

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: SEBRAE/MT**

Exercício: 2015

Município: Cuiabá - MT

Relatório nº: 201601867

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO MATO GROSSO

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Chefe da CGU-Regional/MT,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201601867, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 1, de 6 de abril de 2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Mato Grosso - Sebrae/MT.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 8 de junho a 8 de julho de 2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

### **2. Resultados dos trabalhos**



De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 26 de janeiro de 2016, entre a Controladoria-Geral da União – CGU, a Secretaria de Controle Interno da Secretaria de Governo da Presidência da República – Ciset/SEGOV-PR e a Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo do Tribunal de Contas da União, foram efetuadas as seguintes análises:

- Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no plano plurianual como de responsabilidade da entidade auditada, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, da execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual – LOA vinculadas a programas temáticos, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão;

- Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta - UPC, da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças;

- Avaliação da gestão de pessoas, contemplando a observância da legislação sobre remuneração, cessão e requisição de pessoal e da consistência dos controles internos administrativos;

- Avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres e dos controles internos administrativos;

- Avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação e dos controles internos administrativos;

- Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pelo Sebrae/MT com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos;

- Avaliação da política de acessibilidade e das medidas concernentes adotadas pela entidade;

- Avaliação do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União;

- Avaliação das recomendações expedidas pelo Órgão de Controle Interno ainda pendentes e que tenham impacto na gestão.

## **2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

A presente análise teve o objetivo de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão do Sebrae/MT, em especial quanto à eficácia e eficiência no atingimento dos objetivos e metas (físicas e financeiras) planejados e/ou pactuados para o exercício, a fim de emitir opinião acerca do cumprimento das atividades finalísticas.

Nesse contexto, a análise baseou-se nas informações apresentadas pela entidade no Relatório de Gestão e no levantamento de informações junto ao Sebrae/MT por meio

de solicitações de auditoria e visita *in loco* na gerência responsável pelo planejamento no dia 28 de junho de 2016.

No Plano Plurianual 2015-2018 do Sebrae/MT, estão previstos oito Objetivos Estratégicos. Todos os Objetivos Estratégicos tiveram execução financeira abaixo do previsto em 2015, porém acima de 70%. O Objetivo “P7 – Assegurar a transparência na aplicação dos recursos e na comunicação de resultados”, ao qual está vinculado Projeto Piloto de Eficiência Energética e Energia Renovável, teve o menor percentual de execução (46,15%). Por meio da Carta DISUP nº 82/2016, de 17 de junho de 2016, o Sebrae/MT apresentou um documento do qual consta que o citado Projeto teve o prazo final de entrega prorrogado para o ano de 2016 e houve a transferência do saldo dos recursos para o mesmo ano.

Os Programas Nacionais do Sebrae/MT são uma estratégia de atendimento segmentada por clientes cujos recursos de Contribuição Social do Sebrae Nacional – CSN são transferidos pelo Sebrae Nacional às Unidades Federadas.

Quanto aos Programas Nacionais, cinco dos seis tiveram execução financeira abaixo do previsto. Contudo, o número de empresas atendidas foi superior ao previsto, exceto com relação ao Programa SeabreTec, que teve 96,9%.

Nesse sentido, foram solicitadas informações a respeito dos Programas “Sebrae Mais” e “SebraeTec”. Em resposta, por meio da Carta supracitada, o gestor informou o seguinte:

*“Programa Nacional “Sebrae Mais”:*

*Houve atraso na execução dos recursos, deixando que parte do mesmo fosse aplicado em 2016.*

- Projeto que foi aprovado pelo SEBRAE Nacional previa o pagamento de honorários para serviços de terceiros com valores acima de mercado local, hora técnica inferior buscando economicidade e não inflacionando o mercado local, que gerou saldo orçamentário.*
- Atraso para iniciar o programa, devido à necessidade de reprogramar agenda de eventos e até mesmo com o cancelamento de algumas soluções por falta de profissionais habilitados com horas disponíveis no SGC – Sistema de Gestão de Credenciados.*
- Em função do cenário econômico e de incertezas, houve dificuldades em ter adesão dos empresários nas ações previstas no programa.*
- Algumas ações previstas no projeto tiveram seu início no segundo semestre de 2015, o qual foi concluído apenas em 2016. As ações são contabilizadas apenas ao final de sua conclusão.*

*Programa Nacional “SebraeTec”:*

*A execução financeira para o ano de 2015 chegou a 92% do total de recursos previstos. Devido a retração do mercado, cenário econômico e incertezas, o volume de negócios e investimentos diminuiu.”*

*Tabela – Previsão e execução dos Programas Nacionais pelo Sebrae/MT.*

| Programa                         | Contribuição Social Total (Nacional e Contrapartida) |                 |                | Número de empresas atendidas |           |                |
|----------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------|----------------|------------------------------|-----------|----------------|
|                                  | Previsto (R\$)                                       | Executado (R\$) | Percentual (%) | Previsto                     | Executado | Percentual (%) |
| ALI – Agentes Locais de Inovação | 315.319,00                                           | 307.990,00      | 97,7           | 500                          | 507       | 101,4          |
| Educação Empreendedor a          | 924.752,00                                           | 808.203,00      | 87,4           | 9.350                        | 13.067    | 139,8          |
| Encadeamento Produtivo           | 245.009,00                                           | 233.352,00      | 95,2           | 0                            | 43        | 0              |
| Negócio a Negócio                | 1.765.448,00                                         | 1.763.662,00    | 99,9           | 7.600                        | 8.000     | 105,3          |
| Sebrae Mais                      | 2.916.529,00                                         | 2.161.048,00    | 74,1           | 1.020                        | 1.199     | 117,5          |
| SebraeTec                        | 6.855.996,00                                         | 6.069.497,00    | 88,5           | 2.125                        | 2.059     | 96,9           |
| Total                            | 13.023.053,00                                        | 11.343.752,00   | 87,1           | 20.595                       | 24.875    | 120,8          |

Fonte: Relatório de Gestão do Sebrae/MT.

De acordo com as informações contidas no Relatório de Gestão do Sebrae/MT, os Projetos de Atendimento da entidade são desenvolvidos conforme a abordagem setorial (agronegócios, comércio, indústria, encadeamento produtivo, serviços) e abordagem territorial (projetos que atendem a um público alvo em uma determinada região do estado).

No que tange aos Projetos de Atendimento de abordagem setorial, a maioria teve execução financeira acima de 90%. Contudo o Projeto “Brasil Central Turismo” (Serviços) teve execução financeira de 0,8%. Por meio da Carta DISUP nº 82/2016, o Sebrae/MT informou que o Projeto “*não foi executado em comum acordo entre as diretorias dos SEBRAE da Região Centro Oeste, tendo em vista as mudanças no ambiente de negócios dos pequenos negócios*”, apresentando a Nota Técnica UASS 10/2016, de 18 de maio de 2016, da qual constam a prorrogação do prazo do Projeto e as dificuldades para executar as metas de 2015 pelas Unidades do Sebrae nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal. Esse fato justifica a falta de execução das metas físicas previstas.

Tabela – Metas físicas do Projeto “Brasil Central Turismo”.

| Instrumento de Atendimento | Tipo de meta      | Planejado | Realizado | Percentual realizado (%) |
|----------------------------|-------------------|-----------|-----------|--------------------------|
| Consultoria                | Nº de realizações | 105       | 00        | 0,00                     |
| Informação                 | Nº de realizações | 200       | 00        | 0,00                     |

Fonte: Informações extraídas do Sistema de Monitoramento Estratégico apresentadas por meio da Carta DISUP nº 95/2016, de 5 de julho de 2016.

Tabela – Metas financeiras do Projeto “Brasil Central Turismo”.

| Receita/Despesa | Previsto ajustado (R\$) | Realizado (R\$) | Percentual realizado (%) |
|-----------------|-------------------------|-----------------|--------------------------|
| Despesa         | 754.750,00              | 6.309,00        | 0,80                     |
| Receita         | 485.150,00              | 1.663.00,00     | 0,30                     |

Fonte: Informações extraídas do Sistema de Monitoramento Estratégico apresentadas por meio da Carta DISUP nº 95/2016, de 5 de julho de 2016.

Os Projetos de Atendimento de abordagem territorial tiveram uma média de 92,60% de execução financeira, sendo o menor percentual de 71,20% do Projeto “MT - Desenvolvimento Econômico Territorial Médio Oeste de Mato Grosso”. Para esse Projeto, o Sebrae/MT informou que não foram executados os recursos previstos devido

à falta de adesão dos empresários nas ações propostas, “em função da retração do mercado, o cenário econômico e das incertezas”.

*Tabela – Metas físicas do Projeto “MT – Desenvolvimento Econômico Territorial Médio Oeste de Mato Grosso”.*

| <b>Instrumento de Atendimento</b> | <b>Tipo de meta</b> | <b>Planejado</b> | <b>Realizado</b> | <b>Percentual realizado (%)</b> |
|-----------------------------------|---------------------|------------------|------------------|---------------------------------|
| Curso                             | Nº de realizações   | 26               | 26               | 100,00                          |
| Feira                             | Nº de realizações   | 10               | 13               | 130,00                          |
| Informação                        | Nº de realizações   | 500              | 489              | 97,80                           |
| Missão/Caravana                   | Nº de realizações   | 02               | 01               | 50,00                           |
| Oficina                           | Nº de realizações   | 24               | 24               | 100,00                          |
| Orientação                        | Nº de realizações   | 918              | 2053             | 223,60                          |
| Palestra                          | Nº de realizações   | 06               | 07               | 116,70                          |

*Fonte: Informações extraídas do Sistema de Monitoramento Estratégico apresentadas por meio da Carta DISUP nº 95/2016, de 5 de julho de 2016.*

Por meio da Carta DISUP nº 82/2016, o Sebrae/MT informou que a missão/caravana não foi executada “pelo fato de que a retração do mercado, o cenário econômico e as incertezas fizeram com que os empresários não aderissem a essa ação”.

*Tabela – Metas financeiras do Projeto “MT – Desenvolvimento Econômico Territorial Médio Oeste de Mato Grosso”.*

| <b>Receita/Despesa</b> | <b>Previsto ajustado (R\$)</b> | <b>Realizado (R\$)</b> | <b>Percentual realizado (%)</b> |
|------------------------|--------------------------------|------------------------|---------------------------------|
| Despesa                | 701.478,00                     | 499.505,00             | 71,20                           |
| Receita                | 480.735,00                     | 396.021,00             | 82,40                           |

*Fonte: Informações extraídas do Sistema de Monitoramento Estratégico apresentadas por meio da Carta DISUP nº 95/2016, de 5 de julho de 2016.*

Em face ao exposto e com base no escopo dos trabalhos de auditoria, verificou-se que os Projetos de Atendimento do Sebrae/MT são compatíveis com os seus objetivos estratégicos. Ademais, as metas físicas e financeiras previstas sofreram impactos do cenário econômico do país em 2015, o que justifica o não atingimento integral. Por outro lado, as metas físicas tiveram atingimento superior às metas financeiras, o que demonstra esforço da entidade para superar as dificuldades que pudessem impactar os seus resultados operacionais.

## **2.2 Avaliação da Conformidade das Peças**

Considerando a natureza jurídica e o negócio do Sebrae/MT, o presente item teve como objetivo avaliar a conformidade das peças de que tratam os incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010, aplicáveis à entidade auditada.

A metodologia adotada pela equipe consistiu na verificação da existência das peças no Sistema de Prestação de Contas (Sistema e-Contas) do Tribunal de Contas da União e na análise das informações contidas no Relatório de Gestão, de acordo com as orientações específicas para cada item inseridas no citado sistema.

A partir dos exames realizados, concluiu-se que o Sebrae/MT apresentou as peças da prestação de contas exigidas pelo TCU para o exercício de 2015, assim como

aquelas exigidas por força de lei, regulamento ou regimento interno.

Cabe registrar que, por meio do Acórdão nº 8512/2013-1ª Câmara, o TCU retirou a exigência de apresentação do parecer pela auditoria interna do Sebrae. Deve-se registrar, ainda, que não foi inserido o relatório de auditoria interna no Sistema e-Contas pelo Sebrae/MT, tendo sido apresentadas as razões da não apresentação no próprio documento do parecer.

O relatório deveria expressar sobre o plano de auditoria, sua execução e os resultados observados da atuação, além da opinião sobre aspectos relevantes da gestão da UPC estabelecidos no escopo definido pela própria unidade de auditoria, opinião expressa sobre a capacidade de os controles internos administrativos da UPC identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como de minimizarem riscos relacionados aos processos relevantes para a consecução dos objetivos da UPC, conforme orientações contidas no Sistema e-Contas.

Quanto ao relatório de gestão, verificou-se que não foram contempladas todas as informações contidas nas orientações do Sistema e-Contas, entre as quais, destaca-se a ausência de informação sobre a execução da despesa sob duas perspectivas: por modalidade de licitação ou contratação e por grupo e elemento de despesa.

## 2.3 Avaliação da Gestão de Pessoas

A presente análise teve por objetivo avaliar a gestão de pessoas do Sebrae/MT quanto à observância da legislação sobre remuneração de empregados, à adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições, a admissão de pessoal no que tange à observância da legislação e jurisprudência, bem como a consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas.

A avaliação baseou-se nos resultados decorrentes da aplicação de procedimentos específicos nas citadas áreas da gestão de pessoas. Nesse contexto, não se identificaram falhas nos processos analisados.

Quanto ao quantitativo de pessoal, o Sebrae/MT entende que, em 2015, o número de colaboradores atendeu as exigências para o cumprimento das metas planejadas (Carta DIREX nº 54/2016, de 11 de março de 2016). Por meio do Planejamento Estratégico de Pessoal, o Sebrae/MT avalia o seu quantitativo de pessoal.

Em 31 de dezembro de 2015, o quantitativo de colaboradores do Sebrae/MT encontrava-se distribuído da seguinte forma:

*Quadro – Total de colaboradores.*

| Cargo      | Total |
|------------|-------|
| Analista   | 116   |
| Assistente | 89    |
| Total      | 205   |

*Fonte: Planilha anexa à Carta DISUP nº 73/2016 (Resposta à Solicitação de Auditoria nº 14).*

*Quadro – Distribuição dos colaboradores.*

| Área meio | Área fim |
|-----------|----------|
| 46        | 159      |





No que tange à remuneração, verificou-se a compatibilidade dos salários com as tabelas vigentes no exercício de 2015. Acrescenta-se, ainda, que não houve pagamento relativo à contratação de assessoria, de acordo com o informado pelo Diretor Superintendente por meio da Carta DISUP nº 73/2016.

Além do salário fixo, o Sebrae/MT realiza o pagamento de remuneração variável para os seus colaboradores e os membros da Diretoria Executiva. Esse pagamento é realizado no primeiro trimestre do ano subsequente, após apuração de todos os resultados, tendo como base os salários vigentes na data do pagamento. Em 2015, o pagamento da remuneração variável ocorreu no mês de fevereiro (mês de competência) e referiu-se ao período avaliativo de 2014. A fórmula utilizada para aferir a remuneração variável foi alterada entre os períodos de 2014 e 2015, a qual ficou limitada ao máximo de 70% e 50% do salário mensal fixo. Sobre esse assunto, cabe ressaltar que o Sebrae/MT não realiza estudos para avaliar os impactos nos resultados institucionais da entidade após implantação do programa de pagamento de remuneração variável.

Sobre a análise da evolução na carreira dos colaboradores do Sebrae/MT, destaca-se a falta de publicidade e de transparência do processo de ascensão na carreira, visto que a divulgação do resultado é individual.

Em 2015, a admissão de pessoal deu-se somente por meio de processo seletivo público externo, de acordo o informado no quadro de admitidos constante da Carta DIREX nº 54/2016, de 11 de março de 2016. Nesse contexto, foram analisados dois processos seletivos dos quais decorreram as admissões no exercício auditado (Processos de Seleção nºs 2/2014 e 1/2015), não tendo sido identificadas irregularidades, considerando o escopo dos trabalhos de auditoria.

No que tange às situações de redução da força de trabalho, por meio da Carta DIREX nº 54/2016, de 11 de março de 2016, o Sebrae/MT informou que, no exercício de 2015, houve apenas o afastamento de um colaborador desde junho de 2012 em virtude de doença, não havendo colaboradores cedidos e requisitados.

Por fim, com base na execução dos procedimentos específicos, na avaliação feita pelo gestor e nas evidências obtidas, avalia-se que as atividades de controles internos adotadas para a área de gestão de pessoas, de modo geral, são suficientes para garantir a regularidade dos procedimentos.

## **2.4 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias**

Este item da auditoria teve como objetivo avaliar a gestão de transferências concedidas pelo Sebrae/MT mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de descentralização de recursos, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, abordando a atuação para (a) garantir o alcance dos objetivos definidos no Plano de Trabalho ou outro instrumento congênere, (b) analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados e (c) fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais. Avaliaram-se, ainda, os controles internos administrativos relativos à gestão das transferências.

O levantamento das informações sobre as transferências concedidas pelo Sebrae/MT durante o exercício de 2015 foi realizado por meio da Solicitação de Auditoria nº 9, de 23 de maio de 2016. Nesse sentido, por meio da Carta DISUP nº 102/2016, a entidade apresentou uma planilha com informações sobre as transferências, incluindo número, objeto, favorecido, valor pactuado, vigência, prestação de contas e fiscalização (se realizada).

Para a seleção da amostra, utilizou-se o critério de materialidade, resultando em uma amostragem não probabilística. Nesse contexto, foram analisados os Convênios nºs 14/2015, 15/2015 e 16/2015, os quais totalizaram R\$ 996.885,70 de pactuação. Cabe registrar que foram excluídos da amostra o Convênio nº 10/2015, no valor de R\$ 1.125.000,00, e o Convênio nº 17/2015, no valor de R\$ 330.000,00, em virtude de o primeiro estar em diligência devido à análise da prestação de contas e o termo de convênio do segundo não ter sido assinado até a disponibilização do processo à equipe de auditoria.

#### *Quadro – Transferências concedidas.*

| <b>Transferências</b>                       | <b>Quantidade</b> | <b>Valor pactuado (R\$)</b> |
|---------------------------------------------|-------------------|-----------------------------|
| Vigentes no exercício                       | 10                | 3.586.104,14*               |
| Avaliadas na auditoria                      | 03                | 996.885,70                  |
| Em que foi detectada alguma desconformidade | 03                | 996.885,70                  |

Fonte: Planilha anexa à Carta DISUP nº 102/2016.

\* Excluiu-se o valor de R\$ 330.000,00 do Convênio nº 17/2015.

A Instrução Normativa nº 12.14/05-02 (segunda revisão em 8 de junho de 2015) regulamenta a formalização de convênios e de convênios de cooperação no âmbito do Sebrae/MT. A Unidade Licitações, Convênios e Contratos do Sebrae/MT é responsável pela gerência dos convênios, conforme disposto no item 14 da citada Instrução Normativa. O Sebrae/MT não possui um sistema para o gerenciamento dos convênios, utilizando-se de planilhas eletrônicas.

Considerando os convênios analisados, foram identificadas as seguintes falhas:

- a) formalização de convênios sem a verificação do cumprimento dos pré-requisitos estabelecidos no normativo do Sebrae/MT;
- b) ausência de detalhamento do plano de aplicação das despesas conveniadas, em especial às especificações e estabelecimento de quantitativos de parte dos produtos e serviços; e
- c) ausência de cotação prévia de preços no mercado para balizar o plano de trabalho dos convênios.

No que tange à prestação de contas e à fiscalização, cabe ressaltar que os convênios analisados se encontravam dentro do prazo para a apresentação da primeira prestação de contas, não tendo sido identificadas fragilidades.

Os controles internos da gestão de transferências são razoáveis, porém foram identificadas fragilidades quanto à falta de estabelecimento de prazos para o acompanhamento e aprovação da prestação de contas nos normativos e ao cumprimento das normas já estabelecidas.



No que se refere às transferências regimentais concedidas, por meio da Carta DISUP nº 102/2016, o Sebrae/MT informou que não houve esse tipo de transferência no exercício de 2015.

## 2.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A presente análise teve por objetivo a avaliação da gestão de compras e contratações quanto à regularidade das aquisições e contratações por meio de processos licitatórios, de dispensa e de inexigibilidade de licitação, bem como a avaliação da consistência dos controles internos administrativos concernentes a essa área.

Nesse contexto, foram utilizados os critérios de materialidade, relevância e criticidade como metodologia para escolha das amostras, resultando em uma amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das contratações realizadas pela Entidade no exercício auditado.

### *Quadro – Licitações avaliadas.*

| Descrição                                                                                                                        | Quantidade de processos | Valor homologado (R\$)* |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Processos licitatórios                                                                                                           | 43                      | 8.352.653,00            |
| Processos avaliados                                                                                                              | 04                      | 4.977.321,85            |
| Processos em que foi detectada alguma desconformidade                                                                            | 04                      | 4.977.321,85            |
| * O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos. |                         |                         |

*Fonte: Planilhas encaminhadas por meio da Carta DISUP nº 20/2016, de 29 de fevereiro de 2016.*

### *Quadro – Dispensas de licitação avaliadas.*

| Descrição                                                                                                                        | Quantidade de processos | Valor homologado (R\$)* |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Processos de dispensa                                                                                                            | 12                      | 2.323.418,72            |
| Processos avaliados                                                                                                              | 04                      | 2.037.900,00            |
| Processos em que foi detectada alguma desconformidade                                                                            | 04                      | 2.037.900,00            |
| * O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos. |                         |                         |

*Fonte: Planilhas encaminhadas por meio da Carta DISUP nº 20/2016, de 29 de fevereiro de 2016.*

### *Quadro – Inexigibilidades de licitação avaliadas.*

| Descrição                                                                                                                        | Quantidade de processos | Valor homologado (R\$)* |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Processos de inexigibilidade                                                                                                     | 21                      | 793.572,72              |
| Processos avaliados                                                                                                              | 01                      | 36.250,00               |
| Processos em que foi detectada alguma desconformidade                                                                            | 01                      | 36.250,00               |
| * O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos. |                         |                         |

*Fonte: Planilhas encaminhadas por meio da Carta DISUP nº 20/2016, de 29 de fevereiro de 2016.*

*Observação: Excluiu-se o valor de R\$ 171.606,60 em virtude da informação de cancelamento de um processo de inexigibilidade.*

Quanto à inexigibilidade de licitação, cabe destacar que, inicialmente, foi selecionado um processo no valor de R\$ 171.609,60, porém o Sebrae/MT informou que o processo havia sido cancelado (Carta DISUP nº 67/2016, de 23 de maio de 2016).

Das análises dos processos selecionados, identificaram-se as seguintes impropriedades:

- a) exigências indevidas em editais de licitação;
- b) ausência de ampla pesquisa de preço em contratação por meio de pregão;
- c) exigência de apresentação de atestados em relação a parcelas pouco relevantes e sem valor significativo em relação ao objeto licitado, para o fim de habilitação técnica;
- d) adjudicação do objeto pelo menor preço global e não por item, contrariando a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União;
- e) ausência, nos autos do processo da Concorrência nº 1/2015, de detalhamento analítico dos itens da planilha de custos do objeto para os quais foram feitas composições próprias (extra Sinapi); e
- f) ausência de pesquisas de preços nas contratações por meio de dispensa de licitação.

Por fim, a avaliação evidenciou que os controles internos administrativos da gestão de compras e contratações são válidos, porém com oportunidades de melhorias, tais como: utilização de editais padrão em suas licitações e publicação de todos os documentos que integram o processo de aquisição no sítio do Sebrae/MT na *internet*.

## **2.6 Avaliação da Política de Acessibilidade**

O presente item da auditoria teve como objetivo avaliar a política de acessibilidade do Sebrae/MT, assim como das medidas adotadas para o cumprimento da legislação pertinente.

Tendo em vista a grande variedade de regras constantes nos normativos que disciplinam a matéria e, principalmente, a especificidade na verificação de muitos dos itens, selecionaram-se alguns tópicos para fins de avaliação das condições de acessibilidade das estruturas físicas da entidade auditada, restando claro que, nesta abordagem, não se compreendem todos os critérios dispostos na legislação em vigor. Nesse contexto, foram avaliados aspectos relativos a piso, rampas, escadas, corredores, portas, elevadores, banheiros, balcão de atendimento, planos e mapas táteis e estacionamento.

A metodologia aplicada consistiu no levantamento de informações por meio de solicitações de auditoria e inspeção física nos imóveis do Sebrae/MT localizados em Cuiabá/MT, quais sejam: sede, Centro Sebrae de Sustentabilidade e Centro de Eventos do Pantanal.

Com base nas informações prestadas pela entidade e os resultados da inspeção física, verificou-se que, apesar de não possuir uma política de acessibilidade formalizada, o Sebrae/MT implementou várias medidas de acessibilidade para garantir o acesso às suas dependências por pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida., principalmente no Centro de Eventos do Pantanal. Por outro lado, destaca-se que

algumas adaptações já realizadas não obedeceram às normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT aplicáveis ao tema.

## **2.7 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

A avaliação do atendimento das determinações e recomendações efetuadas pelo TCU e suas consequências na gestão do Sebrae/MT teve como escopo os acórdãos com determinação expressa do Tribunal para monitoramento pela CGU.

