



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

**Número:
2016.006**

Relatório de Auditoria

**Santa Maria/RS
22/09/2016**

1 INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta o resultado dos exames realizados nos processos de concessão e gestão de suprimento de fundos, mediante limite do Cartão de Pagamentos do Governo Federal (CPGF), em cumprimento à ação 2.8 do PAINT 2016 (Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna), ações orçamentárias 2080.20RK e 2080.20RL.

A referida ação trata da avaliação da gestão e uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal, tendo sido consignada no planejamento anual de 2016 desta Unidade em função da materialidade dos gastos da UFSM frente aos gastos totais do Ministério da Educação e da criticidade envolvida.

Os trabalhos foram efetuados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal e à legislação que disciplina a matéria examinada, e apontam para a necessidade de melhoria nos controles relacionados aos pedidos de compras pelos demandantes aos supridos, clareza na evidenciação de que foi feita a aquisição mais vantajosa para a instituição, bem como na identificação da motivação da concessão do suprimento de fundos.

O suprimento de fundos está previsto nos arts. 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964 e nos arts. 45 a 47 do Decreto nº 93.872/1986. Os decretos nºs 5.355/2005 e 6.370/2008, por sua vez, dispõem sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal, sendo, na Portaria nº 95/2002 do Ministério da Fazenda, definidos os limites de valores para que as despesas de caráter excepcional sejam adquiridas através de suprimentos de fundos. No âmbito da Instituição, têm-se orientações emitidas pelo Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF) para operacionalização do CPGF e do suprimento de fundos, que estão disponíveis na página do mesmo.

Diante do cenário legal exposto, o presente trabalho de auditoria buscou evidenciar se a UFSM atende à legislação pertinente no que diz respeito aos controles de concessão e prestação de contas dos suprimentos de fundos, bem como avaliar como se dá a gestão dos controles a eles relacionados.

2 OBJETIVOS

O objetivo principal desta atividade de auditoria foi avaliar a gestão e uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) pelo suprido e o cumprimento das legislações vigentes.

No intuito de alcançar o objetivo principal desta atividade, objetivos específicos foram traçados, sendo: (a) Verificar a regularidade da prestação de contas das despesas efetuadas através do CPGF; (b) Verificar se as despesas foram realizadas exclusivamente dentro do período de aplicação estabelecido no ato da concessão; (c) Verificar se as despesas são de pequeno vulto e eventuais; (d)



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

Verificar se houve despesa em período de férias do agente suprido ou em seus afastamentos legais;
(e) Confirmar se as despesas pagas com cartão corporativo se referem à finalidade do suprimento.

3 ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados entre os meses de agosto e setembro de 2016, pela equipe de auditoria interna da UFSM, e abrangeram os processos de suprimentos de fundos dos portadores de CPGF que tiveram gastos em 2015, correspondente a 5% ou mais dos gastos totais da UFSM de janeiro a dezembro de 2015, conforme informações extraídas do Portal da Transparência.

Para o atendimento dos objetivos propostos, foram utilizados procedimentos e técnicas de auditoria, destacando-se a análise dos documentos de concessão de suprimentos de fundos e dos processos de prestações de contas dos supridos.

Dessa forma, foram avaliados 32 processos de concessão de suprimentos de fundos relativos a 4 supridos, com natureza de gasto materiais de consumo e serviços, correspondente ao montante de R\$ 174.455,10 (cento e setenta e quatro mil quatrocentos e cinquenta e cinco reais e dez centavos), o que representou 44,82% do total de gastos com CPGF em 2015 pela UFSM, tendo em vista que neste ano, o gasto total da instituição nesta modalidade foi de R\$ 366.608,76 (trezentos e sessenta e seis mil seiscentos e oito reais e setenta e seis centavos), conforme os dados do Portal da Transparência.

