



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
"Palácio Moysés Vianna"
Unidade Central de Controle Interno

AUDITORIA ESPECIAL

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 003/2011

PROCESSO UCCI Nº 024/2011

ÓRGÃO: Setor de Patrimônio do Município e Secretaria de Obras

ASSUNTO: Patrimônio – Bens Móveis, Viaturas, Equipamentos e Máquinas

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos Arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei 4.242, de 27 de setembro de 2001, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio, concomitante e posterior dos atos de gestão, e visando dar subsídios aos membros do Poder Legislativo, acerca da Auditoria Especial, realizada na Secretaria de Obras do Município, expedimos, a seguir, nossas considerações.

DAS PRELIMINARES:

Ocorre que, em 06/09/2011, a Unidade Central de Controle Interno recebeu o Ofício nº 039/11, da Câmara de Vereadores de Sant'Ana do Livramento (folha nº 002, do Processo UCCI Nº 024/11), solicitando a intervenção deste órgão de controle interno, na apuração dos fatos referentes ao desaparecimento da carroceria de uma carreta de posse da Secretaria de Obras do Município, como segue:

"(... venho através deste solicitar a Vossa Senhoria, uma Auditoria Patrimonial na Secretaria de Obras, em virtude do desaparecimento de uma carreta doada em 2005 pela Receita Federal, há necessidade de uma conferência geral nos bens a disposição naquele órgão...)"

Outrossim, cabe salientar que fica, desde já, estabelecido que, das rotinas de trabalho adotadas pela UCCI, cabe, primordialmente, apontar e fiscalizar irregularidades e que o atendimento às consultas ou informações, em nenhuma situação, constitui prejulgamento de fato ou caso concreto, conforme dispõe o art. 5º, § 3º, do Regimento Interno desta UCCI.

DO RELATÓRIO:

Visando buscar um maior aprofundamento sobre a gestão dos bens públicos, voltada ao controle físico e funcional, este trabalho de auditoria procurou abordar o patrimônio aplicado à Administração Pública, mais especificamente, à estrutura da Secretaria Municipal de Obras, envolvendo aspectos de registro e controle.

O objetivo da análise deste item é conhecer e avaliar os níveis de segurança e de confiabilidade dos controles exercidos pela Administração sobre os bens permanentes, com vistas à preservação e conservação de tais ativos. Da mesma forma, objetiva a verificação da correção dos lançamentos contábeis e administrativos, de modo que os balanços reflitam a

real composição dos seus valores. Também, visa avaliar a utilização econômica e racional de tais itens, por parte da Administração.

Analisando os autos do Processo UCCI nº 024/11, verificamos que este órgão de controle já havia solicitado a tomada de providências (Notificação UCCI nº 021/2011) pela Administração Municipal, no sentido que as Secretarias Municipais procedessem a implantação do programa de regularização, registro, manutenção e controle do Patrimônio Público Municipal, inclusive, com a correta escrituração junto à Contabilidade, o que, até o presente momento, não restou atendido.

Foram realizadas requisições de documentos, entrevistas com servidores e diligências para que estes auditores pudessem se manifestar a respeito da situação patrimonial da Secretaria Municipal de Obras – SMO, sendo que, no final deste processo, foi apurado o que segue:

QUANTO AOS BENS MÓVEIS:

1. Não existe regulamento interno para o Setor de Patrimônio;
2. O controle de patrimônio não é informatizado, sendo que o Chefe do Setor de Patrimônio Municipal relatou que, somente em setembro de 2011, recebeu equipamentos de informática para poder executar o seu trabalho com eficiência;
3. Verificamos que a Administração não elabora os registros sobre a responsabilidade da guarda dos bens permanentes, nos termos estabelecidos pelo artigo 94, da Lei Federal nº 4.320/64;

Art.94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração;

4. Na entrada de produtos no patrimônio, não se registra o comprovante fiscal;
5. Junto ao Setor de Patrimônio do Município e ao Setor de Patrimônio da SMO, constatamos que os registros não contêm espécie, tipo, modelo, origem, marca, valor e localização, conforme as disposições dos artigos 95 e 96, da Lei Federal nº 4.320/64, e declaração firmada pelo servidor responsável pela guarda dos bens.