A metodologia consistiu no levantamento de acórdãos no sítio do Tribunal na *internet* e no controle de entrada de acórdãos na Secretaria Federal de Controle – SFC, entre 2014 e 2015, e verificação das informações registradas no Relatório de Gestão da entidade.

Nesse sentido, não se identificaram determinações ou recomendações do TCU para o Sebrae/MT, nos exercícios de 2014 e 2015, que tivessem determinação expressa para acompanhamento por parte da CGU.

Por outro lado, no período supracitado, o TCU emitiu o Acórdão nº 1.799/2015-1ª Câmara (julgamento das contas do exercício de 2013), dando ciência ao Sebrae/MT acerca da impropriedade de indicação de período de gestão contínuo dos conselheiros titulares e seus substitutos no Rol de Responsáveis (subitem 1.7.1), o que foi corrigido pela entidade na prestação de contas do exercício auditado.

## **2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

Este item da auditoria teve como objetivo verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela CGU em ações de controle realizadas junto ao Sebrae/MT relacionadas ao período de exame, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso.

Nesse sentido, registra-se que não houve recomendação emitida no exercício de 2015. Contudo, existiam quatorze recomendações não avaliadas, as quais decorreram da auditoria anual de contas do exercício de 2013 (Relatório de Auditoria nº 201408122).

Das análises efetuadas, verificou-se que apenas três recomendações não foram integralmente atendidas.

Em relação às recomendações atendidas, merecem destaque os seguintes aprimoramentos na atividade do Sebrae/MT: atualização da Instrução Normativa que regulamenta a formalização de convênios e a exigência de apresentação da composição analítica do BDI utilizado na proposta de preços das empresas licitantes.

Por outro lado, das recomendações pendentes de atendimento, destaca-se a falha na comprovação de realização de pesquisa de preços de mercado para verificar a adequabilidade dos preços das contratações por meio de dispensa de licitação.

De modo geral, considera-se satisfatório o tratamento dado pelo Sebrae/MT para cumprimento das recomendações da CGU.

## **2.9 Ocorrências com dano ou prejuízo**

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

## **3. Conclusão**

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a Unidade Jurisdicionada – UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Cuiabá/MT.

**Nome:** ANTONIO FERNANDES FILHO  
**Cargo:** TECNICO DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** DAMASIO DE SOUZA PEREIRA  
**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** KLEBERSON ROBERTO DE SOUZA  
**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** LARISSA DE SOUZA ALVIM  
**Cargo:** TECNICO DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** SUELIA INACIO DE JESUS  
**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE



**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Mato Grosso - em exercício

---

**Achados da Auditoria - nº 201601867**

**1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

**1.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO**

**1.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS**

**1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Avaliação dos controles internos administrativos em nível de atividades instituídos pelo Sebrae/MT relacionados à gestão de transferências.**

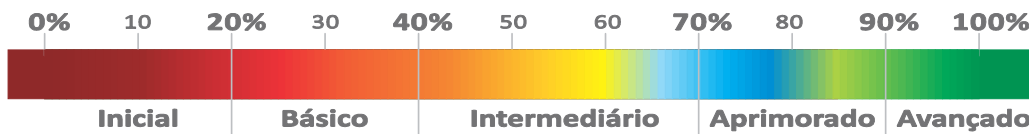
**Fato**

Com o objetivo de avaliar a consistência dos controles internos administrativos no âmbito da gestão de convênios do Sebrae/MT, foi aplicado, junto aos gestores, o Questionário de Avaliação de Controles Internos de Transferências – QACIT, bem como foram verificadas rotinas e procedimentos das atividades relacionadas aos convênios celebrados (transferências concedidas).

O QACIT é uma ferramenta cujo objetivo é a avaliação do nível de maturidade dos controles internos da entidade. O questionário estava estruturado com vinte perguntas fechadas, em que o gestor deveria escolher uma das quatro respostas possíveis valoradas entre zero e três pontos. O somatório de pontos obtidos indicaria o nível atingido, por meio de uma escala de valor variável de zero a 60 pontos, graduada percentualmente conforme o quadro abaixo:

*Quadro – Nível percentual de maturidade dos controles.*





Fonte: Acórdão TCU nº 568/2014–Plenário.

A autoavaliação dos controles internos da gestão de convênios (transferências concedidas), mediante respostas dos gestores ao QACIT, resultou inicialmente em 51 pontos, 85% do total possível (60 pontos).

Tendo em vista a ausência de evidências para boa parte das questões, realizou-se uma reunião junto à direção da entidade, no dia 28 de junho de 2016, ocasião em que se dirimiram algumas dúvidas e realizou-se o ajuste da pontuação, sendo que, ao final, esta foi reduzida para 46 pontos. Assim, o percentual foi ajustado para 77%, o que se traduz em um nível aprimorado de maturidade de seus sistemas de controles internos administrativos para a área em exame.

Entende-se que o atual nível de maturidade dos controles internos do Sebrae/MT precisa de maior aprimoramento, haja vista a existência de fragilidades na aplicação de princípios e padrões documentados e as impropriedades identificadas na análise de três convênios firmados no exercício de 2015, quais sejam:

- a) formalização de convênios sem a verificação do cumprimento dos pré-requisitos estabelecidos nos normativos do Sebrae/MT;
- b) ausência de detalhamento do plano de aplicação das despesas conveniadas, em especial às especificações e estabelecimento de quantitativos de parte dos produtos e serviços; e
- c) ausência de cotação prévia de preços no mercado para balizar o plano de trabalho.

Assim, não obstante a existência de um setor responsável pela gestão das transferências por meio de convênios, de normas e procedimentos para as principais atividades envolvidas no setor (Instrução Normativa Sebrae nº 12.14/05-02), há de se intensificar a busca pelo aprimoramento dos controles internos, especialmente quanto à criação de procedimentos e rotinas para garantir o cumprimento dos normativos afetos aos convênios.

Ademais, quanto à necessidade de implantação ou aprimoramento de controles, destacam-se as seguintes fragilidades:

- a) embora existam normativos que especificam fluxos e responsabilidades para o acompanhamento e aprovação da prestação de contas, não há estabelecimento de prazos para esse fim; e
- b) não há oferta de cursos ou disponibilidade de cartilhas que orientem os convenientes sobre a sistemática/prazos de prestação de contas.

### 1.1.1.2 CONSTATAÇÃO



## **Formalização de convênios sem a verificação do cumprimento dos pré-requisitos estabelecidos no normativo do Sebrae/MT.**

### **Fato**

Para avaliar a gestão das transferências concedidas pelo Sebrae/MT, em especial o cumprimento dos requisitos, sua compatibilidade com os objetivos da ação governamental, prestação de contas e fiscalização do objeto da avença, estabeleceu-se uma amostra de três convênios, que correspondem, em termos financeiros, a aproximadamente 25% dos convênios vigentes no exercício de 2015, quais sejam:

- Convênio nº 14/2015: tem como finalidade a formalização do apoio ao Projeto de Implantação e Certificação do CERNE 1 (Centro de Referência para Apoio a Novos Empreendimentos), referente ao Edital Sebrae/Amprotec nº 1/2015), firmado com a Prefeitura Municipal de Campo Verde/MT (CNPJ nº 24.950.495/0001-88), no valor total de R\$ 271.427,70. O convênio foi assinado em 29 de setembro de 2015, com prazo de execução até 1 de outubro de 2017 e vigência se estendendo por mais 90 dias após o término do prazo para execução do objeto;

- Convênio nº 15/2015: tem como finalidade a formalização do apoio ao Projeto de Certificação do CERNE 1 (Centro de Referência para o apoio a Novos Empreendimentos) e a Implantação e Certificação do CERNE 2 (Centro de Referência para o apoio a Novos Empreendimentos), apresentado pela Arca Multincubadora, referente ao Edital Sebrae/Amprotec nº 1/2015, firmado com a Arca Multincubadora (CNPJ nº 04.545.780/0001-06), no valor total de R\$ 395.038,00. O convênio foi assinado em 29 de setembro de 2015, com prazo de execução até 1 de abril de 2018 e vigência se estendendo por mais 90 dias após o término do prazo para execução do objeto; e

- Convênio nº 16/2015: tem como finalidade a formalização do apoio ao Projeto de Implantação, aplicação e manutenção das práticas-chave do nível de maturidade CERNE 1 (Centro de Referência para o apoio a Novos Empreendimentos), apresentado pelo Instituto Tecnológico de Gestão Estratégica e Organização Social Sustentáveis – IGEOS, referente ao Edital Sebrae/Amprotec nº 1/2015, do Sebrae, firmado com o Instituto Tecnológico de Gestão Estratégica e Organização Social Sustentáveis – IGEOS (CNPJ nº 05.110.348/0001-55), no valor total de R\$ 330.420,00. O convênio foi assinado em 29 de setembro de 2015, com prazo de execução até 1 de outubro de 2017 e vigência se estendendo por mais 90 dias após o término do prazo para execução do objeto.

Nesse contexto, foram identificadas falhas na formalização dos citados convênios, em especial à apresentação de documentos estabelecidos como requisitos prévios no item 6 (Documentação e Instrução do Processo) da INS 12.14/05-02, que regulamenta a formalização de convênios firmados no âmbito do Sebrae/MT. As falhas identificadas foram as seguintes:

a) falta de evidências de consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS para firmar a avença, exigência do subitem 6.7 da retromencionada norma regulamentadora;

b) na ocasião da assinatura dos termos de convênio não foram apresentados os respectivos Certificados de Regularidade com o FGTS – CRF, uma das exigências do subitem 6.1, alínea “f”;

c) na ocasião da assinatura dos termos de convênio não foram apresentadas as respectivas Certidões Negativas de Débito Estadual e Municipal, ou declaração expressa do partícipe, informando que possui isenção tributária, uma das exigências do subitem 6.1, alínea “f”;

d) relativamente ao Convênio nº 15/2015, não foram identificados nos autos documentos relativos à análise jurídica, acompanhada do respectivo parecer sobre a avença, conforme previsto no item 5.5 da referida Instrução Normativa; e

e) quanto ao Convênio nº 16/2015, não foi identificada assinatura pelo representante legal no Plano de Trabalho apresentado em 30 de abril de 2015.

### **Causa**

Fragilidades nos controles internos relativos à gestão de transferências concedidas, em especial nas rotinas para garantir a regular formalização dos convênios, conforme os normativos internos do Sebrae/MT.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Carta DISUP nº 93/2016, de 30 de junho de 2016, o Sebrae/MT apresentou a seguinte manifestação:

*“Foram avaliados três convênios, 014, 015 e 016/2015, sendo apontada a possível ocorrência de falhas, durante a formalização destes, especialmente com relação à apresentação dos documentos estabelecidos na INS 12.14/05-02, que regulamenta a formalização de convênios firmados no âmbito do SEBRAE/MT.*

*As falhas identificadas foram, as abaixo relacionadas, sobre as quais imediatamente nos manifestamos:*

- a) Falta de evidência de consulta ao Cadastro Nacional de Empresas inidôneas (CEI) para firmar a avença, exigência do subitem 6.7 da retromencionada norma regulamentadora;*

*Constatamos que as evidências da consulta realizada ao CEI, de fato deixaram de ser anexadas no processo pela equipe que cuida da gestão do convênio, estes responsáveis foram advertidos, e o SEBRAE/MT desenvolveu ‘check list’ para que esta irregularidade não volte a ocorrer.*

- b) Na ocasião da assinatura, não foram apresentados os certificados de regularidade com o FGTS – CRF, uma das exigências do subitem 6.1, alínea “f”;*

*A certidão de FGTS encontra-se anexada aos processos Convênio 014/2015 (Pág. 200); Convênio 015/2015 (pág. 036, 137, 222); Convênio 016/2015*

(pág.107, 222), cujo período de validade abrange a assinatura e/ou repasses realizados.

- c) Na ocasião da assinatura dos termos do convênio não foram apresentadas as Certidões negativas de débito Estadual, Municipal, ou declaração expressa do partícipe informando que possui isenção tributária, uma das exigências do subitem 6.1, alínea “f”;

As certidões citadas encontram-se anexadas aos processos Convênio 014/2015 (Pág. 26, 110, 201); Convênio 015/2015 (pág.034, 233); Convênio 016/2015 (pág. 162, 223), cujos períodos de validade expressos abrangem a assinatura e/ou repasses realizados.

- d) Relativo ao convênio 015/2015, não foi identificado nos autos documentos relativos à análise jurídica, acompanhada do respectivo parecer sobre a avença, conforme previsto no item 5.5 da referida Instrução normativa;

Constatamos que tal documento de fato deixou de ser anexado ao processo pela equipe que cuida da gestão do convênio, estes responsáveis foram advertidos, e o SEBRAE/MT desenvolveu ‘check list’ para que esta irregularidade não volte a ocorrer.

- e) Quanto ao Convênio nº 016/2015, não foi identificada assinatura pelo representante legal no Plano de trabalho apresentado em 30 de abril de 2015.

Relacionado ao ponto “e”, de fato não foram rubricadas todas as páginas do plano de trabalho do convênio 016/2015, no entanto o encaminhamento do mesmo foi assinado (pág. 01), bem como a ciência do participante na página 37 e 38.”

## **Análise do Controle Interno**

Com relação ao CEIS, o gestor admite que o setor de convênios não vinha realizando as consultas, ratificando, portanto, o constatado pela equipe de auditoria.

Quanto à apresentação dos certificados de regularidade com FGTS – CRF na ocasião da assinatura, apenas o relativo ao Convênio n.º 015/2015 abrange a data da assinatura do convênio, os outros certificados indicados na resposta do Sebrae/MT não contemplam as datas das assinaturas dos respectivos convênios.

Relativamente às certidões negativas de débito Estadual e Municipal, as indicadas na resposta do gestor também não encontram correspondências com as datas de assinatura dos convênios ora analisados, ou seja, não contemplam as datas que efetivamente foram assinados os termos de convênio.

Com relação à análise jurídica da documentação afeta ao Convênio 015/2015, o gestor admitiu que o setor de convênios foi advertido quanto à falha apontada.

Quanto à falta de assinatura pelo representante legal do Convênio n.º 016/2015, o gestor também reconhece a falha.

## **Recomendações:**

Recomendação 1: Implementar rotinas para garantir o cumprimento dos pré-requisitos estabelecidos pela INS 12.14/05-02 do Sebrae/MT para formalização de convênios relativos à transferência de recursos a terceiros, especialmente quanto à apresentação de certificados de regularidade fiscal do FGTS e de certidão negativa de débito estadual e municipal pelos convenientes, à consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e ao parecer da assessoria jurídica.

### 1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

**Ausência de detalhamento do plano de aplicação das despesas conveniadas, em especial às especificações e estabelecimento de quantitativos de parte dos produtos e serviços.**

#### **Fato**

Em análise aos processos relativos aos Convênios nºs 14/2015, 15/2015 e 16/2015, verificou-se que não foram especificados detalhadamente e estabelecidos quantitativos de parte de serviços e produtos constantes dos respectivos planos de trabalho.

Nesse contexto, destaca-se o caso dos serviços de produção de vídeos institucionais, assim como a preparação e impressão de material gráfico, como pode ser observado no item 21 (Memória de Cálculo) do Plano de Trabalho do Convênio nº 16/2015, para os quais não foram especificados elementos característicos dos produtos esperados, no que se refere à qualidade e suas dimensões, assim como seus quantitativos.

Acerca das imprecisões constantes nos planos de trabalho de transferências, o TCU, mediante o Acórdão nº 1.933/2007-Plenário, teve o seguinte entendimento:

*“(...) As imprecisões não só dificultam a avaliação dos planos de trabalho como, se não corrigidas, também possibilitam o desvirtuamento do objeto e favorecem a ocorrência de inúmeras outras irregularidades na fase de execução, como corroboram os achados desta consolidação.*

*Tais falhas deveriam, em tese, ser sanadas na fase de avaliação técnica das propostas ou ensejar a recusa do plano de trabalho, mas não é o que se constata ao se analisar a qualidade destas avaliações, como se verá no item subsequente deste relatório.*

*A não correção das falhas dos planos de trabalho apresentados faz com que as ações de controle posteriores fiquem prejudicadas pela falta da fixação de referenciais que permitam: (a) estabelecer a pertinência entre as despesas executadas e os objetos pactuados; (b) verificar o cumprimento dos objetivos; e (c) proceder à análise objetiva da prestação de contas”.*

Ademais, em situação análoga, o Tribunal determinou ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai, por meio do Acórdão nº 3.749/2007-1ª Câmara, que somente efetue o repasse de recursos via convênio, cujos instrumentos devem conter, em especial:

*“1.1.1.1. objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenientes”.*

## **Causa**

Fragilidades nos controles internos administrativos relativos à gestão de transferências concedidas, em especial a falta de rotinas formalizadas que garantam adequação das especificações dos itens de serviços e de materiais nos planos de aplicação e o estabelecimento de quantitativos realistas e adequados.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Carta DISUP nº 93/2016, de 30 de junho de 2016, o Sebrae/MT apresentou a seguinte manifestação:

*“Sobre o apontamento acima o SEBRAE/MT entende que dispõe de regramento que estabelece controles a fim de se evitar eventual imprecisão ou ausência de detalhamento no plano de aplicação das despesas conveniadas.*

*Todavia, com vistas de aprimorar nossos processos, nos comprometemos a analisar a atual Instrução Normativa de Convênios do SEBRAE/MT, e caso necessário, atualizar com vistas a evitar tal ocorrência, bem como comunicar e discutir junto aos gestores e/ou membros do comitê responsável pela análise do Plano de Trabalho, a importância e obrigatoriedade de melhor detalhamento do objeto, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, conforme referência do Acórdão 3.749/2007-1ª Câmara do TCU.”*

## **Análise do Controle Interno**

Em sua justificativa, o gestor admite fragilidades nos processos de formalização dos convênios, em especial a imprecisão ou a ausência de detalhamento de aplicação das despesas dos convênios.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Implementar rotinas para garantir o detalhamento das especificações dos serviços e dos materiais nos planos de aplicação das transferências concedidas, inclusive o quantitativo.

## **1.1.1.4 CONSTATAÇÃO**

### **Ausência de cotação prévia de preços no mercado para balizar o plano de trabalho dos convênios.**

## **Fato**

Constatou-se que não foram juntados aos autos dos processos evidências de realização de cotação prévia de preços no mercado, impossibilitando, assim, que a

Administração verificasse a razoabilidade dos valores contidos nas propostas apresentadas pela proponente no Plano de trabalho, relativamente aos Convênios nºs 14/2015, 15/2015 e 16/2015.

Nesse sentido, podem-se destacar, a título de exemplo, os serviços de terceiros Pessoa Jurídica relativos à produção de vídeos institucionais, preparação e impressão de material gráfico para a incubadora e para empreendimentos premiados como destaque, aquisição de *software* para sistematização dos serviços ofertados aos incubados, etc., que foram indicados no item 21 (Memória de Cálculo) do Plano de trabalho, mas não tiveram seus custos detalhados e suportados em evidências que demonstrassem compatibilidade com os preços praticados no mercado à época da assinatura do Convênio nº 16/2015, sejam por meio de planilha detalhada de custos e/ou orçamentos com finalidade de comprovar se os preços são justos e adequados.

A ausência da pesquisa de preços ou de justificativas dos itens que tenham fontes de preços específicas em razão das peculiaridades de parte dos serviços do objeto dos convênios analisados, como o caso de serviços de consultoria que se baseiam nos preços praticados pelo Sebrae Nacional, impede a formação de juízo acerca da adequação do preço contratado com aquele que é praticado no mercado.

Sobre esse assunto, em se tratando de convênio por entidades integrantes do Sistema S, o TCU, por meio Acórdão nº 353/2005-Plenário, firmou o entendimento de que a aplicação de recursos públicos geridos por particular em decorrência de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, deve atender, no que couber, às disposições da Lei de Licitações e Contratos.

Assim sendo, a pesquisa de preços constitui um meio efetivo de se proporcionar transparência e um maior controle nos gastos realizados para execução do objeto pactuado.

Ademais, a jurisprudência do Tribunal é no sentido de que as entidades do denominado Sistema S, embora não integrem, em sentido estrito, a Administração Pública e, por conseguinte, não se submetam à Lei nº 8.666/93, devem se submeter aos princípios gerais que regem os procedimentos licitatórios (Decisões nºs 907/97 e 461/98, do Plenário).

## **Causa**

Fragilidades nos controles internos administrativos relativos à gestão de transferências concedidas, em especial a falta de rotinas que garantam a formalização adequada do convênio, demonstrando previamente que os preços propostos para os serviços e os materiais do plano de aplicação estão compatíveis com os preços de mercado.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Carta DISUP nº 93/2016, de 30 de junho de 2016, o Sebrae/MT apresentou a seguinte manifestação:

*“Entendemos que o SEBRAE/MT dispõe de regramento que estabeleça controles a fim de se evitar eventual Ausência de cotação prévia de preços para balizar o plano de trabalho.*



*Todavia, com vistas de aprimorar nossos processos, nos comprometemos à analisar a atual Instrução Normativa de Convênios do SEBRAE/MT, e caso necessário, atualizar com vistas a evitar tal ocorrência, bem como comunicar e discutir junto aos gestores e/ou membros do comitê responsável pela análise da Prestação de Contas a importância e obrigatoriedade de verificação das evidências que demonstrem a compatibilidade de preços no mercado à época do convênio, conforme referência do Acórdão 353/2005-Plenário do TCU.”*

## **Análise do Controle Interno**

Em sua justificativa, o gestor admite falhas e fragilidades nos processos de formalização do convênio, em especial ao quesito relativo à demonstração prévia de que os preços propostos para os serviços e materiais contidos no plano de aplicação pelos convenientes estejam amparados em cotações de preços e estão compatíveis com o mercado. Ocasão em que se comprometeu aprimorar os processos, se preciso com a atualização da atual Instrução Normativa de Convênios do Sebrae/MT para evitar a falha apontada.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Criar e aprimorar rotinas para garantir a formalização dos processos de transferências concedidas com cotações prévias de preços, visando demonstrar a adequabilidade dos gastos contidos no plano de aplicação do projeto com os preços de mercado.

## **1.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS**

### **1.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO**

#### **1.2.1.1 CONSTATAÇÃO**

**Falhas nos editais e respectivos anexos dos Pregões Presenciais nº 28/2015, 39/2015, 43/2015 e da Concorrência nº 1/2015.**

#### **Fato**

Com o objetivo de avaliar a gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios, foram analisados os seguintes processos:

- Pregão Presencial nº 28/2015 (Sistema de Registro de Preços – SRP): contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação, montagem, desmontagem e manutenção de estandes, tendas, mobiliários para eventos, no valor estimado de R\$ 2.000.000,00, realizado em 9 de julho de 2015, que resultou na contratação da empresa Studio do Brasil Companhia de Eventos Ltda (CNPJ 02.101.239/0001-83). No dia 21 de julho de 2015, foi assinado o Contrato de Prestação de Serviço nº 1725/2015;
- Pregão Presencial nº 39/2015: contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para fornecimento, instalação, configuração, migração, repasse tecnológico e suporte técnico de solução de armazenamento de dados

pelo período de doze meses, visando atender as necessidades de contingência de dados do Sebrae/MT, no valor estimado de R\$ 961.500,00, realizado em 29 de setembro de 2015, que resultou na contratação da empresa ISH Tecnologia S/A (CNPJ 01.707.536/0001-04). No dia 8 de outubro de 2015, foi assinado o Contrato de Prestação de Serviço nº 2479/2015-Sebrae/MT;

- Pregão Presencial (SRP) nº 43/2015: contratação de pessoa jurídica apta à prestação de serviços de *buffet* sob demanda para atendimento aos eventos de interesse do Sebrae/MT pelo período de doze meses, no valor estimado de R\$ 900.000,00, realizado em 9 de novembro de 2015, que resultou na contratação da empresa *Buffet Leila Malouf Ltda* (CNPJ 01.087.130/0001-76). No dia 22 de dezembro de 2015, foi assinado o Contrato de Prestação de Serviço nº 2901/2015-Sebrae/MT; e

- Concorrência nº 1/2015: contratação de empresa especializada para prestação de serviços de fornecimento e instalação de duas usinas de microgeração fotovoltaica, conectadas à rede de distribuição local, na unidade sede do Sebrae/MT, no valor estimado de R\$ 1.141.539,10, realizado em 7 de outubro de 2015, que resultou na contratação da empresa Weg Equipamentos Elétricos S/A (CNPJ 07.174.725/0001-60), que venceu a licitação, com oferta de R\$ 1.115.821,85. No dia 26 de outubro de 2015, o Contrato de Prestação de Serviço nº 2614/2015-Sebrae/MT foi avençado.

Da análise dos processos licitatórios supracitados, constataram-se as falhas descritas a seguir.

a) Vedação em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação.

Por meio de análise dos editais dos Pregões Presenciais nº 28/2015, 39/2015 e 43/2015, bem como da Concorrência nº 1/2015, verificou-se a existência de cláusulas com potencial de restringir o caráter competitivo do certame. O item 2.3 dos instrumentos convocatórios restringe a participação de empresa consorciada no certame sem elementos ou razões que motivem o seu impedimento.

Em situações similares, o TCU tem orientado que justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, *caput*, da Lei nº 8.666/1993 (Acórdãos nºs 1.636/2007-Plenário, 1.316/2010-1ª Câmara, 1.102/2009-1ª Câmara e 3.654/2012-2ª Câmara).

Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada contratação, a partir de suas variáveis, tal qual o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra ou serviço e a capacitação técnica dos participantes.

Por fim, cabe destacar que o inciso I do art. 50 da Lei nº 9.784/99 dispõe que os atos administrativos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.

b) Proibição indevida de participação de empresas cujos sócios participam de mais de uma empresa, permitindo que só uma delas pudesse participar do certame.

Verificou-se, também, a proibição indevida de participação de empresas cujos sócios participassem de mais de uma empresa, permitindo que só uma delas pudesse participar dos certames, conforme item 2.3 do respectivo edital. A existência de sócios comuns deve ser repudiada sempre que configurar fraude à licitação e conluio entre os licitantes para lesar a competitividade e isonomia do procedimento licitatório.

A recomendação do TCU decorrente do Acórdão nº 1.793/2011-Plenário é contrário a essa vedação. Por outro lado, para a Corte de Contas, a existência de licitantes com sócios em comum pode configurar evidente prejuízo à isonomia e à competitividade do certame, demandando do pregoeiro maior atenção nas condutas praticadas pelas licitantes.

No Acórdão nº 297/2009-Plenário, o TCU estabeleceu objetivamente que ofende a competitividade a participação de licitantes com sócios comuns quando se tratar de convite, contratação por dispensa de licitação, existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo e contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra.

Observa-se que o Tribunal tem se posicionado no sentido de que a existência de licitantes com sócio em comum, por si só, não configura fraude à licitação. Hão de existir outros elementos ou indícios de conluio tendentes a frustrar a isonomia e a competitividade.

Nesse sentido, por meio do Acórdão nº 2.341/2011-Plenário, a Corte de Contas da União considerou restritiva à competitividade cláusula editalícia que proibia a participação concomitante de licitantes com sócios em comum. Para o Tribunal, tal cláusula apresenta leitura objetiva e apriorística da Lei de Licitação (ofensiva, portanto, ao princípio da legalidade e da competitividade), na medida em que considera de forma inarredável que a ocorrência de sócios em comum configura fraude à licitação.

c) Ausência de cláusulas que estabeleçam as obrigações do contratado de manter as mesmas condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Em análise às minutas dos contratos, assim como nos instrumentos contratuais firmados que decorreram dos pregões e da concorrência supracitados, não se identificou o estabelecimento de cláusula possibilitando a subordinação do pagamento à comprovação, por parte da contratada, da manutenção de todas as condições de habilitação, incluídas a regularidade fiscal para com o FGTS e a Fazenda Federal, com o objetivo de assegurar o cumprimento do art. 2º da Lei nº 9.012/95 e artigos 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 837/2008-Plenário).

## **Causa**

Não adoção de editais padronizados, levando à multiplicidade de esforços para realizar licitações de objetos correlatos, com consequente esforço desnecessário para elaborar editais e repetição de erros.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Carta DISUP nº 92/2016, de 28 de junho de 2016, o Sebrae/MT apresentou a seguinte manifestação:

*“a) “Vedação em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação”.*

*O SEBRAE/MT acata referida constatação, comprometendo-se a motivar/justificar nos próximos processos de licitação, sempre que houver a vedação da participação de consórcios, ou não exigir tal vedação.*

*b) “Proibição indevida de participação de empresas cujos sócios participam de mais de uma empresa, permitindo que só uma delas participasse do certame”.*

*A inserção da cláusula tida como restritiva de participação de empresas cujos sócios, atuem em mais de uma empresa, e a consequente regra de permitir que apenas com uma destas participasse da licitação, não tinha por objetivo restringir o caráter competitivo do certame, mas sim de evitar possíveis conluíus entre os licitantes de forma a prejudicar a isonomia e a competitividade do certame.*

*A Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, é omissa quanto a formas objetivas do Pregoeiro ter: “maior atenção nas condutas praticadas pelos licitantes” na ocasião da participação de empresas com sócios comum, nem tampouco prevê fórmulas a fim de evitar-se conluio, e prejuízo a competitividade e isonomia do certame.*

*Isso por que, como é cediço, o julgamento do Pregoeiro ou Comissão de Licitação, deve observar, dentre outros o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, do Julgamento Objetivo, garantindo assim a observância de terceiro princípio afeto, qual seja: Princípio da Isonomia.*

*De nada adianta o Pregoeiro ter “maior atenção nas condutas praticadas pelos licitantes” identificando possível/eventual situação de conluio entre sócios em comum, se o edital nada prevê a respeito, o que configuraria em caso de desclassificação de alguma das licitantes na situação acima narrada, em ferir ao princípio do julgamento objetivo, ao passo que tomaria decisão alheia ao Instrumento Convocatório.*

*Todavia, para melhor conformidade aos entendimentos da corte de contas da união, este SEBRAE/MT ACATA referida constatação, se comprometendo a nos próximos editais, excluir cláusula editalícia de proibição de participação concomitante de licitantes com sócios em comum.*

*Por fim, solicitamos a esta DDª Controladoria Geral da União, que nos informe sobre quais seriam as melhores práticas a fim de se evitar a participação de empresas com sócios em comum de forma dissimulada, sem prejuízo ao Princípio do Julgamento Objetivo.*

*c) Ausência de cláusulas que estabeleçam as obrigações do contratado de manter as mesmas condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.*

*No que se refere à indicação de ausência de cláusulas que estabeleçam as obrigações do contratado de manter as mesmas condições de habilitação e qualificação exigidas nas licitações, incluídas àquelas para com o FGTS e Fazenda Federal, tal item da presente constatação não deve prosperar.*

*Todos os processos analisados, quais sejam: Pregões Presenciais nº 028/2015, 039/2015, 043/2015, e, Concorrência 001/2015 possuem cláusulas que estabeleçam as obrigações do contratado de manter as mesmas condições de habilitação e qualificação exigidas nas licitações, incluídas aquelas para com o FGTS e Fazenda Federal, conforme demonstrado abaixo:*

(...)

*1) Pregão Presencial nº 039/2015 (Contrato 2479/2015).*

*Da análise do processo de contratação nº 2479/2015, oriundo do Pregão Presencial 039/2015, vejamos o disposto no parágrafo único da cláusula décima do Contrato 2479/2015:*

**CLÁUSULA QUARTA – DA FORMA DE PAGAMENTO**

O pagamento será efetuado nos termos do item 5 do Termo de Referência (Anexo I do edital):

**Parágrafo Primeiro:** PARA OS EQUIPAMENTOS, LICENÇAS, SUPORTE TÉCNICO e GARANTIA (quando houver estes últimos) – em até 15 (quinze) dias corridos após o recebimento definitivo devidamente atestado pela área responsável do SEBRAE/MT, acompanhada de Certidão Negativa de FGTS e INSS atualizadas.

**Parágrafo Segundo:** PARA OS SERVIÇOS – em até 30 (trinta) dias corridos após o recebimento definitivo devidamente atestado pela área responsável do SEBRAE/MT, acompanhada de Certidão Negativa de FGTS e INSS atualizadas.

**Parágrafo Terceiro:** Em caso de entregas parciais, as notas deverão ser emitidas, recebidas e atestadas e o termo de aceite parcial ser emitido e assinado apenas referente às entregas e valores condizentes.

**Parágrafo Quarto:** Só serão pagos os serviços efetivamente solicitados e devidamente realizados e atestados, mediante comprovação de regularidade junto ao INSS e FGTS atualizada a cada entrega supracitada acompanhada da respectiva nota fiscal

*Importante pontuar que a regularidade junto à fazenda federal é obtida através da certidão conjunta negativa, que é a mesma da qual se comprova a regularidade junto ao INSS, pela qual não é emitida certidão negativa ou positiva com efeitos de negativa caso haja pendências junto à fazenda federal.*

*Ou seja, existem cláusulas que estabeleçam as obrigações do contratado de manter as mesmas condições de habilitação para com o FGTS e Fazenda Federal, no contrato 2479/2015!*

*2) Pregão Presencial nº 043/2015 (Contrato 2901/2015).*

*Da análise do processo de contratação nº 2901/2015, oriundo do Pregão Presencial 043/2015, vejamos o disposto na cláusula 4.1 do referido contrato:*



## CLÁUSULA QUARTA - DA FORMA DE PAGAMENTO

- 4.1. O pagamento corresponderá a cada ordem de compra e será efetuado em até 15 (quinze) dias corridos após a entrega da nota fiscal, mediante apresentação de comprovação de regularidade junto ao FGTS e INSS. Tais documentos deverão ser entregues no CENTRO DE EVENTOS DO PANTANAL - setor de CONTRATOS.

*Importante pontuar que a regularidade junto à fazenda federal é obtida através da certidão conjunta negativa, que é a mesma da qual se comprova a regularidade junto ao INSS, pela qual não é emitida certidão negativa ou positiva com efeitos de negativa caso haja pendências junto à fazenda federal.*

*Além disso, os itens 6.14 e 6.15 do anexo I (Termo de Referência) que trata das obrigações da contratada abrangem a manutenção das condições de habilitação e qualificação exigida na licitação, notadamente no que se refere àquelas previstas na qualificação técnica.*

*Ou seja, existem cláusulas que estabeleçam as obrigações do contratado de manter as mesmas condições de habilitação, inclusive para com o FGTS e Fazenda Federal, no contrato 2901/2015!*

### 3) Concorrência nº 001/2015 (Contrato 2614/2015).

*Da análise do processo de contratação nº 2614/2015, oriundo da Concorrência 001/2015, vejamos o disposto no item 10.1 da cláusula décima do Contrato 2479/2015*

*Cláusula Décima - Das Obrigações da Contratada*

*10.1. Sem prejuízo das demais obrigações dispostas neste Instrumento Contratual, Constituem obrigações da contratada aquelas descritas no Anexo I (Projeto Básico), Memorial Técnico Descritivo do Instrumento Convocatório – Concorrência N. 001/2015, quais sejam:*

*(...)*

*X. Credenciar, no momento da assinatura do contrato e manter até conclusão do objeto contratado, os profissionais (Engenheiro Eletricista e Civil) com todos os requisitos mínimos exigidos na qualificação técnica do Edital.*

*(...)*

*XIX. Cumprir os dispositivos da Lei 9.032 de 28.04.95 (D.O.U de 29.04.95), em especial apresentação ao Sebrae/MT da folha do pagamento mensal individualizada relativa a prestação dos serviços, cópias autenticadas das guias de recolhimento das contribuições ao INSS e depósitos ao FGTS quitadas, bem como as certidões negativas de débito atualizadas, tanto do INSS quanto do FGTS;*

*Por sua vez a cláusula 4.7 do contrato 2614/2015, assim determina:*

*4.7. O pagamento será efetuado em até 15 (quinze) dias após a entrega da Nota Fiscal, comprovação de regularidade junto ao FGTS, Previdência Social, e,*





*relatório de medição aprovado pela Comissão de Fiscalização. Os documentos deverão ser apresentados na sede do SEBRAE/MT, situada na Avenida Historiador Rubens de Mendonça, Nº 3.999, CPA, Cuiabá/MT.*

*Desta feita não há que se falar em ausência de cláusula acerca da obrigatoriedade da manutenção das condições de habilitação, haja vista no que se referem à qualificação técnica, as alíneas “b” e “c”, a cláusula 10.1, “X” do Contrato 2614/2015 determina a sua manutenção até o término da obra, ao passo que as cláusulas 10.1, XIX e 4.7 do referido contrato também obriga a manutenção das condições de habilitação para com o FGTS e Fazenda Federal.*

*Importante pontuar que a regularidade junto à fazenda federal é obtida através da certidão conjunta negativa, que é a mesma da qual se comprova a regularidade junto ao INSS, pela qual não é emitida certidão negativa ou positiva com efeitos de negativa caso haja pendências junto à fazenda federal.”*

## **Análise do Controle Interno**

Quanto à vedação em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação, conforme item “a”, a unidade auditada reconhece a falha na exigência sem a justificativa necessária.

No que se refere à proibição indevida de participação de empresas cujos sócios participam de mais de uma empresa, permitindo que só uma delas participasse do certame, conforme item “b”, a unidade auditada reconhece a falha decorrente de exigência indevida nos instrumentos convocatórios. Sobre esse assunto, há de destacar o entendimento do TCU de que a existência de sócios em comum não é fator decisivo para impedir a participação das empresas em licitação, pois somente o exame desse elemento, analisado com outros dados capazes de caracterizar restrição à competitividade ou a fraude no certame, justificaria o afastamento dos concorrentes.

A respeito das melhores práticas a fim de se evitar a participação de empresas com sócios em comum de forma dissimulada, sem prejuízo ao princípio do julgamento objetivo, conforme relatado na avaliação dos controles internos administrativos da gestão de compras e contratações, citam-se os seguintes: análise circunstanciada dos licitantes, das propostas e das alterações contratuais e a verificação das cláusulas contidas nos editais, a fim de evitar direcionamento, fracionamento do objeto ou jogo de planilha; consulta para verificar a ocorrência de penalidades que impeçam as empresas de licitar e contratar, especialmente o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa do CNJ e Cadastro de Inidôneos do TCU.

Relativamente à ausência de cláusulas que estabeleçam as obrigações de o contratado de manter as mesmas condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, no que se refere ao Pregão Presencial nº 39/2015 (Contrato nº 2479/2015) e ao Pregão Presencial nº 43/2015 (Contrato nº 2901/2015), os respectivos contratos apontam apenas, para efeito de pagamento, a apresentação de certidões relativas ao FGTS e INSS, o que não é suficiente, pois deve ser extensiva às exigências de habilitação jurídica, fiscal e qualificação técnica, como já mencionado, com o objetivo de assegurar o cumprimento do art. 2º da Lei nº 9.012/95 e artigos 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993, conforme entendimento do TCU (Acórdão nº 837/2008-Plenário).



No mesmo sentido, as exigências contidas nos autos do processo relativo à Concorrência nº 1/2015 (Contrato nº 2614/2015) não são suficientes para elidir a falha no referido instrumento contratual, pois não é abrangente conforme entendimento do Tribunal, em especial à regularidade fiscal, que é limitada à apresentação de pagamento de salários, dos encargos, bem como apresentar certidões do INSS e FGTS.

Nesse contexto, em que pese a previsão parcial nos contratos de os contratados manterem as mesmas condições de habilitação exigidas na licitação, no conjunto, não se afastou a constatação, vez que resta confirmada fragilidade na formalização da contratação.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Formular modelos de editais de licitação, "check list", atas de registro de preços e contratos de aquisição, de modo a evitar a existência de cláusulas restritivas.

#### **1.2.1.2 CONSTATAÇÃO**

##### **Ausência de ampla pesquisa de preços precedente ao Pregão Presencial nº 28/2015-Sebrae/MT.**

#### **Fato**

Conforme consta às fls. 39 a 99 dos autos do Processo Administrativo nº 28/2015, relativo ao Pregão Presencial nº 28/2015, a estimativa de preços foi baseada em quatro cotações de 2015 apresentadas pelas seguintes empresas: Studio Brasil Cia de Eventos Ltda (CNPJ: 02.101.239/0001-83), Modulares Stands de Alumínio Ltda – EPP (CNPJ: 73.792.210/0001-33), Tempo Locadora de Stand's Ltda (CNPJ: 07.043.983/0001-92) e Laux Brasil Indústria e Comércio de Móveis Ltda (CNPJ: 18.904.579/0001-82).

O objetivo da cotação de preços é obter os valores praticados no mercado e, consequentemente, subsidiar o Termo de Referência com preços realistas praticados no mercado.

Para que a cotação tenha eficácia, no entanto, faz-se necessário ampliar as fontes de pesquisa e, principalmente, realizar a depuração dos valores pesquisados, ou seja, a Administração deve se valer, adicionalmente, além dos orçamentos de fornecedores, das seguintes fontes de pesquisa: referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão; contratos de outros órgãos; atas de registro de preços de outras unidades federadas; preços consignados nos sistemas de pagamentos; valores divulgados em publicações técnicas especializadas; e quaisquer outras fontes capazes de retratar valores da contratação.

Cabe ressaltar que o entendimento do TCU exarado nos Acórdãos nºs 3736/2013-2ª Câmara e 526/2013, 768/2013 e 769/2013, do Plenário, foi no sentido de orientar à Unidade Jurisdicionada do sistema "S" que realizasse *"a estimativa de preço para as contratações, por meio de ampla pesquisa de preços de mercado, de modo a cumprir o art. 13, caput, do Regulamento de Licitações e Contratos (...)"*.

Em consequência da falta de ampliação da pesquisa de preços, que fragiliza as estimativas de preços, pode ter levado a uma sobrevalorização dos parâmetros utilizados neste pregão, visto que os preços obtidos com a licitação foram substancialmente abaixo

dos estimados pela administração, haja vista que a disputa efetuada pelos participantes do processo de lances resultou num desconto final de 92% do preço máximo, que foi o limite para a contratação.

## **Causa**

Fragilidade nos controles internos da área de licitação, ao não dispor de normativo adequado prevendo critérios para elaboração de estimativas de preço, de modo a conferir maior conformidade entre os preços estimados e os praticados no mercado.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Carta DISUP nº 92/2016, de 28 de junho de 2016, o Sebrae/MT apresentou a seguinte manifestação:

*“Sobre a Constatação 002, a qual declara que dos autos do Processo Administrativo nº 028/2015, relativo ao Pregão Presencial nº 028/2015, restou verificado nas fls. 39 a 99, que a cotação de preços de mercado foi apurada por meio de orçamentos de quatro empresas: Studio Brasil; Modulares Stands; Tempo Locadora e Laux Brasil, recomendando a ampliação das fontes de pesquisa de preços, bem como a depuração de valores não condizentes com o mercado.*

*A Constatação 002 relatou ainda que, a falta de ampliação da pesquisa de preços, fragiliza as estimativas e pode ter levado a uma sobrevalorização dos parâmetros utilizados neste pregão, visto que os preços obtidos com a licitação foram substancialmente abaixo do estimado, haja vista a disputa efetuada entre os participantes do processo de lances que resultou em um desconto de 92% do preço máximo, que foi o limite para a contratação.*

*No entanto, gostaríamos de esclarecer os ilustres auditores, que, com relação à recomendação de ampliação das fontes de pesquisa este SEBRAE/MT já tomou providências no sentido de ampliar estas fontes, contratando e realizando treinamentos para operação de ferramenta denominada Banco de Preços, que é um mecanismo de pesquisa automatizada em editais de licitação recentes em todo território brasileiro, que certamente suprirá a carência de orçamentos de empresas especializadas em alguns ramos de atividade em nossa região.*

*Com relação aos descontos obtidos no pregão presencial nº 028/2015, informamos que nossa instituição, há época da homologação, também ficou muito surpresa com os valores obtidos, no entanto, foi nos esclarecido pelo licitante vencedor, que as razões pela qual o mesmo brigou de forma tão ferrenha para vitória desta licitação, decorreu de vários fatores, estando dentre eles fato do mesmo estar expandindo sua região de atuação comercial aos estados do Centro Oeste, e que, pelo fato de ser uma grande empresa, e de já possuir os equipamentos de locação, sendo que se trata de uma empresa com atuação em vários estados brasileiros, o que justificou também a vertiginosa queda nos preços dos concorrentes ávidos em defender a soberania de mercado local, que foi abalada, pela instalação deste novo concorrente.*

*É de fácil percepção que os valores dos itens do registro de preços, estão em valores bem abaixo do valor de mercado de outras licitações assemelhadas.*

Apenas a título de exemplificação, verificamos o item 01 da página 98 do volume I, do processo de licitação, item 10 do Termo de referência, demonstra que o valor médio de cotação do mercado para aluguel de tenda piramidal de 3x3 metros foi de R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais), no entanto, em uma pesquisa realizada nesta data junto à ferramenta Banco de Preços, nos faz verificar que o valor de mercado deste mesmo item foi de R\$ 295,00 (duzentos e noventa e cinco reais), e, tal valor serviu de base da licitação do Pregão: 272016 / UASG:158303, realizado pelo Ministério da Educação em 02/06/2016, conforme recorte abaixo:

| Quantidade                                                                                                                                                                                                                                                                       | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Observação        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1 Unidade                                                                                                                                                                                                                                                                        | Locação (com instalação e desmontagem) de tendas - Tenda de composição polietileno, cor branco.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                   |
| <b>Preço (ComprasNet) 1: Mediana das Propostas Finais</b>                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>R\$ 295,00</b> |
| <b>Órgão:</b> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO<br>Secretaria Executiva<br>Subsecretaria de Planejamento e Orçamento<br>Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais<br>Campus Muzambinho                                                                      | <b>Pregão:</b> 02/06/2016 09:00<br><b>Modalidade:</b> Pregão Eletrônico<br><b>SRP:</b> SIM<br><b>Identificação:</b> NºPregão:272016 / UASG:158303<br><b>Lote/Item:</b> 4/16<br><b>Ata:</b> <a href="#">Link Ata</a><br><b>Adjudicação:</b> 10/06/2016 16:26<br><b>Fonte:</b> <a href="http://www.comprasgovernamentais.gov.br">www.comprasgovernamentais.gov.br</a><br><b>Quantidade:</b> 50<br><b>Unidade:</b> Unidade<br><b>UF:</b> MG |                   |
| <b>Objeto:</b> Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de realização de eventos com fornecimento de pessoal, equipe de arbitragem e locação de bens, insumos e montagens, instalações e desmontagens, com execução mediante regime de execução indireta. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                   |
| <b>Descrição:</b> Locação Cobertura Desmontável - Locação (com instalação e desmontagem) de tendas - Tenda de composição polietileno, cor branco.                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                   |
| <b>CatSer:</b> 21164 - Cobertura em estrutura metálica com cobertura, mínimo de 5m de largura, e fechamentos laterais em lona vinílica (montagem inclusa). Eventos com duração de até 2 dias.                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                   |

Tal pesquisa tem o condão de demonstrar que não há na presente licitação qualquer indicio de ocorrência de uma supervalorização do item exemplificado, o que, houve de fato, é que em decorrência de uma acirrada disputa comercial, o SEBRAE/MT, possui com a vencedora o preço final de R\$ 19,20 (dezenove reais e vinte centavos) a diária de aluguel da tenda, já inclusos o valor com transporte, montagem e desmontagem.

E o mesmo se aplica facilmente a vários outros itens da mesma licitação, por exemplo, o item 12 do termo de referência, tenda piramidal de 8x8 metros, que no edital do pregão nº 192016 / UASG: 70012 realizado em 10/06/2016 pelo Tribunal Superior Eleitoral de Sergipe – TSE/SE, teve como média inicial o valor de R\$ 1.170,00 (um mil cento e setenta reais) e proposta final de R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais), sendo que o valor deste mesmo item na cotação realizada pelo SEBRAE à época da licitação teve média inicial de R\$ 1.013,33 (um mil e treze reais e trinta e três centavos) e valor final de R\$ 81,01 (oitenta e um reais e um centavos).

| Item 1: Locação Cobertura Desmontável                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | R\$ 1.170,00                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Quantidade                                                                                                                                                                                    | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Observação                                |
| 1 Unidade                                                                                                                                                                                     | Conforme descrição complementar do Anexo I do Edital (Termo de referência).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                           |
| <b>Preço (ComprasNet) 1: Mediana das Propostas Finais</b>                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>R\$ 1.170,00</b>                       |
| <b>Órgão:</b> PODER JUDICIÁRIO<br>Tribunal Superior Eleitoral<br>Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe                                                                                       | <b>Pregão:</b> 10/06/2016 09:00<br><b>Modalidade:</b> Pregão Eletrônico<br><b>SRP:</b> NÃO<br><b>Identificação:</b> N°Pregão:192016 / UASG:70012<br><b>Lote/Item:</b> 1/3<br><b>Ata:</b> <a href="#">Link Ata</a><br><b>Adjudicação:</b> 10/06/2016 11:53<br><b>Fonte:</b> <a href="http://www.comprasgovernamentais.gov.br">www.comprasgovernamentais.gov.br</a><br><b>Quantidade:</b> 3<br><b>Unidade:</b> unidade<br><b>UF:</b> SE |                                           |
| <b>Objeto:</b> Locação de toldo e gradil, incluindo montagem e desmontagem, que serão utilizados no local de apuração e totalização dos votos das Eleições Gerais 2016 em Aracaju/SE..        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                           |
| <b>Descrição:</b> Locação Cobertura Desmontável - Conforme descrição complementar do Anexo I do Edital (Termo de referência).                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                           |
| <b>CatSer:</b> 21164 - Cobertura em estrutura metálica com cobertura, mínimo de 5m de largura, e fechamentos laterais em lona vinílica (montagem inclusa). Eventos com duração de até 2 dias. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                           |
| <b>CNPJ</b>                                                                                                                                                                                   | <b>RAZÃO SOCIAL DO FORNECEDOR</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>VALOR DA PROPOSTA FINAL</b>            |
| 03.292.616/0001-71<br>* VENCEDOR *                                                                                                                                                            | SODAL COMERCIO LTDA - ME                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | R\$ 750,00                                |
| <b>Estado:</b><br>SE                                                                                                                                                                          | <b>Cidade:</b><br>Aracaju                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Endereço:</b><br>AV DES. MAYNARD, 1228 |

*Portanto, nossa instituição reafirma que a forma utilizada de pesquisa de preços seguiu estritamente as determinações da legislação vigente e foi realizada de forma ampla em no mínimo 04 (quatro) empresas o que demonstra a necessidade de revisão deste apontamento.*

*Ademais, esperamos ter esclarecido que as cotações com o mercado local, foram realizadas com absoluta lisura e isenção de nossa Entidade, e que situação de vantajosidade advinda dos descontos, se deu por questões meramente mercadológicas decorrentes da acirrada disputa entre concorrentes, situação sobre a qual não é possível haver qualquer controle por nossa entidade.”*

## Análise do Controle Interno

Em que pese as justificativas do gestor, que afirma que já providenciou e contratou meios que possibilitarão a ampliação das fontes de pesquisas no âmbito do Sebrae/MT para as próximas licitações, depreende-se que a entidade não possui métodos estabelecidos e formalizados para elaboração de suas estimativas de preços com os critérios que se propõe a adotar doravante, a fim de orientar as equipes de planejamento a respeito de suas contratações.

