

# Cartilha de Auditoria Melhores Práticas para Atendimento às Recomendações da CGU



Copyright © 2013 por André Ramos Ferreira  
Alguns Direitos Reservados

Esta obra é licenciada sob os termos da *Licença Creative Commons Atribuição – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil*. A licença está disponível em <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/br/>.



## Atribuição – Compartilhamento pela mesma Licença

### Você tem a liberdade de:

**Compartilhar** — copiar, distribuir e transmitir a obra.

**Recombinar** — criar obras derivadas.

### Sob as seguintes condições:



**Atribuição** — Você deve creditar a obra da forma especificada pelo autor ou licenciante (mas não de maneira que sugira que estes concedem qualquer aval a você ou ao seu uso da obra).



**Compartilhamento pela mesma licença** — Se você alterar, transformar ou criar em cima desta obra, você poderá distribuir a obra resultante apenas sob a mesma licença, ou sob uma licença similar à presente.

### Ficando claro que:

**Renúncia** — Qualquer das condições acima pode ser renunciada se você obtiver permissão do titular dos direitos autorais.

**Domínio Público** — Onde a obra ou qualquer de seus elementos estiver em domínio público sob o direito aplicável, esta condição não é, de maneira alguma, afetada pela licença.

**Outros Direitos** — Os seguintes direitos não são, de maneira alguma, afetados pela licença:

- Limitações e exceções aos direitos autorais ou quaisquer usos livres aplicáveis;
- Os direitos morais do autor;
- Direitos que outras pessoas podem ter sobre a obra ou sobre a utilização da obra, tais como direitos de imagem ou privacidade.

**Aviso** — Para qualquer reutilização ou distribuição, você deve deixar claro a terceiros os termos da licença a que se encontra submetida esta obra. A melhor maneira de fazer isso é com um link para a página <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/br/>

## APRESENTAÇÃO

Um programa como o PNAFM, que envolve recursos externos e, portanto, está subordinado a regras específicas desses órgãos requer um profundo conhecimento dos procedimentos de aquisição e execução do projeto.

Mesmo apresentando uma boa execução do projeto, de nada vai adiantar se após auditoria, essa execução não for aprovada por estar em desacordo com as regras do programa, resultando em uma glosa.

Em reunião da COGEP, a CGU apresentou os pontos mais comuns de falhas identificadas nas auditorias do PNAFM.

Com base na experiência adquirida pelas UEM, UCP e CGU, surgiu a ideia da elaboração de cartilha que permitisse compartilhar as soluções e os procedimentos utilizados pelos municípios para evitar esses erros.

A cartilha não tem a pretensão de ser um trabalho finalizado. Ela apenas dá o passo inicial para que cada município possa enriquece-la com sua experiência. É mais uma fonte de consulta, que não substitui as normas e documentos existentes.

Dessa forma, estaremos agindo preventivamente, resguardando o projeto e assegurando uma compreensão cada vez maior dos procedimentos para aquisição.



## SUMÁRIO

Falha no monitoramento de resultados do projeto:  
Falhas em processo de pagamento de fornecedores:  
Falha no gerenciamento do contrato:  
Deficiência dos sistemas de informações financeiras:  
Inadequação dos controles internos do projeto:  
Inadequação da estrutura organizacional do projeto:  
Não atendimento às recomendações de órgãos de controle/oi/ucp:  
Falhas na classificação/extrapolação orçamentária:  
Aquisição de bens/ serviços para atividades estranhas ao projeto:  
Ausência de documentação original de suporte:  
Falha na utilização da taxa de câmbio:  
Aquisição antieconômica/superfaturada ou gasto desnecessário:  
Falha na celebração/ formalização de aditivos contratuais:  
Deficiência no controle e gerenciamento de bens patrimoniais:  
Falhas na concessão e utilização de diárias e passagens  
Contratação de consultoria para atividades estranhas ao projeto:  
Falhas em processo licitatório  
Órgãos participantes

## FALHA NO MONITORAMENTO DE RESULTADOS DO PROJETO:

### COMO EVITAR:

Executar o controle e monitoramento das metas e indicadores do projeto, de acordo com os critérios informados no plano de cada projeto/produto.  
Definir responsabilidades da UEM e UCP:

### Exemplo:

Os auditores cobraram resultados descritos nas abas 5.1 e 5.2 do SEEMP, que são de responsabilidade da UCP, pois referem-se ao PNAFM como um todo;

Demonstrar para os auditores os relatórios de progresso elaborados.

