



**SOCIEDADE DE ENSINO SUPERIOR DO MÉDIO PARNAÍBA LTDA - SESMEP.
FACULDADE DO MÉDIO PARNAÍBA – FAMEP.
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO COMENIUS – ISEC.
BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

HELIELMA DE CARVALHO SILVA

**AUDITORIA GOVERNAMENTAL NA PREVENÇÃO DE FRAUDES
NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA DO PIAUÍ – ANO 2011**

TERESINA/PI

2014

HELIELMA DE CARVALHO SILVA

**AUDITORIA GOVERNAMENTAL NA PREVENÇÃO DE FRAUDES
NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA DO PIAUÍ – ANO 2011**

Monografia apresentada à Faculdade do Médio Parnaíba – FAMEP, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis, sob a orientação do professor Esp. Ronaldo Martins Evangelista.

**TERESINA (PI)
2014**

HELIELMA DE CARVALHO SILVA

**AUDITORIA GOVERNAMENTAL NA PREVENÇÃO DE FRAUDES
NO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA DO PIAUÍ – ANO 2011**

Monografia apresentada à Faculdade do Médio Parnaíba
– FAMEP, como requisito à obtenção do título de
Bacharel em Ciências Contábeis, sob a orientação do
professor Esp. Ronaldo Martins Evangelista.

Aprovada em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Esp. Ronaldo Martins Evangelista - Orientador
Faculdade do Médio Parnaíba – FAMEP.

Prof. Mestre Valderi Lopes de Lima
Faculdade do Médio Parnaíba – FAMEP.

Prof. Esp. José Francisco da Silva Viana
Faculdade do Médio Parnaíba – FAMEP.

TERESINA/PI
2014

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, de onde vem toda a minha força. A meus pais, a quem admiro pelo apoio incondicional e pela força que tem me dado ao longo desse curso.

Aos meus avôs que estão ao lado de Deus, a família, aos meus amigos pelo incentivo a busca de novos conhecimentos.

“Assegurar-se contra os inimigos, ganhar amigos, vencer por força ou por fraude, faze-se amar a e temer pelo povo, ser seguido e respeitado pelos soldados, destruir os que podem ou devem causar dano, inovar com propostas novas as instituições antigas, ser severo e agradável, magnânimo e liberal, destruir a milícia infiel e criar uma nova, manter as amizades de reis e príncipes, de modo que lhe devam beneficiar com cortesia ou combater com respeito, não encontrará exemplos mais atuais do que as ações do duque.”

(Maquiavel)

RESUMO

A Auditoria Governamental tem como principais objetivos opinar sobre a eficácia e eficiência dos controles internos da entidade, opinar sobre adequação da posição refletida nas demonstrações contábeis, apreciar e julgar as contas dos gestores públicos, fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Poder Público mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, além de verificar a observância das normas. Um ramo da contabilidade de fundamental importância na prevenção e combate a fraudes. Seu papel é registrar, classificar, auditar e analisar todas as mutações patrimoniais dos órgãos em análise, visando fornecer informações fidedignas sobre as variações desse patrimônio, para auxiliar os administradores na tomada de decisões. Proporcionar aos gestores e usuários da contabilidade uma pequena contribuição no reconhecimento e prevenção de fraudes internas e externas nas organizações, será abordado neste trabalho o tema “Auditoria Governamental na Prevenção de Fraudes no Município de Santa Rosa do Piauí”. De forma a conscientizar os controladores da necessidade de mecanismos eficientes e modernos na prevenção e combate a fraudes. A auditoria é de fundamental importância para detectar a existência de erros ou fraudes dentro da organização, através de planejamento o auditor deverá analisar o sistema contábil e o controle interno, observando as circunstâncias ou fenômenos que contribuem para estas ocorrências. A fim de defender seus interesses, as instituições devem inserir um sistema de controle interno, para auxiliar os administradores na tomada de decisões. Podem existir servidores de má índole dentro da organização que podem cometer crimes financeiros, e fazer com que as informações divulgadas sejam distorcidas caracterizando as fraudes.

Palavras-chave: Controle Interno, Instrumento de Gestão, Auditoria Governamental

ABSTRACT

The Governmental Audit's main objectives are to opine on the effectiveness and efficiency of internal controls of the entity, opine on the adequacy of the position reflected in the financial statements, assessing and judging the accountability of public managers, oversee the application of any funds transferred by the Government under an agreement, agreement, arrangement or other similar instrument, and verify compliance with the standards. A branch of accounting crucial in preventing and combating fraud. Its role is to record, classify, audit and analyze all equity changes of the organs analyzed, aiming to provide reliable information on the variations of that heritage, to assist managers in making decisions. Provide managers and users of accounting a small contribution in the recognition and prevention of internal and external fraud in organizations, will be addressed in this work the theme "Government Auditing in Fraud Prevention in the City of Santa Rosa Piauí." In order to educate the drivers of the need for modern and efficient in preventing and combating fraud mechanisms. The audit is crucial to detect the existence of errors or fraud within the organization through planning the auditor should review the accounting system and internal control, noting the circumstances or phenomena that contribute to these events. O defend their interests, institutions must insert an internal control system to assist managers in making decisions. There may be a bad character servers within the organization who can commit financial crimes, and make the information disseminated is distorted featuring frauds.

Keywords: Internal Control, Instrument Management, Government Auditing

LISTA DE ABREVIATURAS

CRC- Conselho Regional de Contabilidade

CFC - Conselho Federal de Contabilidade

PPA - Plano Plurianual

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

SCI - Sistema de Controle Interno

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

SISPETI - Sistema de Controle e Acompanhamento da Frequência no Serviço Socioeducativo do PETI

PMVC - Piso Variável de Média Complexidade

Pnate - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

DOU - Diário Oficial da União

IN – Instrução Normativa

NAGs - Normas de Auditoria Governamental

FUNDEB - Fundo de Educação Básica

CVM - Comissão de Valores Mobiliária

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

IFAC - International Federation of Accountants (Federação Internacional de Contadores)

CGU - Controladoria Geral da União

TCE - Tribunal de Conta do Estado

NBC - Normas Brasileira de Contabilidade

NBC PA - Aplicadas aos contadores que atuam como auditores independentes

NBC TA - Normas Técnicas de Auditoria

ME – Microempresa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	ORIGEM E IMPORTÂNCIA DA AUDITORIA GOVERNAMENTAL	12
2.1	Origem e evolução da auditoria.....	12
2.2	Conceito e importância.....	13
2.3	Auditoria Externa no Setor Público.....	15
3	EXECUÇÃO DA AUDITORIA GOVERNAMENTAL NOS MUNICÍPIOS	22
3.1	Irregularidades no município de Santa Rosa do Piauí.....	24
3.1.1	Relatório da Controladoria Geral da União.....	24
3.2	Análise do Controle Interno.....	28
4	OBJETOS DA AUDITORIA	32
5	PERFIL DO FRAUDADOR	36
5.1	Características da Fraude.....	38
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
	REFERÊNCIAS	41

1 INTRODUÇÃO

O enfoque do presente trabalho é levantar questionamentos e soluções referentes à prevenção de fraudes no município de Santa Rosa do Piauí no decorrer dos trabalhos de Auditoria Governamental, precisamente na verificação ou revisão de registros, demonstrações e procedimentos, e aos gestores de forma delimitada a função da auditoria ao nível necessário a permitir, o discernimento sobre as possibilidades de aplicação na prevenção e descoberta das fraudes. Certamente, não é nossa intenção propiciar aos administradores, conhecimentos específicos sobre a matéria, mas o suficiente a permitir uma reflexão para a decisão de implementar a utilização da auditoria como elemento estratégico para minimizar as fraudes nas organizações.

Pode-se afirmar que a ocorrência de uma fraude contábil está ligada a existência de condições favoráveis, ou seja, um ambiente favorável para que ela ocorra. Em todas as partes do mundo, as fraudes afetam a saúde das empresas, sejam elas públicas ou privadas, de grande ou pequeno porte. Torna-se necessária a reação urgente das instituições e administradores encarregados de fiscalizar a aplicação do dinheiro público e privados no sentido de prover-se de mecanismos mais eficientes de detecção e combate às fraudes.

Com o objetivo de proporcionar aos gestores e usuários da contabilidade uma pequena contribuição no reconhecimento e prevenção de fraudes internas e externas nas organizações, será abordado neste trabalho o tema “Auditoria Governamental na Prevenção de Fraudes no Município de Santa Rosa do Piauí”. De forma a conscientizar os controladores da necessidade de mecanismos eficientes e modernos na prevenção e combate a fraudes.

