verificar se a necessidade da contratação está definida em função de uma necessidade da organização.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3) 3.1 – Analisar se as contratações realizadas pela administração estão contribuindo para regularidade e funcionamento de suas atividades de forma efetiva.</p>
<p>2 – Existe setor/ departamento responsável pela realização das atividades relacionadas às contratações públicas (licitação e contrato) no órgão ou entidade?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0) 1.1 – Verificar se existe setor/departamento específico para conduzir os processos de aquisição da entidade.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2) 2.1 – Analisar se o setor dispõe de servidores em quantidade e com qualificação adequada à execução das atividades. 2.2 – Verificar se há normativos internos (regimento, resolução, portaria) que incluem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados. 2.3 – Analisar se a organização executa processo transparente e formalizado que orienta a indicação, a seleção e a nomeação, com base em competências, para as funções chave da gestão das aquisições. 2.4 – Confirmar se há política de recompensas para a atuação dos servidores que executam as funções chave da área de aquisições (e.g., maior pontuação em avaliação de desempenho, gratificação por atividade de fiscalização de contratos, etc)? 2.5 – Verificar se são realizados procedimentos de revisão de antecedentes (e.g., antecedentes funcionais, disciplinares, criminais) dos servidores antes de assumirem funções-chave da área de aquisições. 2.6 – Para municípios com mais de 100.000 habitantes, verificar se a Alta Administração designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho), com representantes de diversos setores da organização, responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3) 3.1 – Analisar se o setor de licitações e contratos tem contribuído para eficiência dos processos de aquisição da entidade.</p>

Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas	
<p>3 – A Entidade elabora um Plano Anual de Aquisições?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Verificar se a entidade elaborou um Plano Anual de Aquisições (ou documento similar).</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se o plano anual de aquisições contempla, no mínimo, as seguintes informações: descrição do objeto; quantidade estimada da contratação; valor estimado; identificação do requisitante; período estimado para aquisição (e.g., mês); justificativa da necessidade; programa/ação suportada pela aquisição e objetivos estratégicos apoiados pela aquisição; outros (especificar).</p> <p>2.2 – Verificar se houve participação de representantes de diversos setores da organização e aprovação do plano de aquisições pela mais alta autoridade da entidade.</p> <p>2.3 – Analisar se o plano anual de aquisições é comunicado e está disponível a todos na organização (intranet, internet, videoconferências, workshops, portarias, emails, etc).</p> <p>2.4 – Verificar se existe acompanhamento periódico da execução do plano de aquisições para correção de desvios.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – A partir de relatórios e/ou documentos equivalentes, examinar se o plano tem contribuído para a regularidade e funcionamento das atividades compras e contratações.</p>
<p>4 – A execução das principais atividades envolvidas na realização de licitações, dispensa e inexigibilidade, está apoiada por políticas e procedimentos (normas, manuais e check-list)?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Examinar se a Entidade dispõe de manual de normas definindo os procedimentos a serem adotados na execução das principais atividades relacionadas à licitação e contrato.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se o manual dispõe sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) os procedimentos que devem ser executados; (b) os itens que devem ser verificados; (c) a indicação dos dispositivos legais que tratam especificamente sobre a atividade; (d) a previsão de identificação dos responsáveis pela execução, revisão e supervisão dos procedimentos. <p>2.2 – Analisar se o manual é comunicado e se está disponível a todos na organização. (intranet, internet, videoconferências, workshops, portarias, emails, etc).</p> <p>2.3 – Verificar se existe uma estratégia para assegurar compreensão uniforme na organização dos conceitos e na terminologia utilizada no manual.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – A partir de relatórios e/ou documentos equivalentes, examinar se o manuais têm contribuído para a regularidade e funcionamento das atividades compras e contratações.</p>

Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas	
<p>5 – A entidade dispõe de registro cadastral de fornecedores?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0) 1.1 – Verificar se a entidade dispõe de um registro cadastral de interessadas em participar de licitações.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2) 2.1 – Avaliar se existe um formulário de solicitação de cadastro de fornecedor, com a relação de documentos necessários para o cadastro.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3) 3.1 – Verificar se o cadastro tem sido utilizado nas licitações realizadas pela entidade e se há registro do desempenho do licitante/contratado.</p>
<p>6 – O Órgão ou Entidade Pública padronizou as especificações dos bens e serviços mais comuns (medicamentos, gêneros alimentícios, combustível, pneus, peças, etc)</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0) 1.1 – Verificar se a Entidade dispõe de uma relação padronizada de especificações técnicas dos bens e serviços utilizados com mais frequência.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2) 2.1 – Avaliar se a padronização envolveu diversos setores na organização e se sua utilização, como regra, é obrigatória nos processos licitatórios. 2.2 – Verificar se houve padronização de especificações para medicamentos, gêneros alimentícios, combustíveis, etc, em atendimento ao determinado pelo TCE-MT.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3) 3.1 – Analisar se os produtos objeto de padronização têm sido utilizados nos processos licitatórios e tem resultado em melhores aquisições.</p>
<p>7 – Nas contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade) são elaborados os mesmos artefatos necessários para as contratações por meio de licitação (Projeto Básico ou Termo de Referência)?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0) 1.1 – Verificar se existe elaboração de projeto básico/termo de referência para as contratações diretas (dispensa e inexigibilidade).</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2) 2.1 – Analisar se o projeto básico/termo de referência contém os elementos mínimos necessários ao cumprimento das normas aplicáveis ao processo de seleção e contratação das empresas por meio de contratação direta. 2.2 – Verificar se existe normativo publicado estabelecendo a obrigatoriedade de a equipe de planejamento da contratação utilizar esses documentos (projeto básico ou termo de referência) nas contratações diretas.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3) 3.1 – Avaliar se os documentos elaborados têm contribuído para aquisições que atendam à necessidade da organização.</p>

Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas	
<p>8 – A Entidade dispõe de modelos padronizados de Termos de Referência?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Examinar se a Entidade padronizou os modelos de Termos de Referência/ Projeto Básico a serem utilizados nas licitações.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se o TR/PB padronizado contém elementos mínimos necessários ao cumprimento das normas aplicáveis ao processo de seleção e contratação das empresas;</p> <p>2.2 – Avaliar se há clara definição de papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos na elaboração do PB/TR.</p> <p>2.2 – Analisar se foi promovida, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização do TR/PB padronizado, as quais devem ser efetivamente utilizadas nos processos licitatórios.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Analisar se a partir da utilização de TR/PB padronizados tem reduzido o tempo médio de realização do certame; redução de recursos e impugnações ao edital; aquisição de soluções completas, que atendam às necessidades expressas nas demandas, etc.</p>
<p>9 – A Entidade normatizou os métodos para realização de estimativas de quantidades de bens e serviços, com prévia realização das licitações, dispensas e inexigibilidade?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Examinar se a entidade normatizou os procedimentos para elaboração de estimativa de quantidade, de modo a orientar as equipes de planejamento da contratação.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se o conteúdo normativo define o método adotado pela organização (consumo histórico, consumo ajustado, etc) para estimar quantidades necessárias para aquisição.</p> <p>2.2 – Analisar se o normativo foi comunicado e está disponível a todos na organização (intranet, internet, videoconferências, workshops, portarias, emails, etc).</p> <p>2.3 – Verificar se existe uma estratégia para assegurar compreensão uniforme, na organização, dos conceitos e da terminologia utilizadas no normativo.</p> <p>2.4 – Avaliar se houve capacitação dos servidores envolvidos no processo de elaboração de estimativa de quantidade na entidade.</p> <p>2.5 – Verificar se as quantidades adquiridas são fundamentadas em memórias de cálculo que lhe deram origem e nos documentos que evidenciam as informações utilizadas no cálculo, todos apensados aos autos do processo de contratação.</p> <p>2.6 – Analisar se são levados em conta as demandas reprimidas, expectativa de alteração na demanda futura, estoque atual, estatística de consumo médio, referências técnicas, etc.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Verificar se no período de vigência houve ocorrência de irregularidades relacionadas à quantificação da estimativa em desacordo com a demanda real da entidade.</p>

Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas	
<p>10 – A Unidade dispõe de controle manual ou eletrônico das informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Verificar se a entidade dispõe de controle manual (planilha) ou eletrônico das informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Verificar se o gestor responsável pelas aquisições mantém informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira, incluindo informações atualizadas sobre a situação de cada contratação da organização (e.g., planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível (e.g., por meio de uma planilha).</p> <p>2.2 – Avaliar se o gestor responsável pelas aquisições adota providências para que grande parte das contratações se inicie no primeiro semestre do exercício corrente, e que no segundo semestre possam ser concluídas as licitações mais complicadas e implantadas diversas das soluções licitadas ao longo do ano.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Verificar se o controle tem contribuído para melhor aproveitamento dos recursos orçamentários, evitando perda de dotação orçamentária no final do exercício e prática de atos antieconômicos.</p>
<p>11 – A Entidade normatizou os critérios para realização de pesquisa de preços, com prévia realização das licitações, dispensas e inexigibilidades?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Examinar se a Entidade normatizou os procedimentos para elaboração de pesquisas de preços, de modo a orientar as equipes de planejamento da contratação.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se o conteúdo do normativo abrange as assuntos como princípios, conceitos, responsabilidades, especificação do objeto, pesquisa de preços preliminar, classificação de prioridades, fontes de referência, tratamento dos dados, formalização processual, prazo de realização, validade, etc.</p> <p>2.2 – Analisar se o normativo foi comunicado e se estão disponíveis a todos na organização (intranet, internet, videoconferências, workshops, portarias, emails, etc);</p> <p>2.3 – Verificar se existe uma estratégia para assegurar compreensão uniforme, na organização dos conceitos e terminologia utilizada nos manuais.</p> <p>2.4 – Avaliar se houve capacitação dos servidores envolvidos no processo de elaboração de pesquisas de preços na entidade.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Analisar se no período de vigência do normativo houve redução do prazo para elaboração de preços de referência;</p> <p>3.2 – Verificar se no período de vigência houve ocorrência de sobrepreço, superfaturamento, jogo de planilha, etc.</p>

Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas	
<p>12 – A Entidade utiliza edital-padrão nas licitações de gêneros alimentícios?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Examinar se a Entidade padronizou os editais de licitação, dispensa e inexigibilidade para utilização nas licitações.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se o edital padronizado contém elementos mínimos necessários ao cumprimento das normas aplicáveis ao processo de seleção e contratação das empresas;</p> <p>2.2 – Analisar se o edital padronizado é complementado com modelos de check-list, atas de registro de preços e contratos de aquisição;</p> <p>2.3 – Analisar se foi promovida, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização do edital-padrão e check-list, as quais devem ser acostadas aos autos dos processos licitatórios.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Analisar se a partir da utilização de editais-padronizados tem reduzido o tempo médio de realização do certame; redução de recursos e impugnações ao edital; etc.</p>
<p>13 – A Assessoria jurídica emite parecer nas minutas dos editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – A entidade elaborou listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica quando da emissão dos pareceres jurídicos de que trata a Lei nº 8.666/1993, art. 38, parágrafo único.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Verificar se em todos os processos licitatórios analisados (exceto carta-convite e contratações diretas de pequeno valor) constam manifestação da assessoria jurídica quanto a regularidade dos documentos analisados (parecer e não mero visto no processo).</p> <p>2.2 – Avaliar se o parecer jurídico evidencia uma efetiva análise da minuta dos editais bem como as dos contratos (incluindo contratos decorrente de carta-convite), acordos, convênios ou ajustes.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Verificar se a atuação da assessoria jurídica tem contribuído para conformidade legal do processo licitatório.</p>
<p>14 – A Entidade dispõe de controle (check-list/controle informatizado) dos prazos legais para publicação avisos de editais nos meios legais?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Analisar se a prefeitura dispõe de mecanismos de controle (Check-list, planilha, etc) para publicar os editais de licitação nos meios previstos em lei.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se os comprovantes de publicação dos avisos de editais estão anexados nos processos licitatórios.</p> <p>2.2 – Verificar se são publicados todos os documentos que integram os processos de aquisição (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet, a menos dos considerados sigilosos nos termos da lei, em atenção aos arts. 3º, I a V, 5o, 7o, VI e 8o, §1o, IV e §2, da Lei nº 12.527/2011.</p> <p>2.3 – Analisar se é publicada a agenda de compromissos públicos do principal responsável pelas aquisições na entidade.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Avaliar se o controle desenvolvido tem contribuído para a regularidade, eficiência e publicidade do processo licitatório.</p>

Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas	
<p>15 – A Entidade adota Políticas de Aquisições (compras, compras conjuntas, estoque e sustentabilidade, por exemplo)?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Verificar se a entidade elaborou Políticas de Aquisições tais como política de compras, compras conjuntas, estoque e sustentabilidade.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se houve aprovação e publicação e divulgação (intranet, internet, videoconferências, workshops, portarias, emails, etc) das políticas para a gestão de aquisições.</p> <p>2.2 – Avaliar se o conteúdo das políticas contempla, pelo menos:</p> <p>(i) política de compras: aspectos como centralização ou descentralização das compras, o tipo e número de fornecedores que poderão vir a ser contratados, preferência por modelos de execução do objeto (por exemplo, equipamentos de TI, sempre que possível, devem ser adquiridos em conjunto com serviços de suporte de 3º nível), durabilidade esperada dos bens (por exemplo, copiadoras têm vida útil, na organização, de quatro anos) e diretrizes sobre padronização;</p> <p>(ii) política de estoque: diretrizes como o que deve ser estocado, se haverá ou não centralização dos estoques, qual nível de flutuação e rotatividade dos estoques são aceitáveis;</p> <p>(iii) política de compras conjuntas: diretrizes sobre o que comprar em conjunto e com quais organizações (por exemplo, para formação de atas de registro de preços ou contratações por meio de consórcios públicos);</p> <p>(iv) política de sustentabilidade: aspectos nos seus três eixos: sustentabilidade econômica, ambiental e social. Por exemplo, no eixo ambiental, podem ser estabelecidos os tipos de produtos “verdes” que a organização irá adquirir.</p> <p>2.3 – Verificar se houve participação de representantes de diversos setores da organização na elaboração das políticas de aquisição.</p> <p>2.4 – Analisar se as políticas instituídas são comunicadas e estão disponíveis a todos na organização (intranet, internet, videoconferências, workshops, portarias, emails, etc).</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Examinar se na prática as políticas instituída têm sido aplicadas e contribuído para a efetividade nas atividades de aquisição da organização.</p>
<p>16 – A Unidade designa formalmente os atores que devem atuar na fase de externa da licitação (Comissão de Licitação, pregoeiro, etc)?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Verificar se a entidade designa formalmente (portaria ou instrumento similar) os atores que devem atuar na fase de externa da licitação.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Examinar as portarias de designação da CPL/pregoeiro e verificar se elas observam os limites impostos pela Lei nº 8.666/93.</p> <p>2.2 – Verificar se a entidade executa política de rotatividade na ocupação dos cargos da CPL.</p> <p>2.3 – Avaliar se os pregoeiros recebem treinamento específico para a condução de pregões antes de assumirem o encargo pela primeira vez e periodicamente.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Avaliar se a atuação dos atores tem contribuído para a regularidade e eficiência do processo licitatório.</p>

Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas	
<p>17 – O Órgão ou Entidade Pública adota rotinas para prevenção de fraudes e conluios?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Examinar se a Entidade dispõe de instrumentos (check-list; procedimentos operacionais; normativos, etc) para detecção de fraudes e conluio.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se o conteúdo dos instrumentos abrange as ações a serem adotadas, os itens a serem verificados, bem como os prazos e responsáveis para aplicar, revisar e supervisionar essas ações;</p> <p>2.2 – Analisar se os instrumentos estabelecidos são comunicados a todos que atuam direta ou indiretamente com aquisições (intranet, internet, videoconferências, workshops, portarias, emails, etc);</p> <p>2.3 – Verificar se houve capacitação dos servidores envolvidos na licitação em técnicas de detecção de fraudes em licitação;</p> <p>2.4 – Analisar se foi promovida, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização dos instrumentos desenvolvidos, os quais devem ser acostados aos autos dos processos licitatórios.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – A partir de relatórios e/ou documentos equivalentes, examinar se os instrumentos têm contribuído para a regularidade, isonomia e eficiência dos processos licitatórios.</p>
<p>18 – São realizadas consultas durante o certame e anexadas ao processo para verificar a ocorrência de registro de penalidades que impedem as empresas de licitar e contratar?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Verificar se a entidade consulta os cadastros impeditivos de penalidades durante a realização do certame.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1– Avaliar se são consultados, no mínimo, os seguintes cadastros impeditivos de penalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); • Cadastro Nacional de Empresas Punidas pela Anticorrupção (CNEP) – Lei nº 12.846/2013; • Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM); • Lista de Inidôneos do TCU; • Cadastro Nacional de Condenações por Improbidade Administrativa (CNIA); • Cadastro de Inidôneos do TCE-MT; e Cadastro de empresas punidas pela própria Entidade. <p>2.2 – Verificar se a consulta é realizada antes da abertura das propostas de preços e anexada no processo licitatório.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Analisar se o controle instituído tem contribuído para evitar a contratação de empresas com registro de penalidades (inidôneas, suspensas, impedidas, etc.)</p>

Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas	
<p>19 – É designada formalmente equipe técnica para auxiliar a CPL/ Pregoeiro na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos (Obras e Tecnologia da Informação – TI, por exemplo)?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Examinar se a Entidade designa formalmente (portaria ou outro meio) equipe técnica para auxiliar a CPL ou pregoeiro em licitações de objetos mais complexos.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Certificar se existe designação formal (portaria) de equipe técnica (engenheiros, analistas de TI, farmacêuticos, nutricionistas, por exemplo) para auxiliar a CPL/Pregoeiro.</p> <p>2.2 – Avaliar se a equipe técnica dispõe de estrutura, capacitação e tempo suficiente para atuar efetivamente nos certames realizados pela entidade.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Analisar se a equipe técnica tem contribuído para a regularidade e eficiência dos processos licitatórios.</p>
<p>20 – A Entidade dispõe de controle de prazos das fases do processo licitatório?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Verificar se a entidade dispõe de controle de prazos das fases da licitação.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Verificar se é realizado acompanhamento (manual ou eletrônico) das etapas e prazos de duração da realização da licitação, de modo a identificar o tempo médio gasto em cada etapa e avaliar os obstáculos que possam impactar o andamento regular do processo licitatório, estabelecendo indicadores de gestão na atividade de licitação.</p> <p>2.2 – Verificar se existe o estabelecimento indicadores que avaliam as metas do setor de aquisições.</p> <p>2.3 – Analisar se a alta administração da entidade acompanha o desempenho da gestão das aquisições.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Avaliar se o controle instituído tem contribuído para garantir eficiência nos processos licitatórios realizados na organização.</p>
<p>21 – A Entidade dispõe de plataforma eletrônica (Sistema) para realizar os processos licitatórios?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Verificar se a entidade dispõe de plataforma eletrônica (Sistema) para realizar os processos licitatórios.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Verificar se a plataforma utilizada emite alertas que possam indicar a ocorrência de vínculo entre licitantes; ME e EPP com faturamento superior ao limite utilizando benefício indevidamente; vínculo entre licitante e servidor; empresa punida com inidoneidade, suspensão e impedimento; itens da licitação com sobrepreço; etc.</p> <p>2.2 – Avaliar se o sistema de informação utilizado dá suporte aos processos de trabalho de:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. elaboração do plano de aquisições ou similar; ii. planejamento da contratação; iii. seleção do fornecedor; iv. gestão dos contratos; v. acompanhamento dos indicadores que avaliam as metas do setor de aquisições. <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Avaliar se o sistema utilizado tem contribuído para a regularidade e eficiência do processo licitatório.</p>

Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas	
<p>22 – A Entidade realiza reunião de iniciação do contrato com o contratado?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0) 1.1 – Verificar se a Entidade executada uma reunião de iniciação para inserção da contratada na organização (e.g. credenciamento dos colaboradores).</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2) 2.1 – Avaliar se o gestor do contrato realiza a reunião de iniciação com o contratado e documenta todos os esclarecimentos realizados em uma ata que deve ser assinada por representantes das partes contratantes. 2.2 – Verificar se a reunião inicial convocada contou com a presença do representante legal da contratada, que deverá apresentar o preposto da mesma; e tratou de esclarecimentos relativos a questões operacionais, administrativas e de gerenciamento do contrato (funcionamento, penalidades e forma de pagamento). 2.3 – Verificar se foi elaborado plano de inserção da contratada, contemplando, no mínimo: (i) o repasse à contratada de conhecimentos necessários à execução dos serviços ou ao fornecimento de bens; e (ii) a disponibilização de infraestrutura à contratada, quando couber.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3) 3.1 – Avaliar se a realização de reunião de iniciação do contrato tem contribuído para a regularidade e segurança na execução dos contratos.</p>
<p>23 – A Entidade dispõe de controle (check-list/controlado informatizado) dos prazos legais para publicação do extrato de contrato na imprensa oficial?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0) 1.1 – Verificar se foi elaborado checklist ou controle informatizado dos prazos legais de publicação na imprensa oficial dos extratos de contratos (exceto para os instrumentos que podem substituir o termo de contrato).</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2) 2.1 – Avaliar se os comprovantes de publicação dos extratos de contrato estão anexados nos processos. 2.2 – Avaliar se a entidade divulga em seu sítio da internet informações concernentes a todos os contratos celebrados, em atendimento a Lei de Acesso à Informação.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3) 3.1 – Avaliar se o controle desenvolvido tem contribuído para a regularidade, eficiência e publicidade dos contratos.</p>
<p>24 – A Entidade dispõe de listas de verificação para formalização da apresentação de garantia contratual?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0) 1.1 – Verificar se a entidade dispõe de listas de verificação para formalização da apresentação de garantia contratual.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2) 2.1 – Verificar se a garantia contratual foi exigida antes da assinatura do termo de contrato (exceto para seguro-garantia e fiança bancária) e nas modalidades previstas em lei (caução em dinheiro; caução em títulos; seguro-garantia e fiança bancária). 2.2 – Verificar se nos acréscimos, supressões e aditamentos da avença, houve atualização da garantia.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3) 3.1 – Avaliar se o controle desenvolvido tem contribuído para a regularidade, eficiência e segurança dos contratos.</p>

Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas	
<p>25 – A Entidade designa formalmente os atores que devem atuar na fase de fiscalização do contrato?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Examinar se a Entidade designa formalmente (portaria ou outro meio) fiscais para atuarem na fiscalização da ata/contrato de gêneros alimentícios.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se juntamente com os titulares, são nomeados substitutos eventuais, para as atividades de gestão, fiscalização e acompanhamento dos contratos.</p> <p>2.2 – Verificar se houve designação irregular de parentes (consanguíneos ou por afinidade) ou cônjuges dos proprietários ou sócios das entidades contratadas para atuarem como fiscais de contrato.</p> <p>2.3 – Verificar se houve designação indevida de terceirizados para o exercício de fiscalização de contrato ou membros da CPL e pregoeiro que atuaram na licitação que deu origem ao contrato celebrado.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Avaliar se a atuação dos atores tem contribuído para a regularidade e eficiência dos contratos.</p>
<p>26 – Os servidores designados atuam na fiscalização do contrato?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Verificar se os fiscais de contrato atuam efetivamente na fiscalização dos contratos.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se a equipe técnica dispõe de estrutura, capacitação e tempo para atuar efetivamente na fiscalização da ata/contrato.</p> <p>2.2 – Verificar se a entidade disponibilizou ao fiscal de contrato cópias de todos os documentos necessários à fiscalização tais como: termo de referência ou projeto básico; edital de licitação; proposta do licitante; termo do contrato; legislação geral e local sobre as atribuições do fiscal; modelos de relatórios e documentos a serem produzidos no processo de fiscalização; check lists, etc.</p> <p>2.3 – Analisar se o fiscal de contrato anota em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas, falhas ou defeitos observados. Referido registro pode ser livro de capa dura, caderno, folhas impressas em computador, ou qualquer outro meio de anotação que possam ter folhas numeradas, rubricadas, datadas e assinadas pelo representante da Administração e preposto do contratado</p> <p>2.4 – No caso de serviços, verificar se o fiscal de contrato produz o termo circunstanciado de recebimento provisório.</p> <p>2.5 – Avaliar se no caso de serviços, pessoa ou comissão designada, que não o fiscal, produz o termo circunstanciado de recebimento definitivo.</p> <p>2.6 – Analisar se os fiscais de contrato recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização antes de assumirem o encargo pela primeira vez e periodicamente.</p> <p>2.7 – Verificar se há possibilidade de rastrear todos os pagamentos realizados, identificando para cada um deles os produtos ou serviços solicitados e entregues, bem como os responsáveis pela solicitação, recebimento e ateste.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Analisar se a fiscalização da ata/contrato tem contribuído para a regularidade e eficiência dos contratos (Julgamento Profissional).</p>

Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas	
<p>27 – A Entidade dispõe de lista de verificação (checklist) com a finalidade de verificar a conformidade das alterações contratuais (Termo Aditivo/Apostilamento) com as formalidades legais?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Verificar se a entidade dispõe de lista de verificação (checklist) com a finalidade de verificar a conformidade das alterações contratuais (Termo Aditivo/Apostilamento) com as formalidades legais.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se o conteúdo do checklist abrange os assuntos relacionados ao limite de acréscimos e supressões, reequilíbrios, repactuações e reajustes, por exemplo.</p> <p>2.2 – Analisar se o checklist foi comunicado e está disponível a todos que o utilizam.</p> <p>2.3 – Verificar se existe uma estratégia para assegurar compreensão uniforme na organização dos conceitos e da terminologia utilizados no checklist.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Avaliar se o controle desenvolvido tem contribuído para a regularidade e eficiência das alterações contratuais.</p>
<p>28 – Existe controle (manual ou eletrônico) da ata de registro de preços?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Verificar se existe controle (manual ou eletrônico) da ata de registro de preços.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se quando a instituição é gestora de Ata de Registro de Preços, o gestor da ata somente permite adesão após verificar que a soma de todos os pedidos de uso da ata por participantes e não participantes não venha a extrapolar o quantitativo original da ata.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Analisar se o controle assegura uma adequada e eficiente gestão das atas de registro de preços.</p>
<p>29 – Foram elaboradas listas de verificação para os aceites do objeto?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Verificar se foram elaboradas listas de verificação para os aceites provisório e definitivo do objeto.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Verificar se houve participação de representantes de diversos setores da organização, especialmente da equipe de planejamento da contratação, na elaboração das listas de verificação.</p> <p>2.2 – Avaliar se houve aprovação pela autoridade competente.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Analisar se os bens e serviços recebidos estão de acordo com a solução contratada e tem contribuído para o alcance dos objetivos da organização.</p>

Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas	
<p>30 – A Entidade dispõe de normativo para condução de processos administrativos de penalização de entes privados?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Examinar se a Entidade normatizou os procedimentos para condução de processos de penalização de fornecedores.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se o conteúdo do normativo abrange as ações a serem adotadas, os prazos e responsáveis para aplicar, revisar e supervisionar essas ações.</p> <p>2.2 – Analisar se o normativo foi comunicado e está disponíveis a todos na organização (intranet, internet, videoconferências, workshops, portarias, emails, etc).</p> <p>2.3 – Verificar se existe uma estratégia para assegurar compreensão uniforme, na organização, dos conceitos e da terminologia utilizadas no normativo.</p> <p>2.4 – Avaliar se houve capacitação dos servidores envolvidos no processo de penalização de fornecedores na entidade.</p> <p>2.5 – Verificar se existe controle (planilha, por exemplo) de aplicação de sanções, contendo informações como:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Processos administrativos abertos para aplicação de sanções tipificadas na Lei nº 10.520/2002, art. 7º; ii. Processos administrativos abertos para aplicação de outras sanções que não as tipificadas na Lei nº 10.520/2005, art. 7º; iii. Advertências aplicadas; iv. Multas aplicadas; v. Suspensões aplicadas; vi. Inidoneidade aplicadas. <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Analisar se o normativo tem contribuído para a correta formalização dos processos de penalização de fornecedores.</p>
<p>31 – A Entidade consulta as condições de regularidade antes de cada pagamento a ser efetuado para a contratada?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Verificar se a entidade consulta as condições de regularidade antes de cada pagamento a ser efetuado para a contratada.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se os documentos resultado da consulta são anexados no processo de pagamento do fornecedor.</p> <p>2.2 – Verificar se no caso de irregularidade, a entidade notifica o fornecedor e estabelece prazo para regularização, podendo, caso não seja regularizado, rescindir o contrato (não cabe retenção de pagamento se o bem tiver sido entregue ou serviço prestado).</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Analisar se a consulta à regularidade tem contribuído para conformidade dos atos relacionados ao pagamento do fornecedor.</p>

Avaliação de Controles Internos – Contratações Públicas	
<p>32 – A Entidade dispõe de separação entre funções e atividades consideradas incompatíveis nas Contratações Públicas?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Verificar se existe adequada segregação de funções nas atividades relacionadas a aquisições na entidade.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Examinar as políticas e procedimentos estabelecidos asseguram a separação entre funções e atividades consideradas incompatíveis, tais como: autorização, execução, controle e registro. (ex.: segregação de função entre pregoeiro e fiscal de contrato; segregação de função entre as atividades de compra, recebimento, guarda e controle de materiais, etc.).</p> <p>2.2 – Essa análise pode ser complementada por verificações processuais relativas à distinção entre os servidores que: solicitam a aquisição/ contratação e aqueles que conduzem o processo; e atestam a execução do objeto e aqueles que efetuam o pagamento, por exemplo.</p> <p>2.3 – Avaliar se os servidores responsáveis pela realização da despesa (empenho, liquidação e pagamento) não participaram como membros de comissão instituída para licitar, inclusive pregoeiro e equipe de apoio, do recebimento e atesto de bens e serviços ou de inventários físicos.</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – A partir dos relatórios de acompanhamento, ou documentos equivalentes encaminhados, examinar se existe adequada separação das funções nas atividades relacionadas à aquisições na entidade.</p>
<p>33 – Existe Plano Anual de Capacitação que contemple os servidores responsáveis pela atividade de gestão de Contratações Públicas?</p>	<p>1. Existência (Subsídio para responder o item 0)</p> <p>1.1 – Verificar se existe um plano anual de capacitação na entidade, contemplando os servidores da área de aquisições.</p> <p>2. Adequação (Subsídio para responder os itens 1 e 2)</p> <p>2.1 – Avaliar se esses treinamentos contemplaram colaboradores de várias áreas da organização tais como novos servidores, pessoal da área operacional e administrativa, dirigentes e alta administração e gerentes;</p> <p>2.2 – Analisar se a entidade prevê que a participação nos treinamentos pode ser utilizada como critério em avaliações de desempenho; se são eventos de participação obrigatória; e se as capacitações ocorrem em horários e locais que facilitem a participação do público visado.</p> <p>2.3 – Avaliar se os servidores da área de aquisições participam de comunidades de práticas em compras públicas, a exemplo da ENAP <https://comunidades.enap.gov.br> e NELCA <www.nelca.vai.la>.</p> <p>2.4 – Verificar se a organização acompanha e divulga a legislação, a jurisprudência e as orientações normativas relativas à aquisições, orientando acerca de como elas devem ser aplicadas internamente.</p> <p>2.5 – Avaliar se a entidade provê os servidores da área de aquisições com material de referência atualizado (livros, revistas, consultoria especializada, etc)</p> <p>3. Efetividade (Subsídio para responder o item 3)</p> <p>3.1 – Examinar se a entidade utiliza ferramentas para avaliar a efetividade dos treinamentos realizados (retenção e compreensão das informações) tais como a aplicação de testes depois (ou antes e depois) das capacitações; pesquisas de satisfação após os treinamentos; ou a avaliação de possíveis melhoras na aplicação das políticas e procedimentos, após a realização dos treinamentos.</p>

Com base nas informações levantadas conforme os itens supracitados, e considerando as conclusões obtidas após aplicação dos testes de auditoria, a equipe deve avaliar se as atividades de controle (controle sugerido) adotadas pela prefeitura são suficientes para garantir a regularidade das contratações públicas.

Ressalta-se que para cada item examinado, a equipe deverá utilizar como referência os critérios presentes no **QACI**, desenvolvidos para pontuação dos testes de controle, os quais deverão ser preenchidos **somente** no final dos trabalhos de avaliação.

V – RELATORIA (DESENVOLVIMENTO DOS ACHADOS)

O Relatório é a materialização do trabalho de auditoria, a forma pela qual os resultados obtidos são levados ao conhecimento das autoridades competentes, bem como de toda a sociedade. As Normas de Auditoria previstas na IN SFC 01/2001 (Seção IV, Item 2) estabelecem os requisitos de qualidade na redação do relatório: objetividade, convicção, clareza, integridade, oportunidade, coerência, apresentação e conclusivo. É imprescindível que o auditor conheça e entenda o detalhamento desses requisitos para que possa produzir um relatório em conformidade com eles.

Além desses requisitos legais, para que o Relatório de Auditoria produza a máxima efetividade, é conveniente que contenha as seguintes informações:

- a. indicar as normas que regulam a atividade auditada;
- b. identificar se há dados que conduzam à razoável constatação de que as não conformidades identificadas possam se fazer presentes em período ou em objeto diverso do auditado;
- c. incluir no próprio corpo do relatório imagens acerca dos eventos (fotos de vistorias, de visitas técnicas, imagens digitalizadas de documentos, trechos de depoimentos, etc);
- d. quantificar os valores objeto de irregularidades.

Data da Emissão: 01/08/2017

	Prefeitura Municipal de Pantanal do Norte-MT Controladoria-Geral do Município	Contratações Públicas Rev. 01 01/08/2017
Check-List – Licitação de Compras (Fase Interna) Contratações Públicas		
Objetivo: Garantir que os trabalhos de auditoria nas licitações de compras das Entidades sejam executados de forma objetiva, eficiente e padronizados.		