## BAIXA EXECUÇÃO FÍSICA/FINANCEIRA DO PROJETO:

### COMO EVITAR:

Atentar para o percentual de atividades realizadas, pois o relatório de progresso não confere peso à execução das atividades, o que distorce a proporção entre a execução física/financeira do produto. O assunto foi levado à UCP, que está revendo o relatório.

Mensalmente, discutir os indicadores dos projetos com os Gerentes de projetos, apresentando as metas a serem alcançadas;

No planejamento, considerar a análise de cenário observando os pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças para projetar metas factíveis;

### Exemplo:

11. Sistema de RH da Secretaria Municipal de Administração modernizado	1. Elaborar Termo de Referência para contratação do sistema – desenvolvimento e implantação	100%	14,29%	8,2%
	2. Elaborar TR para aquisição de equipamento de informática	100%	14,29%	
	3. Licitar: sistema, equipamento, informática	80%	11,43%	
	4. Contratar: sistema, equipamento informática	100%	14,29%	
	5. Receber, implantar, testar, homologar: sistema	40%	5,71%	
	6. Receber e instalar: equipamento informática	40%	5,71%	
	7. Utilização do sistema no dia-a-dia	0%	0,00%	
	SOMA		65,71%	
CRONOGRAMA: Data de início da execução 01/12/2011 - Prazo: 24 meses		Faltam	17	meses para conclusão.

No relatório de progresso, apresentamos 68,71% de atividade realizada no período até agosto/2012 e apenas 7,8% de pagamento efetivado, devido a finalização das atividades 1, 2, 3 e 4, ocasionando uma desproporção entre atividade física e financeira no projeto.

Fazer Mapeamento dos processos de aquisição e o acompanhamento destes processos garantindo um planejamento mais de perto e um melhor controle dos prazos. (Ferramenta de protocolo único com workflow bem desenhado pode ser muito útil.)

## FALHAS EM PROCESSO DE PAGAMENTO DE FORNECEDORES:

### COMO EVITAR:

Elaborar check list, com todos os documentos necessários para o pagamento. Garantir que o pagamento só ocorra com a regularidade desses itens (inclusive CNDT).

Definir entregáveis padrões para cada Categoria de Aquisição e fazer check list de acordo com a categoria do entregável.

### Exemplo:

Em processos de desenvolvimento de software será entregue códigos fontes, manuais, diagramas etc.

**Fortaleza** ANEXO 2  
 RELACÃO DE DOC. PARA PROCESSOS DE PAGAMENTOS COM LICITAÇÃO/DISPENSA/INEXIGIBILIDADE DE CIBAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA COM VALORES SUPERIORES A R\$15.000,00  
 Marcar com um X os documentos anexos ao processo

EMPENHO (Com carimbo e assinatura do Sr. Adv. Financeiro e Ordenador de Despesa)

ATESTO - Pelo engenheiro responsável (no certificado de medição) e pelo chefe do Distrito de Infra-estrutura (no empenho)

NOTA FISCAL

CONTRATO PUBLICADO (Destacar o nome do credor e a data do vencimento)

HOMOLOGAÇÃO PUBLICADA - Em caso de processo licitatório

PARCELA DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO (PGM) - Nos casos de dispensa e inexigibilidade

ORDEN DE SERVIÇO

ATESTADO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA - ART - CREA

ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO - No caso de Pavimentação/Drainagem em Vias e Logradouros Públicos (CCO) e Construção de Obras de Referência com acréscimo de área

CERTIFICADO DE MEDIÇÃO

C.N.A - Matrícula CEI

FOLHA DE PAGAMENTO MÃO-DE-OBRA DA OBRA/SERVIÇO DE ENGENHARIA

GPS AUTENTICADA (Guia Recolhimento da Previdência Social)

GFP AUTENTICADA (Guia Recolhimento do FGTS e Informação da Previdência Social)

RELATÓRIO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO - Exceto quando Dispensa e Inexigibilidade