Ademais, a solução efetiva da falta de ampliação de pesquisas de preços para balizar as licitações relativas a compra de produtos e serviços comuns só será passível de serem testadas nos próximos certames.

## Recomendações:

Recomendação 1: Editar normativo estabelecendo procedimentos para elaboração de estimativas de preço, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações da entidade e ampliar as fontes de pesquisas de preços, a exemplo das obtidas a partir dos contratos anteriores do próprio Sebrae/MT; de preços praticados por outras entidades locais do Sistema S, de preços consignados nos sistemas de pagamentos; de valores divulgados em publicações técnicas especializadas, entre outros.

### 1.2.1.3 CONSTATAÇÃO

**Pregão Presencial nº 39/2015 - Exigência de apresentação de atestados em relação a parcelas pouco relevantes e sem valor significativo em relação ao objeto licitado, para o fim de habilitação técnica.**

#### **Fato**

Em análise ao edital do Pregão Presencial nº 39/2015, constatou-se, no item 8.1.3.1, relativo à habilitação técnica do edital, exigência indevida de atestado de capacidade técnica emitido por órgão público ou empresa privada, atestando o fornecimento de 50% do quantitativo previsto no Termo de Referência de solução compatível e/ou similar ao objeto deste certame, quando deveria exigir apenas para os itens de maior relevância técnica e de valor significativo, não de forma genérica e abrangente como foi estabelecida.

Nesse contexto, o TCU tem manifestado no sentido de que as exigências de comprovação da capacitação técnico-profissional devem ficar restritas às parcelas do objeto licitado que sejam, cumulativamente, de maior relevância técnica e de valor significativo, e que devem estar previamente definidas no instrumento convocatório, como impõe o inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93 (Acórdão TCU nº 1.328/2010-Plenário) e que tais requisitos devem estar tecnicamente demonstrados no processo administrativo da licitação ou no próprio edital (Súmula TCU nº 263/2011).

O inciso I, § 1º, do art. 3º da Lei nº 8.666/93 dispõe que é vedado aos agentes públicos: *“admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo (...)”*.

#### **Causa**

Fragilidades nos controles internos administrativos no que tange às rotinas para destacar os itens mais relevantes tecnicamente e valor significativo, cumulativamente, nas aquisições, para fins de exigência da comprovação de capacidade técnica.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Carta DISUP nº 92/2016, de 28 de junho de 2016, o Sebrae/MT apresentou a seguinte manifestação:

*“Com a devida vênia ao posicionamento da auditoria da Controladoria Geral da União, entendemos que não houve descumprimento aos Acórdãos 1.328/2010 e 263/2011.*

*Está claro, seja no objeto da licitação, quanto da análise extraída do termo de referência de referido processo licitatório (fls. 03 à 29), que trata-se de contratação para a expansão do sistema/solução de armazenamento de dados do SEBRAE/MT, ou seja, o SEBRAE/MT objetivava contratar um único item que é a solução de armazenamento de dados, e não vários itens de informática.*



*Desta forma, a parcela de maior relevância exigida no item 8.1.3.1 que exige atestado de capacidade técnica de no mínimo 50% (cinquenta por cento) do quantitativo previsto no termo de referência se refere à solução de armazenamento de dados, de forma que não deve ser analisada sob o prisma dos itens que somados compõe a solução, sendo indispensável à comprovação de capacidade técnica para o todo.*

*Por estas razões, vemos que a presente constatação merece ser reformada, pois, a sua fundamentação não levou em consideração a complexidade do objeto que compõe a solução.”*

## **Análise do Controle Interno**

Em que pese a justificativa do gestor, em especial às especificidades e à complexidade da contratação, o TCU estabelece que as exigências de comprovação de capacitação técnica (operacional e profissional) devem se restringir às parcelas (itens) que sejam, cumulativamente, de maior relevância técnica e valor significativo, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No caso concreto, a exigência de capacidade técnica de no mínimo 50% do quantitativo previsto no termo de referência foi para o conjunto da solução de armazenamento de dados, que, segundo a justificativa do gestor, deveria ser analisado no conjunto.

Fazendo um paralelo, essa análise leva a admitir que o operador de uma certa licitação poderia exigir dos licitantes de uma obra a capacidade técnica de no mínimo 50% do quantitativo previsto no projeto básico da mesma (de todos os itens), alegando que o que se “pretenderia” contratar era um objeto como um todo, não itens individuais, ou seja, uma solução final que estaria especificado detalhadamente no projeto básico da obra.

Na verdade, o que se verificou foi a necessidade de se estabelecer critérios com rotinas para destacar os itens mais relevantes tecnicamente e valor significativo, cumulativamente, nas aquisições, para fins de exigência da comprovação de capacidade técnica, independente das especificidades e da complexidade do conjunto dos objetos licitados, visando padronizar os procedimentos de aquisições no âmbito do Sebrae/MT, para evitar questionamentos em que podem gerar atrasos e até impugnação de editais em razão da falta da aderência aos normativos e entendimentos do Tribunal de Contas da União.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Implementar rotinas para identificar as parcelas tecnicamente relevantes e com valor significativo em relação ao objeto licitado, para fins de exigência de comprovação de capacidade técnica das empresas, quando da realização de licitação que permita tal exigência, além de demonstrar tecnicamente tais requisitos no processo administrativo da licitação ou no próprio edital (Súmula TCU nº 263).

## **1.2.1.4 CONSTATAÇÃO**

**Ausência de motivação, nos autos do Pregão Presencial nº 39/2015, da escolha da forma de julgamento das propostas dos licitantes pelo menor preço global.**

## Fato

Consta no preâmbulo do edital do Pregão Presencial nº 39/2015 que o julgamento será do tipo menor preço global. Entretanto, em razão de a contratação ser de vários itens relativos a produtos de informática e serviços, a licitação deveria ser realizada pelo menor preço por item, em consonância com a jurisprudência prevalecente do TCU (Acórdãos nºs 520/2009, 1390/2009, 693/2010, 2219/2010, todos do Plenário e 3013/2010, da 2ª Câmara) e com a Súmula nº 247, que assim dispõe:

*“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista objetivo de propiciar a ampla 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 itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.*

Em situações similares a essa, o TCU tem recomendado às Unidades Jurisdicionadas que promovam a separação do objeto em lotes distintos, quando de natureza divisível, com objetivo de permitir a participação de empresas que, embora não estejam habilitadas a fornecer a totalidade dos itens especificados, possam apresentar proposta mais vantajosa para a Unidade, no que diz respeito aos demais itens (Acórdão nº 491/2012-Plenário).

## Causa

Fragilidades nos controles internos administrativos no que tange à instrução dos procedimentos licitatórios, especialmente quanto à motivação dos atos administrativos na escolha da forma de julgamento das propostas dos licitantes pelo menor preço global.

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Carta DISUP nº 92/2016, de 28 de junho de 2016, o Sebrae/MT apresentou a seguinte manifestação:

*“O Relatório da constatação 005 aponta que o Pregão Presencial 039/2015 contrariou a jurisprudência prevalecente do TCU (Acórdãos 520/2009, 1390/2009, 693/2010 e 2219/2010 todos do TCU), bem como a Súmula 247, ao utilizar o critério de julgamento global em detrimento do critério de julgamento de menor preço por item, por se tratar de vários itens relativos a produtos de informática.*

*Com a devida vênia ao entendimento da auditoria da CGU, tal posicionamento não deve prosperar.*

*A Súmula 247 do Tribunal de Contas da União é clara ao afirmar que:*

*É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e*

*alienações, cujo objeto seja divisível, DESDE QUE NÃO HAJA PREJUÍZO PARA O CONJUNTO OU COMPLEXO ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla 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 itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Grifo Nosso).*

*O objeto da licitação era “Contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para fornecimento, instalação, configuração, migração, repasse tecnológico e suporte técnico de solução de armazenamento de dados pelo período de 12 (doze) meses, visando atender às necessidades de contingência de dados do SEBRAE/MT”.*

*Está claro no termo de referência de referido processo licitatório (fls. 03 à 29), que trata-se de uma expansão do sistema de armazenamento de dados do SEBRAE/MT, o SEBRAE/MT adquiriu o conjunto que é a solução/complexa de armazenamento de dados e não simplesmente contratação de itens de informática como por exemplo cabos, mouse, teclados, HD, nobreaks para serem repostos na estação de trabalho, equipamentos estes de simples troca, pouco importando a multiplicidade dos fornecedores.*

*Pela natureza do objeto a ser contratado seria prejudicial ao SEBRAE/MT optar pelo julgamento por item, possibilitando a participação de vários fornecedores para 01 (uma) só solução, correndo o risco do sistema da expansão do sistema nem ser implantado, trazendo dano ao conjunto da solução, um fornecedor jogando a responsabilidade para o outro por eventuais falhas, se eximindo da responsabilidade sobre o todo para somente o item fornecido, ou ainda pior, que a queima do equipamento fornecido por si foi em decorrência de falha de equipamento de outro fornecedor, gerando a necessidade de contratação de perícia, e eventualmente judicializando questões que poderiam ser evitadas com a simples definição correta acerca do critério de julgamento da licitação.”*

## **Análise do Controle Interno**

O gestor produz uma justificativa técnica razoável, elencando os motivos pelos quais o julgamento definido para a licitação relativa ao Pregão Presencial nº 39/215 foi o de menor preço global e não por item ou lote, motivando tecnicamente e operacionalmente a decisão tomada pela unidade. Assim, verifica-se que houve apenas falha formal, pois, a entidade deixou de justificar, nos autos do processo licitatório, a opção pela licitação global do ponto de vista técnico e operacional.

Nesse sentido, houve falha quanto à instrução da licitação com as justificativas do critério de julgamento das propostas de preços das licitantes, especificamente quanto à falha na elaboração do Termo de Referência, que não contemplou a devida motivação pela escolha do tipo de licitação diverso da regra que seria o de menor preço por item.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Instruir os procedimentos licitatórios com as razões/justificativas da adoção de julgamento das propostas pelo menor preço global, quando for este o critério adotado.

### **1.2.1.5 CONSTATAÇÃO**



**Ausência, nos autos do processo da Concorrência nº 1/2015, de detalhamento analítico dos itens da planilha de custos do objeto para os quais foram feitas composições próprias (extra Sinapi).**

**Fato**

Quanto à Concorrência nº 1/2015, no que tange aos custos do empreendimento, o Sebrae/MT elaborou planilha orçamentária de custos utilizando-se de parâmetros do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi para parte dos itens, além de indicação de composição própria para itens de serviços relativos a equipamentos e materiais relevantes contidos no projeto das usinas de microgeração fotovoltaica (geração de energia solar).

Constatou-se, no entanto, que não constam nos autos do processo da Concorrência planilhas que demonstrem de forma analítica as composições adotadas para os itens de serviços relativos à equipamentos e materiais que não foram baseados em preços de composições do sistema Sinapi, o que está em descompasso com o disposto na Lei nº 8.666/93, uma vez que o § 2º, inciso II, do art. 7º, dispõe que as obras e os serviços somente podem ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

O Acórdão nº 90/2004-2ª Câmara do TCU, por sua vez, dispõe que:

*"Quando da elaboração do orçamento prévio para fins de licitação, em qualquer modalidade, nos termos do artigo 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993; do artigo 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002 e do artigo 8º, inciso IV, do Decreto nº 3.555/2000, o faça detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários das obras/serviços a serem contratados, de forma realista e fidedigna em relação aos valores praticados pelo mercado".*

Ressalta-se que a jurisprudência da Corte de Contas pacificou o entendimento de que as entidades do Sistema S não estão obrigadas a seguir estritamente os termos da Lei nº 8.666/1993, todavia obrigam-se aos seus regulamentos próprios devidamente publicados, os quais devem se pautar nos princípios gerais do processo licitatório e nos princípios relativos à Administração Pública, em especial os da legalidade, moralidade, impessoalidade, isonomia e publicidade, constantes do art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

A exigência de que a Lei nº 8.666/1993 seja observada por entidades do Sistema S pode ser justificada em duas hipóteses: ausência de regra específica no regulamento próprio da entidade ou existência, no mesmo regulamento, de dispositivo que contrarie os princípios gerais da Administração Pública. Assim, as entidades do Sistema S devem, nas contratações de bens e serviços, observar o disposto em seus regulamentos e os princípios da Administração Pública.

Por fim, cabe destacar que o orçamento detalhado em planilhas tem por objetivo proporcionar ao gestor público os meios necessários para que se faça uma avaliação correta quanto aos preços ofertados pelos licitantes, verificando sua adequação com aqueles praticados no mercado, evitando, também, o sobrepreço presente em orçamentos globais ou não adequadamente especificados, bem como evitar a exigência,

pela contratada, de revisão no valor total pactuado, tendo como alicerce apenas itens eventualmente com sobrepreço.

## **Causa**

Fragilidades nos controles internos administrativos no que tange à instrução dos procedimentos licitatórios, especialmente quanto à composição de todos os custos unitários dos itens de serviços de obras.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Carta DISUP nº 92/2016, de 28 de junho de 2016, o Sebrae/MT apresentou a seguinte manifestação:

*“Sobre a Constatação, a mesma ao analisar a Concorrência 001/2015, verificou que a planilha orçamentária de custos utilizou-se de parâmetros do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, para parte dos itens, além da indicação de composição própria para itens de serviços relativos a equipamentos e materiais relevantes contidos no projeto das usinas de microgeração fotovoltaica.*

*Da análise dos autos relativos à Licitação realizada na modalidade Concorrência, restou constatado pela auditora que não constam anexadas aos autos às planilhas que demonstrem de forma analítica as composições adotadas para os itens de serviços relativos a equipamentos e materiais que NÃO foram baseados em preços de composições SINAPI, o que estaria em descompasso com o disposto na Lei 8.666/93, uma vez que o §2º, inciso II do art. 7º, dispõe que somente podem ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários.*

*Ressaltou-se que a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, pacificou o entendimento de que as entidades do Sistema “S” não estão obrigadas a seguir estritamente os termos da Lei 8.666/93, todavia obrigam-se aos seus regulamentos próprios, os quais devem pautar-se nos princípios gerais do processo licitatório e nos princípios relativos à Administração Pública.*

*No entanto, em que pese os argumentos dos nobres Auditores, gostaríamos de pedir licença para demonstrarmos que, na presente ocorrência, não houve violação ao disposto no art. 7º, §2º da Lei 8.666/1993, nem tampouco transgressões aos princípios gerais da administração. Vejamos:*

*A planilha orçamentária da Concorrência 001/2015, foi elaborada por empresa de engenharia especializada, a qual se sagrou vencedora de certame licitatório - Pregão Presencial nº 068/2014, estando previstas desde a licitação, a exigência de que a empresa contratada a apresentação da planilha orçamentária analítica, bem como composição de todos os itens que fossem necessários a execução da obra.*

*Verificamos que na execução do contrato nº 2722/2014, realizado com a empresa de engenharia vencedora do certame, foram entregues todos os demonstrativos de composições dos itens que não se utilizavam da tabela SINAPI, bem como estão anexados a este contrato, todos os arquivos de orçamento dos itens que não possuem SINAPI.*

No entanto, destes documentos entregues, foram transferidos a estruturação da fase interna do processo de licitação da Concorrência 001/2015, apenas os itens exigidos em lei, para realização da Concorrência, dentre os quais a planilha orçamentária analítica, individualizada com todos os itens necessários à realização da obra.

Nesta senda, verificamos que embora o Sistema Sebrae encontra-se vinculados ao seu Regulamento próprio, observamos que a Lei 8.666/1993, no citado artigo 7º, § 2º, trouxe como exigência:

**Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:**

*I - projeto básico;*

*II - projeto executivo;*

*III - execução das obras e serviços.*

*§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.*

**§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:**

*I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;*

***II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;***

*(...)*

Neste sentido, respeitosamente, discordamos do apontamento realizado na Ocorrência 008, uma vez que está SIM presente o orçamento detalhado em planilhas que expressam a composição de todos os custos unitários.

Estão anexas a Concorrência 001, a planilha orçamentária Sintética e Analítica dos itens referentes a execução do projeto executivo da obra realizada (pág. 70 à 77).

O que estaria ausente seria a forma de composição unitária de preços, especificamente, dos não referenciados na SINAPI, o qual, sobre nossa interpretação, não haveria de ser exigido como anexo a Concorrência analisada



*pelo CGU, vez que, tal documento compõe fase anterior à mesma, e está anexa a contratação da empresa de engenharia, documento que não fora solicitado.*

*Desta forma, entendemos que não é possível a avaliação isolada do processo da concorrência 001, sem a avaliação das entregas realizadas referentes a fases antecedentes ao mesmo, qual seja a contratação e entregas realizadas para o projeto básico e planilhas.*

*Pelas razões aqui expostas, solicitamos a revisão da Constatação nº 008, vez que, a exigência trazida na lei encontra-se em anexo ao edital analisado, e que a ausência apontada, refere-se a entregas realizadas em fases anteriores, ainda não avaliadas, e que estão à disposição da CGU, porém não abrangem as solicitações realizadas até o momento.”*

## **Análise do Controle Interno**

A ênfase dada ao fato ora apontado foi na perspectiva de que não havia, nos autos da licitação, planilhas que demonstrassem, de forma analítica, as composições de custos dos itens do orçamento adotadas para parte do orçamento que foi efetuada composição própria.

Em sua resposta, o gestor apresenta informações confirmando que foi elaborado e demonstrando a composição de todos os custos unitários constantes do orçamento da licitação em comento e que as composições foram juntadas ao processo de contratação da empresa que elaborou os projetos afetos às usinas de geração de energia fotovoltaica, cujas composições de custos foram enviadas por *e-mail* à equipe de auditoria em 30 de junho de 2016.

Nesse sentido, ficou evidenciado que a administração do Sebrae/MT elaborou previamente a composição dos custos unitários do orçamento da licitação. Na verdade, faltou a juntada das composições aos autos do processo licitatório em análise.

O orçamento, que inclui as suas composições, é um instrumento importante para balizar a análise das propostas de preços pela comissão de licitação, assim como os licitantes, para os casos de concorrência, podem requisitar e ter acesso ao orçamento completo do objeto da respectiva licitação, além de eventuais ações de controle de agentes internos e externos à entidade, apesar de sua produção se dar na ocasião do planejamento do certame. Portanto, em sua fase interna, não se dispensa a sua juntada aos autos. Pelo contrário, a composição deve ser juntada aos autos para maior praticidade aos agentes envolvidos no processo e maior transparência no que diz respeito aos custos das obras.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Juntar aos autos dos processos licitatórios a composição dos custos unitários de serviços relativos às obras.

## **1.3 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS**

### **1.3.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO**

#### **1.3.1.1 CONSTATAÇÃO**



## Falhas na realização das Dispensas de Licitação nº 589/205, 785/2015, 1040/2015 e 1995/2015.

### Fato

Com o objetivo de avaliar a regularidade das contratações e aquisições feitas por dispensa de licitação, notadamente quanto ao enquadramento, fracionamento da despesa e sua adequada formalização, foram analisadas quatro dispensas de licitação, quais sejam:

- Dispensa nº 589/2015: contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial em Mato Grosso – Senai/MT (CNPJ nº 03.819.150/0001-10), para prestar serviços de consultoria *in loco* nas empresas em melhoria do processo produtivo, preparação para certificação, modelagem industrial, saúde e segurança do trabalho, boas práticas de fabricação, atendimento norma SIAC 2012 PBQPH na construção civil, gestão ambiental, atendimento aos requisitos da NBR 15635, testes e ensaios laboratoriais, caracterização da argila, manutenção industrial, rotulagem de produtos, desenvolvimento e adequação para certificação nas regiões de Cuiabá, Lucas do Rio Verde, Rondonópolis e Sinop, no valor estimado de R\$ 870.000,00. O Contrato nº 589/15 foi assinado em 26 de março de 2015;
- Dispensa nº 785/2015: contratação do Senai/MT para prestar serviços de consultoria para implantação dos requisitos da NBR ISO 9001 para 65 micro e pequenas empresas do estado de Mato Grosso, no valor estimado de R\$ 877.800,00. O Contrato nº 785/15 foi assinado em 15 de abril de 2015;
- Dispensa nº 1040/2015: contratação da Fundação de Apoio à Pesquisa, Ensino, Tecnologia e Cultura - FAPETC (CNPJ nº 06.091.146/0001-76), para realização de processo seletivo externo para contratação de funcionários para o Sebrae/MT, com preço ajustado em R\$ 130.000,00. O Contrato nº 1040/15 foi assinado em 18 de maio de 2015; e
- Dispensa nº 1995/2015: contratação da FAPETC para realização de processo seletivo para recrutamento e seleção de quinze candidatos, para atuação no estado de Mato Grosso, como agentes locais de inovação, especificamente nos municípios de Rondonópolis, Primavera do Leste, Sinop, Sorriso, Lucas do Rio Verde, Tangará da Serra e Várzea Grande, com preço ajustado em R\$ 160.000,00. O Contrato nº 1995/15 foi assinado em 13 de agosto de 2015.

Da análise dos processos de dispensa de licitação supracitados, constataram-se as falhas descritas a seguir.

a) Ausência de pesquisa de preços no mercado para balizar a contratação objeto das Dispensas de Licitação nºs 589/205, 785/2015, 1040/2015 e 1995/2015.

Em análise das dispensas acima referenciadas, constatou-se que não foram juntadas aos autos pesquisas de preços para comprovar/demonstrar que os valores da contratação pretendida estão compatíveis com os preços praticados no mercado. Destaca-se que há apenas declaração expressa nas justificativas das dispensas, afirmando que os valores estão compatíveis com os valores de mercado, sem demonstrá-los.

Em situações similares, o TCU tem recomendado que *"os processos de dispensa de licitação devem conter documentos que indiquem a prévia pesquisa de preços de mercado, em relação ao objeto a ser contratado/adquirido, e a habilitação do respectivo fornecedor/prestador de serviços"* (Acórdão nº 2986/2006-1ª Câmara).

b) Ausência de consultas para verificação da idoneidade das empresas contratadas por meio de dispensa.

Em análise aos processos de dispensa nºs 589/15, 785/15, 1040/15 e 1995/15, não foi identificada, nos autos, evidência de que o Sebrae/MT realize consultas para verificar a idoneidade das empresas contratadas.

As entidades paraestatais, assim como os órgãos da Administração Pública direta e indireta da União, devem evitar contratações de empresas com restrições fundamentadas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei nº 8.666/93, potencialmente causadoras de novos danos ao Estado (Acórdãos TCU nºs 2.218/2011-1ª Câmara, 3.243/12 e 1.017/13, ambos do Plenário).

Dessa forma, percebe-se ser inerente não apenas à estrutura da Administração Pública, direta e indireta, mas a todas as instituições responsáveis pela gestão de verbas públicas, a observância dos princípios basilares das licitações nas suas contratações. Logo, havendo registro de inadimplência no CEIS, entende-se que tanto os órgãos e as entidades da Administração Pública quanto às instituições que se utilizem de verbas oriundas do Tesouro Nacional, incluídas, no caso, as integrantes do Sistema S, deverão se eximir de contratar com empresas suspensas ou impedidas, tendo por motivação os princípios constitucionais e legais da moralidade, da supremacia do interesse público e da proteção ao Erário, além de outros acessórios, como o da economicidade e da eficiência.