Unidade Auditada	Central de Compras
Gestor da Unidade	Capinam América

Resposta desejada = Não em todos os quesitos

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
1. Análise do Projeto Básico/Termo de Referência				
1.1. O objeto licitado está definido de forma imprecisa e insuficiente ?	Súmula TCU nº 177, AC TCU nº 212/2013-P e nº 1..041/2010-P.			
1.2. Há especificações que direcionam a contratação para determinado fornecedor/marca?	LGL, Art. 15, § 7, inciso I e Acórdão nº 740/2004 e nº 2.622/2015-TCU-P.			
1.3. O autor do Termo de Referência/Projeto Básico participa, ainda que indiretamente, da licitação?	Ac nº 1.893/2010-P, nº 486/2011-1C, nº 2.395/2011-1C, nº 3.031/2009-P, nº 597/2008-P.			
1.4. Há indicação de marca no Projeto Básico/Termo de Referência sem justificativa?	TCU. Ac nº 723/2005-P, nº 740/2004-P, nº 1.705/2003-P e Súmula nº 270/2012.			
1.5. As quantidades licitadas são incompatíveis com a demanda?	Ac TCU nº 699/2008, Ac. nº 2.387/2007-P. nº 646/2007-P; nº 740/2004-P			
1.6. Os preços de referência estão fora da margem aceitável de mercado?	Ac. TCU nº 819/2009, nº 3.016/2012, nº 2.637/2015-P; Resolução de Consulta nº 20/2016 do TCE-MT			
1.7. Há fracionamento com fuga da modalidade adequada ou para dispensar?	TCU. Ac. nº 55/2000-P, nº 203/2002-P, nº 167/2002-P e nº 420/2003-P; Súmula TCE-MT nº 11/2015			
1.8. Nos editais das licitações cujo objeto seja divisível, houve falta de parcelamento do objeto em itens, lotes ou etapas, assim como deixou de adjudicar por item e adjudicou o objeto pelo menor preço global?	Súmula 247 do TCU, Art. 23, §1, da LGL, Acórdão nº 280/2010 TCU-P, Acórdãos nº 520/2009, nº 1.390/2009, nº 693/2010, nº 2219/2010, todos do Plenário.			

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
2. Análise do Edital				
2.1 Preâmbulo				
2.1.1. O edital proíbe apresentação de documentos pela via postal, fax, telegrama ou e-mail?	Acórdão nº 2.266/2011-TCU Plenário			
2.1.2. A previsão orçamentária é inadequada?	Art. 167, §1, da CF, art. 7º, §2, III da LGL, TCU Ac nº 1.505/2009-P e art. 16, da LRF.			
2.1.3. Havendo recurso federal, deixou-se de adotar o pregão eletrônico sem justificativa ?	TCU. Ac nº 1.700/2007-P Decreto nº 5.504/2005			
2.1.4. Falta parecer jurídico no processo e/ou o parecer é genérico, sem a demonstração da efetiva análise do edital e dos anexos?	LGL, art. 38, § único. TCU. Acórdão nº 1.944/2014-Plenário; Ac. nº 434/2016-P; Ac. TCE-MT nº 3.387/2015-TP; STF: MS nº 24.584/2012-1ª Câmara			
2.1.5. Faltam condições específicas relativas à compra de medicamento : Entrega Parcelada, Prazo de Validade e Lotes, Embalagem e Acondicionamento, Rotulagens e Bulas, Prazo de entrega (licitação de medicamentos)?	OPAS. Assistência Farmacêutica para gerentes municipais (2003).			
2.1.6. Faltam condições específicas relativas à compra de alimentos : Adjudicação por item; exigência de amostras e aquisição de no mínimo 30% da agricultura familiar?	Resolução CD/FNDE nº 26/2013			
2.2. Condições de Participação				
2.2.1. O edital veda a participação de consórcios sem a devida motivação?	Art. 33, da LGL, Acórdão n.º 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1.316/2010-1ª.			
2.2.2. Há proibição de participação de empresa em litígio judicial com a Entidade?	Acórdão n.º 2.434/2011-Plenário.			
2.2.3. Exige-se inscrição prévia no Sistema de Cadastramento como único meio de habilitação?	Ac TCU nº 989/2006-1ªC e Súmula nº 274/2012 do TCU.			
2.2.4. Para obter o edital , exige-se valor incompatível com o custo de reprodução gráfica? O acesso ao edital é garantido de forma inadequada?	Art. 32, §5, da LGL, Ac nº 2.297/2005-P, nº 2.036/2008-P, nº 2.099/2009-P, nº 1.117/2012-1C.			

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
2.2.5. O ato convocatório estabelece cláusulas desnecessárias ou inadequadas que restrinjam o caráter competitivo do certame?	Ac nº 1.028/2011-P, nº 2.796/2011-2C.			
2.2.6. Houve proibição de participação de empresas com sócios em comum ou empresas de mesmo grupo econômico? (Exceto convite e dispensa de licitação).	Art. 9, III, da LGL, Acórdão nº 526/2013 e Acórdão nº 297/2009, ambos do Plenário			
2.2.7. Servidor público em cargo de influência sobre a licitação (Parecerista, cpl/pregoeiro, autoridade competente, orçamentista, etc) participa, mesmo que indiretamente , do certame?	Ac nº 1.019/2013-P e nº 3.368/2013-P; Resolução de Consulta TCE-MT nº 05/2016			
2.3. Habilitação Jurídica				
2.3.1. Exige-se alvará de funcionamento que comprove localização específica do licitante ?	Acórdãos nº 2.194/2007-TCU e nº 855/2009-TCU, ambos do Plenário.			
2.3.2. Foi exigida indevidamente certidão simplificada expedida pela junta comercial do estado da sede da licitante?	Ac. TCU nº 1.778/2015-P; Ac. nº 7.856/2012-2ª Câmara.			
2.4. Regularidade Fiscal e Trabalhista				
2.4.1. Exige-se “quitação” em vez de “regularidade” fiscal?	Súmula TCU nº 283/2013; Acórdão nº 1.265/2010-Plenário e Acórdão nº 2.081/2007-Plenário.			
2.4.2. Exige-se indevidamente certidão negativa de “débito salarial ou infrações trabalhista” ?	Acórdão TCU nº 697/2006; Acórdão TCU nº 3.088/2010, ambos do Plenário			
2.4.3. Foi exigida indevidamente Certidão de Regularidade Sindical e Guias de Recolhimento de sindicato?	Acórdão TCU nº 951/2007 -P			
2.5. Qualificação Técnica				
2.5.1. Exige-se certificado de qualidade que não é obrigatório por lei? (Exemplos: ISO, ABIC, etc).	LGL Art 30, II, c/c §1, e Ac TCU nº 608/2008-P			
2.5.2. Exige-se número mínimo, máximo ou fixo de atestados?	LGL Art. 30, II, Acórdãos nº 244/2003, nº 584/2004-, nº 170/2007, nº 1.636/2007-, nº 1.780/2009, todos do Plenário.			
2.5.3. Exige-se declaração de idoneidade financeira ?	TCU Ac nº 2.056/2008-P, nº 2.179/2011-P.			

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
2.5.4. Exige-se, na fase de habilitação ou de classificação, amostras a todos os licitantes, quando o correto deveria ser apenas na fase de classificação, do licitante provisoriamente em primeiro lugar?	Acórdão TCU nº 2.749/2009 e nº 1.113/2008, ambos do Plenário.			
2.5.5. Exige-se carta de solidariedade ou credenciamento do fabricante do produto?	Ac TCU nº 2.294/2007–1ªC e Ac TCU nº 1.350/2010-1ªC e nº 718/2014-P			
2.5.6. Foi exigida indevidamente que os atestados estejam acompanhados de cópias de notas fiscais ou contratos?	Ac TCU nº 1.224/2015 e nº 944/2013-P			
2.5.7. Falta exigir licença sanitária da licitante (licitação de medicamentos)?	Art. 5, da Portaria MS nº 2.814/1998			
2.5.8. Falta exigir Autorização de Funcionamento expedida pela ANVISA (licitação de medicamentos)?	Art. 5, da Portaria MS nº 2.814/1998			
2.5.9. Exige-se Certificado de Boas Práticas de Fabricação e Controle emitido pela ANVISA (licitação de medicamentos)?	TCU. Ac nº 392/2011-P, nº 126/2010, nº 127/2010, nº 128/2010, nº 129/2010 e nº 392/2011 – todos do Plenário.			
2.5.10. Exige-se Certificado de Boas Práticas de Armazenamento emitido pela ANVISA (licitação de medicamentos)?	TCU. Ac nº 392/2011-P.			
2.6. Qualificação Econômico-Financeira				
2.6.1. Exige-se cumulativamente garantia de participação E (capital social ou patrimônio líquido mínimo)?	TCU. Ac nº 1.229/2008, nº 2.712/2008, nº 2.815/2009 e nº 3.043/2009, todos do Plenário.			
2.6.2. Exige-se capital social integralizado ?	Acórdãos nº 1.871/2005; nº 170/2007 e nº 113/2009, todos do Plenário.			
2.6.3. A garantia de proposta (1%) e/ou capital social mínimo/Patrimônio Líquido (10%) superaram os percentuais máximos fixados na lei?	LGL Art. 31, § 3º			
2.6.4. Foi exigida fotocópia integral do livro diário das empresas?	Ac TCU nº 2.962/2015-P			
2.6.5. Exige-se certidão negativa de Corregedoria de Justiça ?	Ac TCU nº 768/2007-P			

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
2.6.6. Foi vedada a 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.	Parecer AGU nº 04/2015/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU, 12/05/2015 e Acórdão TCU nº 8272/2011-2ª Câmara)			
2.6.7. Os índices contábeis são incomuns e estão acima de valores usuais (por exemplo, acima de 1,5)? Caso contrário, falta justificativa razoável?	Súmula TCU nº 289/2016; Ac TCU nº 4.606/2010-2C, nº 434/2010-2ªC e LGL Art. 31, § 5º			
2.6.8. Exige-se certidão negativa de protesto ?	Ac nº 5.391/2008-2C, nº 1.391/2009-P e nº 534/2011-P.			
3. Análise da Publicidade do Certame				
3.1. A publicidade do certame é insuficiente, inadequada ou há redução do prazo útil mínimo da modalidade?	LGL Art. 21, TCU Decisão nº 233/1996-1aC e TCE-SP. Processo nº 6.736/026.			
3.2. Deixou-se de publicar os editais e resultados bem como todos os contratos celebrados no sítio oficial da entidade?	Lei nº 12.527/2011; Ac. TCU nº 2.622/2015-P			
3.3. Nas concorrências e tomadas de preço, a Entidade deixou de publicar o aviso do edital em jornal diário de grande circulação ?	Acórdãos nº 1.946/2009-2ª Câmara e nº 1.117/2012-1ª Câmara			

Pantanal do Norte-MT, 01/08/2017

Servidor responsável pela análise
(nome e assinatura)

Versão de 01/08/2017

	Prefeitura Municipal de Pantanal do Norte-MT Controladoria-Geral do Município	Contratações Públicas Rev. 01 01/08/2017
Check-List – Licitação de Serviços (Fase Interna) Contratações Públicas		
Objetivo: Garantir que os trabalhos de auditoria nas licitações de serviços das Entidades sejam executados de forma objetiva, eficiente e padronizados.		