4 EQUIPE DE AUDITORIA

Servidor	Cargo	Lotação
Jociane Bulegon Samara	Auditor	Audin UFSM
Litieli Tadiello Bedinoto Farias	Administrador	Audin UFSM

5 CONSTATAÇÕES

Neste item, estão destacadas as principais constatações evidenciadas pela auditoria interna a partir da aplicação dos procedimentos de auditoria, bem como as oportunidades de melhorias nos fatos analisados.

Verificou-se que os supridos realizaram apenas despesas de pequeno vulto, respeitando os limites previstos legalmente para cada documento fiscal, datas de utilização e que as prestações de contas estão em conformidade, contudo, identificaram-se as seguintes impropriedades nos processos de concessão e utilização dos suprimentos de fundos:



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

5.1 Falta de clareza nos motivos para concessão de suprimento de fundos

Observa-se que na Proposta de Concessão de Suprimento de Fundos – PCSF, documento elaborado para que o suprido faça a solicitação do suprimento de fundos, a descrição da finalidade, justificativa e fundamento legal se restringe a informar:

- a) **No caso de prestação de serviços PJ** – *“suprimento para atender despesas com outros serviços de terceiros - PJ, cobrir despesas de pequeno vulto com a aquisição de outros serviços de terceiros - PJ, conforme inciso III do art. 45 do decreto 93.872/86”*. Ou: *“suprimento de fundos para atender despesas de serviço cfe. Inciso III, artigo 45 do decreto 93872/86”*.
- b) **No caso de material de consumo** – *“suprimento para atender despesas com material de consumo inexistente no almoxarifado central. Cobrir despesas de pequeno vulto com a aquisição de material de consumo, conforme inciso III do artigo 45 do decreto n. 93.872/86”*. Ou: *“suprimento de fundos para atender despesas de consumo cfe. Inciso III, artigo 45 do decreto 93872/86”*.

O texto deste campo do formulário é padrão, com espaços em branco para preenchimento de “serviços” ou “consumo”, dependendo da finalidade do suprimento, e há processos onde não há o seu preenchimento.

O relatório de auditoria de conformidade do TCU TC-002.824/2008-0, que resultou no Acórdão nº 1276/200/-TCU-Plenário, traz no item 9.1.18, em relação à UnB, o seguinte: *“nos formulários de solicitação de suprimento de fundos, o campo destinado à finalidade é preenchido de forma muito sucinta, pouco específica, geralmente indicando ‘Aquisição de material de consumo’”*. Este Acórdão, no item 9.2.7, firma entendimento, em caráter normativo quanto à necessidade de discriminar, na formalização da proposta de concessão, os objetos a serem adquiridos, como se observa abaixo:

9.2.7 - a concessão de suprimento de fundos, **sempre precedida de motivação que evidencie a necessidade e excepcionalidade da utilização do referido instrumento**, somente é admissível após formalização da demanda a ser atendida, **discriminados, sempre que possível, os objetos a serem adquiridos, especialmente em relação às despesas de pequeno vulto**, em observância ao disposto no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, bem como nos itens 5 e 11.4.1 da Macrofunção SIAFI 02.11.21 (cf. itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.18 do relatório de auditoria). (grifou-se)

Sendo assim, questionou-se o DCF sobre quais eram os critérios utilizados pela UFSM para definição da excepcionalidade da despesa, para os casos de concessão de suprimentos de fundos, e a resposta que se obteve foi:



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

4. No nosso site tem legislação, formulários, tutorial e manual contendo as instruções para os supridos (<http://www.dcf.ufsm.br/index.php/divisao-de-administracao-financeira/secao-financeira>). No manual “Conceitos e operacionalização do: Suprimentos de Fundos” tem as regras da UFSM de acordo com a legislação Federal;

O objetivo da indagação era saber se existiam critérios objetivos, contudo a resposta recebida, bem como o material apontado como regras da UFSM sobre suprimento de fundos, não possui nenhuma previsão objetiva do que seria excepcional e de pequeno vulto.

Diante disto, recomenda-se acrescentar, na proposta de concessão de suprimento de fundos, descrições mais detalhadas das finalidades do suprimento concedido, descrevendo, sempre que possível, para que serão utilizados os recursos.

