

PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA

PARA CONTROLADORES INTERNOS

AUDITORIA DE RECURSOS HUMANOS E LICITAÇÕES

Autor: Sidnei Di Bacco/Advogado

LEI MUNICIPAL MÍNIMA

Art. 5º. A UCCI atuará através de **AUDITORIAS**, **INSPEÇÕES**, **RELATÓRIOS**, orientações, pareceres e outras ações e manifestações voltadas a **IDENTIFICAR** e **SANAR IRREGULARIDADES**.

§ único. A UCCI deverá:

I – regulamentar as ações e atividades do sistema de controle interno;

II – padronizar os procedimentos fiscalizatórios;

III – emitir pareceres, esclarecendo dúvidas apresentadas pelos entes fiscalizados;

IV – editar orientações, de observância obrigatória no município, com a finalidade de corrigir e adequar condutas e práticas administrativas.

UCCI = Unidade Central de Controle Interno

USCI = Unidade Seccional de Controle Interno

CONTROLE INTERNO PRÓ-AATIVO

MISSÃO

➤ **PREVENÇÃO**: antecipar-se à ocorrência de vícios que possam macular a administração, identificando-os, corrigindo-os e alertando gerência/servidores a respeito deles

➤ **EFICIÊNCIA**: maximizar a utilização dos recursos (financeiros, humanos, etc.)

ETAPAS

➤ **DIAGNÓSTICO**

- Auditoria dos procedimentos
- Identificação de vícios ou inadequações
- Proposição de medidas saneadoras

➤ **COMPROMETIMENTO**

- Negociação de medidas saneadoras
- Pactuação de termo de ajuste com gerência/servidores
- Adoção de medidas saneadoras

➤ **FISCALIZAÇÃO**

- Acompanhamento da execução do termo de ajuste

- Avaliação da eficácia das medidas saneadoras

AUDITORIA – ASPECTOS GERAIS

COMISSÃO DE SINDICÂNCIA

➤ Auditoria preventiva

- Auditoria na gestão atual
- Desnecessidade de comissão de sindicância
- Responsabilidade do controlador interno
- Possibilidade de contratação de perito/empresa de auditoria

➤ Auditoria corretiva

- Auditoria na gestão anterior e/ou atual
- Provocação por órgão de controle externo (Tribunal de Contas, Ministério Público ou Câmara Municipal)
- Provocação pelo controle interno e/ou prefeito (assunção de mandato)
- Necessidade de comissão de sindicância
- Possibilidade de contratação de perito/empresa de auditoria

➤ Integrantes da comissão de sindicância

- Três servidores, sendo um nomeado presidente
- Se necessário (no mesmo ato ou posteriormente):
 - ✓ Servidor para atuar como oficial “ad hoc” e entregar citações, intimações, notificações e ofícios
 - ✓ Advogado para atuar como assistente técnico e/ou redator – em regra, o procurador-geral do município ou outro por ele indicado
 - ✓ Profissional para atuar como assistente técnico (engenheiro, farmacêutico, etc.)
 - ✓ Controlador-geral ou membro do sistema de controle interno

- Preferencialmente, servidores efetivos

➤ Designação da comissão de sindicância

- Ato – decreto do prefeito municipal
- Fundamento legal (lei orgânica municipal, estatuto dos servidores, etc.) – dispensável
- Justificativa (motivação fática): dispensável, em regra; recomendável se tiver existido provocação por órgão de controle externo
- Objeto – obrigatório
- Prazo – não recomendável, pois seu descumprimento exigirá a edição de decreto de prorrogação de prazo e, na falta deste, poderá haver arguição de nulidade da sindicância