Unidade Auditada	Central de Compras
Gestor da Unidade	Capinam América

Resposta desejada = Não em todos os quesitos

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
1. Análise do Projeto Básico				
1.1. O objeto licitado está definido de forma imprecisa e insuficiente ?	Acórdãos nº 1.041/2010-TCU-Plenário, nº 168/2009-TCU-Plenário e Súmula TCU nº 177.			
1.2. O Termo de Referência foi elaborado em conformidade com a legislação, estabelecendo, principalmente, a definição clara do objeto; justificativa da necessidade da contratação; a natureza do serviço, se continuado ou não; dimensionamento da demanda; custo estimado do contratação; estimativa de quantidade de serviços ; entre outros?	Art. 2º do Decreto nº 2.2271/1997; art. 11, da IN SLTI/MPOG nº 02/2008 e Acórdão nº 132/2008-2ª Câmara e nº 2.622/2015-TCU-P			
1.3. Está sendo licitada mão de obra indireta para execução de atividades inerentes às categorias funcionais do plano de cargos e salários da Unidade?	Art. 1º do Decreto nº 2.271/1997; art. 6º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 e Acórdão TCU nº 253/2005-P.			
1.4. Houve contratação indevida por postos de trabalho quando o correto seria por Unidade de Medida?	IN nº 02/08 da SLTI/MPOG; Decreto 2.271/1997, em seu art. 3º, § 1º, e Acórdão TCU nº 786/2006-Plenário.			
1.5. Houve fracionamento de despesa com fuga da modalidade licitatória adequada ou para dispensar a licitação?	Acórdãos Plenários nº 128/1999, nº 55/2000, nº 203/2002, nº 167/2002 e nº 420/2003 e Súmula TCE-MT nº 11/2015			

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
1.6. Nos editais das licitações para a contratação de serviços, cujo objeto seja divisível, houve falta de parcelamento do objeto em itens, lotes ou etapas, assim como deixou de adjudicar por item e adjudicou o objeto pelo menor preço global?	Súmula nº 247 do TCU, Art. 23, §1, da LGL, Acórdão nº 280/2010 TCU-P, Acórdãos nº 520/2009, nº 1390/2009, nº 693/2010, nº 2219/2010, todos do Plenário.			
1.7. A planilha de custo e formação de preços (remuneração, encargos sociais, insumos, impostos, etc) está de acordo com o estabelecido na legislação e convenção coletiva de trabalho?	IN nº 02/08 da SLTI/MPOG; Acórdão nº 1.753/2008, nº 1597/2010, nº 3231/2011 e nº 109/2012, todos do Plenário.			
1.8. Os preços de referência de serviços estão incompatíveis com os valores praticados no mercado? Para serviços de vigilância e segurança e limpeza e conservação, observar os valores da Portaria do MPOG.	Arts. 6º, inciso IX, alínea “f”, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 e Acórdão nº 265/2010-Plenário e Resolução de Consulta nº 20/2016 do TCE-MT			
2. Análise do Edital				
2.1. Preâmbulo				
2.1.1. O edital proíbe apresentação de documentos (recursos e impugnações) pela via postal, fac-símile (fax) ou telegrama (ou mesmo por e-mail)?	Acórdão nº 2.266/2011-TCU-Plenário			
2.1.2. A previsão orçamentária para a execução da obra é inadequada?	Art. 167, § 1, da CF, III, § 2, art. 7º, da LGL, Acórdão nº 1.505/2009-Plenário e art. 16, da LRF.			
2.1.3. Falta parecer jurídico no processo e/ou o parecer é genérico, sem a demonstração da efetiva análise do edital e dos anexos?	LGL, art. 38, § único. TCU. Acórdão nº 1.944/2014-Plenário; Ac. nº 434/2016-P; Ac. TCE-MT nº 3.387/2015-TP; STF: MS nº 24.584/2012-1ª Câmara			
2.2. Condições de Participação				
2.2.1. No edital de licitação houve vedação a participação de consórcios sem a devida motivação?	Art. 33, da LGL, Acórdão nº 1.636/2007-Plenário, Acórdão nº 1.316/2010-1ª.			
2.2.2. Houve proibição de participação de empresas com sócios em comum ou empresas de mesmo grupo econômico? (Exceto convite e dispensa de licitação).	Art. 9, III, da LGL, Acórdão nº 526/2013 e Acórdão nº 297/2009, ambos do Plenário			

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
2.2.3. Houve proibição de participação de empresa em litígio judicial com a Entidade?	Acórdão n.º 2.434/2011-Plenário.			
2.2.4. Foi exigida inscrição prévia no Sistema de Cadastramento (SICAF) como único meio de habilitação em licitações regidas pela Lei nº 8.666/93, exceto para o pregão eletrônico?	Ac TCU nº 989/2006-1ªC e Súmula nº 274/2012 do TCU.			
2.2.5. Para obter o edital, foi exigido valor incompatível com o custo de reprodução gráfica ? O acesso ao edital foi garantido de forma inadequada?	Art. 32, § 5 da LGL, Acórdãos nº 2.297/2005, nº 2.036/2008, nº 2.099/2009, todos do Plenário e Acórdão nº 1.117/2012-1ª Câmara.			
2.2.6. O Servidor público em cargo de influência sobre a licitação (Parcerista, cpl/pregoeiro, autoridade competente, orçamentista, etc) participa, mesmo que indiretamente, do certame?	Ac nº 1.019/2013-P e nº 3.368/2013-P; Resolução de Consulta TCE-MT nº 05/2016			
2.2.7. O ato convocatório estabelece cláusulas desnecessárias ou inadequadas, que restrinjam o caráter competitivo do certame?	Acórdãos nº 1.028/2011-TCU-Plenário, nº 2.796/2011-TCU-2ª Câmara.			
2.3. Habilitação Jurídica				
2.3.1. Exige-se alvará de funcionamento que comprove localização específica do licitante ?	Acórdãos nº 2.194/2007-TCU e nº 855/2009-TCU, ambos do Plenário.			
2.3.2. Foi exigida indevidamente certidão simplificada expedida pela junta comercial do estado da sede da licitante?	Ac. TCU nº 1.778/2015-P; Ac. nº 7856/2012-2ª Câmara.			
2.4. Regularidade Fiscal e Trabalhista				
2.4.1. Exigiu-se de forma inadequada certidão de “quitação” em vez de “regularidade” fiscal?	Acórdão nº 1.265/2010-Plenário e Súmula TCU nº 283/2013.			
2.4.2. Exige-se indevidamente certidão negativa de “débito salarial ou infrações trabalhista” ?	Acórdão TCU nº 697/2006; Acórdão TCU nº 3.088/2010, ambos do Plenário			
2.4.3. Foi exigida indevidamente Certidão de Regularidade Sindical e Guias de Recolhimento de sindicato?	Acórdão TCU nº 951/2007-P			

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
2.5. Qualificação Técnica				
2.5.1. A qualificação técnica exige profissional do quadro permanente , restringindo a forma de comprovar esse vínculo (somente carteira de trabalho, por exemplo), sem permitir que se comprove por meio de contrato de trabalho regido pela legislação civil comum?	LGL Art. 30, § 6º, Acórdãos nº 2.656/2007, nº 800/2008, nº 2.882/2008, nº 103/2009, nº 1.710/2009, nº 1.557/2009, todos do Plenário.			
2.5.2. Há exigências de quantidade de serviços a executar para comprovar capacidade técnico-profissional ?	LGL Art. 30, §1, I, Acórdãos nº 2.081/2007, nº 608/2008, nº 1.312/2008, nº 2.585/2010, todos do Plenário.			
2.5.3. Exige-se algum certificado de qualidade que não é obrigatório por lei? (Exemplos: ISO, PBQP-H, ABIC, etc).	LGL Art 30, II c/c §1 e Ac TCU nº 608/2008-P			
2.5.4. Para comprovar qualificação técnica, exige-se número mínimo, máximo ou fixo de atestados?	LGL Art. 30, II, Acórdãos nº 244/2003, nº 584/2004, todos do Plenário.			
2.5.5. O edital exigiu comprovação de capacidade técnico-operacional de quantitativo mínimo de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar?	Acórdãos nº 1.284/2003, nº 2.088/2004, nº 2.656/2007 e nº 2.215/2008 todos do Plenário.			
2.5.6. Houve exigência de que a visita técnica fosse realizada somente pelos responsáveis técnicos da licitante?	Ac TCU nº 234/2015, nº 373/2015, nº 1.599/2010-P			
2.5.7. Houve exigência indevida de carta de solidariedade, credenciamento do fabricante, ou comprovante de revenda do equipamento/ produto?	Ac TCU nº 2.294/2007-1ªC e Ac TCU nº 1.350/2010-1C.			
2.5.8. Foi exigida qualificação técnica em relação a parcelas pouco relevantes do objeto licitado?	LGL Art. 30, §1, I e Ac nº 1328/2010-P			
2.5.9. O edital exigiu indevidamente o registro das empresas no Conselho Regional de Administração (CRA) ?	Acórdão nº 1.449/2003 e Acórdão nº 2.283/2011, todos do Plenário.			

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
2.5.10. Nas licitações de passagens aéreas consta exigência de comprovação de filiação à Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV) e à International Air Transport Association (IATA)?	Acórdão TCU nº 1.677/2006-Plenário			
2.5.11. Exige-se de forma inadequada declaração de idoneidade financeira ?	Acórdãos nº 2.056/2008 e nº 2.179/2011, ambos do plenário.			
2.6. Qualificação Econômico-Financeira				
2.6.1. A qualificação econômico-financeira exige cumulativamente garantias e capital social ou patrimônio líquido mínimo?	LGL Art. 31, § 2º, Acórdãos nº 108/2006, nº 2.338/2006, nº 2.553/2007, nº 2.815/2009 e nº 3.043/2009, todos do Plenário.			
2.6.2. Foi exigido capital social mínimo ou patrimônio líquido integralizado ?	Acórdãos nº 1.871/2005; nº 170/2007 e nº 113/2009, todos do Plenário.			
2.6.3. A garantia de proposta (1%) e/ou capital social mínimo (10%) superaram os percentuais máximos fixados na lei?	LGL Art. 31, §3º			
2.6.4. Foi exigida fotocópia integral do livro diário das empresas?	Ac TCU nº 2.962/2015 - P			
2.6.5. O Edital faz exigência indevida de certidão negativa de Correedoria de Justiça ?	LGL Art. 31, II e Ac TCU nº 768/2007-P			
2.6.6. Foi vedada a 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.	Parecer AGU nº 04/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, 12/05/2015 e Acórdão TCU nº 8.272/2011-2ª Câmara)			
2.6.7. Os índices contábeis são incomuns (por exemplo, exigência de índice de grau de endividamento) e estão acima de valores usuais (por exemplo, acima de 1,5)? Caso contrário, a Unidade deixou de apresentar justificativa razoável?	Súmula TCU nº 289/2016; Ac TCU nº 4.606/2010-2ª C, nº 434/2010-2ªC e LGL Art. 31, § 5º			

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
2.6.8. O edital exigiu indevidamente a apresentação de certidão negativa de protesto ?	Acórdãos nº 5.391/2008-2ª Câmara e nº 1.391/2009-Plenário.			
2.7. Condições de pagamento				
2.7.1. O edital prevê retenção de pagamento em razão de ausência de regularidade da contratada?	Parecer nº 2.016/2009 da PGFN e Acórdão nº 964/2012-Plenário.			
2.7.2. Consta cláusula no edital de licitação prevendo a realização de pagamento antecipado sem observância dos pressupostos fixados pelo TCU?	Acórdão nº 1.341/2010 TCU-P e ON nº 37/2011 da AGU			
2.8. Garantia – Minuta do Contrato				
2.8.1. Foi exigido apresentação de garantia de contrato após a efetiva celebração do contrato, sendo o correto até o momento da assinatura?	Acórdão nº 401/2008-P, Decisão nº 518/2000-P e Acórdão nº 1.883/2011-1ª Câmara.			
2.9. Publicidade da Licitação				
2.9.1. O aviso da licitação foi publicado de forma inadequada, com publicidade insuficiente e reduzindo o prazo útil mínimo da modalidade?	LGL Art. 21, TCU Decisão nº 233/1996-1ªC e TCE-SP. Processo nº 6.736/026.			
2.9.2. Deixou-se de publicar os editais e resultados bem como todos os contratos celebrados no sítio oficial da entidade?	Lei nº 12.527/2011; Ac. TCU nº 2.622/2015-P			
2.9.3. Nas concorrências e tomadas de preço, a Entidade deixou de publicar o aviso do edital em jornal diário de grande circulação ?	Acórdãos nº 1.946/2009-2ª Câmara e nº 1.117/2012-1ª Câmara			

Pantanal do Norte-MT, 01/08/2017

Servidor responsável pela análise
(nome e assinatura)

Versão de 01/08/2017

	Prefeitura Municipal de Pantanal do Norte-MT Controladoria-Geral do Município	Contratações Públicas Rev. 01 01/08/2017
Check-List – Seleção do Fornecedor (Fase Externa) Contratações Públicas		
Objetivo: Garantir que os trabalhos de auditoria na fase externa (seleção do fornecedor) das licitações de compras e serviços sejam executados de forma objetiva, eficiente e padronizados.		