A contabilidade demonstra a situação econômica e financeira de uma empresa de forma estática, interferindo ou não na tomada de decisões e com base nela, auxilia investidores, acionistas, financiadores, sociedade, setor público e empresarial sobre qual a melhor estratégia a ser adotada, enfim, a contabilidade é um indispensável instrumento para decisões de usuários internos e externos.

Não existem meios de prevenir totalmente as fraudes. Mas podemos buscar formas de minimizar as chances de acontecerem. Um criminoso é bastante inovador e sempre reinventará meios para não ser descoberto, cabendo aos administradores também está munido de recursos para combatê-los.

As instituições devem inserir um sistema de controle interno, para auxiliar os administradores na tomada de decisões. Podem existir servidores de má índole dentro da organização que podem cometer crimes financeiros, e fazer com que as informações divulgadas sejam distorcidas caracterizando as fraudes.

A Auditoria Governamental decorre sobre a eficácia e eficiência dos controles internos da entidade, opinar sobre adequação da posição refletida nas demonstrações contábeis, apreciar e julgar as contas dos gestores públicos, fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Poder Público mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, além de verificar a observância das normas. Um ramo da contabilidade de fundamental importância na prevenção e combate a fraudes. Seu papel é registrar, classificar, auditar e analisar todas as mutações patrimoniais dos órgãos em análise, visando fornecer informações fidedignas sobre as variações desse patrimônio, para auxiliar os administradores na tomada de decisões.

O auditor externo também analisa e mensura o grau de confiança do controle interno, no entanto sua função não é identificar e prevenir fraude, a não ser que as mesmas afetam substancialmente as demonstrações contábeis em exame, conforme NBC TA 200, que aprovou os Objetivos Gerais do Auditor Independente e a Condução da Auditoria em Conformidade com Normas de Auditoria. Instrumento indispensável para detectar a existência de erros ou fraudes dentro da organização, através de planejamento o auditor deverá analisar o sistema contábil e o controle interno, observando as circunstâncias ou fenômenos que contribuem para estas ocorrências.

Analisar de forma adequada e eficiente os sistemas e processos, bem como a qualidade do desempenho das áreas ou unidades no cumprimento das metas, objetivos e políticas definidas no Plano Estratégico das entidades, avaliar os componentes significativos das Demonstrações Contábeis dos órgãos e entidades com observância às diretrizes, normas políticas, planos, procedimentos, leis e regulamentos aplicáveis, acompanhar o cumprimento de recomendações decorrentes de trabalhos de auditoria interna e externa e a correção de problemas de caráter organizacional estrutural, operacional e sistêmico sugeridos, elaborar o plano de atividades de auditoria e relatórios de atividades de auditoria e de seus resultados.

Atualmente com o crescente mercado nacional e de exportação se multiplicam as denúncias de corrupção desvio de verbas, fraudes dentro das empresas públicas e privadas, nesse segmento a Auditoria participa como instrumento de controle que através de análises das demonstrações financeiras e patrimoniais para analisar os procedimentos operacionais, avaliar os documentos como livros, registros e balanços e apresentar pareceres e/ou relatórios fidedignos sobre a situação das instituições públicas ou privadas, identificando possíveis erros ou fraudes e apontando soluções.

A finalidade do presente trabalho acadêmico é a importância da auditoria independente no combate a fraudes nas empresas públicas. Para tanto empregou-se recursos como livros de auditoria e combate a fraude, auditoria governamental e sites da Internet, Relatórios de Auditoria da Controladoria Geral da União realizada em Santa Rosa do Piauí.

O auditor externo exerce seu trabalho de forma imparcial independente e sem ligação com a empresa dependente. Ele também atua em parceria com o auditor interno, para comprovar a eficiência dos sistemas utilizados. A fim de obter provas suficientes e adequadas para fundamentar sua opinião sobre as demonstrações auditadas, o auditor externo atua como um consultor e tem sua atenção voltada para a confiabilidade dos registros contábeis.

Visto que fraude não é um crime que acontece abertamente e auditorias internas ou externas não são bastante para identificar fraudes dentro de um sistema de contabilidade. Como forma de prevenção as entidades devem ter o mínimo de conhecimento dos tipos de fraude para que possa criar programas de auditoria apropriados.

2 ORIGEM E IMPORTÂNCIA DA AUDITORIA GOVERNAMENTAL

2.1 Origem e evolução da auditoria

A origem da Auditoria Governamental, mesmo que de forma experimental, está relacionada à prática que a administração pública exercia no controle da arrecadação de tributos.

No Brasil, a auditoria governamental encontra seu amparo legal na Lei nº 4.728 de julho de 1965, que veio normatizar o funcionamento do mercado financeiro e criou a obrigatoriedade da prática da Auditoria Governamental. Hoje a auditoria governamental determina que o seu cumprimento se realize na comprovação da legalidade das ações empreendidas pelos órgãos e entidades que compõe a administração pública direta e indireta, abrangendo tanto a esfera Federal, Estadual e Municipal.

Dessa forma, constitui-se num indispensável mecanismo de controle, à medida que proporciona uma melhor destinação de recursos públicos, auxiliando na identificação e correção dos desperdícios, da improbidade administrativa, a negligência e a omissão, prevenindo essas eventualidades e buscando assegurar o cumprimento de normas que regulamentam a aplicação destes recursos, assim como na busca de atestar os resultados pretendidos, de acordo com as normas de transparência da administração pública.

A auditoria surgiu na Inglaterra, que como dominadora dos mares e controladora do comércio mundial, foi a primeira a possuir as grandes companhias do comércio e a primeira também a instituir a taxaçoão do imposto de renda, baseado nos lucros das empresas (FRANCO, MARRA, 2001).

Tanto a origem quanto a evolução da auditoria está vinculado ao crescente mercado empresarial e financeiro. No Brasil, o aparecimento do ramo de auditoria está associado a ações específicas, dentre eles: expansão do comércio, desconcentração e diversificação de atividades econômicas, avanço do mercado de capitais, criação das normas de auditoria para instituições financeiras, determinadas pelo Banco Central do Brasil, a abertura de filiais e subsidiárias de empresas do exterior, criação da CVM - Comissão de Valores Mobiliária, busca de financiamentos de companhias nacionais através de entidades internacionais.

2.2 Conceito e importância

Auditoria é um ramo das Ciências Contábeis que engloba várias ramificações, como: auditoria contábil, auditoria governamental, auditoria de gestão, auditoria operacional, auditoria de programas, auditoria de sistema, dentre outras.

A Auditoria Contábil deve avaliar as demonstrações contábeis, financeiras, registros e procedimentos contábeis, em observância aos Princípios Contábeis. Ou seja, deve verificar a integridade e autenticidade da documentação, implicando força comprobatória; cumprimento de todas as condições normatizadas, legais e regulamentares para com as receitas, despesas e obrigações; verificar a classificação contábil dos fatos orçamentários, financeiros e patrimoniais; deve verificar a exatidão dos lançamentos contábeis e da sua correta transcrição nos livros e registros aprovados; verificar balancetes, balanços, demonstrativos e relatórios, as peças orçamentárias, financeiras e situação patrimonial; verificar ainda a existência de bens, numerários e valores, dentre outras atribuições (BRASIL, 1980).

Segundo SFC (2001, p.31) A auditoria é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos.

Devido grandes mutações, crescimento do mercado e a concorrência acirrada, as empresas viram a necessidade de inovar em seus negócios para se manter sempre à frente de seus concorrentes, o que forçou as organizações buscarem auxílio de terceiros. No entanto, para investir nessas empresas os futuros credores, como bancos e companhias estrangeiras, exigiam ter acesso a situação patrimonial e financeira, lucros gerados, assim como a gerencia e administração dessa organização. Os investidores exigiam demonstrações contábeis confiáveis e seguras, para isso requeriam que ela fosse feita por um profissional competente sem nenhum vínculo e com total independência da empresa examinada, visando um

juízo imparcial das demonstrações contábeis e que ele profissional emitisse sua opinião no parecer de forma imparcial.

A Auditoria Governamental busca garantir resultados operacionais na gerência da situação pública. Observando os aspectos relevantes relacionados à avaliação dos programas de governo e da gestão pública. Assim, também apresenta como objetivos relevantes: Dar suporte ao exercício pleno da supervisão ministerial, através das seguintes atividades básicas: Examinar a observância da legislação municipal específica e normas correlatas; Avaliar a execução dos programas dos municípios, dos contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres; Observar o cumprimento pelos órgãos e entidades, dos princípios fundamentais de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle; Avaliar o desempenho administrativo e operacional das unidades da administração direta e entidades supervisionadas.