RELATÓRIOS

- Investigação conduzida somente pelo controlador interno: "relatório de auditoria" ou "relatório de inspeção" ou simplesmente "relatório"
- Investigação conduzida somente por comissão de sindicância: "relatório de sindicância" ou simplesmente "relatório"
- Investigação conduzida por controlador interno + perito/empresa de auditoria:
 - Controlador interno: relatório
 - Perito/empresa de auditoria: laudo de perícia/relatório de auditoria
- Investigação conduzida por comissão de sindicância + perito/empresa de auditoria:
 - Comissão de sindicância: relatório de sindicância
 - Perito/empresa de auditoria: laudo de perícia/relatório de auditoria
- Diferença entre inspeção e perícia/auditoria:
 - Inspeção: investigação célere e superficial
 - Perícia/auditoria: investigação demorada e aprofundada

RECOMENDAÇÕES (contratação de perito/empresa de auditoria)

- Objeto genérico/devassa – NÃO RECOMENDÁVEL
 - Tentativa de "encontrar" irregularidades
 - Investigação demorada, cara e de resultado incerto
 - Identificação de vícios formais e/ou irrelevantes
 - Risco de passar atestado de honestidade ao ex-gestor
 - Regra: "onde não há fumaça não há fogo"
- Objeto específico/denúncia – RECOMENDÁVEL
 - Investigação de "indícios" de irregularidades
 - Identificação de vícios materiais

APURAÇÃO DE FALTA FUNCIONAL

Se for identificada irregularidade cometida por servidor público:

- Deverá ser nomeada comissão de processo administrativo disciplinar – ver estatuto dos servidores
- O relatório de sindicância poderá ser utilizado como peça preliminar e/ou acusatória do PAD

AUDITORIA DE RECURSOS HUMANOS

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

➤ GENÉRICO: é permitido o que estiver autorizado e/ou não estiver proibido

- Autorizado – PODE
- Silêncio/omissão – PODE
- Proibido – NÃO PODE

➤ ESTRITO (administração pública): é permitido somente o que estiver expressamente autorizado

- Autorizado – PODE
- Silêncio/omissão – NÃO PODE
- Proibido – NÃO PODE

TÓPICOS DE AUDITORIA

➤ Nome do cargo

- Inadequação do nome – inobservância da CB0/2002
- Nomenclaturas diferentes para cargos com funções, vencimentos e requisitos de investidura semelhantes
- Cargo não previsto no PCS

➤ Adicional de insalubridade/periculosidade

- Ausência de previsão no estatuto dos servidores (não existe previsão na Constituição Federal)
- Ausência de laudo emitido por médico/engenheiro do trabalho
- Cargo comissionado/função de confiança – impossibilidade
- Base de cálculo – insalubridade/salário mínimo e periculosidade/vencimento básico
- Percentual – conforme laudo

➤ Adicional noturno

- Jornada entre 22 e 5 h
- Cargo comissionado/função de confiança – impossibilidade
- Acumulação com TIDE – impossibilidade
- Pagamento proporcional à jornada noturna efetivamente cumprida
- Percentual incidente sobre o vencimento básico

➤ TIDE

- Cargo comissionado/função de confiança – impossibilidade
- Percentual incidente sobre o vencimento básico
- Tempo integral: substituição de horas extras usuais

- Dedicção exclusiva: proibição de exercício de atividade remunerada fora do município
- Justificativa razoável para o pagamento da gratificação
- Necessidade de decreto
- Cumulatividade de gratificações
 - Incompatibilidade de horários/atribuições
 - Exemplo de suspeição: adicional de supervisão + gratificação de segundo turno + função gratificada de equipe de apoio ao pregoeiro + função gratificada de presidente de comissão de licitação
- Gratificação de difícil acesso
 - Residência na sede/fora do município e atuação na zona rural – possibilidade
 - Residência/trabalho na sede – impossibilidade
 - Residência/trabalho na zona rural – impossibilidade
 - Residência fora do município e trabalho na sede – impossibilidade
 - Percentual incidente sobre o vencimento básico
 - Necessidade de decreto
- Vencimento do cargo
 - Inferior/superior ao previsto no PCS
 - Inferior ao salário mínimo
 - Inferior ao piso nacional do magistério (no caso de professor)
 - Incompatível com o cargo/tempo de serviço
- Função de confiança
 - Somente servidor efetivo
 - Atribuição de chefia/direção (excepcionalmente, assessoria)
 - Gratificação de função incidente sobre o vencimento básico
 - Remuneração (vencimento + gratificação de função) superior ao vencimento do cargo comissionado – inadequação
 - Preferível a nomeação para cargo comissionado
 - Necessidade de decreto
- Função gratificada (exceto FC)
 - Somente servidor efetivo
 - Responsabilidade técnica – TCE, COREN, CREA, convênios, etc.
 - Atribuição extraordinária – comissão de licitação/pregão, comissão de sindicância/PAD, controle interno, função diretiva e de apoio pedagógico privativa de professor (direção, supervisão e orientação escolar)
 - Necessidade de decreto
- Horas extras/serviços extraordinários