Resposta desejada = Não em todos os quesitos

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
1. Julgamento da Licitação – Todas as modalidades e objetos				
1. Há erros semelhantes nos documentos ou cartas de proposta apresentadas por empresas diferentes tais como erros ortográficos e gramaticais ?	Diretrizes para Combater Conluíus (OCDE), Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.			
2. As propostas de empresas diferentes apresentam caligrafia ou tipo de letras semelhantes, ou utilizam formulários ou papel timbrado similares ou mesmo padrão de apresentação ?	Diretrizes para Combater Conluíus (OCDE), Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.			
3. Os documentos das propostas de um concorrente fazem referência expressa às propostas de outros concorrentes ou utilizam o cabeçalho ou número de fax de outro concorrente ?	Diretrizes para Combater Conluíus (OCDE), Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.			
4. As propostas de empresas diferentes contêm erros de cálculo semelhantes ?	Diretrizes para Combater Conluíus (OCDE).			
5. Os envelopes de empresas diferentes têm carimbos postais ou marcas de registo postal semelhantes?	Diretrizes para Combater Conluíus (OCDE).			
6. Há coincidência exata dos prazos de validade das propostas de preço e/ou de validade dos produtos/serviços, sem que qualquer exigência a esse respeito houvesse sido formulada no instrumento convocatório?	Diretrizes para Combater Conluíus (OCDE), Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.			

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
<p>7. As empresas participantes não existem juridicamente junto ao órgão fiscal? Avaliar a existência jurídica das empresas participantes do certame, pesquisando seus dados nas bases do Sistema de CNPJ da SRF (<www.receita.fazenda.gov.br> serviços para a empresa > cadastros > comprovante de inscrição e de situação cadastral no CNPJ > acesso direto ou com senha específica) e (<www.sintegra.gov.br> escolher estado).</p>	<p>Diretrizes para Combater Conluíus (OCDE), Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.</p>			
<p>8. Foi constatada a inexistência de vínculos empregatícios da empresa? Checar registro de empregados na empresa por meio de consulta (acesso restrito) ou circularização aos órgãos responsáveis pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP). Dispondo do número do Programa de Integração Social (PIS) é possível consultar online os dados da última RAIS para o empregado, no site (<www.rais.gov.br> Declaração Já Entregue > Consultar Trabalhador)</p> <p>A inexistência de vínculos empregatícios pode ser indicativo de fraude na emissão de atestados de capacidade técnica, especialmente em contratação de serviços terceirizados e ainda, de inidoneidade das informações presentes nos demonstrativos contábeis.</p>	<p>Diretrizes para Combater Conluíus (OCDE), Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.</p>			
<p>9. Houve identificação de relacionamentos entre os licitantes? Verificar possíveis relacionamentos entre os licitantes tais como: endereços, telefones, e-mails, quadro societário (disponível na consulta ao CNPJ na Receita Federal), responsáveis técnicos, representantes e procuradores em comum; vínculos em redes sociais como o Facebook; mesmo responsável técnico registrado no CREA (<http://www.crea-mt.org.br/profissionais/consultar_profissional.php>); data de constituição da empresa próxima da data do certame e área de atuação incompatível (conforme consulta do item 7)</p>	<p>Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.</p>			

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
<p>10. A empresa de engenharia (Obras) encontra-se inativa no CREA? Analisar se a empresa de engenharia encontra-se ativa no CREA (<http://www.crea-mt.org.br/empresas/consultar_empresa.php>), pois sua inatividade pode indicar a não autenticidade dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa.</p>	<p>Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.</p>			
<p>11. Os selos presentes nos documentos de habilitação e proposta de preços são adulterados? Consulta ao site do Tribunal de Justiça/Cartório competente para verificação da autenticidade dos selos presentes nos documentos de habilitação e proposta de preços da empresa vencedora, especialmente quando o tempo de emissão do documento é requisito habilitatório (<http://www.tjmt.jus.br/selos>).</p>	<p>Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.</p>			
<p>12. Há participação, ainda que indiretamente, de servidores do próprio órgão/entidade contratante? Verificar no Sistema de CNPJ da Receita Federal e RAIS se o servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação faz parte do quadro societário da empresa contratada.</p>	<p>Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.</p>			
<p>13. Houve contratação de MEE ou EPP com faturamento do ano anterior superior ao limite e que tenha usado benefícios ilegalmente? Analisar participação de ME ou EPP com faturamento do ano anterior superior ao limite e que tenha usado benefícios ilegalmente. Portal da Transparência evidencia receitas de órgãos federais: (<www.portal-datransparencia.gov.br> Despesas > Gastos Diretos > Por Favorecido > Pessoas físicas, empresas e outros). Pesquisa no Google pode revelar contratos da empresa com órgãos de outras esferas de governo. Exemplo de pesquisa: <“nome ou CNPJ da empresa” “ano” site: gov.br></p>	<p>Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.</p>			

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
<p>14. Há participação de grande empresa reservada a ME/EPP? Verificar participação de Grande ou Média Empresa em licitação reservada a ME/EPP. Essa participação pode ser direta ou indireta, nos casos em que a ME/EPP licitante atua apenas de fachada, sendo a grande ou a média empresa a verdadeira fornecedora. Procedimentos que podem ajudar: checagem do endereço e telefone da ME/EPP e conferência de quem realiza a entrega do produto ou executa o serviço.</p>	<p>Acórdãos nº 1.028/2010-TCU-Plenário, nº 2.259/2011-TCU-Plenário.</p>			
<p>15. A empresa participante da licitação é inidônea para contratar com a Administração Pública? Consultar os cadastros impeditivos de contratação, a exemplo do Cadastro Específico de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) (<http://www.portaltransparencia.gov.br/ceis/Consulta.seam>), Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa do CNJ (<http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php>) e Cadastro de Inidôneos do TCU (<https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=2046:5:0::NO>); Cadastro de Empresas Inidôneas da CGE/MT (<http://www.auditoria.mt.gov.br/age_inidoneas.php>); Cadastro de Empresas Inidôneas do TCE-MT (<http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/conteudo/index/sid/542>); e Controle de Empresas Penalizadas da entidade.</p>	<p>Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.</p>			
<p>16. Há irregularidade nas certidões de habilitação emitidas pelas licitantes? Verificar a data de emissão das certidões de regularidade (INSS, FGTS, Certidões Estaduais e Municipais) apresentadas no processo, para constatar se são válidas e se sua emissão é muito próxima ou há semelhança nos documentos que possam sugerir que tenham sido realizadas por uma mesma pessoa ou conjunto de pessoas.</p>	<p>Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.</p>			

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
<p>17. As garantias de proposta/contratuais são inidôneas? Checar idoneidade das garantias. No caso de seguro-garantia, conferir na Susep (<www.susep.gov.br> serviços ao cidadão > consulta de apólice de seguro garantia>). No caso de Títulos da Dívida Pública, consultar STN sobre fraudes potenciais, sobretudo com Títulos da Dívida Agrária (TDA) e Títulos Públicos Antigos (<www.stn.fazenda.gov.br>). No caso de depósito bancário, conferir a efetiva existência do dinheiro na instituição bancária.</p>	Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.			
<p>18. Existem divergências entre assinaturas apostas nos documentos presentes no processo?</p>	Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.			
<p>19. Os sócios que constam do Contrato Social possuem condições financeiras compatíveis com o cargo, conforme registrado na base de dados da RAIS e CNIS? Verificar compatibilidade das condições financeiras dos sócios, avaliando dados da RAIS e CNIS (dados restritos), pesquisas na Internet, Facebook, cadastros de benefícios sociais como o Bolsa Família, verificar condições de moradia no Google Maps.</p>	Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.			
<p>20. Nos processos realizados na modalidade convite, houve instrução com menos de três propostas válidas?</p>	Súmula nº 248 do TCU			
<p>21. Nos processos realizados na modalidade convite, foram convidadas licitantes cujo ramo de atividade econômica seja incompatível com o objeto de licitação? Vide item 7.</p>	Acórdãos nº 1.313/2011-TCU-Plenário, nº 349/2010-TCU-Plenário.			
<p>22. A Administração descumpriu regras estabelecidas no ato convocatório ao qual encontrava-se estritamente vinculada?</p>	Acórdãos nº 966/2011-TCU-1ª Câmara, nº 1.308/2010-TCU-Plenário, nº 2.588/2010-TCU-Plenário.			
<p>23. Houve mudança expressiva do capital social da licitante? Sobretudo em dinheiro e em data próxima ao certame, o que pode indicar fraude contábil para atender aos critérios de qualificação econômico-financeira do edital.</p>	Diretrizes para Combater Conluíus (OCDE), Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.			

Procedimentos	Base Legal	S	N	N/A
24. As demonstrações contábeis e lançamentos no livro diário são compatíveis com o porte, ramo, atividade e atestados da empresa?	Diretrizes para Combater Conluíus (OCDE), Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.			
25. Houve mudança no objeto social da empresa, que possa indicar incoerências com os atestados apresentados?	Diretrizes para Combater Conluíus (OCDE), Acórdão TCU nº 888/2011-Plenário e RE nº 68.006-MG do STF.			

Pantanal do Norte-MT, 01/08/2017

**Servidor responsável pela análise
(nome e assinatura)**

Versão de 01/08/2017

	Prefeitura Municipal de Pantanal do Norte-MT Controladoria-Geral do Município	Contratações Públicas Rev. 01 01/08/2017
Check-List – Análise de Dispensa/Inexigibilidade (Art. 17, Art. 24, Inc. III e seguintes e Art. 25 da Lei 8.666/93)		
Objetivo: Garantir que os trabalhos de avaliação de análise de dispensa e inexigibilidade de licitação sejam executados de forma objetiva, eficiente e padronizados.		

Unidade Auditada	Central de Compras
Gestor da Unidade	Capinam América

Resposta desejada = Não em todos os quesitos

Procedimentos	Base Legal nº 8.666/93 Jurisprudência do TCU	S	N	N/A
1. Formalização Legal da Dispensa e Inexigibilidade				
1. Abertura de processo administrativo foi devidamente autuado, protocolado e numerado?	Art. 38, <i>caput</i> , da Lei nº 8.666/93 e item 5.1 da Portaria Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 19.12.02.			
2. Há no processo a solicitação/requisição do material ou serviço, com descrição clara do objeto, elaborada pelo agente ou setor competente?	Acórdãos nº 952/2010-TCU-Plenário, nº 5.478/2009-TCU-2ª Câmara e nº 2.471/2008-TCU-Plenário.			
3. Existe apresentação de justificativa para a necessidade do objeto da contratação direta?	Art. 26, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93, acórdão nº 125/2005 e Decisão nº 745/2002-Plenário.			
4. No caso de aquisição de bens, consta documento contendo as especificações e a quantidade estimada do objeto, observadas as demais diretrizes do art. 15, da Lei nº 8.666/93?	Art. 15, da Lei nº 8.666/93.			
5. Em se tratando de contratação de obra ou serviço, há Projeto Básico?	Arts. 6º, IX, 7º, § 2º, I, e § 9º, Lei nº 8.666/93.			
6. No caso do item anterior, consta a aprovação motivada do Projeto Básico pela autoridade competente?	Art. 7º, § 2º, I, da Lei nº 8.666/93.			