Pretende averiguar a regularidade e analisar a efetividade da administração nos resultados atingidos, e apresentar mecanismos para aprimorar as atuações administrativas e controles internos das unidades da administração direta e entidades supervisionadas.

A finalidade substancial da auditoria na gestão pública é comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalista das unidades e das entidades da administração pública, em todas as esferas de governo e níveis de poder, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, quando legalmente autorizadas nesse sentido.

Logo, a gestão pública tem a obrigação de prestar contas a sociedade e esta tem o direito de controlar a ação do governo. A Auditoria Governamental visa aperfeiçoar métodos de análise que facilitam no reconhecimento de distorções na ação governamental entre o que foi planejado e o que foi de fato realizado verdadeiramente, criando um maior nível de eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos e confiabilidade no seu resultado.

A Auditoria Governamental atua diretamente com o acompanhamento das ações, efetuadas pelos órgãos e entidades que compõe as três esferas de governo e, normalmente, o trabalho é exercido por Entidades de Fiscalização Superior (EFS),

sejam elas Tribunais de Contas ou Controladorias, e organismos de controle interno da Administração Pública.

A Constituição Federal recomenda a implantação de um sistema de controle interno nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A regulamentação regimental apóia num importante passo e deseja que cada entidade pública, no seu núcleo, reflita sobre a criação de um setor de controle interno, manifestando uma preocupação contínua em aliar os atos com a finalidade das leis vigentes.

Os Gestores Públicos querem controles sobre a Administração pública, buscando competência e controle de gastos e assegurar maior acompanhamento das ações ali realizadas, para terem meios que possam fazer comparativos do que foi proposto com o que está sendo realizado. Assim sendo, compreende-se que a Auditoria Governamental pode ser um instrumento indispensável à disposição da Gestão Pública, com o objetivo de atuar em tempo real sobre os atos e efeitos, como também descobrindo pontos fortes e fracos das unidades administrativas.

2.3 Auditoria Externa no Setor Público

Nos dias atuais se multiplicam as denúncias de corrupção desvio de verbas, fraudes dentro das empresas públicas e privadas, nesse segmento a Auditoria entra como instrumento através do qual uma organização, seja ela privada ou pública, consegue, através de análises das demonstrações financeiras e patrimoniais, analisarem os procedimentos operacionais, avaliarem os documentos como livros, registros e balanços e apresentar pareceres e/ou relatórios confiáveis sobre a situação da empresa, determinando possíveis ações e/ou novos procedimentos operacionais. O auditor deve total equilíbrio emocional e racional, imparcialidade, independência, princípios éticos, morais e com conduta idônea visto que sua opinião induzirá outras pessoas interessados no parecer de auditoria.

A Auditoria Externa atende aos interesses dos acionistas e credores, mas não com a intenção de denunciar erros e apontar culpados, sim como ação preventiva, sem influência da administração no desenvolvimento dos trabalhos. Os auditores independentes não podem ter ligações com os gestores ou administradores da empresa.

O desenvolvimento tecnológico também pode ser um aliado. Neste segmento de negócios, as empresas estão lidando com um número cada vez maior de volume

de dados. Uma análise proativa das informações eletrônicas pode contribuir para a prevenção e a identificação de pontos vulneráveis. A tecnologia é de grande valia tanto na avaliação de indícios quanto na detecção de fraudes.

A Auditoria Governamental tem grandes destaques nos projetos do governo, como visto anteriormente. Com destaque: a comprovação da legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos, pois, é inviável que o gestor de cada órgão consegue acompanhar todos os acontecimentos dentro do próprio órgão, como o cumprimento dos planos e metas de governo, se existe um bom controle interno lhe fornecerá esta resposta.

A Constituição Federal, no artigo 70, versa:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Art. 70.)

Esse controle interno de que fala o art. 70 é desempenhado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e o externo é exercido pelo Tribunal de Contas da União, no caso de órgãos federais.

No âmbito federal o Governo adota a Auditoria Governamental como mecanismo de controle e transparência de bastante utilidade dentro das repartições públicas federais. Essa utilização é prevista e regulamentada na Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, no seu art. 21. Vejamos:

Art. 21. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização.

A auditoria na área governamental não é uma novidade, porém, ações nesse sentido ainda são tímidas. Só ouvimos falar em auditorias investigativas, o que deveria ser o contrário. A auditoria de gestão deveria ser o ponto forte das unidades governamentais. A contabilidade tem muito a oferecer aos órgãos públicos, seja por meio de auditorias, prestação de contas, acompanhamento da gestão, controle interno e diversos serviços relevantes da área governamental.

A auditoria é muito mais que apontar erros e detectar falhas, podendo ser definido como um exame crítico que tem a finalidade de avaliar a eficácia e eficiência de um departamento ou uma instituição, contribuindo para investigar e propor correção de eventuais desperdícios de recursos, da improbidade administrativa, negligência, omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências.

Segundo as (NAGs) Normas de Auditoria Governamental:

A auditoria governamental é o exame efetuado em entidades da administração direta e indireta, em funções, subfunções, programas, ações (projetos, atividades e operações especiais), áreas, processos, ciclos operacionais, serviços, sistemas e sobre a guarda e a aplicação de recursos públicos por outros responsáveis, em relação aos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, econômicos, patrimoniais e operacionais, assim como acerca da confiabilidade do sistema de controle interno (NAGs pag. 09).

Os métodos de auditoria governamental constituem num importante instrumento de controle que permitem examinar as informações necessárias à formulação da opinião do auditor, à medida que possibilita uma melhor alocação de recursos públicos, procura garantir a observância de normas que regulamenta a aplicação destes recursos, bem como na busca de garantir os resultados pretendidos, em consonância com as boas práticas de transparência da administração pública.

Nas NAGs estão os princípios básicos que reger as atividades de auditoria governamental dos Tribunais de Contas do Brasil, fornecendo subsídios que permitam determinar os procedimentos e as práticas a serem utilizados no planejamento, na execução das auditorias, na elaboração dos relatórios, sendo aplicáveis tanto às auditorias de regularidade, incluindo as auditorias contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e de cumprimento legal das contas públicas, quanto às de natureza operacional, em todos os seus enfoques, ou seja, economicidade, eficácia, eficiência, efetividade e equidade e relação ao meio ambiente.

No setor público, o foco da auditoria é mais vasto, envolve as leis em observância ao Plano Plurianual de Governo, fixa recursos financeiros, verba que se destina à manutenção da entidade, portanto a auditoria no setor público tem por finalidade avaliar e apurar as irregularidades na gestão de recursos públicos, além de expor formas para aperfeiçoar os procedimentos administrativos.

Gradativamente os setores públicos tem se esforçado para apresentarem melhorias no sistema de controle, com enfoque nas áreas de auditorias e fiscalização, deduzindo-se que o mais importante não é somente a forma nem o modelo e sim a forma de se executar e tornar frequente o exercício de controle de gastos.

Todo ano, uma prática muito usada em todo o Brasil é a contratação de empresas para realizarem auditorias externas (independentes) nas contas dos ex-prefeitos, em relação à legalidade estrita a que se submetem todos os gestores, fica a dúvida se a prática de auditoria externa se liga com os dispositivos constitucionais que tratam do controle externo, pois no caso específico do executivo, cabem ao Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas realizarem tal controle, os custos com a contratação de auditorias externas independentes, tem se mostrado exageradamente altos, muito gasto de recursos públicos, e deixando a desejar nos resultados.

A Administração pública, na sua interpretação deve atenção e obediência aos princípios expressos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para a conquista destes objetivos, compete a Administração pública verificar regularmente a obediência desses princípios se valendo do seu próprio poder de fiscalização.

O controle da Administração Pública também pode ser expresso como o poder de fiscalização e correição que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com a finalidade de assegurar a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

A Auditoria Governamental está diretamente associada à auditoria no Serviço Público, baseada juridicamente pela Instrução Normativa nº 16, de 20 de Dezembro de 1991, do Departamento de Tesouro Nacional. O mencionado regulamento foi elaborada com base no aparelhado da Constituição da República Federativa do Brasil, nos Decretos nº 93.874/86 e nº 99.244/90, e apoio de órgãos como o Sistema de Controle Interno – SCI – e do Poder Executivo.