5.2 Despesas realizadas por meio de suprimento de fundos que poderiam ser planejadas ou que o material existia em estoque no almoxarifado

Apesar dos bons controles internos relacionados à gestão do CPGF, percebeu-se uma série de aquisições realizadas através desta forma de pagamento que poderiam ser planejadas e adquiridas por processos normais de aquisição previstas para o serviço público ou que existiam em estoque no almoxarifado.

Despesas com material de expediente, material elétrico, material hidráulico, material de processamento de dados, material e serviços para manutenção de bens imóveis, serviços gráficos e editoriais são exemplos de aquisições realizadas pelos supridos com CPGF que, apesar de serem despesas de pequeno vulto, por si só não se caracterizam como despesas que, pela sua excepcionalidade, não possam ser submetidas ao processo normal de compra ou não existiam no almoxarifado.

Exemplo disto é a aquisição de “apoio emborrachado para os pés”, que aconteceu via CPGF no dia 07/05/2015, através da NF 6291, e que existia em estoque no almoxarifado, conforme relatório “Resumo Mensal – Catálogo de Produtos”, do mês de maio/2015, menu 5.4.3.33 do SIE, referente ao Almoxarifado Central.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

		DANFE DOCUMENTO AUXILIAR DA NOTA FISCAL ELETRÔNICA											
		0 - ENTRADA 1 - SAÍDA		CHAVE DE ACESSO 4315 0511 5191 4000 0197 5500 1000 0062 9110 3618 2720									
		Nº. 000.006.291 SÉRIE 1 FOLHAS 1 / 1		Consulta de autenticidade no portal nacional da NF-e www.nfe.fazenda.gov.br/portal ou no site da Sefaz Autorizadora									
NATUREZA DE OPERAÇÃO VENDA DE MERCADORIAS ADQ. TERC. S.T.				PROTOCOLO DE AUTORIZAÇÃO DE USO 143150075766402 em: 07/05/2015, às 11:37:25									
INSCRIÇÃO ESTADUAL 109/0349863		INSCRIÇÃO ESTADUAL DO ST		CNPJ 11.519.140/0001-97									
DESTINATÁRIO/REMETENTE													
NOME/RAZÃO SOCIAL UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA				CNPJ/CPF 95.591.764/0001-05	DATA DA EMISSÃO 07/05/2015								
ENDEREÇO AV. RORAIMA, 1000		BAIRRO/DISTRITO CAMOBI		C.E.P. 97105-900	DATA DA SAÍDA/ENTRADA 07/05/2015								
MUNICÍPIO SANTA MARIA		FONE/FAX 32208000	UF RS	INSCRIÇÃO ESTADUAL 109/0235728	HORA DE SAÍDA 11:36:00								
CÁLCULO DO IMPOSTO													
BASE DE CÁLCULO DO ICMS 270,00		VALOR DO ICMS 45,90	BASE DE CÁLCULO DO ICMS SUBSTITUIÇÃO 0,00		VALOR ICMS SUBSTITUIÇÃO 0,00								
VALOR DO FRETE 0,00		VALOR DO SEGURO 0,00	DESCONTO 0,00	OUTRAS DESPESAS ACESSÓRIAS 0,00	VALOR DO IPI 0,00								
					VALOR TOTAL DA NOTA 270,00								
TRANSPORTADOR/VOLUME TRANSPORTADOS													
NOME/RAZÃO SOCIAL		FRETE POR CONTA 9-Sem Frete		CÓDIGO ANTT	PLACA DO VEÍCULO								
ENDEREÇO		MUNICÍPIO		UF	INSCRIÇÃO ESTADUAL								
QUANTIDADE 3	ESPECIE VOLUMES	MARCA	NUMERO	PESO BRUTO	PESO LÍQUIDO								
DADOS DOS PRODUTOS/SERVIÇOS													
COD. PRODUTO	DESCRIÇÃO DOS PRODUTOS/SERVIÇOS	NCM/SH	CST	CFOP	UN	QUANT	V. UNIT.	V. DESC.	V. TOTAL	BC. ICMS	V. ICMS	V. IPI	ALIQ. %
00002061	APOIO EMBORRACHADO PARA OS PES	8507.20.10	000	5102	UN	3	90,00	0,00	270,00	270,00	45,90	0,00	17