## **Causa**

Fragilidade nos controles internos da área de gestão de compras e contratações, ao não dispor de rotinas para conferir a conformidade entre os preços estimados e os praticados no mercado nas aquisições realizadas por meio de dispensa de licitação, assim como da verificação da idoneidade das empresas contratadas.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Carta DISUP nº 92/2016, de 28 de junho de 2016, o Sebrae/MT apresentou a seguinte manifestação:

“(…)

*a) Ausência de Pesquisa de preços no mercado para balizar a contratação das Dispensas de Licitação avaliadas.*

*A Constatação traz em seu item “b”, a narrativa de que não há constatação anexada aos autos de pesquisa de preços para comprovar/demonstrar que os valores da contratação pretendida estão compatíveis com os preços praticados no mercado.*

*Foi verificada que a declaração expressa nas justificativas de dispensas, afirmando que os valores estão compatíveis com os valores de mercado, porém, sem demonstrá-los.*

*Afirma-se que em situações similares o Tribunal de Contas tem recomendado que os processos de dispensa de licitação devessem conter documentos que indiquem a prévia pesquisa de preços de mercado.*

*Verificamos que, as justificativas de dispensa dos processos analisados, de fato, justificam o preço da contratação com baliza em contratações anteriores realizadas com as mesmas empresas.*

*No entanto, entendemos que se traduz em boa prática a comprovação dos valores de contratação, os quais devem estar presentes nos autos da contratação realizada, de modo que acatamos a Constatação, bem como, nos comprometemos a exigir tal demonstração, em todos os processos de dispensa doravante.*

*(...)*

*b) Ausência de consultas para verificação da idoneidade das empresas contratadas por meio de dispensa.*

*A constatação 012 em seu item “c” afirma que não foi identificada, nos autos, evidência de que o SEBRAE/MT realize consultas para verificar a idoneidade das empresas contratadas, e que o mesmo deveria se abster de realizar contratações com empresas com registro de inadimplência no CEIS, tendo por motivação os princípios da moralidade, supremacia do interesse público e da proteção ao erário, além de outros acessórios, como o da economicidade e da eficiência.*

*O Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema SEBRAE, traz no art. 31, as penalidades aplicáveis aos contratantes que se comportem de modo inidôneo, dentre as quais a aplicação da pena de Suspensão do Direito de Licitar ou contratar com o Sistema SEBRAE, por prazo não superior a 2 (dois) anos.*

*A verificação das empresas suspensas é verificada no cadastro nacional próprio do Sistema SEBRAE, portanto não há imposição legislativa que obrigue o SEBRAE a realizar tais verificações em cadastros diversos.*

*Além disso, também não há em regramento próprio ou outro especial a obrigação de se deixar evidenciado tais verificações dos autos do processo de contratação razão pela qual requer a revisão do item da presente constatação.”*

## **Análise do Controle Interno**

Quanto à ausência de pesquisa de preços no mercado para balizar a contratação das dispensas de licitações, a entidade reconhece como falhos os procedimentos da forma que vinham fazendo. No final de sua manifestação, o gestor se comprometeu em providenciar tais demonstrações de custos em todos os processos de dispensa.

No que se refere à ausência de consulta prévia para verificar a idoneidade das empresas contratadas por meio de dispensa, reafirma-se que o TCU, em casos semelhantes de suspensão e declaração de inidoneidade baseadas na lei federal de licitações e contratos, entende que as entidades paraestatais também devem evitar contratações de empresas com restrições fundamentadas na Lei nº 8.666/93, potencialmente causadoras de novos danos ao Estado (Acórdãos TCU nºs 2.218/2011-1ª Câmara, 3.243/12 e 1.017/13, ambos do Plenário).

Nesse contexto, havendo registro de inadimplência no CEIS, entende-se que tanto os órgãos e as entidades da Administração Pública quanto as instituições que se utilizem de verbas oriundas do Tesouro Nacional, incluídas, no caso, as integrantes do Sistema S, deverão se eximir de contratar com empresas suspensas ou impedidas, tendo por motivação os princípios constitucionais e legais da moralidade, da supremacia do interesse público e da proteção ao Erário, além de outros acessórios, como o da economicidade e da eficiência.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Instruir os processos de dispensa de licitação com pesquisas prévias de preços, de modo a demonstrar a compatibilidade com os preços praticados no mercado, em obediência aos normativos que regem a matéria e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Recomendação 2: Fazer constar dos autos dos processos o resultado das consultas prévias para verificação da idoneidade das empresas contratadas por dispensa de licitação, em observância aos normativos que regem a matéria e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

### **1.3.1.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Ausência de consultas para verificação da idoneidade de empresa contratada por meio de inexigibilidade de licitação.**

#### **Fato**

Trata-se da análise do processo de Inexigibilidade nº 2598/15, relativo à contratação da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (CNPJ 33.402.892/0001-06), para realização do curso de Sistemas de Gestão de Qualidade – Requisitos – ABNT NBR ISO 9001:2015 e do curso de Auditoria Interna da Qualidade – ABNT NBR ISO 19011:2012, amparada pelo Regulamento de Licitações e de Contratos do Sistema Sebrae, em especial pelo inciso II do art. 10º. O Contrato nº 2598/15 foi avençado em 18 de novembro de 2015, no valor de R\$ 36.250,00.

Em análise ao processo supracitado, não se identificou, nos autos, evidência de que o Sebrae/MT realize consultas para verificar a idoneidade das empresas contratadas por meio de inexigibilidade de licitação.

As entidades paraestatais, assim como os órgãos da Administração Pública direta e indireta da União, devem evitar contratações de empresas com restrições fundamentadas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei nº 8.666/93, potencialmente causadoras de novos danos ao Estado (Acórdãos TCU nºs 2.218/2011-1ª Câmara, 3.243/12 e 1.017/13, ambos do Plenário).

Dessa forma, percebe-se ser inerente não apenas à estrutura da Administração Pública, direta e indireta, mas a todas as instituições responsáveis pela gestão de verbas públicas, a observância dos princípios basilares das licitações nas suas contratações. Logo, havendo registro de inadimplência no CEIS, entende-se que tanto os órgãos e as entidades da Administração Pública quanto às instituições que se utilizem de verbas oriundas do Tesouro Nacional, incluídas, no caso, as integrantes do Sistema S, deverão se eximir de contratar com empresas suspensas ou impedidas, tendo por motivação os princípios constitucionais e legais da moralidade, da supremacia do interesse público e da proteção ao Erário, além de outros acessórios, como o da economicidade e da eficiência.

## **Causa**

Fragilidade nos controles internos da área de gestão de compras e contratações, ao não dispor de rotinas para verificar a idoneidade das empresas contratadas.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Carta DISUP nº 92/2016, de 28 de junho de 2016, o Sebrae/MT apresentou a seguinte manifestação:

“ (...)

*Ausência de consultas para verificação da idoneidade das empresas contratadas por meio de inexigibilidade.*

*A constatação 013 em seu item “b” afirma que não foi identificada, nos autos, evidência de que o SEBRAE/MT realize consultas para verificar a idoneidade das empresas contratadas, e que o mesmo deveria se abster de realizar contratações com empresas com registro de inadimplência no CEIS, tendo por motivação os princípios da moralidade, supremacia do interesse público e da proteção ao erário, além de outros acessórios, como o da economicidade e da eficiência.*

*O Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema SEBRAE, traz no art. 31, as penalidades aplicáveis aos contratantes que se comportem de modo inidôneo, dentre as quais a aplicação da pena de Suspensão do Direito de Licitar ou contratar com o Sistema SEBRAE, por prazo não superior a dois anos.*

*A verificação das empresas suspensas é verificada no cadastro nacional próprio do sistema SEBRAE, porém, não havia preocupação em deixar-se evidenciado tal verificação neste sistema, de forma expressa nos autos da contratação, principalmente porquanto não há imposição legal de evidenciar tal verificação.*

*A verificação das empresas suspensas é verificada no cadastro nacional próprio do Sistema SEBRAE, portanto não há imposição legislativa que obrigue o SEBRAE a realizar tais verificações em cadastros diversos.*

*Além disso, também não há em regramento próprio ou outro especial a obrigação de se deixar evidenciado tais verificações dos autos do processo de*



*contratação razão pela qual requer a revisão do item “b” da presente constatação.”*

## **Análise do Controle Interno**

A respeito da necessidade de consulta prévia para verificar a idoneidade das empresas contratadas por meio de inexigibilidade, reafirma-se que o TCU, em casos semelhantes de suspensão e declaração de inidoneidade baseadas na lei federal de licitações e contratos, entende que as entidades paraestatais também devem evitar contratações de empresas com restrições fundamentadas na Lei nº 8.666/93, potencialmente causadoras de novos danos ao Estado (Acórdãos TCU nºs 2.218/2011-1ª Câmara, 3.243/12 e 1.017/13, ambos do Plenário).

Nesse contexto, havendo registro de inadimplência no CEIS, entende-se que tanto os órgãos e as entidades da Administração Pública quanto as instituições que se utilizem de verbas oriundas do Tesouro Nacional, incluídas, no caso, as integrantes do Sistema S, deverão se eximir de contratar com empresas suspensas ou impedidas, tendo por motivação os princípios constitucionais e legais da moralidade, da supremacia do interesse público e da proteção ao Erário, além de outros acessórios, como o da economicidade e da eficiência.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Fazer constar dos autos dos processos o resultado das consultas prévias para verificação da idoneidade das empresas contratadas por inexigibilidade de licitação, em observância aos normativos que regem a matéria e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

### **1.3.1.3 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação dos controles internos administrativos da gestão de compras e contratações.**

##### **Fato**

No desempenho de suas funções, uma entidade deve submeter-se a controles diversos, incluindo os controles que deve exercer sobre seus próprios atos, denominados controles internos. A existência e efetivo funcionamento de sistemas de controles internos na União é uma obrigação estatuída pela Constituição Federal de 1988 (art. 70). A finalidade desses controles é garantir que a administração atue em consonância com princípios constitucionais, como da legalidade e da eficiência, almejando com isso assegurar o melhor aproveitamento dos recursos públicos e a boa qualidade dos serviços prestados à população.

A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar controles internos para assegurar os objetivos acima mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno da entidade avaliar a qualidade desses controles.



Nesse contexto, este trabalho teve como objetivo avaliar os sistemas de controles internos do Sebrae/MT, na atividade de compras e contratações, bem como fornecer subsídios para estruturá-los e/ou aprimorá-los, em busca da melhoria da governança na gestão das entidades do Sistema S.

Para a coleta de dados junto aos gestores do Sebrae/MT, utilizou-se o Questionário de Avaliação de Controles Internos – QACI, no que se refere aos controles internos existentes na atividade de compras e contratações. Esse questionário foi confeccionado com base nos conceitos e terminologias constantes nas Normas de Controle Interno do Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos (GAO – Ferramenta de Gestão e Avaliação de Controle Interno), que foi construído com fundamento na metodologia delineada no modelo de referência do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Coso I – Estrutura integrada de controles internos).

A avaliação em nível de atividade foi realizada por meio da aplicação do QACI respondido pelos gestores do Sebrae/MT, encaminhado previamente por meio de solicitação de auditoria, sendo as respostas às perguntas encaminhadas com evidências da existência dos controles informados, devidamente confirmados pela equipe de auditoria, para fins de atribuição de nota final.

O QACI foi estruturado com perguntas fechadas. O gestor do Sebrae/MT deveria obrigatoriamente escolher apenas uma das quatro respostas possíveis e, caso desejasse, acrescentar as observações que julgasse oportunas no campo previamente reservado para colher tais comentários. As quatro possíveis respostas variavam do “Não Absoluto” – passando pelo não que apresentava aspectos positivos e pelo sim que apresentava aspectos restritivos – até o “Sim Absoluto” e, nesse sentido, foram mensuradas de zero a três pontos. Buscou-se, por meio dessa técnica, expor respostas, de forma clara e direta, que induzissem, desde já, um comportamento proativo no gestor, expondo-lhe o dever-ser para cada questão apresentada.

Importante destacar que as atividades relevantes e os objetivos da área de compras e contratações, bem como os riscos capazes de afetar a concretização desses objetivos foram identificados previamente pela equipe de auditoria, tendo em vista que tais processos são de conhecimento comum. É natural concluir que toda e qualquer licitação realizada pelos órgãos federais deve percorrer, no mínimo, as atividades de oficialização da demanda, planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual.

Cada uma das constatações identificadas por meio da aplicação do QACI será analisada especificamente na sequência, considerando as fragilidades encontradas, os riscos, consequências e causas.

#### **a - Deficiências na formalização dos procedimentos (manuais e/ou rotinas)**

Dentre os controles preventivos inerentes às atividades de controle, destaca-se a formalização de procedimentos, uma vez que todas as atividades importantes devem ser documentadas de forma completa e precisa, a fim de que seja fácil rastrear as informações desde o momento de autorização até a conclusão.

Os órgãos e entidades federais devem, assim, elaborar normas e manuais com a descrição detalhada dos procedimentos, de forma a orientar seus servidores e empregados e uniformizar os procedimentos adotados, evitando falhas na execução e

prejuízos com retrabalho. Contudo, foram constatadas as seguintes fragilidades quanto à formalização dos procedimentos legais:

### **a.1 - Manual de normas e procedimentos**

O Sebrae/MT editou a Instrução Normativa nº 21.23/12-01, com objetivo de determinar procedimentos para funcionamento e descrever as atividades da Unidade de Licitações. Para as contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação), foi editada a Resolução SUP nº 8/2016, de 29 de janeiro de 2016, revogada pela Resolução SUP nº 15/2016, de 11 de março de 2016. Entretanto, em análise da eficácia do citado controle, constataram-se as seguintes fragilidades:

*Quadro – Deficiência quanto à formalização dos procedimentos.*

| Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| O manual não contempla listas de verificação para auxiliar as atividades do pregoeiro ou Comissão Permanente de Licitação – CPL, assessoria jurídica e demais servidores.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| O Manual parece ser pouco divulgado e utilizado pelos servidores, apresentando pouca eficácia, tendo em vista os problemas constatados na análise de licitações realizadas em 2015, tais como: <ul style="list-style-type: none"><li>- Exigências indevidas em editais de licitação;</li><li>- Ausência de ampla pesquisa de preço em contratação por meio de pregão;</li><li>- Exigência de apresentação de atestados em relação a parcelas pouco relevantes e sem valor significativo em relação ao objeto licitado, para o fim de habilitação técnica;</li><li>- Adjudicação do objeto pelo menor preço global e não por item, contrariando a Súmula nº 247 do TCU, além de não deixar claro, em outros certames, se o julgamento é por item ou pelo menor preço global (maior desconto);</li><li>- Ausência, nos autos do processo da Concorrência nº 1/2015, de detalhamento analítico dos itens da planilha de custos do objeto para os quais foram feitas composições próprias (extra Sinapi); e</li><li>- Ausência de pesquisas de preços nas contratações por meio de dispensa de licitação.</li></ul> |

### **a.2 - Normativo de pesquisa de preços**

O Sebrae/MT normatizou regras para pesquisa de preços em licitações por meio da Instrução Normativa nº 21.23/12-01 e para as contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação), foi editada a Resolução SUP nº 8/2016, de 29 de janeiro de 2016, revogada pela Resolução SUP nº 15/2016, de 11 de março de 2016. Entretanto, os normativos apresentam oportunidade de melhoria, tendo em vista que não contemplam aspectos relevantes no processo de pesquisa de preços, tais como: especificação do objeto, classificação de prioridades, fontes de referência, tratamento dos dados, formalização processual, prazo de realização, validade, etc.

### **a.3 - Padronização de especificações**

Um risco que pode acontecer na atividade de licitação é a organização realizar contratações sem atentar ao princípio da padronização, levando à multiplicidade de esforços para realizar contratações semelhantes, com consequente esforço desnecessário para elaborar especificações da contratação (e.g., dificuldade de obtenção de preços de referência ante a singularidade das especificações), repetição de erros (e.g., ante o “reaproveitamento de especificações e de editais”) e perda de economia de escala (ante a impossibilidade de contratação conjunta via SRP).

Embora a gestão do Sebrae/MT tenha informado que exista padronização de especificações na entidade, não foram apresentadas relações de itens padronizados e suas especificações.

## **b - Deficiências na execução dos controles legais**

Os controles legais são instrumentos de controle preventivo, que, devido a sua importância na prevenção de erros e falhas e desvios, foram inseridos na legislação. Trata-se de um conjunto de regras, descrito na lei ou em normativos infralegais, ou, ainda, em jurisprudência consolidada do TCU ou dos tribunais superiores. Estas regras são essenciais para o controle, sendo obrigatórias para toda a administração pública. A sua inobservância configura irregularidade, demandando correção imediata por parte da entidade.

Após análise das respostas encaminhadas pelos gestores do Sebrae/MT, foram constatadas as seguintes deficiências na execução dos controles legais:

*Quadro – Deficiências quanto à execução dos controles legais.*

| Descrição                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Inexistência de política de compras, política de estoque, política de sustentabilidade, política de compras conjuntas, estratégias de terceirização e política de delegação e reserva de competência (Acórdão TCU nº 2622/2015-Plenário). |
| Não utilização de editais-padrão em suas licitações (art. 115 da Lei nº 8.666/93).                                                                                                                                                        |
| Ausência de publicação de todos os documentos que integram o processo de aquisição na internet (Acórdão TCU nº Acórdão 699/2016-Plenário).                                                                                                |

Os controles positivados pela lei, normativos infralegais, ou, ainda, em jurisprudência consolidada do TCU ou dos tribunais superiores foram criados para elevar a segurança de que os princípios da administração pública sejam observados na execução das aquisições e contratações. Assim sendo, sua inobservância e o consequente desvirtuamento caracterizam-se como irregularidades que podem ocasionar má prestação dos serviços públicos, além de poder acarretar prejuízos ao erário.

## **c - Deficiências nos controles gerenciais/acompanhamento das atividades**

O controle gerencial é uma importante ferramenta que visa levar a organização a atingir seus objetivos institucionais. Um controle gerencial eficaz tem por objetivos:

- produzir informações que possibilitem aos gestores a tomada de decisões, para que a organização atinja os seus objetivos;
- avaliar o desempenho da organização na execução das suas atividades meio e fim, tomando como parâmetros os conceitos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, tendo em vista os seus objetivos;
- avaliar o desempenho dos setores administrativos tendo em vista as suas finalidades organizacionais; e
- avaliar a execução das ações planejadas e programadas para o período.

Dentre as avaliações de um sistema de controle gerencial, pode-se destacar aquela relacionada ao acompanhamento processual por meio de sistema das fases da licitação, de modo a identificar o tempo médio gasto em cada etapa do processo, assim como os obstáculos que possam impactar seu andamento regular.

Em análise dos controles internos do Sebrae/MT, verificou-se que não existe um acompanhamento processual que permita conhecer o tempo médio gasto em cada etapa

do processo licitatório, o percentual de licitações paralisadas por impugnações administrativas e judiciais, número médio de licitações realizadas por responsável (pregoeiro ou comissão de licitação), percentual de licitações realizadas por modalidade, entre outros.

Somente com um controle gerencial eficaz poderá o Sebrae/MT se organizar de forma a estabelecer um cronograma de compras, completando os processos licitatórios tempestivamente, sem interrupções no fornecimento e nem atropelos de última hora.

#### **d - Deficiências/ausência de controles preventivos de fraudes e conluio**

Diversas atividades específicas do controle podem ser eficazes na prevenção de fraudes e abusos, tais como a análise circunstanciada dos licitantes, das propostas e das alterações contratuais e a verificação das cláusulas contidas nos editais, a fim de evitar direcionamento, fracionamento do objeto ou jogo de planilha, assim como consulta para verificar a ocorrência de penalidades que impedem as empresas de licitar e contratar, especialmente o Cadastro Específico de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa do CNJ e Cadastro de Inidôneos do TCU.

Por meio do QACI encaminhado aos gestores do Sebrae/MT, foi possível listar as seguintes fragilidades:

*Quadro – Fragilidades quanto aos controles preventivos de fraudes e conluio.*

| Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Inexistência de rotinas para prevenção de fraudes e conluio, a exemplo de análise dos endereços das empresas, quadro societário, data de constituição da empresa, análise das propostas em relação ao formato, empresas de servidores da Entidade.                                                                                                                           |
| Ausência de realização de consultas durante o certame e anexadas ao processo para verificar a ocorrência de registro de penalidades que impeçam as empresas de licitar e contratar, tais como o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa - CNJ e Lista de Inidôneos do TCU. |

Por consequência, a falta de uma análise dos documentos de habilitação e da proposta de preços das licitantes, das alterações contratuais e dos cadastros de registro de penalidades pode levar à ocorrência de contratação de empresas inidôneas ou impedidas; conluio de licitantes; fraude à licitação ou outras atividades ilícitas com prejuízo ao erário.

Por meio da Carta DISUP nº 93/2016, de 30 de junho de 2016, o gestor apresentou as seguintes informações:

#### ***“Item a.1 - Manual de Normas e Procedimentos***

*Sobre estes pontos, o SEBRAE/MT, gostaria de se manifestar no sentido de que, a Resolução Sup. nº 15/2016, desde quando foi assinada, teve ampla divulgação entre nossos colaboradores, os quais, utilizam e seguem os procedimentos nela esposados, estando disponível na intranet do SEBRAE/MT, com link disponível na intranet da empresa.*

*Obviamente que, a denominada pouca eficácia que foi apontada, decorre de um processo de aprendizado e aperfeiçoamento que estamos implementando, em busca de uma melhoria contínua dos nossos atos.*

## **Item a.2 - Normativo de pesquisa de preços**

*No entanto, cumpre-nos informar que a citada Resolução SUP 08/2016, foi atualizada, e a vigente é a Resolução SUP. nº 015/2016, de 11 de março de 2016, a qual já trouxe boa parte das oportunidades de melhoria apontadas neste tópico, no entanto, continuaremos a adotar novas oportunidades de melhorias aprimorando-nos conforme as sugestões apontadas.*

## **Item a.3 - Padronização de especificações**

*Tal apontamento diz respeito a possibilidade de melhorias nas especificações dos editais de licitação, para ganhos em economia de escala, e ampliação da competitividade. Informamos que faz parte da rotina operacional da entidade a padronização das especificações antes de cada aquisição, bem como temos adotado o Registro de Preços para produtos de uso mais comuns, no entanto, compreendemos tal apontamento como oportunidade de melhoria, uma vez que padronizando especificações de produtos ou serviços pode trazer os benefícios apontados.*

## **Item b - Deficiências na execução dos controles legais**

*Com relação a este apontamento, o SEBRAE/MT entende que possui Resoluções e Instruções Normativas com os procedimentos compras diretas e por licitação. Todavia, buscando desenvolver as melhores práticas de gestão dos itens supracitados, acatamos tal ponto no sentido de tão logo chegue o Relatório Final pela Controladoria Geral da União, iremos iniciar um trabalho de revisão das normativas existentes, assim como no caso de omissão, a criação de normativas ou políticas neste sentido.*

### **Não utilização de editais padrão**

*Gostaríamos de nos manifestar, que, conforme já pontuamos na ocasião da Carta Disup. nº 092/2016, segundo os Acórdãos 1192/2010-Plenário e 2790/2016-2ª Câmara, o Sistema “S” não está sujeito ao regramento contido na Lei 8.666/93.*

*Além disso, entendemos que nossos editais são padronizados, conforme evidências encaminhadas na ocasião de resposta ao item 10 do questionário QACI*

*Mesmo assim, em busca de melhores práticas de gestão, o SEBRAE/MT buscará revisar os seus editais com vistas a aprimorar a padronização dos mesmos.*

### **Ausência de publicação de todos os documentos que integram o processo de aquisição na internet**

*Ressalta-se que conforme já pontuamos na ocasião da Carta Disup nº 092/2016, o SEBRAE/MT publica suas contratações, nos termos do §1º do Art. 5º da Resolução CDN 213/2011.*

*Mesmo assim, com vistas a dar maior visibilidade aos processos de contratação deste SEBRAE/MT, e maior amplitude no atendimento ao Art. 2º da Resolução CDN 213/2011, nos comprometemos a publicar no site do SEBRAE/MT além das informações/documentos que já publicamos (edital, anexos, impugnações,*



recursos, julgamentos), as atas das licitações, a proposta vencedora, bem como os documentos de adjudicação e homologação, dentre outros.

#### **Item c - Deficiências nos controles gerenciais/acompanhamento das atividades**

*Buscando desenvolver as melhores práticas de controles gerenciais/acompanhamentos das atividades administrativas, a exemplo do acompanhamento processual por meio das fases da licitação, mensurando tempo médio em cada etapa, dentre outros, o SEBRAE/MT se compromete a avaliar tal item de forma a estabelecer um cronograma de compras que previna a eventual ocorrência das situações elencada em referido ponto.*

#### **Item d - Deficiências/ausência de controles preventivos de fraudes e conluíus**

*Sobre o apontamento “d” foram apontadas neste item deficiência de controles preventivos de fraudes e conluíus, analisadas sob a ótica de que existem fragilidades nos procedimentos de seleção dos fornecedores que podem ser melhoradas, como por exemplo, verificação do endereço das empresas, análise das propostas em relação ao formato, empresas de servidores da entidade, verificação do nome dos fornecedores junto ao CEIS, lista de inidôneos do TCU.*

*A avaliação conclui que a entidade possui controles para gerir adequadamente a atividade de compras e contratações, porém as oportunidades de melhoria são existentes e podem ser alcançadas por meio da publicação de manuais, cartilhas e capacitação dos funcionários.*

*Nesta senda, cumpre informar que, faz parte da cultura do SEBRAE/MT, o incentivo às capacitações, bem como que temos nos empenhado em ampliar os mecanismos de controle para evitar as práticas relacionadas neste tópico, no entanto, tal processo é gradual e contínuo, vemos que foi reconhecido nosso avanço e continuaremos com o compromisso de melhorarmos estas práticas cada vez mais”.*

Em suma, em sua manifestação, o Sebrae/MT compromete-se a avaliar as fragilidades identificadas nos controles internos na área de gestão de compras e contratações e adotar medidas para aprimorá-los.

Em face do exposto, a avaliação dos controles internos do Sebrae/MT evidenciou oportunidade de melhoria, embora a entidade disponha de controles para gerir adequadamente a atividade de compras e contratações, fato esse que acentua a necessidade de os gestores do Sebrae/MT priorizarem o aprimoramento da governança, gestão de riscos e controles internos, o que pode ser alcançado, entre outras formas, por meio da capacitação dos colaboradores, confecção de cartilhas e manuais e outros controles manuais ou eletrônicos necessários para mitigar os riscos existentes no processo.