Tem como objetivo a definição de conceitos, diretrizes gerais, o estabelecimento de normas e procedimentos primordiais de auditoria, garantirem resultados operacionais na gerência da coisa pública, pretendendo alcançar uniformidade das ações no âmbito do Sistema de Controle Interno, e entre as

unidades da Administração Indireta, observando os aspectos relevantes relacionados à avaliação dos programas de governo e da gestão pública.

Segundo Pinheiro e Cunha:

A auditoria governamental diverge da auditoria contábil quanto aos objetivos, entretanto, quanto aos procedimentos e as fontes de informações se assemelham. De forma genérica poderíamos atribuir a sua responsabilidade ao auditor fiscal e auditor interno das três esferas governamentais, federal, estadual e municipal (2003, p. 74)

A auditoria visa constatar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos governamentais e analisar os efeitos obtidos, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e contábil em todos os setores de governo e níveis de poder, também a destinação de recursos públicos por organizações de direito privado, quando legalmente autorizadas nesse sentido.

Cabe ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, por intermédio da técnica de auditoria, dentre outras atividades:

- Realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade dos órgãos públicos e privados;
- Apurar os atos e fatos inquinados de ilegais ou de irregulares, praticados por agentes públicos ou privados e comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis;
- Realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro e de pessoal
- Examinar a regularidade e avaliar a eficiência e eficácia da gestão administrativa e dos resultados alcançados nas Ações de governo;
- Realizar auditoria nos processos de Tomada de Contas Especial; e
- Apresentar subsídios para o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos e gerenciais e dos controles internos administrativos dos órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta Federal.

Em sua atividade o auditor governamental procura simplificar procedimentos, corrigir falhas, e orientar sobre como melhorar as informações contábeis dos órgãos

públicos, terá acesso a todos os anexos, informações de entidades auditadas, acesso a demonstrações, valores e registros para a devida análise.

As NAGs 1102.1 definem Auditoria Governamental como:

Um exame efetuado em entidades da administração direta e indireta, em funções, subfunções, programas, ações (projetos, atividades e operações especiais), áreas, processos, ciclos operacionais, serviços, sistemas e sobre a guarda e a aplicação de recursos públicos por outros responsáveis, em relação aos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, econômicos, patrimoniais e operacionais, assim como acerca da confiabilidade do sistema de controle interno (SCI). São realizadas por profissionais de auditoria governamental, por intermédio de levantamentos de informações, análises imparciais, avaliações independentes e apresentação de informações seguras, devidamente consubstanciadas em evidências, segundo os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética, transparência e proteção do meio ambiente, além de observar a probidade administrativa e a responsabilidade social dos gestores da coisa pública.

O Objetivo das NAGs é:

- Estabelecer os princípios básicos para a boa prática da auditoria governamental;
- Assegurar padrão mínimo de qualidade aos trabalhos de auditoria governamental desenvolvidos pelos TCs;
- Oferecer um modelo adequado para a execução das atividades de auditoria governamental de competência dos TCs;
- Servir de referencial para que os profissionais de auditoria governamental tenham uma atuação pautada na observância dos valores da competência, integridade, objetividade e independência;
- Oferecer critérios para a avaliação de desempenho desses profissionais; e
- Contribuir para a melhoria dos processos e resultados da Administração Pública.

NAG 1000 – NORMAS GERAIS

Na NAG 1000 estão definidos os conceitos básicos de termos e expressões relacionados à auditoria governamental e são apresentados os objetivos gerais e específicos destas normas, a aplicabilidade, a amplitude e a atualização de suas políticas e diretrizes.

1100 – Conceitos Básicos

Para fins de aplicação destas normas, são adotados os seguintes conceitos básicos:

1102 – AUDITORIA: exame independente, objetivo e sistemático de dada matéria, baseado em normas técnicas e profissionais, no qual se confronta uma condição com determinado critério com o fim de emitir uma opinião ou comentários.

1119 – PROFISSIONAL DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL: servidor público do quadro permanente do Tribunal Contas, devidamente capacitado para a realização de auditorias governamentais, nas suas áreas de atuação. Exerce função típica de Estado.

2400 – Independência e Autonomia o Tribunal Contas deverá exercer suas atividades de auditoria governamental de forma autônoma e independente dos entes auditados, livre de interferências política, financeira ou administrativa.

2401 – Para efeito destas normas entende-se por independência e autonomia:

2401.1 – Independência: postura imparcial isenta livre de interferências que o Tribunal Contas deve exercer no desenvolvimento de seus trabalhos de auditoria governamental e na comunicação de suas opiniões e conclusões. O pressuposto de independência não deve dizer respeito apenas à postura de direito ou sob regulamentação legal, mas, à prática factual.

2401.2 – Autonomia: capacidade própria que o Tribunal Contas dispõe para programar, executar e comunicar o resultado dos seus trabalhos de auditoria governamental.

2402 – O Tribunal Contas deve manter independência, tanto em relação aos três poderes e ao Ministério Público, como aos demais entes da Administração Pública e outros responsáveis pela guarda e aplicação dos recursos públicos, em todos os níveis e esferas de governo.

3 EXECUÇÃO DA AUDITORIA GOVERNAMENTAL NOS MUNICÍPIOS

Independente do tipo de auditoria que se vá realizar, esta deve ser planejada de modo que venham proporcionar segurança quanto à verificação ao cumprimento das leis, normas e regulamento aplicáveis a administração pública, no estágio de execução, deverá ser averiguada os aspectos da legalidade e legitimidade dos atos praticados pelos gestores públicos em acordo com as normas e com os princípios aplicáveis à administração pública em obediência a legislação em vigor.

De acordo com o previsto na IN no 01/2001, da Secretaria Federal de Controle, as auditorias na área governamental são executadas das seguintes formas: Direta, quando se trata das atividades de auditoria executada diretamente por servidores em exercício nos órgãos e unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, sendo subdividas em: Centralizada, que é executada exclusivamente por servidores em exercício nos órgãos central ou setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Descentralizada, quando executada exclusivamente por servidores em exercício nas unidades regionais ou setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. E Integrada, quando executada conjuntamente por servidores em exercício nos órgãos central, setoriais, unidades regionais e/ou setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

De forma indireta quando se trata das atividades de auditoria executadas com a participação de servidores não lotados nos órgãos e unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que desempenham atividades de auditoria em quaisquer instituições da Administração Pública Federal ou entidade privada. Compartilhada, é quando é coordenada pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal com o auxílio de órgãos/instituições públicas ou privadas. Terceirizada, quando executada por instituições privadas, ou seja, pelas denominadas empresas de auditoria externa.

No âmbito municipal a Auditoria Governamental desempenha importante papel, buscando possibilidades de uma melhor alocação dos recursos públicos do município, atua como instrumento de trabalho ao nível municipal, visto que se constitui numa importante técnica de controle do Estado, quando utilizada na busca de possibilitar uma melhor alocação dos recursos públicos, na busca de antecipadamente prevenir a improbidade administrativa, a negligência, a omissão e

principalmente atuando para corrigir desperdícios, atuará orientando e acompanhando o funcionamento do sistema de controle interno, além de prestar serviços às outras áreas da administração, através da análise, avaliação, recomendações, assessoramento e relatórios gerenciais das atividades desenvolvidas no município. A auditoria consiste na etapa do processo pelo qual são feitas as verificações para certificar-se de que todas as ações desenvolvidas ocorreram em conformidade com: As políticas, planos, procedimentos, leis e regulamentos; Confiabilidade e integridade da informação; O cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas para operação dos programas; E economia e eficiente uso de recursos.

A gestão pública municipal ao executar as ações planejadas devem sempre mostrar transparência, como um princípio norteador da vontade política, ante a coletividade, o que contribui na abertura de espaço para o debate público que se realize no seio de toda sociedade.

No que pese a dificuldade de implantação de um setor de auditoria interna, é que ela deve colaborar na construção de novos padrões de desempenho da administração pública municipal.

A Auditoria Governamental identifica e compara as variações sobre a relação de qualidade, quantidade, tempo e custo, dos indicadores de:

Economicidade quando devem ser identificados os mecanismos que favoreçam ao setor público na obtenção de melhores preços para aquisição dos bens ou serviços, quando o ente público necessita de adquirir os recursos humanos, materiais e financeiros. Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico. O auditor verificará se a aquisição de recursos humanos é realizada no momento oportuno, ao melhor custo ofertado, na qualidade e quantidade necessária, podendo identificar os fatores econômicos que envolveram a operação, economicidade se vincula, no domínio das ciências econômicas e de gestão, à idéia fundamental de desempenho qualitativo.