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - UFSM

5.4.3.33 Resumo Mensal - Catálogo de Produto

[
]

Almoxarifado: Almoxarifado Central

Mês/Ano Resumo: Maio/2015

Código Produto	Quantidade Anterior	Valor Anterior	Quantidade Entrada	Valor Entrada	Quantidade Saida	Valor Saida	Quantidade Atual
9474 TONER HP LASER JET COLOR 1515N, COR PRETO, REF. CB540-A.	2,00	130,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,00
0358 TONER HP LASER JET M1132, P1102. REF. CE285A.	1,00	40,99	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00
Total		578.988,64		9.669,81		18.576,49	

Catálogo Produto: 3.17.01.01.09 - OUTROS SUPRIM. INFORMAT.

9504 APOIO P/ PÉS C/ REGULAGEM DE ALTURA.	24,00	827,52	0,00	0,00	0,00	0,00	24,00
9503 APOIO PARA DIGITAÇÃO 400 X 22 X 65 MM.	617,00	10.033,89	0,00	0,00	10,00	162,61	607,00
3029 BOBINA PDV 76MM X 60MM X 35M, 1 VIA.	202,00	109,08	0,00	0,00	0,00	0,00	202,00
3428 CANETA LASER C/ PRENDADOR DE BOLSO C/ PILHAS.	10,00	453,46	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00
7969 DATA-TAPE 4MM DDS-125, IMATION, 12/24 Gb	1.200,00	26.292,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.200,00
7947 ENVELOPE P/ CD/DVD, BRANCO C/ VISOR, CAPAC 1 UN.	2.019,00	121,20	0,00	0,00	1.130,00	67,86	889,00
7970 FITA P/ LIMPEZA DO CABEÇOTE EM UNIDADE DE DATA-TAPE	191,00	4.639,39	0,00	0,00	0,00	0,00	191,00
9532 MOUSEPAD ERGONOMICO COM APOIO EM GEL.	85,00	807,64	0,00	0,00	19,00	180,64	66,00
9502 MOUSEPAD, C/ LOGO DA UFSM.	260,00	1.368,15	0,00	0,00	56,00	298,72	204,00
7613 PORTA-CD, TIPO "CASQUINHA", PARA 1 CD	3.324,00	1.306,79	0,00	0,00	35,00	13,72	3.289,00
7536 PORTA-CD, TIPO PASTA, CAPACIDADE 24 UNID.	982,00	12.139,06	0,00	0,00	3,00	37,08	979,00
6724 PROTETOR DE TELA (ANTI-REFLEX) 14/15"	52,00	376,80	0,00	0,00	0,00	0,00	52,00
Total		58.474,98		0,00		760,63	57.714,35

Percebe-se que o material não possui características excepcionais para ser adquirido pelo CPGF, existia no Almoxarifado Central, em 05/2015, por um custo inferior, mas, mesmo assim, foi adquirido através do CPGF.

O Relatório de Auditoria Extraordinária - ACI N.º 2/2011 do Tribunal de Justiça do Acre, no item 2.3.1, destaca caso semelhante ocorrido no Tribunal e as considerações da Assessoria de Controle Interno – ACI/TJ/AC foram:

Embora a DFI tenha se manifestado no sentido de que o adquirente comprado era específico, não se pode esquecer que havia em estoque no almoxarifado, o gênero “adquirente”, fato este que, por si só, é suficiente para embasar o entendimento de que as compras feitas pela Administração devem ser realizadas, levando-se em consideração o interesse público e não o interesse particular.