Procedimentos	Base Legal nº 8.666/93 Jurisprudência do TCU	S	N	N/A
7. Em sendo objeto da contratação direta, obra ou serviço, existe orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição de todos os seus custos unitários baseado em pesquisa de preços praticados no mercado do ramo do objeto da contratação?	Art. 7º, § 2º, II e art. 15, XII, “a”, IN/SLTI nº 02/2008), assim como a respectiva pesquisa de preços realizada (art. 43, IV da Lei nº 8.666/93 e art. 15, XII, “b”, IN/SLTI 02/2008.			
8. No caso de compras, consta a pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da contratação?	Art. 15, III, Lei nº 8.666/93.			
9. Há previsão de recursos orçamentários, com indicação das respectivas rubricas?	Arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, <i>caput</i> , da Lei nº 8.666/93.			
10. Foram anexadas no processo as propostas de preços originais?	Art. 32, da Lei nº 8.666/93.			
11. O processo foi submetido à assessoria jurídica do órgão/entidade? Obs.: Para os casos de contratação direta por dispensa de licitação, com base nos incisos III a XXIV, do art. 24, da Lei nº 8.666, de 1993, e por inexigibilidade de licitação, ao amparo do art. 25, da mesma Lei.	Art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993, Acórdãos nº 1.466/2010-TCU-Plenário, nº 3.014/2010-TCU-Plenário, e nº 462/2008-TCU-Plenário			
12. Existe justificativa quanto à aceitação do preço ofertado pela futura contratada?	Parágrafo único, III, art. 26, Lei nº 8.666/93.			
13. Foram indicadas as razões de escolha do adquirente do bem, do executante da obra, do prestador do serviço ou do fornecedor do bem?	Parágrafo único, II, art. 26, Lei nº 8.666/93			
14. Se for o caso, constam a estimativa do impacto orçamentário financeiro da despesa prevista no art. 16, inc. I da LC nº 101/2000 e a declaração prevista no art. 16, II do mesmo diploma na hipótese da despesa incidir no <i>caput</i> do art. 16?	Art. 16, inc. I da LC nº 101/2000 e art. 16, II do mesmo diploma legal.			

Procedimentos	Base Legal nº 8.666/93 Jurisprudência do TCU	S	N	N/A
<p>15. Constam as comprovações referentes à regularidade fiscal federal, com a Seguridade Social e com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, regularidade trabalhista, declaração da Lei nº 9.854/99 e verificação de eventual proibição para contratar com a Administração?</p> <p>São sistemas de consulta de registro de penalidades:</p> <p>(a) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) (http://www.portaltransparencia.gov.br);</p> <p>(b) Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União (http://portal2.tcu.gov.br);</p> <p>(c) Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF); e</p> <p>(d) Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (http://www.cnj.jus.br).</p>	<p>Art. 193, Lei nº 5.172/66, INSS – art. 195, §3º, CF 1988, FGTS – art. 2º, Lei nº 9.012/95), CNDT – Lei nº 12.440/11, Acórdãos nº 46/2011-TCU-Plenário, e nº 119/2011-TCU-Plenário.</p>			
<p>16. A contratação direta foi autorizada motivadamente pela autoridade competente?</p>	<p>Art. 50, IV, Lei nº 9.784/99 e Art. 38, da Lei nº 8.666/93.</p>			
<p>17. A Autoridade Superior ratificou e publicou a dispensa (inciso III e seguintes do art. 24) ou inexigibilidade (art. 24) na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, a contar do recebimento do processo? Obs.: Exceto nas hipóteses de inexigibilidade (art. 25) e dispensa (inciso III e seguintes do art. 24), cujos valores não ultrapassem aqueles fixados nos incisos I e II, do art. 24, os quais dispensam a publicação na imprensa oficial (ON AGU nº 34/2011).</p>	<p>Art. 26 da Lei nº 8.666/93 e Orientação Normativa nº 34/2011 da Advocacia Geral da União.</p>			
<p>18. Foi utilizado o modelo de contrato disponibilizado pela AGU? 18.1 Eventuais alterações foram destacadas no texto, e se necessário, explicadas?</p>	<p>Boas Práticas da AGU</p>			

Procedimentos	Base Legal nº 8.666/93 Jurisprudência do TCU	S	N	N/A
2. Fundamentação da Dispensa				
1. A Unidade deixou de fracionar despesa, realizando a modalidade licitatória adequada?	Art. 24, Inciso I e II, da Lei nº 8.666/93 e Acórdãos nº 1.620/2010-TCU-Plenário, nº 834/2008-TCU-1ª Câmara.			
2. A Dispensa emergencial possui a comprovação dos requisitos de urgência devidamente justificada no processo?	Art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 e Acórdão nº 260/2002-Plenário e Acórdão nº 425/2012-Plenário.			
3. A dispensa fundamentada em emergência ou calamidade pública restringiu ao período máximo de 180 dias improrrogáveis?	Art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 e Acórdãos nº 106/2011-TCU-Plenário, nº 1.527/2011-TCU-Plenário.			
4. Houve a demonstração de compatibilidade do preço contratado com o preço de mercado, e consulta ao SPU, nos casos de locação de imóvel?	Art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93; Acórdão nº 444/2008-Plenário e Resolução CONFEA nº 218/1973.			
5. A contratação de fundações de apoio foi realizada somente nas hipóteses de pesquisa, ensino, ou desenvolvimento institucional?	Art. 24, Inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 e Acórdãos nº 730/2010-TCU-2ª Câmara, nº 887/2010-TCU-2ª Câmara.			
6. A contratação de serviços de fornecimento de energia elétrica foi fundamentada como dispensa de licitação?	Art. 24, Inciso XXII, da Lei nº 8.666/93 e Acórdão TCU nº 217/2009-2ª Câmara.			
3. Fundamentação da Inexigibilidade				
1. A comprovação de inexigibilidade de fornecedor exclusivo foi realizada por meio de atestado fornecido por órgão competente?	Art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 e Acórdãos nº 1.975/2010-TCU-Plenário, nº 2.854/2010-TCU-Plenário, nº 11 6/2008-TCU-1ª Câmara.			
2. As contratações de fornecedor exclusivo (art. 25, I) se limitaram a compras, não podendo abranger serviços?	Art. 25, inc. I da Lei nº 8.666/93; Orientação Normativa nº 15/2009 da AGU e Acórdão nº 2.416/2009-TCU-1ª Câmara.			
3. Nas contratações de serviço técnico especializado, houve comprovação da natureza singular do serviço e notória especialização do contratado?	Art. 25, Inciso II, da Lei nº 8.666/93 e Súmula TCU nº 252.			
4. A contratação dos Correios para execução dos serviços objeto de monopólio foi fundamentada em inexigibilidade de licitação?	Art. 25, caput , da Lei nº 8.666/93, Acórdãos nº 1733/2004-Plenário; nº 2063/2005-Plenário.			

Atualizado em 01/08/2017.

	Prefeitura Municipal de Pantanal do Norte-MT Controladoria-Geral do Município	Contratações Públicas Rev. 01 01/08/2017
Check-List – Gestão Contratual Contratações Públicas		
Objetivo: Garantir que os trabalhos de auditoria na gestão de contratos de compras e serviços sejam executados de forma objetiva, eficiente e padronizados.		

Resposta desejada = Não em todos os quesitos

Procedimentos	Base Legal 8.666/93 Jurisprudência do TCU	S	N	N/A
1. Formalização				
1.1. Houve formalização do Termo de Contrato nos casos obrigatórios? (Concorrência, tomada de preços, pregão, dispensa e inexigibilidade com valores compreendidos nos limites da concorrência e TP e contratações com previsão de “assistência técnica” ou “entrega futura”)	Art. 62, <i>caput</i> , da Lei nº 8.666/93 e Acórdãos nº 2.720/2011-TCU-1ª Câmara, nº 4.767/2011-TCU-1ª Câmara			
1.2. O contrato contempla todas as cláusulas necessárias previstas no art. 55, da Lei Federal nº 8.666, de 1993, especialmente as cláusulas de despesa e penalidades?	Art. 55, da Lei nº 8.666/1993, Acórdãos nº 3.131/2010-2ª Câmara, nº 1.854/2009-Plenário, Acórdãos nº 536/2011-TCU-Plenário, nº 137/2010-TCU-1ª Câmara.			
1.3. Foi constatada execução de serviços com a respectiva formalização de contrato ou aditivo contratual?	Art. 65, da Lei nº 8.666/93 e Acórdãos nº 1.808/2008, nº 1.746/2009 e nº 3.131/2010, todos do Plenário e Acórdão nº 32/2007- Segunda Câmara			
1.4. A minuta do contrato e aditivo foi referendada pela Assessoria ou Procuradoria Jurídica?	Art.38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993			
2. Duração e prorrogação				
2.1. A vigência do contrato foi estabelecida por tempo determinado?	Art. 57, § 3º da Lei nº 8.666/1993, Súmula TCU nº 191 e Resolução de Consulta TCE-MT nº 13/2015-TP			
2.2. Nas prorrogações contratuais, houve demonstração de sua vantajosidade?	Inciso II, do art. 57, da Lei nº 8.666/93; Acórdão TCU nº 1.913/2006-2ª Câmara e Acórdão TCE-MT nº 1.172/2014 e nº 45/2015, ambos do Tribunal Pleno.			

Procedimentos	Base Legal 8.666/93 Jurisprudência do TCU	S	N	N/A
3. Publicidade				
3.1. A publicação resumida do contrato na imprensa oficial ocorreu até o quinto dia útil do mês subsequente ao de sua assinatura?	Art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e Acórdãos 400/2010-TCU-Plenário, 4.016/2010-TCU-2ª Câmara, 277/2009-TCU-Plenário			
3.2. A entidade publicou informações do contrato em seu sítio oficial, de acordo com a Lei nº 12.527/2011?	Lei nº 12.527/2011 e Ac TCU nº 2.622/2015-P			
4. Execução				
4.1. Ha compatibilidade entre o que foi efetivamente realizado e as especificações ajustadas no contrato?	Art. 65 a 76, da Lei nº 8.666/93			
4.2. Não houve sub-rogação de direitos e obrigações de parte do Contrato para outra empresa?	Acórdãos nº 753/2011-TCU-Plenário, nº 1.151/2011-TCU-2ª Câmara, Resolução de Consulta TCE-MT 04/2008			
4.3. A subcontratação parcial foi realizada com previsão no edital de licitação e no contrato, e somente após autorização formal da administração?	Artigo 72, da Lei nº 8.666/1993 e Acórdãos nº 717/2011-TCU-2ª Câmara, nº 748/2011-TCU-Plenário; Resolução de Consulta nº 04/2008			
4.4. O empenho foi emitido antes da realização da despesa?	Lei n.º 4.320/64, em seu art. 60 e Acórdão TCU nº 599/20017-P			
4.5. Os documentos fiscais evidenciam que os serviços foram prestados ou que os materiais foram entregues?	Art. 61, 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964; Acórdão TCE-MT nº 3.489/2015-TP e nº 39/2014-PC			
4.6. Esta sendo verificada a regularidade fiscal da contratada antes da emissão do pagamento, inclusive regularidade trabalhista?	Súmula TCE-MT nº 009, Acórdão TCU nº 2.254/2008-P e Acórdão nº 1.054/2012-P			
4.7. Os pagamentos foram realizados somente após a execução do objeto, sendo vedado o pagamento antecipado ?	Art. 62, da Lei nº 4.320/1964 e Resolução de Consulta TCE-MT nº 50/2011 e nº 3/2016-TP, ON AGU nº nº 37/2011 e Acórdão nº 406/2011 e nº 1.341/2010-TCU- Plenário			
4.8. O contrato não prevê retenção de pagamento em razão de ausência de regularidade da contratada?	RMS nº 24953/CE do STJ, Acórdão nº 964/2012-P, Acórdão TCE-MT nº 700/2003 e Parecer PGFN nº 2.016/2009			