Eficiência significa fazer bem as tarefas, administrar os custos, reduzir as perdas e o desperdício. É um conceito que tem um cunho “analógico”, o que significa que pode haver mais, ou menos eficiência, é necessário observar se os recursos humanos, materiais e financeiros utilizados são suficientes e que se estabelecida à comparação entre os produtos gerados e ou serviços prestados e os

recursos utilizados, a obtenção de resultados através da ênfase nos meios, da resolução dos problemas existentes e da salvaguarda dos recursos disponíveis com o cumprimento das tarefas e obrigações, apresentam um nível satisfatório no alcance dos resultados, avaliando-se a utilização de padrões predeterminados, estatísticos para apuração do custo benefício e a análise dos dados e compara-se com casos semelhantes para observar o desempenho de cada ação realizada.

A **eficácia** é a obtenção de resultados através da ênfase nos próprios resultados e nos objetivos a serem alcançados, com a exploração máxima do potencial dos processos. Mostra o grau de cumprimento das metas estabelecidas, avaliando os resultados alcançados e comparando-os com as metas previstas, procurando-se verificar se nos programas de gastos estão explicitadas e quantificadas as metas e avaliar se os indicadores estabelecidos para metas são suficientes e necessários a uma boa análise dos resultados alcançados. Significa otimização das tarefas com a agilização de recursos para alcançar o resultado esperado.

Já a **efetividade** é um conceito que tem um cunho “sensitivo”, o que significa que há comprovação, pelo cliente, dos resultados alcançados deverá ser verificado se foi gerado impacto junto à sociedade, é a obtenção de resultados através da ênfase na percepção do cliente resultando em transformação da realidade, observando o percentual de satisfação apurado sobre uma determinada atividade implementada, tempo médio para solução de problemas, tempo médio de espera na utilização de determinado serviço e o percentual de necessidades atendidas em certo período de tempo. Significa que há preenchimento das expectativas do cliente, através de uma ação programada e planejada para satisfazer os seus desejos.

3.1 Irregularidades no município de Santa Rosa do Piauí

3.1.1 Relatório da Controladoria Geral da União

Levantamento de informações referentes aos contadores responsáveis pelo acompanhamento de unidades municipais fiscalizadas no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Informações a cerca da gestão municipal e levantamento de indicadores socioeconômicos. Constatação de irregularidades no órgão público do poder executivo municipal.

CONSTATAÇÃO: Falta de notificação dos recursos fiscalizados aos partidos políticos e sindicatos.

FATO: A Prefeitura Municipal de Santa Rosa do Piauí somente realizou notificação dos recursos recebidos referente a transferências voluntárias, não realizando notificação sobre os recursos de transferências fundo a fundo, contrariando o disposto no art. 2º da Lei 9.452/97.

Atuação deficiente do conselho de acompanhamento social.

Segue algumas constatações:

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

- 1.1 Inexistência de controle de estoque.
- 1.2 Contratação temporária de profissionais sem base legal.
- 1.3 Despesas realizadas incompatíveis com o objetivo do Fundo, no montante de R\$ 7.500,00.
- 1.4 Aquisição de material de consumo não utilizados na manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, no montante de R\$ 5.000,00.
- 1.5 Desvio de finalidade na utilização dos bens adquiridos com recursos do FUNDEB, no montante de R\$ 7.527,00.
- 1.6 Profissional do magistério recebendo pelo FUNDEB sem estar exercendo a atividade de docência, no montante de R\$ 19.692,38.
- 1.7 Pagamento antecipado no valor de R\$ 21.727,84, relativo ao contrato administrativo nº 020/2009-CVT-CPL, contrariando o artigo 62 da Lei nº 4.320/64.
- 1.8 Saques realizados sem suporte documental de despesas, no montante de R\$ 1.124.851,53
- 1.9 Irregularidades em processo licitatório: apresentação de certidões negativas extemporâneas.
- 1.10 Pagamentos com cheques não nominativos, no montante de R\$ 142.518,57.
- 1.11 Saldo em conta caixa superior ao permitido pela legislação.
- 1.12 Pagamentos realizados na conta caixa com cheques compensados, no montante de R\$ 93.512,43.
- 1.13 Falta de aplicação financeira dos recursos do PDDE.

- 1.14 Falta de levantamento de prioridades para atendimento às escolas.
- 1.15 Atuação deficiente do Conselho do FUNDEB no controle e acompanhamento dos recursos do PNATE/2008.
- 1.16 Irregularidade na contratação de prestadores de serviços de transporte escolar com recursos do PNATE.
- 1.17 Condutor de veículo do transporte escolar sem habilitação.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

- 1.1 Beneficiário localizado, dados cadastrais incorretos.

MINISTÉRIO DA SAÚDE

- 1.1 Ausência de elaboração do Plano Municipal de Saúde 2010 e do Relatório de Gestão das metas executadas em 2009.
- 1.2 Irregularidades no processo administrativo nº 019/2010, aberto para o procedimento da licitação Carta-Convite nº 016/2010.
- 1.3 Pagamento por serviços prestados como nutricionista, em desacordo com o contrato de serviços, que previu remuneração mensal de R\$ 1.530,00, no entanto, foram realizados pagamentos mensais de R\$ 2.895,00.
- 1.4 Utilização indevida de recursos do programa PAB-Fixo, para pagamento de pessoal da área administrativa da Secretaria Municipal de Saúde, no montante de R\$ 20.303,38, em 2009, e de R\$ 14.364,22, em 2010.
- 1.5 Irregularidades no processo administrativo nº 016/2009, aberto para o procedimento licitatório pregão presencial nº 003/2009.
- 1.6 Irregularidades no processo administrativo nº 020/2010-CPL, aberto para o procedimento da licitação Carta-Convite nº 017/2010.
- 1.7 Irregularidades no processo administrativo nº 021/2010-CPL, aberto para o procedimento da licitação Carta-Convite nº 018/2010.
- 1.8 Descumprimento, por parte dos profissionais de saúde, de carga horária semanal prevista para atendimento no Programa de Saúde da Família.
- 1.9 Equipe de Saúde da Família incompleta, o profissional médico cadastrado não presta atendimento no município.
- 1.10 Falta de comprovação dos mecanismos utilizados para contratação dos Agentes Comunitários de Saúde.

- 1.11 Ausência de registro contábil do pagamento da folha dos profissionais do PSF/PSB, referente ao mês de dezembro de 2009, no montante de R\$ 23.588,35.
- 1.12 Irregularidade em processo licitatório.
- 1.13 Falhas no acompanhamento e fiscalização de contrato.
- 1.14 Irregularidade em processo licitatório.
- 1.15 Incompatibilidade entre o cronograma físico e o financeiro.
- 1.16 Pagamentos indevidos a fornecedor não contratado.
- 1.17 Saques irregulares da conta específica do Convênio n.º 2562/2005.
- 1.18 Utilização de recursos da Assistência Farmacêutica Básica no pagamento de despesas não previstas pelo programa, no montante de R\$ 3.210,00.
- 1.19 Irregularidades no procedimento licitatório Pregão Presencial nº 003/2009, para aquisição de medicamentos.
- 1.20 Saques da Conta 16.249-3/AFB, no montante de R\$ 3.560,00, sem comprovação de gastos.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

- 1.1 Existência de equipamentos com defeito no telecentro.
- 1.2 Local inadequado para funcionamento do telecentro.
- 1.3 Falta de tombamento dos bens existentes no telecentro.
- 1.4 Falta de criação do Conselho Gestor do Telecentro.
- 1.5 Configuração inadequada de uma estação de trabalho.
- 1.6 Utilização inadequada dos equipamentos doados.

MINISTÉRIO DO ESPORTE

- 1.1 Impropriedades em processo licitatório.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

- 1.1 Água inadequada para o consumo humano.
- 1.2 Serviços de implantação de sistemas de abastecimento de água paralisados.
- 1.3 Irregularidade em processo licitatório.
- 1.4 Pagamento indevido de taxas/tarifas bancárias.

1.5 Pagamento indevido por medições de serviços não executados.

MINISTÉRIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME

- 1.1 As despesas com monitores ultrapassaram o limite de 30% definido na legislação do programa.
- 1.2 Ausência de controle da aquisição e distribuição de materiais/insumos adquiridos com recursos do programa.
- 1.3 Ausência de providências pelo gestor quanto às frequências abaixo de 85% da carga horária mensal.
- 1.4 Dificuldades na utilização do SISPETI.
- 1.5 Inexistência de atividades de geração de trabalho e renda às famílias beneficiárias.
- 1.6 Instalações físicas dos locais do serviço socioeducativo são inadequadas.
- 1.7 Informações do núcleo cadastrado não conferem quanto ao número de monitores e horas de atendimento.