Infelizmente, se o material em estoque não era do agrado do suprido, quer seja pela marca ou pela qualidade, o correto seria a sua aquisição privada pelo próprio suprido ou a sua



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

abstenção, já que a Administração já havia disponibilizado o material, adquirido através de licitação, pela forma mais vantajosa.

Imaginemos que todos os suprimentos pudessem adquirir a marca ou a qualidade que mais lhe conviesse, não teria sentido a Administração proceder a um processo licitatório, visando, por exemplo, o tipo “menor preço”, já que as compras seriam feitas por critérios próprios, definidos pelo próprio suprimento, infringindo, assim, a própria lei de licitações.

O Decreto nº 93.872/86, em seu art. 45, prevê o pagamento de despesas de pequeno vulto por meio de suprimento de fundos, excepcionalmente, quando as despesas não possam subordinar-se ao processo normal de compras. De fato, as despesas pagas, se analisadas isoladamente, são de pequeno vulto, contudo, o volume total de gastos realizados em despesas com a mesma finalidade ultrapassa o que se pode chamar de “pequeno vulto” e poderia sim ser objeto de planejamento e subordinar-se aos processos normais de compras.

Exemplo de que se podem planejar as despesas e incluí-las nos processos de compras, previstos para os órgãos públicos, são as despesas com chaveiro e confecção de carimbos, que, em 2016 para o primeiro e ao final de 2015 para o segundo, tiveram registros de preços realizados, haja vista o grande volume de gastos com estes serviços em 2015.

É também entendimento do TCU, exarado através do Acórdão 1.276/2008-TCU-Plenário, que despesas realizadas através de suprimentos de fundos são as de caráter excepcional, que não possam ser planejadas.

9.2.2. o suprimento de fundos aplica-se apenas às despesas realizadas em caráter excepcional, e, por isso, aquelas que se apresentem passíveis de planejamento devem ser submetidas ao procedimento licitatório ou de dispensa de licitação, dependendo da estimativa de valor dos bens ou serviços a serem adquiridos (cf. item 5 do relatório de auditoria).

5.2.1 Nota sobre fracionamento de despesas

Através da S.A 2016.006/01, fizeram-se os seguintes questionamentos ao DCF no intuito de identificar quais eram os controles existentes para identificar e neutralizar o fracionamento de despesas:

1. Há controle do somatório de despesas idênticas ou similares entre os suprimentos de fundos? Se sim, disponibilize cópia referente ao ano de 2015.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

1. O suprido detalha cada compra efetuada no comprasnet. Mas, ao entrar no portal da transparência encontramos o valor gasto pela UFSM e por suprido. Para identificar compras idênticas é possível se pegarmos processo por processo e planilhar os itens adquiridos conforme as notas fiscais. Em 2014 fizemos um levantamento dos itens que constavam com mais frequência nos processos, por exemplo: conserto e estofamento de cadeiras, gastos com chaveiro, material elétrico. Em 2016 conseguimos gerar um relatório no Tesouro Gerencial para levantarmos quais os subitens que os supridos mais gastam (conforme anexo);

3. Existem controles para evitar o fracionamento da despesa mediante suprimento de fundos? Caso afirmativo, disponibilize cópia relativa ao ano de 2015.

3. Verifica-se a ocorrência de fracionamento de despesa no momento de encerramento do processo de suprimentos de fundos. Para encerrarmos o processo precisamos efetuar o somatório por subitem de despesa dos gastos efetuados no processo por meio da planilha do Excel conforme modelo em anexo. Procede-se a análise da nota fiscal por nota fiscal dos subitens que excederam a R\$ 800,00 (oitocentos reais), conforme planilha em anexo, para detectar se ocorreu fracionamento no processo, se existem serviços em compras de forma repetida no mesmo suprimento;

Ora, se na pergunta nº 1 da S.A, a resposta foi de que não é feito nenhum acompanhamento e na 3, é feito ao final, por ocasião do encerramento dos suprimentos, porque não se faz um acompanhamento para identificar se houve o fracionamento, considerando todos os supridos?