Art. 95 A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

6. Não há rotina de verificação da exata localização dos bens descritos;
7. O Setor de Patrimônio da SMO não mantém relação dos bens patrimoniais sob sua guarda;
8. Não há Termo de Responsabilidade devidamente assinado pelo responsável;
9. Na SMO, não é feito inventário físico periódico;
10. As baixas dos bens, decorrentes de desaparecimento, quebra, alienação (venda, doação, etc.), não são processadas em observância à legislação vigente e previamente autorizadas

pela autoridade competente. Conforme relato do Chefe do Setor de Patrimônio Municipal, as Secretarias não informam ao setor para as devidas providências;

11. Não existe controle da utilização, por particulares, dos bens públicos;
12. As diferenças detectadas em inventário não são apuradas em sindicância;
13. Os setores não dispõem de orientação de formulários de transferência de bens patrimoniais;
14. As transferências de bens não são registradas em patrimônio;
15. As chefias não possuem listas de bens sob sua responsabilidade;
16. O Setor de Patrimônio da Prefeitura e da Secretaria Municipal de Obras não possuem a assinatura de todos os responsáveis por bens patrimoniais;
17. Constatamos que os bens não são recebidos e conferidos no Almojarifado e, após, encaminhados ao Setor de Patrimônio;
18. Grande parte dos bens doados ou cedidos para o Município não passa para registro no Almojarifado;
19. Não existe documentação de todos os bens móveis cedidos à Secretaria;
20. Todas as reformas, melhorias e manutenções não são comunicadas ao Setor de Patrimônio e, portanto, este não as comunica à Contabilidade;
21. Os bens inservíveis não são recolhidos ao Almojarifado e tampouco é realizado controle dos mesmos;
22. Não existem regras formais de desfazimento dos bens;
23. Não existe guarda adequada das ferramentas com carga individual de responsabilidade.

QUANTO AOS VEÍCULOS, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS:

1. Existe Instrução Normativa – **IN UCCI Nº 002/2003** – orientando quanto à correta administração, controle e utilização da frota de veículos e máquinas. Ainda assim, a Secretaria de Obras não atende a Instrução Normativa;
2. Inexistem controles sobre a movimentação de máquinas, equipamentos e de veículos, com informações relativas ao motivo do deslocamento, quilometragem e itinerários percorridos, horários de saída/chegada, visto de quem utilizou o veículo/máquina, dados sobre abastecimentos e reparos efetuados, etc.;
3. Constatamos que a Secretaria não mantém controle individualizado para cada veículo/máquina, no qual fique demonstrado o seu custo de manutenção, compreendendo informações sobre serviços, peças e abastecimentos efetuados, assim como eventuais datas de saída e retorno de oficinas de conserto;
4. Não existe ocorrência de utilização dos veículos/máquinas e equipamentos fora do objeto de serviço;

5. Quando perguntado aos servidores Ivo Duarte, responsável pela documentação dos veículos; Narciso Antônio Vieira Soares; Moisés Dutra de Moraes e Flávio Rodrigues dos Santos; todos da Secretaria Municipal de Obras, se os veículos ou máquinas são conduzidos ou operados exclusivamente por servidores legalmente habilitados e investidos em cargos que prevem o exercício dessa atribuição, responderam que não tinham conhecimento;
6. Os veículos/máquinas e equipamentos não se encontram segurados contra a ocorrência de acidentes, roubo e fogo;
7. São emitidas autorizações para abastecimento dos veículos, constando a quantidade de litros de combustível, data, placa do veículo, assinatura do motorista. Todavia, não consta a assinatura do responsável pela autorização do abastecimento, bem como do responsável pelo setor;
8. Segundo relato dos servidores da SMO entrevistados, todos os veículos e máquinas possuem mecanismo de controle (funcionando) referente à quilometragem e às horas trabalhadas. Entretanto, ocorre de haver veículos que se apresentam para abastecimento com equipamentos de medição de quilometragem com defeito, os quais são abastecidos normalmente, *“pois a ordem vem preenchida”*. Outrossim, não são apontados por todos os operadores e motoristas, em cada utilização, o quilômetro ou a hora inicial dos trabalhos, a finalidade de utilização do veículo e o quilômetro ou a hora final dos trabalhos;
9. As manutenções internas e contratadas com terceiros não são registradas e levadas ao registro do controle patrimonial;
10. Quanto à manutenção periódica dos veículos, máquinas e equipamentos, comprovamos que não existe uma periodicidade do controle, nem uma lista de itens a verificar;
11. Quanto aos motoristas, alguns não possuem habilitação e treinamento compatíveis com as suas tarefas;
12. Não existe controle do dia de vencimento das habilitações (CNH) dos motoristas;
13. Não são controladas as pontuações decorrentes de multas de trânsito.

A função de **controle patrimonial**, engloba as atividades de recepção, registro, controle, utilização, guarda, conservação e desfazimento dos bens permanentes da Instituição, no que diz respeito aos bens móveis.

Todos os anos, o poder público, em suas diversas atividades, destina significativa parcela de recursos à aquisição de materiais que serão utilizados com as mais diferentes finalidades, visando o atendimento da população. São bens móveis e imóveis, bens de consumo e material permanente, bens corpóreos e incorpóreos, que o município deve gerir, utilizando-os para os objetivos públicos, conservar e controlar, evitando deterioração, desvio e extravio.