CERTIDÃO NEGATIVA MUNICIPAL (Original/xerox autenticada - emitida pelo Órgão Responsável; via Internet - validada pelo servidor responsável direto)

CERTIDÃO NEGATIVA ESTADUAL (Original/xerox autenticada - emitida pelo Órgão Responsável; via Internet - validada pelo servidor responsável direto)

CERTIDÃO DE REGULARIDADE DO FCTE (Original/xerox autenticada - emitida pelo Órgão Responsável; via Internet - validada pelo servidor responsável direto)

CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA DA UNIDADE (Original/xerox autenticada - emitida pelo Órgão Responsável; via Internet - validada pelo servidor responsável direto)

CERTIDÃO NEGATIVA DA RECEITA FEDERAL (Original/xerox autenticada - emitida pelo Órgão Responsável; via Internet - validada pelo servidor responsável direto)

CERTIDÃO NEGATIVA INSC (Original/xerox autenticada - emitida pelo Órgão Responsável; via Internet - validada pelo servidor responsável direto)

CÓPIA DO PROJETO BÁSICO

CAUÇÕES (Cópia) - EXIGÊNCIAS (DEPÓSITOS, AÇÕES, FIANÇAS BANCÁRIAS) QUANDO O CONTRATO FOR SINALADO

PLANILHA DE DESEMPENHO PARCELAS (Quadro Demonstrativo com Valor Contratado, Total Pago e Saldo em aberto, Parcela a Pagar e Saldo Atual)

CARIMBO E ASSINATURA DO RESPONSÁVEL

<p align="center"><b>FALHA NO GERENCIAMENTO DO CONTRATO:</b></p> <p><b>COMO EVITAR:</b></p> <p>Observar o valor do contrato de acordo com o SEEMP;</p> <p>Respaldar juridicamente toda e qualquer ação não prevista no contrato;</p> <p>Atentar para as documentações necessárias e implementação de Escritório de Gerenciamento de Projetos para acompanhar os principais Projetos.</p> <p>Exemplo:</p> <p>A PCRJ estabeleceu um convênio entre a administração direta e indireta devido a diferença de CMPJs para que a CAIXA pudesse aceitar os contratos.</p>	<p align="center"><b>INADEQUAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS DO PROJETO:</b></p> <p><b>COMO EVITAR:</b></p> <p>Manter junto com a UEM cópia dos processos licitatórios e dos processos de pagamento;</p> <p>Arquivar os processos de pagamento por justificativas de gastos;</p> <p>Fazer arquivo digital dos processos por empresa e por justificativa;</p> <p>Fazer conciliação mensal do SIGFIN com o extrato bancário e SIAPM.</p> <p>Se possível utilizar ferramenta de GED (Gerenciamento Eletrônico de Documentos).</p>
<p align="center"><b>DEFICIÊNCIA DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES FINANCEIRAS:</b></p> <p><b>COMO EVITAR:</b></p> <p>Efetuar mensalmente a conciliação entre extrato bancário, SIAPM e SIGFIN;</p> <p>Informar a UCP sobre inconsistências verificadas no sistema SIGFIN.</p> <p>Exemplo:</p> <p>Foi verificado que a impressão das JG em relatórios não obedece o número da JG incluída no pagamento e sim, a data do pagamento.</p>	<p align="center"><b>INADEQUAÇÃO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PROJETO:</b></p> <p><b>COMO EVITAR:</b></p> <p>Adequar a estrutura ao tamanho do projeto, atendendo no mínimo a estrutura recomendada pela UCP.</p> <p>Coordenador Geral,  Coordenador Técnico,  Coordenador Administrativo,  Coordenador Financeiro e  Monitoramento.</p>

**NÃO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DE ÓRGÃOS DE CONTROLE/OI/UCP:**

**COMO EVITAR:**

Acompanhamento dos relatórios pós auditoria junto à UCP e Órgãos de Controle;

Atender aos prazos estipulados nos relatórios de auditoria, evitando tornar o Município inelegível para o recebimento dos recursos.

**FALHAS NA CLASSIFICAÇÃO/EXTRAPOLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:**

**COMO EVITAR:**

Consultar a tabela de códigos de despesas e a LOA na elaboração do Edital de Licitação;

Solicitar da área orçamentária a dotação prevista no orçamento para essa aquisição, que deve ser respeitada na confecção dos empenhos.