Segundo a Macrofunção 02.11.21 do SIAFI, itens 3.3.4 e 3.3.7, considera-se fracionamento de despesa:

3.3.4 – O fracionamento da despesa não é caracterizado pela mesma classificação contábil em qualquer dos níveis, mas por aquisições de mesma natureza funcional.

3.3.7 Considera-se indício de fracionamento, a concentração excessiva de detalhamento de despesa em determinado subitem, bem como a concessão de suprimento de fundos a vários supridos simultaneamente.

Embora não tenhamos evidenciado o fracionamento de despesas pela UFSM, no uso do suprimento de fundos, mas observando o volume considerável de despesas realizadas com a mesma



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

finalidade, cita-se o Relatório de Auditoria do TCU TC-002.824/2008-05, que resultou no Acórdão nº 1276/2008-TCU Plenário, o qual identificou caso idêntico na Universidade de Brasília (UnB).

9.3.3 - Sistemática de gestão dos cartões corporativos propicia à ocorrência de fracionamento de despesa

Observações: Atualmente, na UnB, a gestão de concessão de suprimento de fundos por meio dos cartões corporativos envolve quatro etapas gerais: solicitação do cartão pelo suprido, solicitação do suprimento de fundos, utilização do suprimento de fundos com saques ou débitos no cartão e prestação de contas do suprimento. Os autos do suprimento de fundos compõem-se, dentre outros documentos, do formulário de solicitação, no qual são especificados o valor e objetivo; das notas fiscais e das faturas do cartão. Como se vê, toda a sistemática de gestão centraliza-se no suprimento de fundos individual. Dessa forma, o controle dos limites de utilização delimitados pela legislação (R\$ 800,00 e R\$ 8.000,00, Portaria MF nº 95, de 19/04/2002) **é feito somente no nível de cada suprimento de fundos.** Conseqüentemente, entende-se que o limite de R\$ 8.000,00 é o limite máximo do somatório das despesas do suprimento de fundos individual e o valor de R\$ 800,00 é o limite máximo de cada nota fiscal. **Não é feito nenhum controle do somatório de despesas idênticas ou similares entre os suprimentos de fundos.** Dessa forma, o sistema é bastante permeável à ocorrência de fracionamento em situações nas quais o somatório de despesas idênticas ou similares de vários suprimentos de fundos ultrapassem o limite de R\$ 8.000,00. **Verificamos que a sistemática adotada torna difícil identificar a ocorrência de fracionamento.** Em cada suprimento e, até, em cada nota fiscal de cada suprimento, os itens de despesa podem ser muito díspares. Num mesmo estabelecimento, podem ser adquiridos materiais de natureza diversa. **A situação torna-se ainda mais problemática quando se levam em conta a despesa conjunta de vários suprimentos. Na inexistência de controle adequado, fica difícil pesquisar processo por processo de suprimento para verificar o somatório de despesas iguais ou similares.** (grifou-se)

A recomendação emitida pelo TCU à UnB, que também pode ser direcionada à UFSM:

9.13.2. adote procedimentos com o objetivo de controlar o montante dos gastos executados com suprimento de fundos, de forma a evitar a ocorrência de fracionamento de despesas, em atenção ao disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 24, II, e na Portaria MF nº 95/2002, arts. 1º e 2º (cf. itens 9.3.2 e 9.3.3 do relatório de auditoria).

5.3 Falta de formalização do pedido do demandante para realização de compras

Não se observou, nos processos analisados, as solicitações/pedidos de compras ou de justificativa da compra por parte do demandante.