- Necessidade de controle de jornada – cartão-ponto, folha-ponto, ofício da chefia
- Cargo comissionado/função de confiança – impossibilidade
- ✓ Estão às ordens (“ad nutum”) da autoridade que os nomeou
- ✓ Podem ser requisitados em qualquer horário
- Adicional de tempo de serviço
 - Compatibilidade com o tempo de serviço do servidor (independentemente do cargo ocupado)
 - Percentual incidente sobre o vencimento básico
- Abono/salário família
 - Compatibilidade com o número/idade dos filhos e o salário do servidor
- Locação civil de serviços/autônomos e recibados
 - Ausência de licitação
 - Remuneração superior à prevista no PCS para efetivos
 - Trabalho subordinado/cumprimento de horário
 - Execução de tarefas essenciais e/ou permanentes
- Cargos comissionados
 - Atribuição de chefia/direção (excepcionalmente, assessoria)
 - Excesso de cargos comissionados
 - Desvios de função
 - Trabalho subordinado e/ou braçal
 - Execução de tarefas essenciais e/ou permanentes
 - Percepção de gratificações
- PCS dos comissionados
 - Tabela remuneratória enxuta
- ✓ Estrutura (“status” de secretaria municipal)

Secretaria Municipal AGENTE POLÍTICO/SUBSÍDIO

Chefia de Gabinete CC-1

Procuradoria-Geral do Município CC-1

Controladoria Interna CC-1

Ouvidoria-Geral CC-1

Assessorias CC-1

✓ Subestrutura

Departamento CC-2

Divisão CC-3
Seção CC-4
Serviço CC-5
Núcleo CC-6

- O PCS deve ser compatível com a estrutura administrativa da prefeitura municipal
- Para cada cargo comissionado deve existir na estrutura administrativa um órgão para ser dirigido, chefiado ou assessorado
- A responsabilidade por alguns órgãos pode ser prerrogativa exclusiva de servidores efetivos (por exemplo, controladoria interna e assessoria jurídica)
- Servidores efetivos podem optar pela percepção de função gratificada
- Descrição das funções dos cargos comissionados:

- ✓ Estrutura: obrigatório
- ✓ Subestrutura: facultativo

➤ Assessorias

- Evitar a instituição de assessorias
- A assessoria deverá ser exercida por profissional de nível superior
- Assessoria jurídica: possibilidade, se chefiada/exercida por advogado efetivo
- Assessoria de imprensa: possibilidade, se chefiada/exercida por jornalista
- Assessoria de relações públicas: possibilidade, se chefiada/exercida por profissional formado em relações públicas
- Assessoria de redação e legislação: possibilidade
- Assessoria de planejamento: possibilidade

➤ Cargos comissionados – irregularidades/suspeições

- Cargo comissionado cujo ocupante não exerce atribuição de chefia ou direção ou assessoramento
- Cargo comissionado de chefia ou direção cujo ocupante não possui nenhum subordinado (chefe dele mesmo)
- Cargo comissionado de assessoria cujo ocupante não possui curso superior
- Cargo comissionado com remuneração muito baixa (igual ou próxima ao salário mínimo)
- Cargo comissionado cujo nome sugira o exercício de atividade técnica e/ou permanente
- PRESUNÇÃO: exercício de atividade própria de servidor efetivo