**AQUISIÇÃO DE BENS/ SERVIÇOS PARA ATIVIDADES ESTRANHAS AO PROJETO:**

**COMO EVITAR:**

Manter o controle patrimonial dos bens adquiridos para as áreas contempladas pelo projeto, evitando a transferência dos mesmos para áreas não contempladas.

Encaminhar documento formal para os órgãos contemplados com aquisições financiadas pelo PNAFM informando das responsabilidades de manutenção e guarda destes bens.

**AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO ORIGINAL DE SUPORTE:**

**COMO EVITAR:**

Guardar a documentação do processo de pagamento na Secretaria e uma cópia nos arquivos da UEM;

Guardar a documentação do processo licitatório original realizado pelo PNAFM na UEM e cópias nos Órgãos;

Gerenciadores; Digitalizar todos os documentos (licitação e pagamento) e fazer backup.

**FALHA NA UTILIZAÇÃO DA TAXA DE CÂMBIO:**

**COMO EVITAR:**

Consultar a tabela do Banco Central;

Evitar a digitação, preferindo as funções copiar/colar.

**AQUISIÇÃO ANTIECONÔMICA/SUPERFATURADA OU GASTO DESNECESSÁRIO:**

**COMO EVITAR:**

Elaborar o TAP (Termo de Abertura de Projeto) para todos os produtos. É o planejamento que inclui a especificação, valor, justificativa da aquisição, prazo de execução, premissas, riscos, etc...

Utilizar o banco de dados de valores de referência de mercado.

A UCP disponibiliza modelo de documentação em seu site que pode ser utilizada para melhorar o planejamento da contratação. ATA de Registro de Preço Vigente pode ser utilizada para estimativa de preços, verificar os principais canais ex. Comprasnet e BB-Licitações com o intuito de verificar os valores praticados em outros municípios e/ou esferas públicas.

**FALHA NA CELEBRAÇÃO/ FORMALIZAÇÃO DE ADITIVOS CONTRATUAIS:**

**COMO EVITAR:**

Exigir justificativa formal do setor responsável, com detalhamento de informações necessárias.

Interagir com a área solicitante a fim de esclarecer qualquer dúvida, seja aditivo qualitativo, de prazo ou quantitativo. Atender ao Art. 38, parágrafo único da Lei 8.666, onde os aditivos devem ser previamente examinados e aprovados por assessoria jurídica.

**DEFICIÊNCIA NO CONTROLE E GERENCIAMENTO DE BENS PATRIMONIAIS:**

**COMO EVITAR:**

Realizar aquisição de ferramenta para controle e gestão de patrimônio (sistema de patrimônio);

Manter registros de todos os itens em perfeita ordem;

Se possível, realizar controle apartado dos demais bens da Prefeitura; Esclarecer aos usuários da importância da guarda, zelo e atualização da localização dos bens. Manter gestão dos bens patrimoniais;

Criar Portaria que discipline a utilização dos bens adquiridos com recursos do PNAFM, sob pena de sanções administrativas, cíveis e penais.

**PLAQUETA PARA CONTROLE DE PATRIMÔNIO**



## FALHAS NA CONCESSÃO E UTILIZAÇÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS:

### COMO EVITAR:

Atender à Legislação Municipal para a concessão;