Situação idêntica foi observada pelo TCU em Relatório de Levantamento de Auditoria TC 007.098/2012-0, que originou o Acórdão nº 1624/2013-TCU-Plenário, em relação à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (SE/MinC). Esta falha apontada pelos auditores do TCU demonstra que os mesmos não observaram o comprometimento do controle sobre o gasto e a transparência da despesa.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

Na ocasião, o TCU, no item 9.3, do referido Acórdão, proferiu a seguinte decisão:

9.3. dar ciência à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (SE/MinC) sobre as seguintes impropriedades, relativas à gestão de Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF):

9.3.6. a ausência do documento de solicitação do produto ou serviço por parte do setor demandante, com a devida justificativa, e a descrição insuficiente dos itens adquiridos, nas notas fiscais ou recibos, identificadas nos processos 31/2008, 17/2009, 05/2010, 12/2010, 19/2010, 28/2010, 01/2011, 10/2011, 15/2011, afrontam o princípio da motivação, inscrito nos arts. 2º e 50 da Lei 9.784/99 e prejudicam a transparência dos gastos e a atuação do sistema de controle.

Apesar de não ser uma obrigatoriedade legal, é uma boa prática de controles internos a ser adotada pela UFSM, anexar as solicitações de compras com as especificações do produto ou serviço a serem adquiridos e as justificativas da excepcionalidade da realização da despesa de pequeno vulto aos processos de realização de despesas com o uso de suprimento de fundos (CPGF).

5.4 Impossibilidade de atestar se houve a pesquisa de preços

Nos documentos anexados ao processo 23081.012922/2015-05, houve aquisição do mesmo produto em dois estabelecimentos, no mesmo dia, com preços diferentes.

O produto adquirido foi “lâmpada fluorescente 32W”, no dia 03/11/2015, e os preços praticados e quantidades adquiridas foram:

- Fornecedor CNPJ 94.248.978/0001-10 – 10 UN a R\$ 8,25 cada;
- Fornecedor CNPJ 03.445.382/0001-55 – 20 UN a R\$ 7,00 cada.

Além de não existir nos processos de suprimentos de fundos nenhuma formalização da pesquisa de preços, o caso citado demonstra que o suprido não realizou a pesquisa, ou se realizou, não formalizou e não anexou ao processo.

Apesar de não ser uma obrigatoriedade a formalização das cotações de preços, até pela agilidade que está revestida a utilização do suprimento de fundos, as orientações da UFSM, do SIAFI e de outras instituições e órgãos pesquisados, são no sentido de que a pesquisa de preços deve ser realizada. Por conseguinte, a forma de comprovar que isto aconteceu seria o seu registro.

A orientação emitida pelo DCF da UFSM em relação a isto é: *“a realização de despesas por meio de suprimento de fundos, deverá acontecer com a devida pesquisa de preço, de modo a aferir a adequação do preço cobrado aos de mercado em observância ao princípio da economicidade e a proposta mais vantajosa”*.

O item 3.3.1 da Macrofunção 02.11.21 SIAFI orienta: *“a despesa executada por meio de suprimento de fundos, (...) deverá, na mesma forma que no processo licitatório, observar os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da finalidade, além de garantir a aquisição mais vantajosa para a administração pública”*.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

A pergunta 29 do material da CGU sobre suprimentos de fundos e cartão de pagamento é a seguinte, em relação à pesquisa de preços: *"29. Quais os cuidados básicos a serem observados pelo Agente Suprido na aplicação do Suprimento de Fundos? Resposta e) evitar o direcionamento a determinados fornecedores, **realizando e registrando** pesquisa de preços, sempre que possível."* (grifou-se)

Neste sentido, a sugestão é para que, quando da solicitação de compras pelo demandante ao suprido, aquele já anexe as cotações de preços realizadas, já que o demandante é a pessoa que conhece as especificações do material ou serviço a ser adquirido e, por consequência, os possíveis fornecedores.

5.5 Atestado de recebimento realizado por servidor que não seria o demandante

Verificou-se que todos os documentos de despesas de materiais de consumo e de prestação de serviços dos processos de suprimento de fundos de 2015, analisados pela AUDIN, do servidor com SIAPE [REDACTED], possuem:

- I. Atestado de recebimento do servidor que é diretor do Centro ao qual está lotado;
- II. A cada prestação de contas realizada, havia mesma data de recebimento em todos os documentos, que corresponde à data em que houve a prestação de contas parcial do servidor junto ao DCF;
- III. Nas compras cuja fatura tem vencimento em 10/11/2015, todas as notas possuem atestado de recebimento do Diretor do Centro sem data; havendo solicitação do DCF para que fosse colocada a data de recebimento nas notas fiscais, em e-mail encaminhado ao suprido em 10/11/2015, como se destaca a seguir: "(...) que preencham as respectivas datas nas mesmas, pois faltou esta informação nos documentos"; a prestação de contas foi aprovada sem a aposição das datas de recebimento.