➤ PCS dos efetivos

- Grupos ocupacionais compatíveis com a escolaridade – superior, médio e básico
- Nomenclatura dos cargos conforme a CBO/2002
- Individualização das tabelas salariais (uma para cada cargo)

- Salário inicial da carreira igual/superior ao salário mínimo nacional – prevenção de achatamentos na base
 - Níveis salariais compatíveis com a progressão do servidor até a aposentadoria – prevenção de achatamentos no teto
 - Permanência do servidor durante três anos no nível salarial inicial da carreira (estágio probatório)
 - Observância de jornadas de trabalho reduzidas em razão de normas de medicina e segurança do trabalho: telefonista (36 h/semana) e profissionais de radiologia (24 h/semana)
 - Previsão de promoção por tempo de serviço
 - Unificação de cargos com semelhantes atribuições, requisitos de investidura e remunerações
 - Descrição das funções dos cargos
 - Especificação das gratificações de função
- PCS do magistério
- Estipulação de uma tabela salarial para cada cargo/titulação
 - Observância do piso nacional do magistério
 - Cumprimento de novo estágio probatório quando assume segundo padrão
 - Permanência durante três anos no nível salarial inicial da carreira (estágio probatório)

AUDITORIA DE LICITAÇÕES

CONTRATAÇÃO DIRETA (sem licitação)

- Dispensa de licitação (LL, art. 24)
- Incisos I e II
 - ✓ Contratações de pequena monta
 - ✓ Inciso I: obras e serviços de engenharia (até R\$ 15.000,00)
 - ✓ Inciso II: outros serviços e compras (até R\$ 8.000,00)
 - ✓ Desnecessidade de formalização de processo de dispensa
 - Incisos III a XXXI
 - ✓ Contratações de qualquer valor
 - ✓ Necessidade de formalização de processo de dispensa
- Inexigibilidade de licitação (LL, art. 25)
- Contratações de qualquer valor
 - Necessidade de formalização de processo de inexigibilidade

PROCESSO DE DISPENSA/INEXIGIBILIDADE (LL, art. 26, § único)

- Caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso
- Razão da escolha do fornecedor ou executante
- Justificativa do preço

DIFERENÇA ENTRE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE

- Dispensa
 - Embora viável a competição, a licitação é inadequada ao interesse público
 - Evidencia discricionariedade, liberdade concedida à administração para, com base em juízo de conveniência e oportunidade, optar entre realizar ou não a licitação
- Inexigibilidade
 - Impossibilidade de realização de procedimento licitatório por inviabilidade de competição
 - Singularidade do objeto ou do fornecedor

PERIODICIDADE DOS LIMITES (LL, art. 24, incisos I e II)

- Ausência de fixação na LL
- O teto é global e deve ser aplicado **anualmente**, considerando-se a natureza dos serviços ou compras
- Presume-se lesivo ao erário público o fracionamento de licitação em **curto espaço de tempo** para contratação de serviços ou compras de mesma natureza

RECOMENDAÇÕES

- Os limites têm periodicidade anual e compreendem a totalidade dos gastos com serviços, obras ou compras idênticas ou semelhantes (natureza e/ou gênero)
- Os tetos não se aplicam por evento ou por fornecedor
- Os limites valem para a prefeitura municipal como um todo, sem diferenciação entre órgãos e secretarias
- É recomendável a adoção de sistema de registro de preços ou pregão

MODALIDADES DE LICITAÇÃO (LL, art. 23, incisos I e II)

➤ Convite

- Obras e serviços de engenharia: até R\$ 150.000,00
- Outros serviços e compras: até R\$ 80.000,00

➤ Tomada de preço

- Obras e serviços de engenharia: até R\$ 1.500.000,00
- Outros serviços e compras: até R\$ 650.000,00