Todo esse conjunto de materiais constitui o patrimônio público, o qual foi adquirido com recursos da sociedade. Custou dinheiro e deve ser tratado como se dinheiro fosse.

A vulnerabilidade aos desvios de materiais para outros fins, que não o público, ou mesmo, as perdas e danos que possam ocorrer, pode levar o responsável a uma posição difícil perante a sociedade, pois não terá condições de apresentar provas concretas de haver

cumprido com dignidade o compromisso de bem gerir os bens, serviços e interesses da comunidade.

No gerenciamento do material, é fundamental ter, sempre, em mente que, a qualquer momento, poderão ser solicitadas as informações, tais como: destino de determinado material, custo unitário, quantidade aplicada e controle integral.

A falta de elementos necessários ao pronto atendimento de solicitações desse gênero pode levar o administrador à incômoda situação de estar sob suspeita no cumprimento de seus deveres. O gerenciamento de material tem sido, nos últimos anos, um dos mais importantes parâmetros no julgamento do administrador. Não raros os casos levados à justiça onde são pedidas prestações de contas da utilização de materiais, ora pelos preços abusivos das compras, ora pelo excesso de quantidade consumida, ora por suspeita de desvios.

Os procedimentos de **controle dos veículos e máquinas** nos entes públicos têm uma grande importância, pois dizem respeito ao controle de custos e permitem o controle do uso.

Visando a atender às exigências legais, ao planejamento e ao Princípio da Economicidade, impõe-se manter o controle diário sobre a movimentação das máquinas e veículos de representação e serviço. Para tanto, cabe à Administração implantar o controle individualizado de cada veículo e máquina, objetivando, especialmente, obter: o seu custo de manutenção, compreendendo informações sobre serviços, peças e abastecimento efetuados; o uso adequado, mediante registro do motivo do deslocamento, quilometragem e itinerários percorridos, horários de chegada/saída; identificação de quem utilizou o veículo e máquina, assim como eventuais datas de saída e retorno de oficinas em razão de conserto.

A instituição do Diário de Bordo para o registro dos atos e fatos acima referidos, assim como a expedição de ato normativo regulamentar, determinando procedimentos a serem adotados pelo encarregado do setor e pelos motoristas e operadores de máquinas, como o de verificar, ao início de viagem, as condições de trafegabilidade dos veículos, no que concerne à parte mecânica, combustível, equipamentos obrigatórios, são de relevância para efetivo controle da responsabilidade administrativa, assim como do custo e uso do parque viário, permitindo ao gestor saber, ainda, se os veículos e máquinas estão, por exemplo, consumindo dentro de uma normalidade de quilometro por litro. A elaboração de relatórios gerenciais a partir do acompanhamento diário, através da caderneta, permite a tomada de decisões para a melhor gestão desses bens.

Através do Relatório Gerencial, é possível proceder ao exame minucioso sobre o desempenho da frota, mediante verificação relativa à manutenção de veículos e máquinas. Eventual custo excessivo recomendará a desincorporação do seu Patrimônio ou a adoção de medidas saneadoras. Também propiciará a verificação das horas trabalhadas, a quilometragem inicial e final percorrida em cada mês, os abastecimentos efetuados, o custo das peças substituídas e dos serviços realizados em cada veículo e máquina. Essas informações poderão, inclusive, auxiliar na elaboração de tabelas de valores para estabelecer o valor da hora/máquina na prestação de serviços por maquinário pertencente ao ente público.

Os apontamentos feitos pelo Tribunal de Contas do Estado do RS, quando da realização das auditorias nos Municípios, servem como referencial para demonstrar a relevância da efetivação dos procedimentos de controle nessa área. São apontadas:

“_ inexistência de controle diário sobre a movimentação das máquinas e dos veículos oficiais e reparos efetuados;

_ inexistência de controle individualizado, no qual fique demonstrado o seu custo de manutenção e, conseqüentemente, não são elaborados relatórios gerenciais.”

Outras falhas verificadas são:

“ _ exame dos abastecimentos, se são realizados em postos particulares ou em bombas próprias das unidades auditadas;

_ verificação se existem réguas de aferição compatíveis com o tipo de tanque utilizado;

_ testes referentes às medições periódicas e conferência do estoque físico, em confronto com os registros mantidos;

_ averiguação se esse controle evidencia diariamente o estoque final e as entradas e saídas”.