MINISTÉRIO DAS CIDADES

- 1.1 Execução de serviços em desacordo com o projeto básico.
 - 1.2 Falhas em processo licitatório.
- 3.2 Análise do Controle Interno

Não obstante as justificativas apresentadas, reitera-se que o Conselho Municipal do FUNDEB não está cumprindo com suas atribuições, de acordo com a Lei 11.494/2007. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB é um colegiado, cuja função principal, segundo o art. 24 da Lei nº 11.494/2007, é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual ou Federal e ainda supervisionar o censo escolar, bem como a elaboração da proposta orçamentária anual.

Foram adquiridos bens de informática e mobiliários, conforme demonstrativo abaixo, para serem utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública.

No entanto, mediante inspeção física, verificou-se que os bens abaixo não foram localizados em escolas da rede de educação básica do município. E conforme entrevista com a Secretária de Educação, tais bens estariam sendo utilizados pela Prefeitura. No entanto, pela não-discriminação completa dos bens e pela inexistência de controle patrimonial, não foram localizados.

Profissional do magistério recebendo pelo FUNDEB sem estar exercendo a atividade de docência, no montante de R\$ 19.692,38. Saques realizados sem suporte documental de despesas, no montante de R\$ 1.124.851,53.

Da análise dos extratos bancários da conta 16.818-1, agência 2362-0 do Banco do Brasil, verificou-se que foi emitido o montante de R\$1.124.851,53 em cheques, o que significa que os mesmos foram sacados em espécie, conforme demonstrativo abaixo. Constatou-se, ainda, que não há documentos de despesas que comprovem essas movimentações financeiras.

O manual de orientação do FUNDEB dispõe que o pagamento das despesas deverá ser realizado mediante a emissão do correspondente bancário em favor do credor a débito da respectiva conta específica do Fundo.

A Resolução TCE/PI nº 1.804, de 12 de novembro de 2008, em seu artigo 109, diz que o pagamento de despesa far-se-á mediante cheque nominativo ou ordem bancária, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro.

O Conselho do FUNDEB não vem atuando de maneira efetiva no tocante à supervisão/acompanhamento do Programa PNATE no município. O referido Conselho não inspeciona os veículos utilizados para o transporte escolar, não acompanha os processos licitatórios atinentes ao Programa e tampouco analisa os gastos efetuados. Em entrevista com os membros do referido conselho, constatou-se que esse apenas chancela a prestação de contas anual apresentada pela Prefeitura. Salienta-se que não constam, em ata ou documento, anotações e/ou cálculos que suportem possíveis análises efetuadas que ensejassem o parecer emitido na prestação de contas.

Irregularidade em processo licitatório, com vistas à execução de melhoria habitacional na Sede do Município de Santa Rosa do Piauí, objeto do Termo de Compromisso TC/PAC n.º 1477/2008, a Prefeitura Municipal realizou a licitação na modalidade Tomada de Preços n.º 001/2009, envolvendo recursos do Ministério da

Saúde, no total de R\$ 520.000,00, mais contrapartida do conveniente de R\$ 19.491,78.

Da análise realizada no referido processo, não consta a comprovação de publicação do extrato do edital no DOU e em jornal de grande circulação, infringindo o art. 21 da Lei n.º 8666/93, ocorrência esta tendente à frustração do caráter competitivo do certame e seleção de proposta mais vantajosa para a Administração.

Ademais, da formalização do processo licitatório, foram verificadas as seguintes falhas: Ausência de pesquisa prévia de preços em empresas do ramo do objeto licitado; Ausência de parecer da jurídica aprovando o edital assessoria; Falta de elaboração da ata de sessão de abertura do recebimento da documentação de habilitação das propostas; Falta de elaboração da ata de julgamento da licitação; Ausência de parecer prévio por assessor.

A Prefeitura Municipal de Santa Rosa do Piauí não acompanha e fiscaliza efetivamente o Contrato n.º 0001/2009-TP-CPL, de 19/11/2009, firmado com a empresa B. M. Construtora e Imobiliária Ltda., no valor de R\$ 530.115,05, que tem por objeto a restauração de 48 casas no Bairro Santo Antônio e 39 no Bairro Barradas, mais a execução de 20 módulos sanitários no Bairro Santo Antônio e 29 no Bairro Barradas, perfazendo um total de 87 casas e 49 módulos sanitários.

Quanto aos recursos financeiros, foi liberada a ordem bancária 2010OB802940, de 08/04/2010, no valor R\$ 104.000,00. Para dar cumprimento às despesas realizadas, foi emitida a Nota Fiscal n.º 0175, de 12/05/2010, tendo sido efetuados os seguintes pagamentos, conforme extrato bancário da Conta Corrente 19049-7, Agência 2362-0, do Banco do Brasil SA.

Em nenhum dos pagamentos efetuados à empresa executora dos serviços houve as devidas medições com vistas a atestar os serviços executados. Isto quer dizer que nenhum pagamento realizado foi previamente atestado pelo setor competente, ou seja, o setor de engenharia da Prefeitura, infringindo o art. 62 da Lei 4.320/64, que determina o pagamento das despesas após a sua regular liquidação.

Por outro lado, houve descumprimento da Cláusula Décima Primeira (Pagamento) do Contrato, descrito a seguir: "O pagamento será efetuado no prazo de 30 (trinta) dias após a entrega da Nota Fiscal/Fatura, devidamente atestada pela autoridade competente, de acordo com a metragem e conclusão de cada etapa, conforme plano de trabalho anexo, sendo esta condição imprescindível para o

pagamento. " Como se observa, foram emitidos vários cheques com a mesma data, correspondentes ao valor da Nota Fiscal n.º 0175, cujos pagamentos ocorreram após 01 (um) dia apenas da emissão da referida nota fiscal.

A Construtora também não apresentou suas respectivas medições de serviços à Prefeitura Municipal de Santa Rosa do Piauí. O referido Convênio tem vigência até 20/09/2010.

Verificou-se a ocorrência de saques na conta nº 16.249-3/AFB, por meio de cheques, no montante de R\$ 3.560,00, conforme tabela a seguir, no entanto, não foram identificados, na documentação apresentada, documentos que comprovem sua utilização.

Por meio de entrevista realizada com o gestor, que a Secretaria Municipal de Assistência Social não adota sistematicamente o controle de estoque (entrada e saída) de materiais de consumo e gêneros alimentícios adquiridos com os recursos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI (Piso Variável de Média Complexidade - PMVC). As informações acerca dos quantitativos dos materiais/insumos adquiridos constam apenas nas notas fiscais anexadas aos documentos comprovantes das despesas nos balancetes mensais da Prefeitura.

Segundo informação prestada pelo Secretário Municipal de Assistência Social, os materiais de consumo, didático e pedagógico são colocados em depósito, sendo distribuídos de acordo com a necessidade de cada núcleo, não havendo controle formal da entrega dos mesmos aos monitores do PETI. Em relação à distribuição dos alimentos aos núcleos, também é feita mensalmente de maneira informal, sendo entregue à Coordenação do Programa, que por sua vez, faz a distribuição para os devidos núcleos, obedecendo à orientação da nutricionista.

Diante da manifestação apresentada pelo gestor, no que tange às irregularidades apontadas, não foi apresentado esclarecimento sobre a apresentação dos documentos de regularidade fiscal adulterados das empresas participantes do certame licitatório, bem como a documentação e propostas dos licitantes seguindo modelo idêntico com a mesma redação (semelhança textual) e outras impropriedades que evidenciam que as propostas dos licitantes J. A. dos Santos ME e F. A. Primo de Sousa ME não foram sigilosas, indicando conluio para montagem do processo licitatório.

Alega, ainda, que as falhas, ora apontadas, são de caráter meramente formais, não apresentando esclarecimentos sobre as falhas apontadas, uma vez que

tal procedimento fere as normas e decisões dos Tribunais de Contas que tratam sobre licitações e contratações no âmbito da administração pública. Cabe destacar que a ausência de tantos elementos essenciais na formalidade de um processo reforça os indícios de montagem do mesmo.

Com relação à ausência de pesquisa de preço nos certames, a administração não pode afirmar que a proposta vencedora é a melhor para contratação e que os produtos adquiridos estão de acordo com os preços praticados no mercado sem que se procedesse previamente à pesquisa de preços e juntada ao processo para servir de referência na tomada de decisão do gestor na adjudicação e homologação do mesmo. Depreende-se, assim, que as justificativas apresentadas não trouxeram fatos novos que eliminassem as irregularidades ora apontadas.