➤ Concorrência

- Obras e serviços de engenharia: acima de R\$ 1.500.000,00
- Outros serviços e compras: acima de R\$ 650.000,00

➤ Concurso

➤ Leilão

➤ Pregão (presencial e eletrônico) – Lei 10.520/2002

- Bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado
- Qualquer valor de contratação

TIPOS DE LICITAÇÃO (LL, art. 45, § 1º)

➤ Menor preço

➤ Melhor técnica

➤ Técnica e preço

➤ Maior lance ou oferta

TÓPICOS DE AUDITORIA

➤ Publicidade

- Observar requisitos previstos na LL (prazos e meios de publicidade)
- Publicar no portal do Tribunal de Contas
- Convênios firmados com o Estado do Paraná: publicar os convites na imprensa oficial (Lei Estadual 15.608/2007)

➤ Compatibilidade entre o objeto da licitação e o objeto social da proponente

➤ Convite

- Número de propostas

- ✓ Devem ser convidados três interessados
- ✓ Não se exige a apresentação de três "propostas válidas"
- ✓ Pode comparecer somente um interessado
- ✓ Podem comparecer três interessados e somente um ser habilitado
- ✓ Haverá suspeita de fraude se for **recorrente** o comparecimento/habilitação de apenas um interessado

- Suspeições
 - ✓ Empresas localizadas em cidades distintas e distantes e recebimento das cartas-convites no mesmo dia
 - ✓ Propostas de preços com a mesma data, formatação idêntica ou apresentando os mesmos erros de grafia
 - ✓ Comparecimento/habilitação de apenas um interessado
 - ✓ Empresas com sócios comuns
 - ✓ Ausência de cartas-convites
 - ✓ Contratos sociais autenticados no mesmo cartório
 - ✓ Ausência de certidões
 - ✓ Certidões de empresas diferentes emitidas conjuntamente ou em horários próximos ou na mesma impressora
 - ✓ Certidões vencidas ou extemporâneas
 - ✓ Certidões adulteradas
 - ✓ Certidões da mesma empresa com CNPJ diferentes

- Identidade/parentesco entre os sócios dos interessados
 - Convite: suspeita de fraude/montagem
 - Outras modalidades: suspeita de conluio

- Licitação tipo menor preço
 - Adotar "menor preço por item"
 - Evitar "menor preço por lote" ou "menor preço global"

- Licitação tipo técnica e preço
 - Contratação de agência de publicidade
 - Contratação de empresa para promover concurso público/teste seletivo

- Licitação para a contratação de serviços técnicos profissionais especializados e serviços/obras de engenharia
 - Exigir atestados de capacidade técnica
 - Empresa de engenharia: exigir registro no CREA (empresa e responsável técnico)

- Licitação para alienação de bem
 - Ausência de comissão de avaliação
 - Utilização da receita para pagamento de despesa corrente

- Leilão ou pregão
- Formalização do processo licitatório
 - Capa com identificação do procedimento licitatório
 - Numeração de páginas
 - Documentação em ordem
 - Cotação de preços
 - Fixação de preço máximo no edital de licitação
 - Documentos habilitatórios e propostas de preços com os envelopes protocolados
 - Mapa comparativo de preços
 - Parecer jurídico atestando a regularidade do certame
 - Termo de homologação e adjudicação (ato privativo do prefeito municipal)
 - Comprovação da publicação do extrato do contrato
 - Contrato firmado com o vencedor (com a assinatura dos contratantes e das testemunhas)
 - Convite:
 - ✓ Certidão informando a fixação do resumo do edital no quadro de avisos da prefeitura
 - ✓ Identificação dos recebedores das cartas convites
- Documentação mínima (data de validade compatível com a data de abertura da licitação)
 - Contrato social
 - Cartão do CNPJ
 - Certidão do FGTS
 - Certidão do INSS
 - Convite: podem ser dispensados todos os documentos, exceto a certidão do INSS
- Recomendações
 - O edital de licitação e o aviso de licitação deverão ser assinados somente pela presidência da comissão de licitação
 - O prefeito deverá assinar somente a autorização de licitação e o termo de homologação e adjudicação
 - Utilizar convite apenas para a contratação de serviços técnico-profissionais
 - Utilizar amplamente o pregão
- Contratação de OSCIP (dispensa: LL, art. 24, incisos XIII e XXIV)
 - Publicação de edital de chamamento
 - Concurso de projetos
- Contratação de serviços técnicos profissionais especializados (inexigibilidade: LL, art. 25, inciso II, c/c art. 13)