O bom funcionamento de um sistema de controle interno e de custos supõe, assim, a existência de controle individualizado de máquinas e veículos. As entidades públicas que possuem estrutura organizada de controle cumprem a legislação em vigor e também aplicam as novas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, aprovadas em 2009 e com vigência a partir de 2010, especialmente a NBCT 16.2, que, dispendo sobre o Patrimônio e Sistemas Contábeis, acresce aos quatro subsistemas contábeis existentes, o quinto subsistema, que é o de Custos, e a NBCT 16.8, que trata de normas do Controle Interno.

Assim sendo, esta Unidade de Controle Interno vem acompanhando, de forma contínua, os bens patrimoniais da Prefeitura e, infelizmente, tem-se deparado com uma série de irregularidades, tais como as descritas acima.

DAS CONCLUSÕES:

Face ao exposto, temos que:

a) Há necessidade urgente de um acompanhamento mais rigoroso, por parte da Administração, em relação aos seus Bens Patrimoniais. A responsabilidade pela guarda dos bens públicos deverá ser encarada com maior rigor do que àquela dedicada a um bem particular;

b) A organização de um serviço eficiente no gerenciamento de materiais, além de dar à Administração uma grande margem de segurança em defesa da idoneidade administrativa, constitui também exigência legal, constante da Lei Federal 4.320/64, artigo 106, para a Administração Pública;

c) A administração deve dedicar grande parte de sua atenção às atividades de manutenção e conservação de bens móveis e imóveis. O Sr. Prefeito Municipal deve estar sensibilizado para tal, exigindo a elaboração de planos de manutenção e conservação e liberando as dotações necessárias para que os mesmos sejam executados. Essa é uma atividade que vem recebendo pouca atenção do Executivo Municipal. Antes de se adquirir um bem móvel ou de se edificar em qualquer imóvel, é necessário perguntar quanto custarão sua operação e sua manutenção;

d) É de boa norma administrativa que se faça um inventário nas Secretarias Municipais ou nos setores de trabalho, sempre que houver mudança de chefia. Deve-se, também, adotar a norma de que nenhum servidor poderá ser dispensado da Prefeitura, a pedido ou não, sem que ocorra verificação do material que está sob sua guarda;

e) Implantação, de imediato, da **Instrução Normativa UCCI Nº 002/2003**, que trata dos procedimentos na utilização e circulação de veículos e máquinas da frota municipal;

f) A curto prazo, a Prefeitura já tendo realizado, em 2008, uma Concorrência Pública para aquisição de um *software* para a “Gestão Pública Municipal”, onde foram licitados vários módulos entre eles o de “**Compras e Licitações**”, “**Patrimônio Público**” e “**Materiais – Almojarifado**”, sendo que tais módulos devem funcionar, com atendimento aos diversos setores, de forma interligada e integrada. Recomendamos, portanto, a aquisição dos módulos acima descritos, com urgência, devido ao descontrole que constatamos na SMO e na Prefeitura em geral;

g) A curto prazo, com a finalidade de orientar as Unidade Administrativas, definir, fixar e padronizar procedimentos destinados à gestão patrimonial, compreendendo o seu registro, controle, guarda e manutenção, elaboramos o “**Manual de Procedimentos Administrativos e Operacionais – Patrimônio**”, que segue anexo a este relatório para implantação na Prefeitura Municipal. Os procedimentos apresentados no presente manual estão em perfeita sintonia com as exigências legais, cumprindo integralmente os artigos 15, 94, 95, 96 e 106 da Lei 4320/64, e devem ser utilizados por processo mecânico, podendo, no entanto, ser utilizados por processamento de dados, desde que o *software* adotado forneça todas as informações exigidas pelo artigo 94, da Lei 4320/64;

h) A médio ou longo prazo, conforme a disponibilidade econômico/financeira da Administração, dentro de um planejamento efetivo e formal, a necessidade de centralizar em local próprio, adequado e estruturado conforme as normas de manutenção, armazenamento e conservação de bens e equipamentos públicos, um Almojarifado e Patrimônio Central capaz de otimizar e distribuir com economicidade e eficiência os bens e materiais disponíveis;

i) Quanto ao desaparecimento da carroceria de uma carreta, marca RONDON, doada pela Receita Federal à Secretaria de Obras do Município, tal fato encontra-se em fase de apuração pela Polícia Civil, sendo que cabe a este órgão de controle aguardar o fim do inquérito e, após, verificar quais medidas serão tomadas pela Administração Municipal.

É o relatório.

Sant’Ana do Livramento, 18 de outubro de 2011.

Marcos Luciano de Jesus Peixoto – CRC/RS 67.775
Técnico de Controle Interno – Matr. 218766

Teddi Willian Ferreira Vieira – API/21.874-8
Assessoria Jurídica da UCCI

DATA E VISTO DA CHEFIA DA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO:

____/____/____

Adm. **Sandra Helena Curte Reis** – CRA/RS 19.515
Chefe da UCCI – Matr. 218782