Cabe ressaltar que esses controles são fundamentais para o efetivo planejamento e acompanhamento, pelo gestor, nas compras e distribuição dos materiais/insumos utilizados nas atividades realizadas nos locais de execução dos serviços socioeducativos.

O gestor não apresentou documentos suficientes e adequados para sanar as irregularidades apontadas, bem como os argumentos apresentados de que as falhas são meramente formais e que não causaram prejuízo ao erário não procedem, pois contrariam a legislação vigente das licitações.

Em sua manifestação o gestor apenas reconhece indicando que a sanará na maior brevidade possível.

4 OBJETOS DA AUDITORIA

São objeto de exame do controle externo qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. Em nome deste o Município de Santa Rosa do Piauí assume obrigações de natureza pecuniária respeitando e seguindo os seguintes objetivos:

- Leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) dos órgãos e entidades estaduais e municipais;
- Sistemas administrativos, contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais e respectivas demonstrações;
- Sistemas informatizados utilizados pelos fiscalizados;

- Prestações de contas anuais do prefeito, dos demais gestores públicos municipais e as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, bem como dos que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário;
- Transferências recebidas dos órgãos e entidades estaduais e federais;
- Doações, subvenções, auxílios e contribuições recebidas pelos órgãos e entidades estaduais ou por ele concedidas;
- Editais, contratos, convênios, acordos ou outros ajustes;
- Outros atos dos quais resulte receita ou despesa;
- Suprimentos e adiantamentos;
- Atos de admissão de pessoal na administração direta e indireta, para fins de registro;
- Atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório inicial, para fins de registro;
- Atas de reuniões de órgãos colegiados;
- Registros de entrada e de baixa de material permanente e os controles de materiais em almoxarifado;
- Concessão, a permissão e a autorização de serviço público e de uso de bem público;
- Concessão de direito real de uso e demais parcerias com a iniciativa privada celebradas pelos órgãos e entidades estaduais e municipais — tais como contrato de gestão, termo de parceria, parceria público-privada — e com outros entes da federação, como os consórcios públicos;
- Operações de crédito, os avais, as garantias e os direitos e haveres dos órgãos e entidades estaduais e municipais;
- Planos, os programas, os projetos e as atividades dos órgãos e entidades estaduais e municipais.

Todas as etapas dos trabalhos da equipe técnica devem ser supervisionadas.

A supervisão deve abranger:

- O planejamento da auditoria;

- A aplicação de procedimentos e técnicas para atingir os objetivos e metas estabelecidos;
- A confecção dos papéis de trabalho;
- A orientação da equipe técnica;
- A avaliação da consistência das informações levantadas e das conclusões;
- observância dos objetivos da auditoria;
- O cumprimento das normas de auditoria;
- Elaboração do relatório.

São propósitos dos documentos de auditoria:

- Documentar o processo de auditoria, em especial, as evidências;
- Facilitar o registro das investigações realizadas;
- Facilitar a elaboração do relatório de auditoria;
- Explicar, em detalhes, fatos e opiniões;
- Permitir a coordenação, a organização e a supervisão do trabalho de auditoria;
- Permitir o registro histórico dos métodos adotados;
- Servir de guia para auditorias subsequentes.

O governo dispõe de uma ferramenta de grande utilidade quando o assunto é transparência governamental. Um mecanismo que expõe onde está sendo aplicados os recursos que foram arrecadados dos contribuintes, e que deve ser retornando em forma de benefícios à população. Foi criado, em 2005, um site pelo Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, para divulgar as ações do Governo Federal. Vejam o art. 1º:

Art. 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:

- I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal;
- II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e
- IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

No portal estão disponíveis informações sobre os repasses do Governo Federal aos Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços. Um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal.

Através do acompanhamento das informações dos repasses federais pelo Portal da Transparência, o cidadão fica sabendo como o dinheiro público está sendo utilizado e passa a ser um fiscal da correta aplicação do mesmo. Pode acompanhar, sobretudo, de que forma os recursos públicos estão sendo usados no município onde mora, ampliando as condições de controle desse dinheiro, que, por sua vez, é gerado pelo pagamento de impostos. Através deste site, podemos acompanhar as verbas destinadas às entidades municipais, estaduais ou privadas, o andamento das atividades realizadas com recursos federais repassados via convênio.

O Ministério da Justiça tem, no seu site, informações sobre ações de transparência do governo federal e cita decretos que trazem mensagens de transparência das ações do governo. E, no dia 12 de setembro 2006, mais 17 (dezesete) Ministérios fizeram a opção de divulgar, em seus próprios sites, as notícias relevantes de cada órgão. A oficialização desses sites deu-se através da Portaria Interministerial CGU/MPOG nº 140, de 16 de março de 2006.

NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE

NBC TA 200 – OBJETIVOS GERAIS DO AUDITOR INDEPENDENTE E A CONDUÇÃO DA AUDITORIA EM CONFORMIDADE COM NORMAS DE AUDITORIA

Requisitos éticos relacionados à auditoria de demonstrações contábeis (ver item 14)

A14. O auditor está sujeito a exigências éticas relevantes, inclusive as relativas à independência, no que diz respeito a trabalhos de auditoria de demonstrações contábeis. As exigências éticas relevantes abrangem o Código de Ética Profissional do Contabilista, relacionados à auditoria de demonstrações contábeis bem como as NBC PAs aplicáveis.

A15. Os princípios fundamentais de ética profissional relevantes para o auditor quando da condução de auditoria de demonstrações contábeis estão implícitos no

Código de Ética Profissional do Contabilista e na NBC PA 01, que trata do controle de qualidade. Esses princípios estão em linha com os princípios do Código de Ética do IFAC, cujo cumprimento é exigido dos auditores. Esses princípios são:

- (a) Integridade;
- (b) Objetividade;
- (c) Competência e zelo profissional;
- (d) Confidencialidade; e
- (e) Comportamento (ou conduta) profissional.

5 PERFIL DO FRAUDADOR

As fraudes são cometidas, frequentemente por os funcionários da empresa, o que resulta numa relação instável de pouca confiança entre empregados e empresas. Para enriquecer este estudo sobre o perfil do fraudador utilizarei como referência as informações obtidas da empresa KPMG: “Profile of a Fraudster – Survey 2007”.

Segundo a pesquisa, 83% dos fraudadores são homens. Pouco menos da metade (46%) tem salários entre R\$ 1mil e R\$ 3 mil. As fraudes que envolvem diretores ou presidentes são as mais prejudiciais a empresa. Na maior parte dos casos (83%), as perdas são relativamente pequenas, abaixo de R\$ 1 mil. Porém, em 2% dos casos, envolvem mais de R\$ 10 milhões. Mais da metade dos casos (58%), as fraudes são praticadas por funcionários das empresas. O restante é composto por prestadores de serviços (18%), fornecedores (14%) e, em casos esporádicos, por clientes (8%). Metade das empresas não recupera as perdas.

Os maiores fraudadores nas empresas: 79% funcionários; 12% fornecedores; 8% clientes; 4% outros.

Um fato relevante é que a maioria das fraudes são praticadas por funcionários com bastante tempo na empresa. Em 81% dos casos, o fraudador estava na empresa por mais de dois anos: 38% dos casos com 2-5 anos, 21% dos casos com 6-10 anos e em 22% dos casos, com mais de 10 anos.

As fraudes são praticadas quase sempre por pessoas que possuem autoridade, o fraudador geralmente não agi sozinho ocorrem mediante formação de

conluio, sendo desta forma, mais difícil a detecção. Dentre os motivos mais comuns para que a fraude aconteça estão:

- Sistema de segurança - mesmo sem planejamento ao perceber falhas no sistema de segurança da empresa, é uma oportunidade de fraude;
- Motivos Financeiros - é comum a prática de fraudes simplesmente por necessidade, seja ela de pagar dívidas ou de adquirir bens;
- Insatisfação profissional e vingança - a desvalorização profissional;
- Irregularidades generalizadas - quando funcionários realizam atividades ilegais na empresa e não são punidos, e acham que nada irá acontecer a eles;
- Sedução pelo perigo – simplesmente pelo prazer em cometer atos ilícitos.

Três fatores contribuem para ocorrência de fraudes:

Oportunidade: Um sistema de controle pouco eficientes, falta de descentralização de tarefas e autoritarismo contribui para ação dos fraudadores, que observam erros prévios.

Pressão: Problemas financeiros ou familiar do fraudador, que pode estar com dívidas ou doença na família, viciado ou apenas querendo represália por algum desafeto com empregador.