- Profissional notoriamente especializado
 - Objeto incomum
- Contratação de show artístico (inexigibilidade: LL, art. 25, inciso III)
- Artista – inexigibilidade
 - Iluminação, sonorização, palco, arquibancadas, etc. – licitação
- Parcelamento de licitação
- Regra geral – POSSIBILIDADE
- ✓ As obras, os serviços e as compras efetuadas pela administração serão divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, correspondendo uma licitação distinta para cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra (LL, art. 23, §§ 1º e 2º)
 - ✓ Viabilidade econômica: o fracionamento – diminuição da dimensão quantitativa e qualitativa do objeto licitado – deve resultar, concomitantemente, em aumento da competição entre os fornecedores e em efetiva redução de preços; o parcelamento não poderá ser feito sem garantia de realização de contratação mais vantajosa para a administração pública
 - ✓ Viabilidade técnica (Marçal Justen Filho): não se admite o fracionamento quando tecnicamente não for viável ou mesmo recomendável; o fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado; não é possível desnaturar o objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória; se a administração necessitar adquirir um veículo, não teria sentido licitar a compra por partes (pneus, chassi, motor, etc.); mas seria possível realizar a compra fracionada de uma pluralidade de veículos; em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.
- Atenção – ARMADILHA
- ✓ É muito difícil comprovar, prévia e documentalmente, que o fracionamento resultará, de fato, em aumento de competitividade e em redução de custos
 - ✓ Se a administração optar pelo parcelamento do objeto, recomenda-se a utilização de um único procedimento licitatório, cuja modalidade será definida pelo somatório dos preços máximos de cada lote
- Vedações
- ✓ Nas obras e serviços de engenharia, quando se referirem a parcelas de uma mesma obra ou serviço (LL, art. 24, inciso I, 1ª parte)
 - ✓ Nas obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente (LL, art. 24, inciso I, 2ª parte)

- ✓ Para outros serviços e compras, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez (LL, art. 24, inciso II)
- Resumo – SOLUÇÃO HÍBRIDA
- ✓ O objeto será dividido em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis (§ 1º do art. 23), todavia
- ✓ Não haverá licitação distinta para cada parcela ou lote (§ 2º do art. 23)
- Fracionamento fraudulento – MOTIVAÇÃO
- ✓ Escapar de modalidades licitatórias mais rigorosas
- ✓ Restringir a publicidade dos certames
- ✓ Reduzir a competitividade
- ✓ Favorecer determinado fornecedor
- Fracionamento fraudulento – DETECÇÃO
- ✓ Auditoria sistemática
- ✓ Identificação de licitações realizadas no exercício com serviços, obras ou compras idênticas ou semelhantes (natureza e/ou gênero)
- ✓ Compras: materiais de construção, materiais de expediente e limpeza, gêneros alimentícios, combustíveis e lubrificantes, peças, etc.
- ✓ Exclusão dos parcelamentos oriundos de falta de planejamento/erro de previsão e situações de emergência/calamidade
- Alterações contratuais
- Acréscimos ou supressões: observar os tetos previstos na LL (art. 25, § 1º)
- Prestação de serviço de natureza continuada (LL, art. 57, inciso II): vigência máxima de 60 meses e observância do teto financeiro da modalidade licitatória
- Previsão da prorrogação de prazo no edital de licitação