### **1.3.2 INSPEÇÃO FÍSICA DA EXECUÇÃO**

#### **1.3.2.1 INFORMAÇÃO**

**Avaliação das medidas adotadas para o cumprimento da legislação relativa à acessibilidade.**

**Fato**

A Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, estabelece as normas gerais e os critérios para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. A citada lei é regulamentada pelo Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004. O art. 14 do citado Decreto dispõe que as regras serão complementadas pelas normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT e pelas disposições contidas na legislação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. As normas técnicas relativas à acessibilidade estão descritas na NBR 9050:2004 (2ª edição, de 2004), da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

A fim de avaliar a política de acessibilidade do Sebrae/MT e as medidas já adotadas para o cumprimento da legislação pertinente a esse tema, foram emitidas as Solicitações de Auditoria nºs 12 e 21 e realizada inspeção física na sede do Sebrae/MT, no Centro Sebrae de Sustentabilidade e no Centro de Eventos do Pantanal, todos localizados em Cuiabá/MT, no dia 28 de junho de 2016.

Por meio da Carta DISUP nº 91/2016, de 27 de junho de 2016, o Sebrae/MT informou que não possui uma política formalizada para a acessibilidade quanto às instalações físicas, mas que vem priorizando essa questão desde o ano de 2012, com obras na sede entidade, no Centro de Eventos do Pantanal, no Centro Sebrae de Sustentabilidade (todos em Cuiabá/MT) e nas novas construções das agências do interior do estado.

Na visita realizada na sede do Sebrae/MT, verificou-se que o local conta com sala de atendimento personalizado para pessoas portadoras de necessidades especiais, sanitários adaptados, vagas de estacionamento, escadas e rampas de acesso.

No Centro Sebrae de Sustentabilidade, existem sanitários adaptados, vagas de estacionamento externo e rampas de acesso no local para a locomoção dos portadores de deficiência ou mobilidade reduzida. Além disso, por meio da Carta DISUP nº 91/2016, o Sebrae/MT informou que *“está em fase de elaboração de projeto para novas adequações em conformidade com a legislação em vigor”*.

O Centro de Eventos do Pantanal conta com três pavimentos: Piso das Águas, Piso das Terras e Piso do Sol. Na visita realizada foi com o intuito de verificar as condições de acessibilidade por pessoas portadoras de deficiência física. O local conta com uma estrutura que atende as pessoas portadoras de necessidades especiais, havendo sanitários adaptados, rampa de acesso, elevador, escadas com corrimãos adaptados e telefone. Tanto na parte interna como na parte externa do prédio foram colocadas faixas para as pessoas portadoras de necessidades poderem se locomover. Também conta com mapa tátil do local informações escritas em braille nos elevadores, telefone, rampas e escadas, salas para que pessoas com deficiência visual possa se locomover com facilidade no local. Além disso, o local possui doze vagas de estacionamento reservadas para portadores de necessidades especiais, cadeirantes, com as sinalizações. O auditório (localizado no Piso do Sol) é adaptado para portadores de necessidades especiais, contando com doze vagas para cadeirantes e três assentos para obesos. Há também um elevador para cadeirantes no auditório.

Dos três locais visitados, apenas o Centro de Eventos do Pantanal conta com elevador, o qual possui painéis de chamada e plataformas elevatórias em relevo e em braille, sinalização tátil e visual nos botões, sinalização tátil e visual de alerta no piso e indicação do andar em relevo e em braille.

No que tange à política de acessibilidade, o Sebrae/MT informou, ainda, o seguinte:

*“Com relação às novas agências do SEBRAE/MT a serem construídas (Cáceres prevista para início julho de 2016 e Lucas do Rio Verde prevista para início no ano de 2017), ambas têm projeto de acessibilidade na conformidade da legislação em vigor,*

*Destacamos ainda que para o ano de 2016 devido a contingência de 38,9% no orçamento anual ficamos sem recursos para novas ações aqui na sede, ficando somente a execução das novas obras das agências do SEBRAE/MT.”*

Cabe ressaltar que o Sebrae/MT não informou se as Agências localizadas no interior do Estado de Mato Grosso já construídas e pertencentes à entidade também possuem instalações adaptadas para garantir a acessibilidade. No Relatório de Gestão (item 7.2), há informação de que apenas as Agências de Rondonópolis/MT e de Tangará da Serra/MT são imóveis próprios do Sebrae/MT.

Face ao exposto, verifica-se que, apesar de não possuir uma política formalizada, o Sebrae/MT vem implementando medidas para garantir a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida às suas dependências.

### **1.3.2.2 CONSTATAÇÃO**

**Parte das medidas de acessibilidade já adotadas em desacordo com as normas pertinentes.**

#### **Fato**

No dia 28 de junho de 2016, realizou-se visita *in loco* na sede do Sebrae/MT, no Centro Sebrae de Sustentabilidade e no Centro de Eventos do Pantanal (todos localizados em Cuiabá/MT), a fim de verificar a conformidade das medidas de acessibilidade já adotadas pela entidade.

Da inspeção realizada, constataram-se as situações descritas a seguir.

#### **a) Sede do Sebrae/MT**

- Nas rampas que dão acesso aos cadeirantes na sede do Sebrae/MT, verificou-se que a largura não atende à largura mínima estipulada na Norma ABNT-NBR-9050, que seria de 1,50m sendo admissível 1,20m. As larguras verificadas foram de 0,75m a 0,79m.

- Há uma vaga reservada para idoso e uma para cadeirante no estacionamento interno e no estacionamento externo, no entanto não há espaço adicional de circulação com no mínimo 1,20 m de largura, quando afastadas da faixa de travessia de pedestres.

- Ausência de planos e mapas acessíveis para orientação e localização de lugares e rotas, o que dificulta a orientação de pessoas cegas ou com baixa visão. O mapa tátil utiliza-se de caracteres em relevo, braile ou figuras para auxiliar pessoas cegas ou com baixa-visão a se orientarem espacialmente.

*Registro fotográfico da sede do Sebrae/MT, Cuiabá/MT, 28 de junho de 2016.*



Foto da rampa não atendendo as Normas da ABNT-NBR-9050 na largura e nos corrimãos.

Foto das vagas internas para idoso e cadeirante.

#### b) Centro Sebrae de Sustentabilidade

- Não há corrimão de duas alturas em ambos os lados nas rampas e nas escadas que dão acesso ao pavimento inferior do centro onde fica o auditório para os portadores de necessidades especiais.

- Não há segurança no acesso das pessoas com deficiência do estacionamento até o centro, pois não foram colocados corrimãos e guarda corpos na escadaria e na rampa que dão acesso ao Centro.



- O estacionamento está sinalizado apenas com uma pintura de faixa amarela e dois cones, faltando sinalização horizontal pintada no piso, além da placa indicando que aquele local é reservado a deficiente e/ou cadeirante e também uma rampa de acesso à rua para a calçada que dá acesso ao Centro.

- Ausência de planos e mapas acessíveis para orientação e localização de lugares e rotas, o que dificulta a orientação de pessoas cegas ou com baixa visão. O mapa tátil utiliza-se de caracteres em relevo, braile ou figuras para auxiliar pessoas cegas ou com baixa-visão a se orientarem espacialmente.

*Registro fotográfico da sede do Centro Sebrae de Sustentabilidade, Cuiabá/MT, 28 de junho de 2016.*





| Foto da rampa.                                                                   | Foto da rampa.                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |
| Rampa e escada de acesso do estacionamento ao centro.                            | Local reservado aos portadores de necessidades especiais.                         |

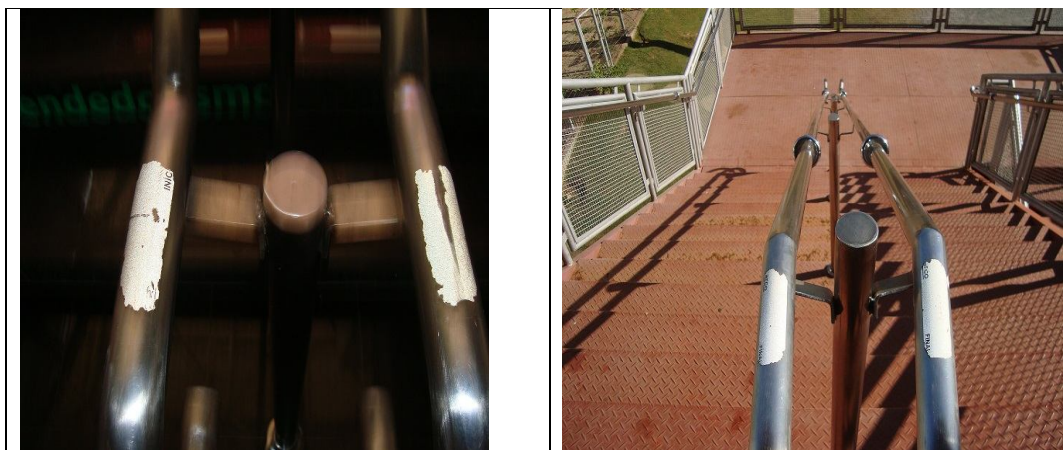
### c) Centro de Eventos do Pantanal

- Em alguns sanitários há necessidade de colocar assento e, em outros, de realizar a troca dos assentos, visto que se encontram deteriorados e com rachaduras.

- As informações em braille nas escadas para auxiliar os deficientes visuais necessitam de troca, pois não há condições de serem lidas.

- A largura das escadas que dão acesso aos pisos é de 1,00 metro de vão, em desacordo com a ABNT-NBR-9050:2004, que orienta uma largura mínima de 1,20m.

*Registro fotográfico da sede do Centro de Eventos do Pantanal, Cuiabá/MT, 28 de junho de 2016.*



| Escrita em braille necessitando de troca.                                                                 |                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
|                           |  |
| Escada demonstrando o corrimão e a largura que foi de 1,00m de vão em desacordo com a ABNT-NBR-9050:2004. | Escada demonstrando o corrimão em desacordo com a ABNT-NBR-9050:2004.             |

## Causa

Cortes no orçamento do Sebrae/MT, reduzindo a sua capacidade financeira, além da falta de aplicação das normas técnicas da ABNT quando da realização das adaptações dos prédios.

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Carta DAF nº 137, de 5 de julho de 2016, a Diretora de Administração e Finanças do Sebrae/MT apresentou a seguinte manifestação:

*“Diante das visitas feitas pela equipe da Controladoria Regional da União no Estado de Mato Grosso, bem como dos apontamentos indicados na solicitação de auditoria de nº 24, o Sebrae/MT, registra que, no momento, devido ao corte orçamentário sofrido 2015/2016, não tem como implementar as medidas de plano.*

*Frise-se que os referidos apontamentos serão alvo de inclusão no PPA 2016/2017 deste Sebrae/MT.*

*Posto isto, é de se registrar que o Sebrae/MT implementará as correções solicitadas até o final do ano de 2017”.*

## Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a entidade informa o corte orçamentário como impeditivo de adequar as medidas de acessibilidade apontadas, mas se compromete a implementá-las até o final do exercício de 2017.

## Recomendações:

Recomendação 1: Com base na sua capacidade financeira e em seu planejamento, selecionar as medidas de acessibilidade, por grau de prioridade, e implementá-las.



## **2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

### **2.1 MOVIMENTAÇÃO**

#### **2.1.1 RECRUTAMENTO, SELEÇÃO E ADMISSÃO**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação da gestão de pessoal do Sebrae/MT quanto a processos seletivos e admissão de pessoal.**

##### **Fato**

Por meio da Carta Direx nº 54/2016, de 11 de março de 2016, o Sebrae/MT informou que, no exercício de 2015, houve um processo seletivo com a previsão de contratação de seis vagas de Analista Técnico para atuação nas Agências do interior do Estado e quatro vagas de Assistente para atuação na sede do Sebrae/MT e nas Agências. Essas vagas foram para reposição e aumento do quadro de trabalho. Entretanto, em 2015, foram contratados dez Analistas Técnicos e 56 Assistentes decorrentes dos Processos de Seleção do Sebrae/MT nºs 2/2014 e 1/2015.

Nesse contexto, foram analisados os Processos Seletivos nºs 2/2014 e 1/2015, não tendo sido identificadas irregularidades, considerando o escopo dos trabalhos de auditoria.

Destaca-se como aspecto positivo nos processos seletivos públicos analisados a divulgação das etapas e do conteúdo programático das avaliações objetivas.

Das contratações realizadas em 2015, solicitou-se, por meio da Solicitação de Auditoria nº 3, de 23 de março de 2016, a documentação relativa à contratação de vinte empregados para verificação. Em análise às pastas funcionais, verificou-se que quatro pessoas já não mais trabalham no Sebrae/MT, conforme Termos de Rescisão do Contrato de Trabalho apresentados, e que as demais pastas contêm todos os documentos exigidos para a contratação.

Quanto ao aproveitamento de candidatos aprovados em processo seletivo anterior, verificou-se que os editais previram a possibilidade de aproveitamento de candidatos remanescentes à primeira chamada, respeitou-se o prazo de validade, assim como foi observada a ordem de classificação.

#### **2.1.2 QUANTITATIVO DE PESSOAL**

##### **2.1.2.1 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação da adequabilidade da força de trabalho do Sebrae/MT.**

##### **Fato**

Com o objetivo de avaliar a gestão de pessoas quanto a adequabilidade da força de trabalho do Sebrae/MT frente às suas atribuições, solicitou-se por meio da Solicitação de Auditoria nº 1, de 4 de março de 2016, informações sobre o quantitativo da força de trabalho à disposição da unidade no exercício de 2015, as principais

situações redutoras do quadro funcional e as ações adotadas para a qualificação de pessoal em 2015.

Nesse sentido, em análise aos documentos disponibilizados, constatou-se que a força de trabalho existente no Sebrae/MT no exercício de 2015 atendeu às necessidades da unidade para a consecução de seus objetivos institucionais.

Importa acrescentar que o Sebrae/MT realizou, em 2014, o Planejamento Estratégico de Pessoal – PEP com o objetivo de dimensionar quantitativamente e qualitativamente o quadro de pessoal e subsidiar as decisões referentes à área de pessoal no exercício seguinte (2015). Entretanto, o referido estudo se baseia na análise quantitativa e orçamentária do quadro funcional da unidade e não se aprofunda na questão qualitativa do corpo técnico.

### 2.1.2.2 INFORMAÇÃO

#### **Avaliação da gestão de pessoas quanto à existência de critérios para ascensão na carreira do Sebrae/MT.**

##### **Fato**

Por meio de análise do Manual de Políticas e Procedimentos de Gestão e Pessoas – SGP 7.0, observou-se que a estrutura da carreira do Sebrae/MT é composta por Assistente e Analista Técnico. O espaço ocupacional de Assistente possui dois níveis (I e II) e o de Analista Técnico possui três níveis (I, II e III), cada um deles composto por dez *steps*.

O Capítulo IV – Carreira do referido manual apresenta os requisitos e critérios para a evolução do empregado dentro da carreira, a qual ocorre por meio da pontuação obtida no Placar Individual de Carreira ou em razão de processos seletivos internos. Também, pode estar condicionada ao cumprimento de pré-requisitos e a existência de vaga, a depender da especificidade da ascensão entre os níveis da carreira.

Informa-se que o Placar Individual de Carreira retrata o desempenho global do empregado, consistindo em um conjunto de indicadores que se referem a competências, conhecimentos, escolaridade, experiências e resultados. Após a pontuação total obtém-se um *ranking* classificatório no qual os 20% melhores classificados podem avançar até quatro *steps*, os 20% subsequentes até dois *steps* e os 60% restantes não serão promovidos.

Cabe ressaltar que, conforme o manual citado, o *ranking* pode ser calculado por espaço ocupacional ou separadamente por nível. Também pode ser calculado por conjunto de equipes ou unidade similares e que a quantidade de *steps* que os melhores classificados no *ranking* poderão obter é definida previamente, antes do início do ciclo de avaliação, podendo ser alterada visando à adequação orçamentária.

Nesse sentido, embora a evolução na carreira esteja baseada em critérios pré-estabelecidos, o cálculo do *ranking* e a quantidade de níveis obtidos podem variar em diferentes ciclos de avaliação, o que provocar grandes distanciamentos remuneratórios entre os membros da equipe que realizam trabalhos similares. Ademais, o manual analisado não aborda as questões de publicidade e transparência do processo de ascensão na carreira.

## 2.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

### 2.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

#### 2.2.1.1 INFORMAÇÃO

##### **Avaliação da gestão de pessoas quanto à remuneração.**

##### **Fato**

Com objetivo de avaliar a gestão de pessoas do Sebrae/MT quanto à observância da legislação sobre a remuneração paga a seus empregados, solicitou-se por meio da Solicitação de Auditoria nº 1, de 4 de março de 2016, a folha de pagamento relativa aos meses de junho a dezembro de 2015 e da Solicitação de Auditoria nº 03, de 23 de março de 2016 a folha de pagamento relativa aos meses de janeiro a maio de 2015 com a descrição das respectivas rubricas contábeis.

Nesse sentido, em análise aos documentos disponibilizados, verificou-se que os salários dos empregados do Sebrae/MT em 2015 estavam compatíveis com a Tabela Salarial vigente à época e houve pagamento a título de remuneração variável.

Conforme o SGP 7.0 do Sebrae/MT, a remuneração variável é a forma de reconhecimento que incentiva o empregado a extrapolar seus níveis normais de desempenho. Refere-se à quantia paga anualmente, de forma variável, em função do alcance das metas organizacionais, de equipe e individuais, a qual não deve ultrapassar um salário fixo mensal de cada empregado. Esse benefício abrange todos os empregados do Sebrae/MT e exclui os profissionais externos indicados para a função de assessor do Conselho Deliberativo Estadual – CDE, caso haja.

O pagamento da remuneração variável é realizado no primeiro trimestre do ano subsequente, após apuração de todos os resultados, tendo como base os salários vigentes na data do pagamento. Em 2015, a remuneração variável foi paga aos empregados no mês de fevereiro e referia-se ao período avaliativo de 2014.

O quadro seguinte consolida os valores pagos nos exercícios de 2015 e 2016 em razão da remuneração variável. Destaca-se que a fórmula utilizada para aferir o valor a ser pago variou entre os períodos apresentados.

*Tabela – Pagamento de remuneração variável.*

| Remuneração Variável |                   |                                                                       |                                  |                                |                                     |
|----------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| Período avaliado     | Data do pagamento | Fórmula utilizada                                                     | Total pago aos Assistentes (R\$) | Total pago aos Analistas (R\$) | Total da remuneração variável (R\$) |
| 2014                 | Fevereiro de 2015 | (Meta corporativa + Meta de equipe + Meta individual) *70% do salário | 88.046,31                        | 644.184,85                     | 732.231,16                          |
| 2015                 | Março de 2016     | (Meta corporativa + Meta de equipe + Meta individual) *50% do salário | 62.528,97                        | 441.450,21                     | 503.979,18                          |



Cabe acrescentar que por meio da Carta DISUP nº 73/2016, de 29 de março de 2016, foi informado que “*não existem estudos por parte do SEBRAE/MT sobre os impactos nos resultados institucionais em virtude do pagamento de remuneração variável*”. Ademais, o Manual SGP 7.0 não aborda as questões de publicidade e transparência do processo de aferição da remuneração variável.

## **2.2.1.2 INFORMAÇÃO**

### **Avaliação da consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas.**

#### **Fato**

Com o objetivo de avaliar a consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas do Sebrae/MT, foram aplicados procedimentos relacionados ao quantitativo de pessoal, processos de seleção, atividades do setor de recursos humanos e análise da folha de pagamento.

Além dos procedimentos aplicados, a avaliação dos controles internos em nível da atividade de gestão de pessoas baseou-se na aplicação do Questionário de Avaliação de Controles Internos – QACI enviado à entidade auditada por meio de Solicitação de Auditoria, respondido pelo gestor e corroborado com apresentação de evidências que atestassem a existência do controle informado. Além disso, realizou-se entrevista com o setor de pessoal no dia 28 de junho de 2016, a fim de confirmar as informações apresentadas pelo gestor e dirimir as dúvidas existentes.

O Sebrae/MT conta com uma Unidade de Desenvolvimento de Seres Humanos – UDSH, responsável pela gestão de pessoas e que se encontra subordinada diretamente à Superintendência. Essa gerência encontra-se estruturada e com segregação de funções nas rotinas. A execução das principais atividades concernentes à área de gestão de pessoas está apoiada em políticas e procedimentos formais, previstos na Instrução Normativa Sebrae nº 2-05/97-03 (3ª revisão em 23 de junho de 2009) e no Manual de Políticas e Procedimentos do Sistema de Gestão de Pessoas (4ª revisão em fevereiro/2014). Ademais, o Sebrae/MT possui um Planejamento Estratégico de Pessoal, elaborado anualmente, contudo o referido documento tem como principal objetivo a análise quantitativa e orçamentária do quadro funcional da unidade.

No que tange à política de capacitação, o Sebrae/MT possui um Plano de Capacitação Anual, que engloba todos os colaboradores. Nesse contexto, verificou-se que os colaboradores da UDSH participaram de cursos de capacitação durante o exercício de 2015. As metas e os indicadores de pessoal constam do Plano de Acompanhamento e Desempenho Individual, que são inseridos e gerenciados diretamente no sistema de pessoal utilizado pelo Sebrae/MT.

Como boas práticas na gestão de pessoal, citam-se: a implementação de exigência de declaração de acúmulo ou não acúmulo funcional quando da contratação (Resolução SUP nº 20/2008); adoção de *check list* para verificação dos documentos necessários à contratação e a pesquisa de clima organizacional promovida bienalmente.

Destaca-se, ainda, o controle de cumprimento da jornada de trabalho exigida por meio de ponto eletrônico.

Por outro lado, como oportunidade de melhoria, menciona-se a necessidade de elaboração de normas internas a fim de estabelecer as responsabilidades pelo planejamento, aprovação, execução e avaliação das práticas de gestão de pessoas no âmbito do Sebrae/MT.

Baseados na execução dos procedimentos, na avaliação feita pelo gestor e nas evidências obtidas, conclui-se que as atividades de controles adotadas para a área de gestão de pessoas, de modo geral, são suficientes para garantir a regularidade dos procedimentos.

### **3 CONTROLES DA GESTÃO**

#### **3.1 CONTROLES INTERNOS**

##### **3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

###### **3.1.1.1 INFORMAÇÃO**

###### **Acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas da Controladoria-Geral da União.**

###### **Fato**

As recomendações emitidas pela CGU avaliadas decorreram da auditoria anual de contas do exercício de 2013 (Relatório de Auditoria nº 201408122), não existindo outras recomendações pendentes de atendimento pelo Sebrae/MT.

Nesse sentido, por meio da Carta DISUP nº 69/2016, de 30 de maio de 2016, o Sebrae/MT informou as providências adotadas para atender as quatorze recomendações contidas no Relatório de Auditoria nº 201408122 e apresentou os documentos comprobatórios.

A partir da análise dos documentos apresentados e de outros processos que compuseram as amostras da auditoria anual de contas do exercício de 2015, verificou-se que a maior parte das recomendações foi atendida, o que demonstra empenho da entidade em adotar medidas e providências para atendê-las.

###### *Quadro – Situação das recomendações avaliadas.*

| <b>Item do Relatório</b> | <b>Descrição</b>                                                                                     | <b>Recomendação</b> | <b>Situação</b> | <b>Item específico da Parte "Achados de Auditoria" do Relatório.</b> |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------|
| 1.1.1.1                  | Presença de cláusulas com potencial de restringir o caráter competitivo da Concorrência nº 001/2013. | 01                  | Atendida        | Não se aplica                                                        |
|                          |                                                                                                      | 02                  | Atendida        | Não se aplica                                                        |
|                          |                                                                                                      | 03                  | Atendida        | Não se aplica                                                        |
|                          |                                                                                                      | 04                  | Atendida        | Não se aplica                                                        |
|                          |                                                                                                      | 05                  | Reiterada       | Acompanhada por meio do Plano de Providências Permanente             |
|                          |                                                                                                      | 06                  | Atendida        | Não se aplica                                                        |

|         |                                                                                                                                                                                                                                               |    |            |                                                          |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|------------|----------------------------------------------------------|
| 1.1.1.2 | Realização de licitação na modalidade convite sem dispor de pelo menos três propostas válidas.                                                                                                                                                | 01 | Finalizada | Não se aplica                                            |
| 1.1.1.3 | Exigência indevida de capital social integralizado como requisito de qualificação econômico-financeira.<br>Exigência indevida de registro das empresas no Conselho Regional de Administração - CRA.                                           | 01 | Atendida   | Não se aplica                                            |
| 1.2.1.1 | Fragilidades nos controles internos da área de licitação do SEBRAE/MT.                                                                                                                                                                        | 01 | Atendida   | Não se aplica                                            |
| 1.2.1.2 | Ausência ou deficiência de pesquisa prévia de preços e de estimativa de valor da contratação por dispensa de licitação.                                                                                                                       | 01 | Reiterada  | Acompanhada por meio do Plano de Providências Permanente |
| 1.2.1.3 | Ausência ou deficiência de pesquisa prévia de preços e de estimativa de valor da contratação por inexigibilidade de licitação.                                                                                                                | 01 | Atendida   | Não se aplica                                            |
| 1.3.1.5 | Ausência de regulamentação sobre: o detalhamento do plano de aplicação das despesas, a comprovação da adequabilidade dos preços apresentados pela conveniente e a formalização dos atos de fiscalização de convênios firmados pelo Sebrae/MT. | 01 | Atendida   | Não se aplica                                            |
| 1.3.1.6 | Ausência de detalhamento do plano de aplicação das despesas conveniadas pelo Convênio nº 10/2013.                                                                                                                                             | 01 | Revisada   | Acompanhada por meio do Plano de Providências Permanente |
| 1.3.1.7 | Ausência de cotação prévia de preços no mercado para balizar o plano de trabalho para realização de patrocínio, mediante Convênio nº 18/2013.                                                                                                 | 01 | Reiterada  | Acompanhada por meio do Plano de Providências Permanente |

*Fonte: Relatório de Auditoria nº 201408122 (Contas do exercício de 2013) e Sistema Monitor.*

Cabe registrar que as análises completas estão registradas no sistema utilizado para o acompanhamento das recomendações emitidas pela CGU (Sistema Monitor).