Procedimentos	Base Legal 8.666/93 Jurisprudência do TCU	S	N	N/A
4.9. No caso de contratação de prestador de serviço pessoa física, foram previstos no contrato pagamentos da contribuição previdenciária (INSS patronal e retenções) e de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)?	Lei nº 8.212/91			
4.10. No momento da contratação e durante a execução do contrato, o contratado, pessoa jurídica, não se encontrava em débito com o sistema da seguridade social?	Art. 195, §3º, da Constituição Federal			
4.11. Nos contratos de prestação de serviços, a repactuação ocorreu após o interregno mínimo de um ano da data limite para apresentação das propostas ou da data do acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, vigente à época da apresentação da proposta?	Acórdãos TCU nº 1.621/2011-TCU-1ª Câmara, nº 2.548/2011-TCU-1ª Câmara			
5. Fiscalização				
5.1. Houve designação formal de representante da administração para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos?	Súmula TCE-MT nº 005; Acórdão TCU nº 100/2013-Plenário; Acórdão TCU nº 3.676/2014-2ª Câmara e Acórdão TCE-MT nº 1.192/2014-TP			
5.2. O fiscal de contrato anota em registro próprio as ocorrências relacionadas com a execução do contrato?	Acórdão TCU nº 2.605/2012-Plenário e Acórdão TCE-MT nº 1.199/2014-TP			
6. Modificação				
6.1. Os aditivos contratuais observaram o percentual estabelecido na Lei nº 8.666/93?	Lei nº 8.666/1993, em seu art. 65, § 1º e Acórdãos nº 521/2011-TCU-Plenário, nº 318/2010-TCU-Plenário; Resolução de Consulta TCE-MT nº 45/2011 e Acórdão TCE-MT nº 2.815/2014-TP			
7. Garantia Contratual				
7.1. A garantia contratual foi apresentada nas modalidades previstas no art. 56, da lei nº 8.666/93?	Art. 56 da Lei nº 8.666/93 e Acórdão TCU nº 1.981/2009 – Plenário			
7.2 A garantia apresentada prevê cobertura para encargos trabalhistas e previdenciários nos contratos de prestação de serviços?	Súmula nº 331 do TST e STF: ADC 16/DF			

Procedimentos	Base Legal 8.666/93 Jurisprudência do TCU	S	N	N/A
7.3. O valor da garantia foi atualizado nos acréscimos, supressões e aditamentos do contrato?	Acórdão TCU nº 3.404/2010-Plenário e nº 2.372/2013-Plenário			
7.4. A garantia foi apresentada antes da efetiva celebração do contrato? Obs.: Exceto em Seguro-Garantia e Fiança Bancária	Acórdão nº 1.883/2011-1ª Câmara			
8. Recebimento Provisório e Definitivo				
8.1. Em se tratando de compras e serviços, houve recebimento provisório e definitivo?	Art. 75, da Lei nº 8.666/93 e Acórdão TCU nº 2.342/2016-Plenário			

Cuiabá-MT, ___/___/_____

Servidor responsável pela análise
(nome e assinatura)

Atualizado em 01/08/2017

	<p>Prefeitura Municipal de Pantanal do Norte-MT Controladoria-Geral do Município</p>	<p>Contratações Públicas Rev. 01 01/08/2017</p>
<p>Extrato de Entrevista CPL, Pregoeiro, Equipe de Apoio e Autoridade Competente em Licitação</p>		
<p>Objetivo: Garantir que os trabalhos de entrevista com a CPL, Pregoeiro, Equipe de Apoio e Autoridade Competente em licitação da Entidade seja executada de forma objetiva, eficiente e padronizada.</p>		

Nome	Joana Capivara
Cargo	Presidente CPL

01 – Qual seu vínculo com a Entidade?

- Concurso
 Cargo de Confiança
 Contrato de Prestação de Serviço
 Outros

02 – Quando tomou posse?

03 – Você (CPL, Pregoeiro e equipe de apoio) está lotado no setor de licitação e contrato?

- SIM
 NÃO

Se não, em qual setor? _____

04 – O setor de licitações dispõe de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológico adequados ao exercício de suas atribuições?

- SIM
 NÃO

Se não, por quê? _____

05 – Você (CPL, Pregoeiro e equipe de apoio) participa de algum ato da fase interna da licitação (solicitação da demanda, PB/TR, pesquisa de preços, emissão de parecer técnico, elaboração do edital, etc) ou da gestão contratual (fiscal de contrato)?

- SIM
 NÃO

Se sim, qual? _____

06 – Na sua opinião, os documentos elaborados na fase interna da licitação (PB/TR, padronização das especificações, estimativas de quantidades, pesquisas de preços, pareceres técnicos e jurídicos, edital) são bons, sem presença de falhas?

SIM

NÃO

Se não, por quê? _____

07 – A entidade dispõe de um plano anual de aquisições, bem como políticas de aquisição tais como política de compras, compras conjuntas, sustentabilidade, estoque, etc?

SIM

NÃO

Se não, quais? _____

08 – A entidade elabora Projeto Básico/Termo de Referência mesmo nas contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação)?

SIM

NÃO

Não se aplica

09 – O sistema utilizado para o processamento das licitações é adequado?

SIM

NÃO

Se não, por quê? _____

10 – Você (CPL, Pregoeiro e equipe de apoio) adota alguma rotina de verificação de fraudes e conluíus (análise dos endereços das empresas, quadro societário, data de constituição da empresa, análise das propostas em relação ao formato, empresas de servidores da prefeitura, etc) nas licitações que participa?

SIM

NÃO

11 – Você (CPL, Pregoeiro e equipe de apoio) consulta cadastros impeditivos de contratação (CEIS, CNJ e Lista de Inidôneos do TCU) antes da homologação dos certames?

SIM

NÃO

12 – A entidade designa formalmente equipe técnica quando você realiza licitações de objetos mais complexos (Obras, TI, medicamentos, etc)?

SIM

NÃO

13 – A entidade elaborou manuais (normas, procedimentos e check-list) para orientar a execução das principais atividades envolvidas na realização de licitações, dispensa e inexigibilidade?

SIM

NÃO

14 – Você participou de ações de desenvolvimento de competências ligadas à gestão de aquisições (capacitação em licitações e contratos) nos últimos 2 anos?

SIM

NÃO

Se sim, quando? _____

15 – Você (CPL, Pregoeiro e equipe de apoio) dispõe de material de referência atualizado (livros, revistas, consultoria especializada, etc)?

SIM

NÃO

16 – Você (CPL, Pregoeiro e equipe de apoio) participa de alguma comunidade de prática em compras públicas (Exemplo: ENAP (<https://comunidades.enap.gov.br>) e NELCA (www.nelca.vai.la)?)

SIM

NÃO

17 – Na sua opinião, quais os principais problemas existentes na atividade de licitações da entidade?

Pantanal do Norte-MT, 01/08/2017

**Servidor responsável pela análise
(nome e assinatura)**

Versão de 01/08/2017

Referências

- ABNT a NBR ISO 31000:2009 – **Gestão de Riscos: Princípios e Diretrizes**. 1.ed. 2009. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/fdecicco/nbr-iso-31000-projeto-final-seg>> Acesso em: 09 jul. 2016.
- BERGAMINI JUNIOR, Sebastião. Controles Internos como um Instrumento de Governança Corporativa. **Revista do BNEDES**, Rio de Janeiro, V. 12, Nº 24, P. 149-188, DEZ. 2005
- BERNSTEIN, Peter L. **DESAFIO AOS DEUSES: A FACINANTE HISTÓRIA DO RISCO**. Rio de Janeiro. Editora: Campus, 1997
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 07 jul. 2016.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA. **Guia D Simplificação**. Brasília. MP. SEGES. 2005.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA. **Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília. MP. SEGE. 2014. Versão 1/2014.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública**: Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Diretoria de Normas e Procedimentos de Controle. Brasília, 17 jul. 2009.
- COIMBRA, Fábio. **Riscos Operacionais: Estrutura para gestão em bancos**. 1ª ed. São Paulo. Saint Paul Editora, 2007
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Resolução CFC nº 1.135/2008**. Aprova a NBC T 16.8 – Controle Interno. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001135>. Acesso em 08 jul. 2016.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU) / Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001**. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2016.
- COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Org.). **Internal Control: integrated framework**. United States of America: COSO, 1992. (Executive Summary).
- _____. **Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada**. (Sumário Executivo. Estrutura). PriceWaterhouseCoopers, COSO, Audibra, Nov. 2006.
- _____. **Gerenciamento de Riscos Corporativos: estrutura integrada: técnicas de aplicação**. PricewaterhouseCoopers, COSO, Audibra. Nov. 2006.
- DE CICCIO, Francesco; FANTAZZINI, Mário Luiz. **Tecnologias consagradas de gestão de riscos**. 2º Ed. São Paulo: Risk Tecnologia Editora, 2003.
- DSE-Departamento de Suprimento Escolar-. **Manual do Programa de Alimentação Escolar do Estado de São Paulo**. Secretaria de Estado da Educação, São Paulo-SP, 1997.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE – GAO – **Ferramenta de Gestão e Avaliação de Controle Interno**. United States of América, Ago, 2001.
- HILL, Stephen. **UMA BASE PARA O DESENVOLVIMENTO DE ESTRATÉGIAS DE APRENDIZAGEM PARA A GESTÃO DE RISCOS NO SERVIÇO PÚBLICO**. Traduzido por Luís MarcosnB. L. de Vasconcelos. Brasília. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2003. (Cadernos ENAP, 23).
- HILL, Stephen. **GUIA SOBRE A GESTÃO DE RISCOS NO SERVIÇO PÚBLICO**. Traduzido por Luís MarcosnB. L. de Vasconcelos Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. (Cadernos ENAP, 30)
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*. **International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)**. Disponível em: <<http://www.issai.org/composite-347.htm>>. Acesso em 07 jul. 2016.

_____. GOV 9100 **Guidelines for Internal Controls Standards for the Public Sector**. 2004. Disponível em: <<http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsece.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. GOV 9130 **Guidelines for Internal Controls Standards for the Public Sector**. Further Information on Entity Risk Management. PSC Subcommittee on Internal Control Standards. 2007. Disponível em: <<http://psc.rigsrevisionen.dk/composite-218.htm>>. Acesso em 07 jul. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 542-543

LIOTTO, A. M.; **Gerenciamento de Risco: A Aderência Da Metodologia Do TCU À Metodologia COSO**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Controle Externo – Área de Auditoria Governamental) – Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos** / Tribunal de Contas do Estado. Cuiabá: Publicontas, 2015.

PELEIAS, Ivam Ricardo. **Boletim IOB** no 37, São Paulo, 2003.

PEREIRA, Marcos Augusto Assis. **Controles internos e cultura organizacional: como consolidar a confiança na gestão dos negócios**. 1ª ed. São Paulo. Saint Paul Editora, 2009.

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberson Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 152p. ISBN 978-85-450-0165-2.

SANTOS, Franklin B. **Preço de Referência em Compras Públicas: Ênfase em medicamentos**. Cuiabá. 2016.

SILVA, Deonísio da. **De onde vêm as palavras (recurso eletrônico): origens e curiosidades da língua portuguesa**. 17.ed. – Rio de Janeiro: Lexikon, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública: Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF>> Acesso em: 08 jul. 2016.

_____. Curso de Avaliação de Controles internos. 2.ed. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/publicacoes> Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. **Instrução Normativa – TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010**. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20100903/INT2010-063.rtf>>. Acesso em 07 jul. 2016.

_____. **Contratação de serviços terceirizados: módulo planejamento** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

_____. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO



PubliContas
Editora do Tribunal de Contas
do Estado de Mato Grosso