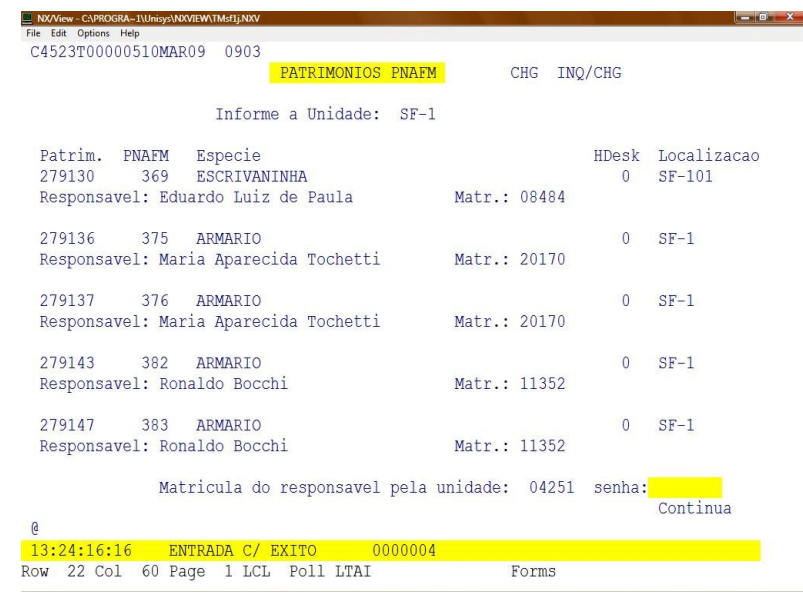
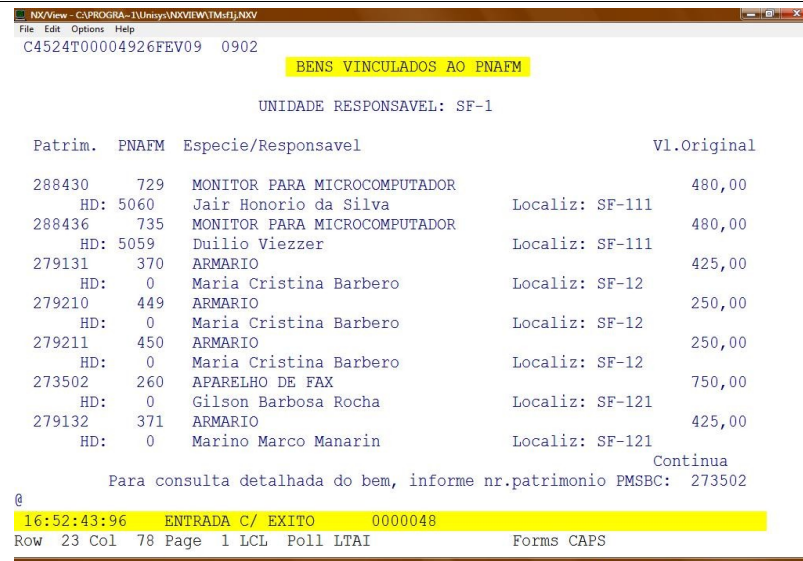
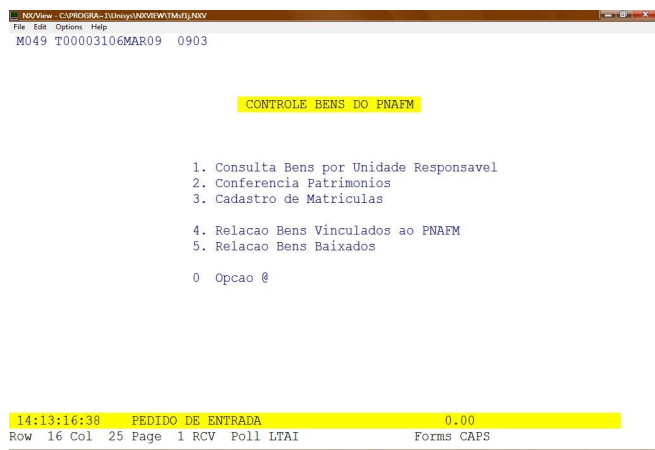
Realizar os cálculos de acordo com a programação do Evento, Missão ou Estudo;

Instruir os processos com documentos comprobatórios da despesa;

Acrescentar documentos tais como: comprovante de embarques, relatórios das atividades realizadas, certificados de participação no Evento;

Condicionar o pagamento de diárias ao servidor que entregar os comprovantes de viagens.

