

# **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.

# **CONTROLE INTERNO PRÓ-ATIVO**

## **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.)

# **CONTROLE INTERNO PRÓ-ATIVO**

## **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

## **MEMBROS 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: dispensável
- Justificativa (motivação fática):
  - ✓ Dispensável, em regra
  - ✓ Recomendável se tiver existido provocação por órgão de controle externo
- Objeto: obrigatório
- Prazo: não recomendável



## **RELATÓRIOS**

- Controlador interno: “relatório de auditoria” ou “relatório de inspeção” ou simplesmente “relatório”
- Comissão de sindicância: “relatório de sindicância” ou simplesmente “relatório”
- Controlador interno + perito/empresa de auditoria: relatório + laudo de perícia/relatório de auditoria
- Comissão de sindicância + perito/empresa de auditoria: relatório de sindicância + laudo de perícia/relatório de auditoria

## **INSPEÇÃO X PERÍCIA/AUDITORIA**

- INSPEÇÃO: célere e superficial
- PERÍCIA/AUDITORIA: 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**

- 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




ADEQUAÇÃO



INADEQUAÇÃO

## **NOME DO CARGO**

 Inobservância da CB0/2002

 Cargos com nomes diferentes e funções, vencimentos e requisitos de investidura semelhantes

 Cargo não previsto no PCS



## **ADICIONAL DE INSALUBRIDADE/PERICULOSIDADE**



Ausência de previsão no estatuto dos servidores



Ausência de laudo emitido por médico/engenheiro do trabalho



Pagamento para cargo comissionado/função de confiança



Base de cálculo – insalubridade/salário mínimo e periculosidade/vencimento básico



Percentual – conforme laudo

## **ADICIONAL NOTURNO**



Jornada entre 22 e 5 h



Pagamento proporcional à jornada noturna efetivamente cumprida



Percentual incidente sobre o vencimento básico



Pagamento para cargo comissionado/função de confiança



Acumulação com TIDE

## **TIDE**



Percentual incidente sobre o vencimento básico



TEMPO INTEGRAL: substituição de horas extras usuais



DEDICAÇÃO EXCLUSIVA: proibição de exercício de atividade remunerada fora do município



Pagamento para cargo comissionado/função de confiança



Ausência de justificativa razoável



Ausência de decreto

## **CUMULATIVIDADE DE GRATIFICAÇÕES**



Excesso de gratificações



Incompatibilidade de horários



Incompatibilidade de atribuições

## **GRATIFICAÇÃO DE DIFÍCIL ACESSO**



Residência na sede/fora do município e atuação na zona rural



Percentual incidente sobre o vencimento básico



Residência/trabalho na sede



Residência/trabalho na zona rural



Residência fora do município e trabalho na sede



Ausência 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**



Pagamento a servidor efetivo



Atribuição de chefia/direção (excepcionalmente, assessoria)



Gratificação incidente sobre o vencimento básico



Preferível a nomeação para cargo comissionado



Remuneração (vencimento + gratificação) superior ao vencimento do cargo comissionado



Ausência de decreto

## **FUNÇÃO GRATIFICADA (EXCETO FC)**



Pagamento para 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)



Ausência de decreto



## HORA EXTRA



Ausência de controle de jornada



Pagamento para cargo comissionado/função de confiança

- Estão às ordens (“ad nutum”) da autoridade que os nomeou
- Podem ser requisitados em qualquer horário

## **ADICIONAL DE TEMPO DE SERVIÇO**



Incompatibilidade com o tempo de serviço do servidor



Percentual incidente sobre o vencimento básico

## **ABONO/SALÁRIO FAMÍLIA**



Incompatibilidade com número/idade dos filhos



Incompatibilidade com vencimento do servidor

## **LOCAÇÃO CIVIL DE SERVIÇOS** (autônomo e recibado)



Ausência de licitação



Remuneração superior à dos efetivos



Trabalho subordinado/cumprimento de horário



Execução de tarefa essencial/permanente

## **CARGOS COMISSIONADOS**



Atribuição de chefia/direção (excepcionalmente, assessoria)



Excesso de cargos comissionados



Desvio de função



Trabalho subordinado/braçal



Execução de tarefa essencial/permanente



Recebimento de gratificação/TIDE



Remuneração igual/próxima ao salário mínimo

## **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

## **PCS DOS COMISSIONADOS**

- 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)
- Descrição das funções dos cargos comissionados:
  - Estrutura: obrigatório
  - Subestrutura: facultativo

## **ASSESSORIA**

- 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



## **CARGO COMISSIONADO – SUSPEIÇÃO**



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/permanente

## **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)

## **PCS DOS EFETIVOS**

- 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 funções gratificadas (FG)

## **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)

- 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** (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

## **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 **CONVITE** na imprensa oficial (Lei Estadual 15.608/2007)

## 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

## **CONVITE – SUSPEIÇÃO**



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 mesmo 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 SÓCIOS DE PROPONENTES**

- Convite: suspeita de fraude/montagem
- Outras modalidades: suspeita de conluio

## **LICITAÇÃO TIPO MENOR PREÇO**



Menor preço por item



Menor preço por lote



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



Leilão ou pregão



Ausência de comissão de avaliação



Utilização da receita para pagamento de despesa corrente

## **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)
- 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

## **DISPENSA/INEXIGIBILIDADE**

- Caracterização da situação emergencial ou calamitosa
- Cotação de preço
- Parecer jurídico



## DOCUMENTAÇÃO MÍNIMA

➤ Contrato social



Incompatibilidade entre o objeto da licitação e o objeto social da proponente

➤ Certidão do FGTS

➤ Certidão do INSS



Certidão com data de validade incompatível com a data de abertura da licitação

➤ **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 – 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**

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, chassis, 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**

- 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)

## **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 – MOTIVAÇÃO**

- Escapar de modalidade licitatória mais rigorosa
- Restringir a publicidade do certame
- Reduzir a competitividade
- Favorecer fornecedor

## **FRACIONAMENTO – 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

# **LEITURA COMPLEMENTAR**

[www.tdbvia.com.br](http://www.tdbvia.com.br)

➤ Artigos

➤ Cursos