Racionalização: Insatisfação do fraudador alegando ser mal remunerado pela função que exerce dentro da empresa, e que a empresa tem condições e não o paga dignamente.

Enriquecimento rápido e fácil foram os aspectos de mais destaque do crime. Dentro da organização mais da metade dos casos, não existia vestígios suspeito sobre a conduta do acusado. No entanto para 21% dos crimes, já havia algum tipo de suspeita, mas nenhuma providencia havia sido tomada, e em 49% dos casos foi cometido devido controle internos fracos.

Nos dias atuais o maior desafio encontrado pelas organizações é o de gerenciar o risco de fraudes. O estudo mais profundo dos fatores que motivam as fraude permite uma análise mais criteriosa do ambiente geral de controles da empresa. Assim torna permissível um planejamento estratégico consistente de prevenção e detecção de possíveis crimes dentro da organização.

5.1 Características da Fraude

As fraudes administrativas, quanto à contabilidade, podem ser classificadas em dois tipos:

- As que o contador capta e, neste caso, duas situações podem ocorrer:
- O contador é consciente, mas não é conivente, é simplesmente omissivo; faz de conta que não viu e pretende alegar ignorância quando questionado dizendo o já tradicional “não sei, fui traído”;
- O contador é conivente, mas não participa do resultado financeiro da fraude. Os motivos que geram a conivência são vários, todos de fundo social, tais como, receio de perder o emprego ou o cliente, receio de lhe faltar meios para uma sobrevivência digna perante seus familiares e etc.
- O contador participa do resultado financeiro da fraude e, por isso, permite sua perpetração sem qualquer escrúpulo profissional.
- Busca de gratificação imediata, insatisfeito no emprego são umas das características de fraudadores.

O desvio de dinheiro para conta pessoal é o tipo mais frequente de fraude, sendo que o fraudador não desistiu após a primeira tentativa bem sucedida. Cerca de 91% praticaram fraudes inúmeras vezes antes de pararem ou serem descobertos. O Período de ocorrência de fraudes foi entre 1 e 5 anos para 67% dos casos. Isto comprova a falta de controles e fiscalização sobre as ações dos funcionários que executam funções propícias a fraudes podendo acarretar em grandes prejuízos a empresa ao longo do tempo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em geral qualquer que seja o tipo de auditoria que se vá realizar, esta deve ser planejada de modo que venham proporcionar segurança quanto à verificação ao cumprimento das leis, normas e regulamento aplicáveis a administração pública, na fase de execução, deverá ser verificada os aspectos da legalidade e legitimidade dos atos praticados pelos gestores públicos e sua consonância com as normas e com os princípios aplicáveis à administração pública em obediência a legislação em vigor.

Diante da evolução das empresas e do crescente mercado de capitais tornou-se extremamente necessária a presença de profissional dentro das organizações para confiar aos interessados (sócios, acionistas, investidores, bancos, etc.) a veracidade das informações fornecidas pelas empresas. Para executar este trabalho as empresas estão contratando um profissional de auditoria para examinar as demonstrações contábeis e atestar a fidedignidade dessas informações.

Sendo a auditoria um importante instrumento de prevenção e detecção de fraudes, e conseqüentemente uma segurança para a empresa, pois, defende seu patrimônio e visa a preservar os interesses do Estado, dos seus credores e dos seus investidores, tornando-se um instrumento necessário para uma boa administração.

A Auditoria Independente irá realizar um trabalho de verificação completa dos controles da empresa, principalmente os contábeis e através de seu parecer e de suas recomendações identificarão pontos vulneráveis as fraudes e irá recomendar a empresa as ações a serem tomadas para que essas fraudes ou qualquer outro tipo de ação que seja prejudicial a entidade aconteça.

Como pode ser notada, a fraude exerce um mal de extrema relevância em uma organização empresarial. Nesse sentido, a fraude nada mais é do que um ato criminoso, praticado por pessoas com o fim específico de trazer prejuízo à vítima, sendo ela pessoa física ou jurídica e assim beneficiar financeiramente o fraudador.

A adoção de praticas de auditoria, através da implantação de auditoria interna ou serviços de auditoria independente e a implementação e manutenção de controles internos são os dois principais combatentes na prevenção e detecção de fraudes nas empresas.

Segregar funções, definir tarefas, restringir acesso a determinados ativos e locais da empresa, são algumas das operações que são implantadas através desses controles que auxiliam a entidade a reduzir as fraudes praticadas contra ela.

Irregularidades como um todo só prejudica a empresa, pois esta, bem como os usuários externos, toma decisões baseando-se em informações irreais, além disso, quando descobertas, tendem a “manchar” o nome da empresa. Cabe então à administração tomar todas as providências cabíveis para que não existam erros ou fraudes dentro da empresa.

Por fim, não existe uma solução para extinguir por completo a fraude e a sua prática, uma vez que, ela é cometida por pessoas e não há como mudar a moral e a conduta de um indivíduo, a não ser que ele faça esse bem a si próprio. Porém, existem meios para que as fraudes possam ser evitadas e reduzidas, sendo a auditoria e os controles internos importantes ferramentas que previne pessoas e empresas contra esse grande mal.

REFERENCIAS

AUDITORIA GOVERNAMENTAL (NAGs). Disponível em www.administradores.com.br/.../auditoria-governamental/4186/downl.> Acesso em 28 Out. 2014.

AUDITORIA GOVERNAMENTAL: Normas de Auditoria. Disponível em: auditoriagovernamental.blogspot.com/p/intosaiissai.html.> Acesso em 28 Out. 2014.

AUDITORIA INTERNA E CONTROLE GOVERNAMENTAL 2ª edição. Disponível em portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2125919.PDF.> Acesso em 27 Out 2014.

BARCELOS, Moacir. **Auditoria de fraude: Uma abordagem geral**. Criciúma, 2006. 90p. Disponível em: <www.bib.unesc.net/biblioteca/sumario/000028/00002880.pdf> Acesso em: 05 out. 2013.

BUGARIM, M.C.C.(resp.). **Princípios fundamentais e normas brasileiras de contabilidade: auditoria e perícia/Conselho Federal de Contabilidade**. – 3. ed. Brasília: CFC, 2008. 456p.

FACULDADES INTEGRADAS DE TAQUARA. **Fraude e erro**. Taquara, 2012. 07p. Disponível em: <<https://professores.faccat.br/moodle/mod/resource/view.php?id=5021>> Acesso em 12 out. 2013.

FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. **Auditoria Contábil: Normas de auditoria, procedimentos e papeis de trabalho, programas de auditoria, relatórios de auditoria**. - 4. ed. São Paulo, 2001. 607p.

INSTITUTO DOS AUDITORES INDEPENDENTES DO BRASIL (IBRACON). Disponível em: <www.ibracon.com.br>. acesso em 06 out. 2013.

KPMG. **A Fraude no Brasil: Relatório da Pesquisa 2009**. Disponível em: <http://www.kpmg.com.br/publicacoes/forensic/Fraudes_2009_port.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

MANUAL DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL – TCE MT. Disponível em: www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/42827>. Acesso em 28 out.2014

MEDEIROS, A.K.;SERGIO, L.M.;BOTELHO, D.R. **A importância da auditoria e perícia para o combate a fraudes e erros na contabilidade das empresas**. Rio Grande do Norte, 13p. Disponível em: <www.congressousp.fipecafi.org/artigos12004/380.pdf> Acesso em 16 out. 2013.

NORMAS DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL (NAGs)- Tribunal de www.tce.es.gov.br/portais/.../Proposta-de-Anteprojeto-NAGs_24-11.pdf> Acesso em 15 abr. 2014.

PINHEIRO,G.J.;CUNHA,L.R.S.: **A importância da auditoria na detecção de fraudes**. Belo Horizonte, 2003. 15p. Disponível em: <internet.sefaz.es.gov.br/informacoes/arquivos/.../publicacao_11.pdf> Acesso em 15 out. 2013.

QUEIROZ, J.C.G . **Auditoria de fraudes**, detecção e apuração de fraudes nos convênios federais. Brasília , 2004. 149p. Disponível em: <portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053722.PDF> Acesso em 05 out. 2013.

ROMCY, A.B.; MEDEIROS,F.E.: **A auditoria e as fraudes no Brasil Disponível em:**<www.acep.org.br/proaudi/art1.htm> Acesso em 10 out. 2013.

RELATÓRIO CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO: **Do município de Santa Rosa do Piauí**> Acesso em 29 jul. 2014.