### **3.1.1.2 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação da conformidade das peças da prestação de contas.**

##### **Fato**

Trata-se da análise da conformidade e da completude das peças apresentadas pelo Sebrae/MT no Sistema e-Contas relativas à prestação de contas do exercício de 2015.



Nesse sentido, inicialmente, verificou-se a necessidade de o Sebrae/MT complementar as informações, tendo sido emitidas notas de auditoria, recomendando-se à entidade que fizesse as correções no Sistema e-Contas, quais sejam:

- a) correção dos períodos de gestão informados dos responsáveis arrolados;
- b) inclusão do parecer do Conselho Fiscal sobre a prestação de contas, em atendimento ao disposto no inciso III do artigo 15 do Estatuto Social do Sebrae/MT;
- c) informação sobre a entrega da declaração de bens e rendas por parte dos membros do Conselho Deliberativo Estadual e do Conselho Fiscal na Declaração do Setor de Pessoal;
- d) informação sobre a existência ou inexistência do Relatório da Auditoria Interna; e
- e) informações sobre o desempenho financeiro na seção “Anexos e Apêndices”, conforme havia sido informado no corpo do Relatório de Gestão.

Após as correções, verificou-se a existência de todas peças aplicáveis ao Sebrae/MT, quais sejam: rol de responsáveis, relatório de gestão, parecer do Conselho Fiscal (inciso III do art. 15 do Estatuto Social do Sebrae/MT), parecer do Conselho Deliberativo Estadual (inciso XI do art. 13 do Estatuto Social do Sebrae/MT), Relatório da Auditoria Independente e a Declaração do Setor de Pessoal sobre a entrega da declaração de bens e rendas, a qual não contém informação sobre a sistemática de coleta dessas declarações.

Sobre o parecer e o relatório da auditoria interna do Sebrae/MT, cabe registrar as seguintes informações:

- a) não foi emitido parecer da auditoria interna sobre a prestação de contas, baseando-se no entendimento do Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão nº 8512/2013-1ª Câmara, que retirou a exigência de apresentação do parecer pela auditoria interna do Sebrae; e
- b) a Gerência de Auditoria do Sebrae/MT informou, na declaração sobre o parecer, que não realizou auditorias no exercício de 2015, não existindo plano de auditoria e avaliações sobre os pontos elencados no item 11 da orientação do Sistema e-Contas sobre essa peça.

No que tange ao Relatório de Gestão, além da falta de paginação, foram identificadas algumas incompletudes de informação, descritas a seguir.

*Quadro – Informações ausentes no Relatório de Gestão.*

| Item do Anexo II da DN<br>TCU nº 146/2015 | Item do Relatório de<br>Gestão do Sebrae/MT | Incompletude das informações                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificação e Visão<br>Geral da Unidade | 2                                           | Organograma: Não foram destacadas as áreas ou subunidades mais estratégicas da gestão do Sebrae/MT, sobre as quais deveriam ter sido informadas as principais competências, os titulares responsáveis com os respectivos períodos de atuação, conforme orientações contidas no Sistema e-Contas. |

|                                                           |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                           |            | <p>- Macroprocessos finalísticos: Não há um item específico sobre os macroprocessos finalísticos. Foi informado o mapa estratégico do Sebrae/MT, não contemplando todas as informações contidas na orientação do Sistema e-Contas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Planejamento Organizacional<br>Desempenho<br>Orçamentário | e<br><br>3 | <p>- Estágio de implementação do planejamento estratégico: Não há informação sobre o estágio de implementação do planejamento estratégico.</p> <p>- Formas e instrumentos de monitoramento da execução dos resultados dos planos: Não há informações.</p> <p>Informações sobre a execução das despesas: Não há informação sobre a execução da despesa sob duas perspectivas: por modalidade de licitação ou contratação e por grupo e elemento de despesa.</p> <p>- Indicadores de desempenho: Não há informação sobre a periodicidade em que o indicador é medido, descrição da fórmula de cálculo do indicador e análise crítica dos resultados obtidos.</p> |
| Governança                                                | 4          | <p>- Auditoria Interna: Não há informação sobre a estrutura e o funcionamento da unidade e eventual existência de normas.</p> <p>- Correição: Não há informações sobre a sistemática de apuração de ilícitos cometidos por colaboradores da unidade, bem como sobre a condução dos processos administrativos disciplinares.</p> <p>- Política de Remuneração: Não foi inserido o quadro “Síntese da Remuneração dos Administradores” demonstrando os valores totais pagos, no exercício de referência e no anterior, aos membros da diretoria executiva.</p>                                                                                                   |
| Áreas Especiais de Gestão                                 | 7          | <p>- Gestão de pessoas: Não há informações sobre política de capacitação e treinamento do pessoal; indicadores gerenciais sobre a gestão de pessoas; qualificação da força de trabalho quanto ao grau de escolaridade, especialização etc.</p> <p>- Estrutura de pessoal: Não há análise crítica sobre os quadros.</p> <p>- Locação de imóveis: Não há informação sobre a forma de tratamento das despesas com reformas, transformações, manutenções com o imóvel locado, por exemplo, se assumidos pelo Sebrae/MT ou deduzidos do valor da locação.</p>                                                                                                       |

Fonte: Relatório de Gestão do Sebrae/MT inserido no Sistema e-Contas.

### 3.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

#### 3.1.2.1 CONSTATAÇÃO

**Controles internos do Sebrae/MT em nível de entidade são existentes, porém com oportunidade de aprimoramento.**

**Fato**



Os Serviços Sociais Autônomos são entes paraestatais de cooperação com o Poder Público, não se enquadrando entre os órgãos da Administração Direta ou Indireta. Têm personalidade jurídica de Direito Privado, com incidência das normas de Direito Público previstas na lei autorizativa, e têm por finalidade realizar atividades sociais de interesse público (Acórdão TCU nº 699/2016-Plenário).

Quanto à forma de financiamento, essas entidades são beneficiárias das contribuições parafiscais, ou seja, tributos que incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria correspondente e se destinam a financiar atividades que visem ao aperfeiçoamento profissional e à melhoria do bem-estar social dos trabalhadores, em consonância com art. 240 da Constituição Federal de 1988.

A fiscalização desses recursos públicos teve o seu disciplinamento originário no art. 183 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe que “*as entidades e organizações em geral, de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma*”.

Posteriormente, o Decreto nº 93.872/1986, artigo 149, definiu que os serviços autônomos prestarão contas de sua gestão, para julgamento pelo Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, a Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), em seu artigo 5º, inciso V, incluiu expressamente as entidades do Sistema S na jurisdição do Tribunal.

A avaliação do sistema de controles internos do Sebrae/MT teve como principal objetivo verificar se está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz, ou seja, diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e princípios da estrutura de controle interno utilizada como referência (*Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Coso I: Controle Interno – Estrutura Integrada*).

Nesse contexto, cabe destacar o conceito de controles internos do TCU, qual seja: conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas 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).

A estratégia metodológica utilizada na auditoria consistiu no envio de questionário via correio eletrônico aos colaboradores do Sebrae/MT; análise documental; entrevista com colaboradores, revisão de normas, pesquisas e trabalhos técnicos sobre o tema e verificação *in loco* dos controles instituídos em nível de entidade.

A avaliação de controles internos foi realizada em nível de entidade, ou seja, quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação global do sistema de controle interno da organização ou de partes dela (unidades de negócio, secretarias, superintendências, departamentos, áreas etc) com o propósito de verificar se está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz.

Nesse sentido, foram analisados os seguintes componentes do sistema de controle interno do Sebrae/MT: ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento. Para cada componente da estrutura conceitual, buscou-se avaliar a presença e efetivo funcionamento dos princípios correspondentes a cada componente.

Os resultados da avaliação dos componentes e princípios do modelo referencial encontram-se demonstrados a seguir.

## **A) Ambiente de controle**

O ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornecem a base para aplicação do controle interno em toda a organização. O ambiente de controle abrange: a integridade e os valores éticos da organização; os parâmetros que a estrutura de governança usa para cumprir com sua responsabilidade de supervisão; a estrutura organizacional e a atribuição de autoridade e responsabilidade; o processo para atrair, desenvolver e reter talentos competentes; e o rigor envolvendo as medições, os incentivos e as recompensas de desempenho (COSO 2013).

Nesse sentido, a aplicação dos testes de controle neste componente resultou na identificação das seguintes constatações:

### **A.1) Deficiência no princípio “comprometimento com a integridade e valores éticos”.**

- a) Fragilidades no código de conduta ética do Sebrae/MT;
- b) Insuficiência de ações da comissão de ética na entidade;
- c) Ausência de método definido para avaliar o desempenho dos colaboradores e equipes em relação às normas de conduta; e
- d) Falta de treinamentos específicos focados em temas relacionados à integridade e valores éticos.

Os padrões de comportamento esperados e proibidos de todos dentro da organização, incluindo os colaboradores, alta administração e terceiros, tais como fornecedores e prestadores de serviço, devem estar definidos em um código de conduta ética formalmente instituídos. O código de conduta ética é um dos principais instrumentos de controle interno e deve tratar de forma clara, ampla e direta dos valores e condutas esperadas e proibidas de todos dentro da organização, incluindo os colaboradores e alta direção. Esse documento deve conter linguagem acessível, independentemente do nível de escolaridade do público-alvo, e deve contemplar disposições aplicáveis a terceiros que atuam na cadeia produtiva ou de fornecimento da entidade.

A existência e a divulgação de um código de conduta ética nas Organizações são recomendadas pelo Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, pelo Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União e pelo Guia de Integridade Pública da Controladoria-Geral da União.

Conforme Ofício nº 7-Fiscalis-181/2016, de 17 de maio de 2016, o TCU solicitou o código de ética profissional devidamente aprovado e formalizado e portaria de designação da comissão de ética da organização. Em resposta, por meio da Carta DISUP nº 72/2016, de 31 de maio de 2016, o Sebrae/MT encaminhou seu código de conduta ética e a Portaria nº 37/2015, que cria a comissão de ética.

Nesse sentido, em análise do código de conduta ética do Sebrae/MT, constatarem-se as seguintes fragilidades:

1) Insuficiência na definição de regras de conduta para recebimento ou oferecimento de hospitalidades, brindes e presentes.

O inciso X do art. 5 do código de conduta ética do Sebrae/MT veda a solicitação ou recebimento de convites de caráter pessoal para viagens e hospedagens para os colaboradores do Sebrae/MT, familiares ou qualquer outra pessoa. Entretanto, não há estabelecimento de limites claros de valores para brindes, presentes e hospitalidades que podem ser oferecidos ou aceitos; áreas ou pessoa responsável por autorizar o oferecimento de brindes, presentes e hospitalidades na entidade; obrigatoriedade de transparência de todos os brindes, presentes e hospitalidades ofertados, com vistas a promover o controle social e diminuir a possibilidade de ocorrência de prática de atos irregulares; etc.

O recebimento ou oferecimento desses itens pode ser uma contribuição legítima para as boas relações de negócio entre organizações. Entretanto, essa prática pode representar também um alto risco para a ocorrência de fraude e corrupção. Assim, para não incorrer em situações vedadas pela Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), é recomendado que a entidade estabeleça uma política interna fixando regras, normas e procedimentos para cada uma dessas situações.

2) Inexistência de regras formais estabelecidas para patrocínio e doações, tais como critérios para avaliação dos controles das entidades que receberão o patrocínio; verificação prévia para identificar se as instituições beneficiadas, bem como seus sócios, têm histórico com envolvimento com fraudes e/ou corrupção; acompanhamento da aplicação dos valores dos patrocínios e divulgação ao público externo das informações sobre patrocínio e doações realizados.

Em relação à comissão de ética do Sebrae/MT, esta é um órgão permanente constituída por três membros titulares e três suplentes, responsável pela análise das denúncias recebidas pela ouvidoria referente a infrações éticas. As sugestões de medidas corretivas são encaminhadas à Diretoria do Sebrae/MT ou ao Conselho Deliberativo Estadual – CDE para decisão final quanto à natureza da ação disciplinar e a sua aplicação (art. 13 do Código de Conduta Ética).

Em análise da documentação e registros de atuação da comissão de ética, entretanto, constatou-se que não há plano de trabalho elaborado pela comissão de ética para o exercício de 2015 e 2016, nem tampouco protocolos de investigação formalmente definidos pela administração do Sebrae/MT para conduzir e documentar as investigações de violação das normas éticas.

Ademais, em entrevista com os colaboradores do Sebrae/MT e análise dos documentos disponibilizados, verificou-se que a entidade não adota nenhum método para avaliar o desempenho e adesão dos colaboradores e das equipes em relação às normas de conduta da entidade, tais como índices de treinamento concluídos, resultados das atividades de monitoramento, casos de assédios, etc.

Por fim, constatou-se que o Sebrae/MT não realizou treinamentos no exercício de 2015 para seus colaboradores focados em temas relacionados à integridade e valores éticos, tais como: código de ética; prevenção da ocorrência de conflitos de interesse; relacionamento com os demais agentes públicos; corrupção ativa e passiva; gestão de riscos e fraudes; utilização de canal de denúncias; etc. As organizações devem ter um plano de capacitação com o objetivo de treinar as pessoas sobre o conteúdo e os aspectos práticos relacionados à ética e às políticas de integridade. As regras não terão efetividade se as pessoas não souberem como e quando aplicá-las.

## **A.2) Deficiência no princípio “estrutura organizacional e de governança”.**

A alta administração e a estrutura de governança estabelecem a estrutura organizacional e as linhas de subordinação necessárias para planejar, executar, controlar e avaliar periodicamente as atividades da entidade – em outras palavras, executar suas responsabilidades de supervisão. Eles contam com o apoio da tecnologia e dos processos exigidos para proporcionar uma clara prestação de contas e fluxos de informações em toda a entidade e suas subunidades (COSO 2013).

A estrutura organizacional de uma organização é fundamental para o alcance de seus objetivos. Por meio da estrutura, a entidade poderá planejar, executar, verificar os desvios por meio do controle e monitoramento das suas atividades. Independentemente do tipo de estrutura adotado, a entidade deve estar estruturada de forma a permitir um eficaz gerenciamento de riscos e desempenhar suas atividades de modo a alcançar seus objetivos.

Em análise da estrutura organizacional e de governança do Sebrae/MT, constatarem-se as seguintes fragilidades:

### **A.2.1) Falhas na estruturação e atuação da Auditoria Interna**

- a) Insuficiência de atuação na área de gestão de compras e contratações, recursos humanos, transferências, gestão do patrimônio imobiliário e nas atividades finalísticas desempenhadas pelo Sebrae/MT;
- b) Ausência de normatização das atividades de auditoria; e
- c) Falta de uma política permanente da entidade para capacitação dos auditores.

Verificou-se que existe Auditoria Interna no organograma do Sebrae/MT, vinculada diretamente à Superintendência, contando atualmente com um Analista Técnico II e um Assistente, tendo por objetivo assessorar a Diretoria Executiva do Sebrae/MT.

Nesse sentido, constatou-se que não há um planejamento anual dos trabalhos pela auditoria interna para o exercício de 2015. A Unidade de Auditoria Interna, nos anos de 2014 e 2015, atuou como órgão de assessoramento à Diretoria Executiva, com o objetivo de atuar corretivamente, preventivamente e consultivamente. A partir de 2016 foi criado o Plano Anual de Auditoria Interna da Unidade.

Em decorrência dessa situação e do pequeno quantitativo de pessoal da auditoria interna, ela não atuou satisfatoriamente na análise das áreas de gestão de compras e contratações, recursos humanos, transferências, gestão do patrimônio imobiliário e nas atividades finalísticas desempenhadas pelo Sebrae/MT, não tendo produzido relatórios nessas áreas no exercício de 2015.

Para que a auditoria interna consiga um bom desempenho, ou seja, seja proativa e atue preventivamente, faz-se necessário dispor de um quantitativo adequado de pessoal, pois a estruturação da equipe de Auditoria Interna é condição fundamental para a eficiência e eficácia dos trabalhos, uma vez que as avaliações dependem da correta decodificação de percepções sobre diferentes assuntos, quais sejam: pessoal, logística, controles internos, processo de gestão administrativa, atividades finalísticas, gestão de riscos, governança, entre outros.



Além disso, as atividades de auditoria interna do Sebrae/MT não estão adequadamente normatizadas, visto que inexistem documentos internos dispondo sobre os seguintes aspectos (Acórdãos TCU nºs 577/2010-Plenário, 1.074/2009-Plenário e 415/2009-2ª Câmara):

- a) autoridade da unidade de auditoria interna na organização, incluindo: a.1) autorização para acesso irrestrito a registros, pessoal, informações e propriedades físicas relevantes para executar suas auditorias; a.2) obrigatoriedade de os departamentos da organização apresentarem as informações solicitadas, de forma tempestiva e completa; a.3) possibilidade de obter apoio necessário dos servidores das unidades submetidas a auditoria e de assistência de especialistas e profissionais, de dentro e de fora da organização, quando considerado necessário;
- b) âmbito de atuação das atividades de auditoria interna, inclusive quanto à realização de trabalhos de avaliação de sistemas de controles internos;
- c) natureza de eventuais trabalhos de consultoria interna prestados à organização;
- d) participação dos auditores internos em atividades que possam caracterizar cogestão e, por isso, prejudicar a independência dos trabalhos de auditoria; e
- e) estabelecimento de regras de objetividade e confidencialidade exigidas dos auditores internos no desempenho de suas funções.

Outro fato que se refere à inexistência de política permanente da entidade para capacitação dos colaboradores responsáveis pela atividade de auditoria interna, com vistas a buscar melhores condições para o desempenho de suas funções, situação que contraria as recomendações emanadas do TCU, presentes nos Acórdãos nºs 3.569/2010-2ª câmara, 2.960/2006-1ª câmara, 749/2013-Plenário e 1.162/2013-Plenário.

### **A.3) Políticas e práticas de recursos humanos**

É essencial que os empregados estejam preparados para enfrentar novos desafios na medida em que as questões e os riscos por meio da organização se modificam e adquirem maior complexidade – em parte devido à rápida mudança de tecnologias e da intensificação da concorrência. Ensino e treinamento, sejam eles mediante instruções na sala de aula, no auto estudo ou treinamento na própria função devem contribuir para que o pessoal se mantenha atualizado e trabalhe com eficácia um ambiente em fase de transição (COSO, 2013).

Nesse sentido, constatou-se que o Sebrae/MT dispõe de políticas e procedimentos estabelecendo as práticas admitidas para selecionar, desenvolver e reter colaboradores.

Sobre política de capacitação anual de colaboradores do Sebrae/MT, verificou-se que há em efetivo funcionamento um Plano de Capacitação voltado para o aperfeiçoamento profissional dos colaboradores.

### **B) Avaliação de risco**

- a) Inexistência de política de gestão de riscos;
- b) Ausência de identificação dos riscos de fraudes e corrupção;
- c) Falta de identificação e avaliação de mudanças significativas; e
- d) Ausência de Comitê de Riscos na organização.

Uma pré-condição para avaliar riscos é ter objetivos relacionados aos vários níveis da entidade. Esses objetivos se alinham à entidade e apoiam o cumprimento das diretrizes estratégicas. Embora a fixação de estratégias e objetivos não seja parte do processo de controle interno, os objetivos formam a base para implementar e conduzir as abordagens de avaliação de riscos e para estabelecer as atividades de controle subsequente (COSO 2013).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do modelo de excelência em Gestão Pública, 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, *“a organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional, deve formular suas estratégias, desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação, oferecendo os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados”* (Brasil, 2013).

Constatou-se que o Sebrae/MT dispõe de processos formais de formulação e implementação da estratégia, materializados em seu Planejamento Estratégico, com definição de objetivos, metas e estratégias, em conformidade com boas práticas de formulação de estratégias. O Mapa Estratégico do Sebrae/MT explicita de forma clara a visão, a missão e os objetivos estratégicos estabelecidos. Esse planejamento é desdobrado em planos táticos.

No que se refere à avaliação de risco, por meio do Ofício nº 7-Fiscalis-181/2016, de 17 de maio de 2016, o TCU solicitou a política de gestão de riscos e demais documentos com detalhamento dessa política na entidade. Em resposta, por meio do Ofício GA 03/2016, de 31 de maio de 2016, o Sebrae/MT informou que a partir do ano de 2016 foi criada a figura de *Compliance*, e essa unidade juntamente com a Auditoria interna tem como meta principal a atualização da AGR – Análise Geral de Risco da entidade. Digno de nota é a iniciativa do Sebrae/MT na criação de uma instância interna responsável pelas atividades de *compliance*, fato que contribuirá para o fortalecimento do ambiente ético e de uma boa governança corporativa.

Segundo preconiza o COSO 2013, toda entidade enfrenta vários riscos de fontes externas e internas. O risco é definido como a possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos. A identificação e análise dos riscos é um processo contínuo e iterativo conduzido para aprimorar a capacidade da entidade de realizar seus objetivos.

O instrumento que formaliza a identificação dos riscos na entidade é a política corporativa de gestão de riscos. Segundo a ISO 31000/2009, política de gestão de riscos é *“declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos”* (ABNT, 2009).

Com base nessa perspectiva, foi constatado que o Sebrae/MT ainda não dispõe de uma política corporativa de gestão de riscos, devidamente formalizada e aprovada pela alta direção da entidade. Em razão da inexistência dessa política, o Sebrae/MT também não identifica, avalia e trata os riscos de fraudes e corrupção que possam afetar diretamente a capacidade da organização de realizar seus objetos.

Verificou-se, ainda, que não há um processo sistemático e estruturado de avaliação contínua da gestão de riscos estabelecida de modo a mantê-la atualizada em razão de mudanças significativas (ambiente regulatório, econômico, físico, mudanças no modelo de negócios, na alta administração da organização, etc).

Por oportuno, é importante lembrar que a ausência de uma política corporativa de gestão de riscos impede a formação de uma base para o desenvolvimento de estratégias para tratamento dos riscos identificados (resposta a risco), de maneira a diminuir a probabilidade de sua ocorrência e/ou a magnitude de suas consequências.

Ademais, o Sebrae/MT não instituiu um comitê de riscos, com objetivo de promover o desenvolvimento contínuo dos colaboradores e incentivar a adoção de boas práticas de gestão de riscos e de controles internos; aprovar política, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos; supervisionar o mapeamento e avaliação dos riscos-chave que podem comprometer a prestação de serviços de interesse público; entre outras atividades.

Embora não aplicável ao Sistema S, porém, apenas para exemplificar a importância dessa estrutura para gestão de riscos no Sebrae/MT, o artigo 23 da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1/2016 determina aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a implantação de comitê de governança, riscos e controle para desempenhar essas atividades.

### **C) Atividades de controle**

Atividades de controle são ações estabelecidas por políticas e procedimentos definidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

Os trabalhos realizados na Unidade tiveram por objetivo avaliar se as atividades de controle estão efetivamente instituídas e se têm contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Administração do Sebrae/MT.

Nesse sentido, constatarem-se as seguintes não conformidades:

#### **a) Ausência de estabelecimento formal de políticas e procedimentos de controle para algumas atividades.**

As organizações devem estabelecer políticas e procedimentos de controle interno. As políticas refletem o posicionamento da administração sobre o que deve ser feito para realizar o controle interno. Esses posicionamentos podem ser documentados, descritos explicitamente em outras comunicações da administração ou estar implícitos

nas ações e decisões da administração. Os procedimentos consistem em ações que implementam uma política (COSO 2013).