### BOAS PRÁTICAS DA PREFEITURA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO





<p>PREFEITURA DO MUNICIPIO DE SAO BERNARDO DO CAMPO</p> <p>SECRETARIA DE FINANÇAS UNIDADE DE EXECUCAO FISCAL - UEM QUADRO DE CONTROLE DE BENS PATRIMONIAIS - PNAFM UNIDADE RESPONSAVEL: GSF-1 ESPECIE - PATRIM. PNAFM - LOCAL BEM - RESPONSAVEL PELO BEM - MATR. - HDESK MONITOR PARA MICROCOMPUTADOR, MARCA: DELL, MODELO: E 314043 01442 GSF-1 LUCIANA FERREIRA MELO 24049 6050 773C - 17", FABRIC.: 6CLC2AK ., TIPO: SVGA,TELA ANTI-REFLEXO E ANTI-ESTATICO,BASE GIRATORIA 90G., CAPACIDADE: 110/220V, 50/60HZ., COR: PRETO, GARANTIA: 3 ANOS DECLARAMOS QUE OS BENS SUPRAMENCIONADOS ESTAO SENDO UTILIZADOS EXCLUSIVAMENTE EM ACOES VOLTADAS PARA A MODERNIZACAO ADMINISTRATIVA E FISCAL, VINCULADAS AO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO A GESTAO ADMINISTRATIVA E FISCAL DOS MUNICIPIOS BRASILEIROS - PNAFM E QUE E DE RESPONSABILIDADE DESTA UNIDADE ZELAR PELA SUA GUARDA E PRESERVACAO, BEM COMO TAMBEM O DE MANTER A UEM - UNIDADE DE EXECUCAO MUNICIPAL INFORMADA DE SUA LOCALIZACAO. SAO BERNARDO DO CAMPO, ____/____/____</p> <p>_____ NOME/CARGO/MATRIC/ASSINATURA (RESPONSAVEL PELO SETOR)</p> <p>RESPONSAVEL</p>	<p><b>CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA PARA ATIVIDADES ESTRANHAS AO PROJETO:</b></p> <p><b>COMO EVITAR:</b></p> <p>Os serviços de consultoria a que se aplicam as Políticas do BID são os de natureza intelectual e de assessoramento. Estas Políticas não são aplicáveis para outros tipos de serviços, nos quais os aspectos físicos da atividade sejam predominantes,por exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- execução de obras;</li> <li>- fabricação de bens;</li> <li>- operação e manutenção de instalações ou de fábricas;</li> <li>- pesquisas;</li> <li>- perfuração exploratória;</li> <li>- aerofotogrametria;</li> <li>- tratamento de imagens de satélite;</li> <li>- serviços contratados com base na execução de resultados físicos mensuráveis.</li> </ul> <p>Se a consultoria contratada não estiver de acordo com o projeto aprovado pela UCP e amparada pelas políticas para seleção e contratação de consultores financiados pelo BID (GN 2350-7), a despesa se tornará inelegível e fatalmente o Município devolverá os recursos utilizados para o banco. Com o intuito de mitigar este problema deve ser solicitada a não objeção do BID quando da aplicação de suas políticas de contratação.</p>
---	--

## FALHAS EM PROCESSO LICITATÓRIO:

### COMO EVITAR:

Não atendimento à legislação vigente;

Inexistência de autorização para abertura da licitação;

Ilegalidade da contratação direta sem licitação.

Falta de atenção aos cuidados nas compras de pequeno valor (pesquisa de preços, publicação, etc);

Não dar importância à publicação, a divulgação ampla, dando maior transparência e competitividade no certame;

- Ausência de certidões negativas exigidas pela legislação;

- Falta da formalização de projetos básicos;

- Fracionamento de despesas para fugir de licitações;

- Editais considerados ‘obscuros’, mal elaborados;

- Ocorrência de renegociação de valores de maneira não prevista na lei.

- Ausência de preocupação da administração em criar uma equipe bem preparada, buscando eficiência e capacitação, para que os editais atendam à lei e aos interesses da administração.”

- Falta de segurança em relação às formalidade da licitação, desde os aspectos administrativos até os financeiros e técnicos

- Garantir a figura do gestor do contrato e mapear o processo com o intuito de verificar a documentação quando esta é encaminhada para pagamento.

- Efetuar processo de padronização para as aquisições mais corriqueiras. A CGU utilizada a IN 04 do Governo Federal sobre contratação de Bens e Serviços de TI como referência, mas os municípios que possuem regulamentação própria podem ser auditados pelas suas Normatizações. Mapear e Normatizar os processos de aquisição de TI e outro Bens que se façam necessários, mas sempre levando em consideração a legislação vigente..



Prefeitura de  
**Fortaleza**



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO  
DE SÃO BERNARDO DO CAMPO**