Nesse sentido, destacam-se, a seguir, os pontos fracos identificados, cujos resultados evidenciam fragilidades nos controles internos, podendo comprometer os objetivos institucionais estabelecidos pela Unidade para a atividade de compras e contratações:

### **1) Inexistência de política de compras, estoque, compras conjuntas, estratégia de terceirização e política de delegação e reserva de competência.**

Essas políticas apresentam os seguintes objetivos:

| Descrição                                         | Objetivo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Política de Compras                            | Estabelece diretrizes para direcionar, por exemplo, 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. |
| 2. Política de Estoque                            | Estabelece diretrizes como o que deve ser estocado, se haverá ou não centralização dos estoques, qual nível de flutuação e rotatividade dos estoques são aceitáveis.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 3. Política de Compras Conjuntas                  | Formula 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).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 4. Estratégia de Terceirização                    | Contempla a definição de diretrizes que antecedem as contratações de serviço como um todo, abrangendo, por exemplo, aspectos como o escopo das atividades a serem terceirizadas, o tipo e o número de prestadores de serviço que poderão vir a ser contratados e o modelo de execução do objeto que deve ser utilizado em cada tipo de contrato (e.g., com ou sem cessão de mão-de-obra).                                                                                                               |
| 5. Política de Delegação e Reserva de Competência | Estabelece diretrizes para autorização de todos os tipos de contratações (atividades de custeio ou de investimento), que deve ser elaborada após a avaliação das necessidades e riscos da organização, e acompanhada do estabelecimento de controles internos para monitorar os atos delegados.                                                                                                                                                                                                         |

*Fonte: Acórdão TCU nº 2.622/201-Plenário.*

Percebe-se que se trata de conjunto de diretrizes estratégicas que orientam escolhas nos processos de aquisição, potencialmente fundamentando decisões na operacionalização dos procedimentos licitatórios das organizações, diminuindo o risco de tomada de decisão pautada em critérios individuais e ocorrências de irregularidades.

### **2) Ausência de controles preventivos de fraudes e conluios.**

Ressalta-se que o propósito fundamental dos procedimentos de controle é reforçar a realização dos planos traçados, mantendo as organizações direcionadas para o cumprimento dos objetivos estabelecidos. Assim, eles podem ser vistos como mecanismos de gestão do cumprimento de objetivos.

## D) Informação e comunicação

- a) Divulgação de informações na página do Sebrae/MT de forma limitada; e
- b) Existência de canal para recebimento de denúncias (Ouvidoria) em funcionamento.

Segundo expressão do COSO 2013, as características do componente informações e comunicações são *“informações são necessárias para que a entidade cumpra as responsabilidades de controle interno para apoiar a realização de seus objetivos. As informações sobre os objetivos da entidade são reunidas com base nas atividades da estrutura de governança e da alta administração e resumidas de forma que a administração e outros públicos entendam os objetivos e o papel que exercem na realização deles”*.

Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas às atividades necessárias ao alcance dos objetivos da Unidade, destaca-se a disponibilidade de intranet, bem como de página própria na *internet*, mensagens de correio eletrônico, onde são divulgados tanto os atos normativos como informações atualizadas relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pelo Sebrae/MT, inclusive atendendo à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO no que se refere à transparência ativa.

Em análise das informações e documentos disponibilizados pelo Sebrae/MT e avaliação de sua página na *internet*, constatou-se ausência de informações recomendadas pelo TCU para as entidades do Sistema S, conforme definido no Acórdão nº 699/2016-Plenário, quais sejam: transparência dos contratos e dos convênios e informações sobre transferências às federações e confederações, conforme apresentado a seguir.

| Descrição                                    | Informações ausentes no sítio eletrônico                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Transparência dos Contratos e dos Convênios  | <ul style="list-style-type: none"><li>- Relação de contratos da entidade na página principal;</li><li>- Quadros sobre contratos e convênios exigidos no relatório de gestão, especialmente com relação aos maiores favorecidos, aos maiores contratos de obra e serviços de engenharia e aos maiores contratos de tecnologia da informação.</li></ul>                                                                                                                                                                              |
| Transferências às federações e confederações | <ul style="list-style-type: none"><li>- Transferência obrigatória de recursos, seja por convênio, ou qualquer outra forma de ajuste, concedidas a Federações e Confederações, incluindo: identificação dos processos, razão social dos favorecidos, CNPJ/CPF dos favorecidos, objetivo da transferência, datas de assinatura, valor total transferido, valor da contrapartida, inteiro teor do instrumento utilizado para definir as condições da transferência e situação do acordo (em execução, suspenso, concluído).</li></ul> |

A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública. Não se trata de uma linha de ação governamental, mas sim de um princípio assegurado pela Constituição Federal, que permite aos cidadãos a participação na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, exercendo concretamente o papel do controle social sobre as ações dos entes que gerem recursos advindos de tributos.



Foi verificado, ainda, que o Sebrae/MT dispõe de uma ouvidoria, vinculada diretamente à Superintendência, que funciona também como canal de denúncia para tratar de irregularidades, tais como falhas de controle, fraudes internas e externas, além de possíveis descumprimentos éticos e políticas corporativas. As denúncias são recebidas pela Ouvidoria, que faz a análise quanto aos requisitos para sua admissibilidade e encaminha para eventuais providências ou as encerra, caso os requisitos não sejam atendidos. As denúncias podem ser anônimas ou identificadas e permitem o acompanhamento e andamento pelo denunciante, sendo respondidas em dez dias úteis quando se tratar de sugestões, elogios e reclamações ou quarenta dias úteis quando se referir a denúncias.

## **E) Monitoramento**

Com o passar do tempo, os objetivos organizacionais podem mudar, novos riscos podem surgir, controles que se mostravam eficazes podem tornar-se obsoletos e políticas e procedimentos podem perder a eficácia ou deixar de ser executados da forma como foram desenvolvidos, colocando em risco a efetividade do sistema de controle interno. Por isso, os controles devem ser constantemente monitorados para verificar se os instrumentos, processos e estruturas permanecem eficazes.

De acordo com o COSO 2013, *“avaliações contínuas, independentes ou alguma combinação das duas são utilizadas para garantir que cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive os controles para colocar em prática os princípios de cada componente, estão presentes e funcionando”*.

A sistemática de monitoramento utilizada pela Sebrae/MT é sintetizada na utilização de dois instrumentos, sendo um de âmbito interno e outro de âmbito externo. No âmbito interno, destaca-se a existência de Auditoria Interna na estrutura organizacional da entidade. No âmbito externo, pode ser destacada a atuação da CGU e do TCU sobre as atividades finalísticas e de apoio desempenhadas pelo Sebrae/MT no exercício de 2015.

Em análise do processo de monitoramento realizado pela entidade, entretanto, constataram-se as seguintes deficiências:

### **a) avaliação insuficiente realizada pela auditoria interna**

Verificou-se que as avaliações realizadas pela auditoria interna são insuficientes para acompanhamento regular das atividades do Sebrae/MT, conforme registrado no item A.2.1.

### **b) ausência de plano de monitoramento pela auditoria interna**

Constatou-se que a auditoria não dispõe de um plano de monitoramento das recomendações resultante de suas auditorias. Assim, é recomendado que a Auditoria Interna do Sebrae/MT mantenha um acompanhamento sistemático do atendimento de suas, inclusive aquelas emanadas pelos órgãos de controle (TCU e CGU), em consonância com os Acórdãos TCU nºs 832/2009-2ª Câmara, 5.090/2012-2ª Câmara e 3.534/2013-1ª Câmara.

Face ao exposto, pode-se concluir que os controles internos adotados pelo Sebrae/MT em nível de entidade, embora sejam suficientes para permitir o acompanhamento das ações das respectivas áreas, apresentam fragilidades e deficiências significativas, precisando ser revistos e aperfeiçoados, com objetivo de buscar maior



aderência à legislação que regulamenta o assunto e às melhoras práticas de gestão de riscos, controles internos e governança corporativa.

## **Causa**

O Diretor Superintendente implementou parcialmente as rotinas e os procedimentos no Sebrae/MT, com objetivo de aprimorar os controles internos existentes, conforme previsto no modelo referencial COSO 2013 e Resolução CFC nº 1.135/2008. A não implementação total de todas as rotinas e procedimentos resultou em fragilidades nos controles internos administrativos da entidade, contribuindo para as constatações identificadas no processo de avaliação desses controles.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Carta DISUP nº 94/2016, de 4 de julho de 2016, o Diretor-Superintendente do Sebrae/MT apresentou a seguinte manifestação:

*“Fazendo referência ao ofício nº 023, de 14/06/2016, com o objetivo de manifestarmos especificadamente sobre os fatos nele apontados, pedimos vênha, para as seguintes manifestações:*

*Na avaliação dos sistemas de controles internos do SEBRAE/MT, foram considerados como sendo possíveis fragilidades os seguintes pontos:*

### **A) Ambiente de controle:**

*a.1) Deficiência no princípio “comprometimento com a integridade e valores éticos”.*

*a) Fragilidades no código de conduta ética do SEBRAE/MT;*

*b) Insuficiência de ações da comissão de ética na entidade;*

*c) Ausência de método definido para avaliar o desempenho dos colaboradores e equipes em relação às normas de condutas; e*

*d) Falta de treinamentos específicos focados em temas relacionados à integridade e valores éticos.*

*Nesse sentido, segundo o relatório constante na Solicitação de Auditoria, em análise do Código de Ética do SEBRAE/MT, constataram-se as seguintes fragilidades:*

- 1-** *Insuficiência na definição de regras de conduta para recebimento ou oferecimento de hospitalidades, brindes e presentes.*

*RESPOSTA: O SEBRAE/MT aguarda o término da revisão do Código de Ética do SEBRAE Nacional, que tão logo seja concluído (segundo semestre de 2016), será repassado como sugestão para os Sebrae (s) Estaduais adequarem o seu*



*código, inclusive no que se refere à definição de regras de conduta para recebimento ou oferecimento de hospitalidades, brindes e presentes.*

*Caso não conste tal previsão no Código do SEBRAE/NA, o SEBRAE/MT adotará as providências necessárias para a sua inclusão.*

- 2- *Inexistência de regras formais estabelecidas para patrocínios e doações, tais como critérios para avaliação dos controles das entidades que receberão o patrocínio; verificação prévia para identificar se as instituições beneficiadas, bem como seus sócios, têm histórico com envolvimento com fraudes e/ou corrupção; acompanhamento da aplicação dos valores dos patrocínios e divulgação ao público externo das informações sobre patrocínio e doações realizados.*

*RESPOSTA: O SEBRAE/MT aguarda a revisão do Código de Ética do SEBRAE Nacional, que tão logo seja concluído (segundo semestre de 2016) será repassado como sugestão para os Sebrae (s) Estaduais adequarem o seu código inclusive no que se refere a critérios para avaliação dos controles das entidades que receberão o patrocínio, conforme exposto no presente item.*

*Caso não conste tal previsão no Código de Ética do SEBRAE/NA, o SEBRAE/MT adotará as providências necessárias para a sua inclusão.*

#### **A.2.1) Falhas na estruturação e atuação da Auditoria Interna**

*Com relação ao apontamento A.2.1, denominado de Falhas na estruturação e atuação da Auditoria Interna, nela afirmou-se que não há no SEBRAE/MT um planejamento anual dos trabalhos pela auditoria interna, e que a unidade nos anos de 2014 e 2015, atuou como órgão de assessoramento à Diretoria Executiva, com o objetivo de atuar corretivamente, preventivamente e consultivamente e que a partir de 2016 foi criado o Plano Anual de Auditoria Interna da Unidade.*

*No entanto, foi constatado que em decorrência do pequeno quantitativo de pessoal da auditoria a mesma não atuou satisfatoriamente na análise da gestão de compras e contratações, recursos humanos, transferências, gestão de patrimônio, imobiliário e nas atividades finalísticas desempenhadas pelo SEBRAE-MT, não tendo produzido relatórios nessas áreas no exercício de 2015.*

*Além disso, apontou-se a ausência de normativos internos específicos que tratem do exercício da atividade na instituição, sugerindo a implementação destes documentos, bem como a implementação de uma política de capacitação de colaboradores responsáveis pela atividade de auditoria interna, com vistas a buscar melhores condições para o desempenho de suas funções.*

*Com relação aos fatos apontados na constatação A.2.2, verificamos que restou reconhecido pela auditoria que o SEBRAE/MT, está desde o ano 2016, implementando melhorias, como por exemplo a criação do plano anual de auditoria interna, bem como estamos diligenciando esforços no sentido de ampliar a capacitação de nosso pessoal, embora a situação econômica atualmente vivenciada pela entidade, derivada de corte dos recursos repassados pelo SEBRAE nacional, tem limitado significativamente nossa possibilidade de atuação neste campo.*

*Entendemos que a edição dos documentos sugeridos poderá se traduzir em boas-práticas, razão pela qual a Diretoria Executiva solicitou a realização de maiores estudos sobre a viabilidade e forma de implementação das mesmas.*

*Desde já destacamos que ainda no ano de 2016 foi criado o Plano Anual de Auditoria Interna – PAAAI, o qual contempla as áreas de gestão de compras e contratações, recursos humanos, transferências, gestão do patrimônio e nas atividades finalísticas desempenhadas pelo Sebrae/MT.*

*Além disso, nossa instituição está em processo de finalização do Regimento Interno da Unidade de Auditoria Interna normatizando as atividades da unidade.*

*O SEBRAE/MT reafirma seu compromisso com o CGU, e não olvidara esforços para viabilizar as melhorias sugeridas.*

#### ***B) Avaliação de risco:***

*Foi apontado que a avaliação e gestão de riscos é fator primordial para o sucesso das organizações, principalmente quando integrados com a gestão estratégica da empresa. Apontou-se que o SEBRAE/MT, possui processos formais de formulação e implementação da estratégia, materializados em seu planejamento estratégico, que é desdobrado em planos táticos.*

*Além disso, foi destacada a iniciativa do SEBRAE/MT, na criação de uma instância interna responsável pelas atividades de compliance, fato que contribuirá para o fortalecimento ético e uma boa governança corporativa.*

*No entanto, também foram apontadas oportunidades de melhoria da entidade, dentre as quais, a implementação de uma política corporativa de gestão de riscos, elaboração de processo sistemático e estruturado de avaliação continua da gestão de riscos, instituição de um comitê de riscos.*

*Sobre a implementação das oportunidades de melhorias, cumpre-nos informar que a partir de 2016 o SEBRAE/MT deu início a AGR – Análise geral de Risco da Entidade. O Objetivo desta análise é estruturar as percepções dos executivos em relação aos principais aspectos de gestão e riscos envolvidos nas operações, áreas/processos de negócio e características do SEBRAE/MT, obtidas com base em entrevistas realizadas e questionários respondidos pelos principais gestores e, dentre as principais atividades que serão realizadas, citamos:*

- i. Entrevistas e workshop com os principais executivos do SEBRAE/MT para obtenção das percepções sobre os riscos de negócio em suas respectivas áreas e processos.*
- ii. Documentação dos riscos de negócio e das diretrizes de controle obtidas durante as entrevistas.*
- iii. Classificação, segundo as percepções dos executivos do SEBRAE/MT, da importância e do nível de exposição da área/processo a cada risco documentado.*
- iv. Documentação de aspectos de gestão obtidos durante entrevistas realizadas e questionários preenchidos.*
- v. Identificação de exemplos de oportunidades de melhoria e priorização para aprimoramento da gestão do negócio.*

*Os trabalhos serão realizados com a estrutura do “Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO”, cujos membros são as principais associações norte-americanas e internacionais de contadores e auditores internos, que é amplamente divulgada e utilizada por diversas empresas.*

*O COSO define controle interno como sendo um processo, influenciado pela Alta Administração, Gerência e demais colaboradores, elaborado para fornecer uma segurança razoável nos seguintes aspectos:*

- i. Eficiência e eficácia das operações.*
- ii. Integridade dos relatórios financeiros.*
- iii. Conformidade com legislações e regulamentações aplicáveis à Organização.*

*O SEBRAE/MT reafirma seu compromisso com o CGU, e não olvidara esforços para viabilizar as melhorias sugeridas.*

### **C) Atividades de controle**

- a) Ausência de estabelecimento formal de políticas e procedimentos de controle para algumas atividades.*
- 1) Inexistência de Política de compras, estoque, compras conjuntas, estratégias de terceirização e delegação e reserva de competência.*

*RESPOSTA: O SEBRAE/MT entende que possui Resoluções e Instruções Normativas com os procedimentos compras diretas e por licitação.*

*Todavia, buscando desenvolver as melhores práticas de gestão dos itens supracitados, acatamos tal ponto no sentido de tão logo chegue o Relatório Final pela Controladoria Geral da União, iremos iniciar um trabalho de revisão das normativas existentes, assim como no caso de omissão, a criação de normativas ou políticas neste sentido.*

### **D) Informação e comunicação**

- a) Divulgação de Informações na página do SEBRAE/MT de forma limitada.  
(Informações Ausentes no Sítio Eletrônico)*

*RESPOSTA: Importante pontuar que o SEBRAE/MT publica suas contratações, nos termos do §1º do Art. 5º da Resolução CDN 213/2011.*

*Mesmo assim, com vistas a dar maior visibilidade aos processos de contratação deste SEBRAE/MT, e maior amplitude no atendimento ao Art. 2º da Resolução CDN 213/2011, nos comprometemos a publicar no site do SEBRAE/MT, a partir de quarto trimestre de 2016, além das informações/documentos que já publicamos, a relação de contratos na página principal da entidade, assim como quadro sobre contratos e convênios e transferências à federações e confederações.*

### **E) Monitoramento**

- a) Avaliação Insuficiente realizada pela auditoria interna.*

*RESPOSTA: Conforme relatado o plano anual de auditoria interna, objetivará atender justamente o apontamento elencado no item “a”.*

*b) Ausência de plano de monitoramento da auditoria interna.*

*RESPOSTA: Com relação ao apontado no item “b”, cumpre-nos informar que atualmente o SEBRAE realiza o monitoramento das auditorias e recomendações por meio de planilhas eletrônicas, no entanto, estamos diligenciando no sentido de modernizarmos este acompanhamento, por meio da aquisição do Software “TEAMAUDIT”, o qual, certamente, suprirá as necessidades elencadas no apontamento.”*

## **Análise do Controle Interno**

A análise dos controles internos está segmentada de acordo com a estrutura dos fatos apresentados no achado de auditoria, conforme apresentado a seguir:

### **A) Ambiente de controle:**

a.1) Deficiência no princípio “comprometimento com a integridade e valores éticos”.

O gestor manifesta concordância com o fato ao informar que aguarda o término da revisão do Código de Ética do Sebrae Nacional, que tão logo seja concluído (segundo semestre de 2016), será repassado como sugestão para as Unidades Estaduais do Sebrae adequarem o seu código, inclusive no que se refere à definição de regras de conduta para recebimento ou oferecimento de hospitalidades, brindes e presentes e também patrocínios e doações. Caso não conste tal previsão no Código do Sebrae/NA, o Sebrae/MT adotará as providências necessárias para a sua inclusão.

#### **A.2.1) Falhas na estruturação e atuação da Auditoria Interna**

A manifestação do gestor do Sebrae/MT converge com os fatos apontados pela equipe de auditoria, tendo em vista que informa estar implementando melhorias na Unidade de Auditoria Interna, como, por exemplo, a criação do plano anual de auditoria interna, o qual contempla as áreas de gestão de compras e contratações, recursos humanos, transferências, gestão do patrimônio e nas atividades finalísticas desempenhadas pelo Sebrae/MT, bem como está diligenciando esforços no sentido de ampliar a capacitação de pessoal. Afirmar ainda que está em processo de finalização do Regimento Interno da Unidade de Auditoria Interna normatizando as atividades da unidade. Finaliza informando que o Sebrae/MT reafirma seu compromisso com a CGU, e não olvidará esforços para viabilizar as melhorias sugeridas.

### **B) Avaliação de riscos**

Em sua manifestação, o gestor apresenta as iniciativas que estão sendo adotadas pelo Sebrae/MT para implementar efetivamente o gerenciamento de riscos na Unidade.

Demonstra que já existem diversas ações em andamento, a exemplo da Análise Geral de Risco da entidade – AGR, realizada em 2016, com objetivo de estruturar as percepções dos executivos em relação aos principais aspectos de gestão e riscos envolvidos nas operações, áreas/processos de negócio e características do Sebrae/MT.

Informa um conjunto de atividades que serão realizadas relacionadas ao tema, tais como entrevistas com os principais executivos do Sebrae/MT, *workshop*, mapeamento dos riscos, classificação e priorização dos riscos. Esse trabalho está sendo realizado com base no modelo referencial do COSO.

Por fim, o Sebrae/MT conclui reafirmando seu compromisso de que envidará esforços para viabilizar as melhorias sugeridas.

### **C) Atividades de controle**

a) Ausência de estabelecimento formal de políticas e procedimentos de controle para algumas atividades.

1) Inexistência de política de compras, estoque, compras conjuntas, estratégias de terceirização e delegação e reserva de competência.

Em que pese o gestor do Sebrae/MT ter informado que dispõe de Resoluções e Instruções Normativas com os procedimentos compras diretas e por licitação, o mesmo afirma que buscará desenvolver as melhores práticas de gestão dos itens supracitados, acatando tal ponto no sentido de tão logo chegue o Relatório Final pela Controladoria Geral da União, irá iniciar um trabalho de revisão das normativas existentes, assim como no caso de omissão, a criação de normativas ou políticas nesse sentido.

### **D) Informação e comunicação**

a) Divulgação de Informações na página do Sebrae/MT de forma limitada.

Embora o gestor do Sebrae/MT tenha informado que publica suas contratações na sua página na *internet*, ele se compromete a dar maior visibilidade e amplitude aos processos de contratação, publicando a relação de contratos na página principal da entidade, assim como convênios e transferências às federações e confederações a partir do quarto trimestre de 2016.

### **E) Monitoramento**

As informações apresentadas na manifestação do gestor evidenciam os fatos apontados pela equipe de auditoria, visto que informa estar implantando melhorias na atividade de monitoramento realizado pela auditoria interna, por meio da elaboração do plano anual de auditoria interna e também com a aquisição de *software* “TEAMAUDIT” para modernizar o acompanhamento das recomendações das auditorias realizadas no Sebrae/MT.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de adotar as seguintes medidas: a) aprimorar o código de ética do Sebrae/MT, incluindo regras formais sobre recebimento ou oferecimento de brindes, presentes, hospitalidades, patrocínio e doações; b) elaborar plano de trabalho da comissão de ética e protocolos de investigação para conduzir e documentar as investigações de violação das normas éticas; c) promover medidas educativas quanto aos valores éticos expressados no Código de Ética, com o intuito de aproximar o grau de aderência desses valores com os de seus colaboradores; d) estabelecer um conjunto de indicadores (por exemplo, índices de treinamentos concluídos, resultados das atividades de monitoramento, problemas e violações relatados, etc.) para identificar problemas e tendências



relacionados às normas de conduta da organização; e) editar normativo estabelecendo as atribuições da unidade de auditoria interna; f) dotar a auditoria interna de estrutura adequada para o desempenho de suas atribuições, tais como quantitativo de pessoal compatível com a natureza das atividades desenvolvidas, contribuindo para a atuação adequada nas áreas de gestão de compras e contratações, recursos humanos, transferências, gestão do patrimônio e nas atividades finalísticas desempenhadas pelo Sebrae/MT; g) implementar política de gerenciamento de riscos na entidade, inclusive aqueles relacionados a fraudes e corrupção, assim como diagnóstico dos riscos nas principais áreas do Sebrae/MT; h) formalizar os processos de avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação de riscos identificados; i) criar um comitê de riscos, controles internos e governança corporativa na entidade; j) elaborar formalmente política de compras, estoque, compras conjuntas, estratégia de terceirização e política de delegação e reserva de competência; k) divulgar informações na página do Sebrae/MT acerca dos contratos e convênios, bem como das transferências realizadas às federações e confederações, em conformidade com o disposto no Acórdão TCU nº 699/2016-Plenário; e l) realizar monitoramento dos controles internos administrativos por meio da Unidade de Auditoria Interna.

## **4 GESTÃO OPERACIONAL**

### **4.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

#### **4.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS**

##### **4.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Verificação do Rol de Responsáveis informado pelo Sebrae/MT no Sistema e-Contas.**

##### **Fato**

O rol de responsáveis informado pelo Sebrae/MT no Sistema e-Contas está de acordo com o disposto no artigo 10, *caput*, da IN nº 63/2010 do Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, constam do rol os três membros da Diretoria Executiva e os membros do Conselho Fiscal e do Conselho Deliberativo Estadual.

No que tange aos membros do Conselho Fiscal e do Conselho Deliberativo Estadual, o Sebrae/MT havia informado, inicialmente, todos os titulares e respectivos suplentes com períodos de gestão contínuos de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2015.

Nesse contexto, emitiu-se a Nota de Auditoria nº 1/201601867, de 20 de junho de 2016, solicitando à entidade que corrigisse as informações no Sistema e-Contas, de modo que constassem do rol somente os responsáveis que tivessem efetivamente exercido a substituição do titular no exercício de referência das contas, situação em que deveriam ser informados os períodos, conforme disposto no § 5º do artigo 6º da DN TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015.

Quanto aos três diretores, solicitou-se a correção dos períodos de gestão, visto que haviam sido informados, inicialmente, períodos contínuos de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2015, como se não houvesse ocorrido nenhum afastamento legal no exercício.

Por meio da Carta DISUP nº 140/2016, de 6 de julho de 2016, o Sebrae/MT informou que havia efetuado as correções no Sistema e-Contas, de forma que permanecessem no rol apenas responsáveis que desempenharam, no exercício de 2015, pelo menos uma das naturezas de responsabilidade especificadas no *caput* do art. 10 da IN TCU nº 63/2010, conforme disposto no art. 6º da DN TCU nº 147/2015.

Face ao exposto, após a correções efetuadas, verificou-se que o rol de responsáveis do Sebrae/MT está de acordo com o artigo 6º da citada Decisão Normativa.