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 63, § 2º, inciso III, estabelece que a liquidação da despesa tem por base o comprovante de entrega do material ou consumo:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

A liquidação da despesa é a etapa da execução da despesa que tem por finalidade assegurar à Administração que, uma vez devidamente entregue o material o serviço prestado, o pagamento será efetuado no montante correto ao seu credor de direito.

Baseado nisto, o atesto das notas fiscais é ato administrativo de grande relevância para a garantia da regular quitação das obrigações da Administração, não podendo se ignorar a aposição da



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

data em que o material ou serviço foi realmente prestado e recebido pelo demandante, nem tampouco ser atestado por servidor diferente deste.

Ainda, o item 11.3 da Macrofunção SIAFI 02.11.21 (Suprimento de Fundos prevê o seguinte:

11.3 – A comprovação das despesas realizadas deverá estar devidamente atestada **por outro servidor que tenha conhecimento das condições em que estas foram efetuadas**, em comprovante original cuja emissão tenha ocorrido em data igual ou posterior a de entrega do numerário e compreendida dentro do período fixado para aplicação, em nome do órgão emissor do empenho. **(grifou-se)**

A UFSM, em material elaborado pelo DCF sobre Conceitos e operacionalização do Suprimento de Fundos, prevê, no item 6, que o agente suprido deverá: *“solicitar ao demandante, que ateste a execução dos serviços prestados ou o recebimento do material adquirido, devendo conter a data e assinatura, seguida do seu nome legível e da denominação do seu cargo ou função”*.

Citação do relatório de auditoria do Tribunal de Justiça do Acre, Auditoria Extraordinária - ACI N.º 2/2011, segue na mesma linha: *“O ato do atesto deve ser feito no momento do recebimento do material, nada mais lógico, já que pressupõe que a pessoa está concordando com algo que está, efetivamente, recebendo. Como poderá, então, atestar algo que ainda não recebeu?”*

Causa-nos estranheza o fato do recebimento dos materiais e serviços adquiridos com CPGF ser atestado sempre na mesma data, independente da data real de recebimento, já que esta, por vezes, é muito após a data da nota, e atestada pelo mesmo servidor, no caso, o diretor do Centro. Seria este o demandante de todas as compras de materiais de consumo e serviços a serem realizadas pelo suprido, além das atribuições e responsabilidades que possui como diretor de Centro?

Recomenda-se, assim, que o suprido busque o atestado de recebimento dos materiais e serviços prestados do demandante, assim como previsto nas orientações do DCF e do SIAFI.

5.6 UFSM, Instituição de ensino ligada ao MEC que mais gasta com suprimento de fundos

Observou-se em todos os processos analisados pela AUDIN que a Instituição apresenta bons controles internos na gestão do Cartão de Pagamento do Governo Federal; as compras realizadas são de pequeno vulto, conforme previsto nos pedidos de concessão de suprimento de fundos, estando dentro dos limites previstos na legislação e nas normativas internas; os prazos para realização de compras e prestação de contas são atendidos.

Contudo, a UFSM é a instituição de ensino, ligada ao Ministério da Educação – MEC, que mais gasta com suprimentos de fundos - Cartão de Pagamento do Governo Federal. Isto foi observado através de informações extraídas do Portal da Transparência.

Código	Órgão Superior	2015 (R\$)	2014 (R\$)	2013(R\$)
26000	Ministério da Educação	5.100.676,71	5.773.252,60	6.158.962,64
26247	UFSM	366.608,76	430.587,71	466.597,34

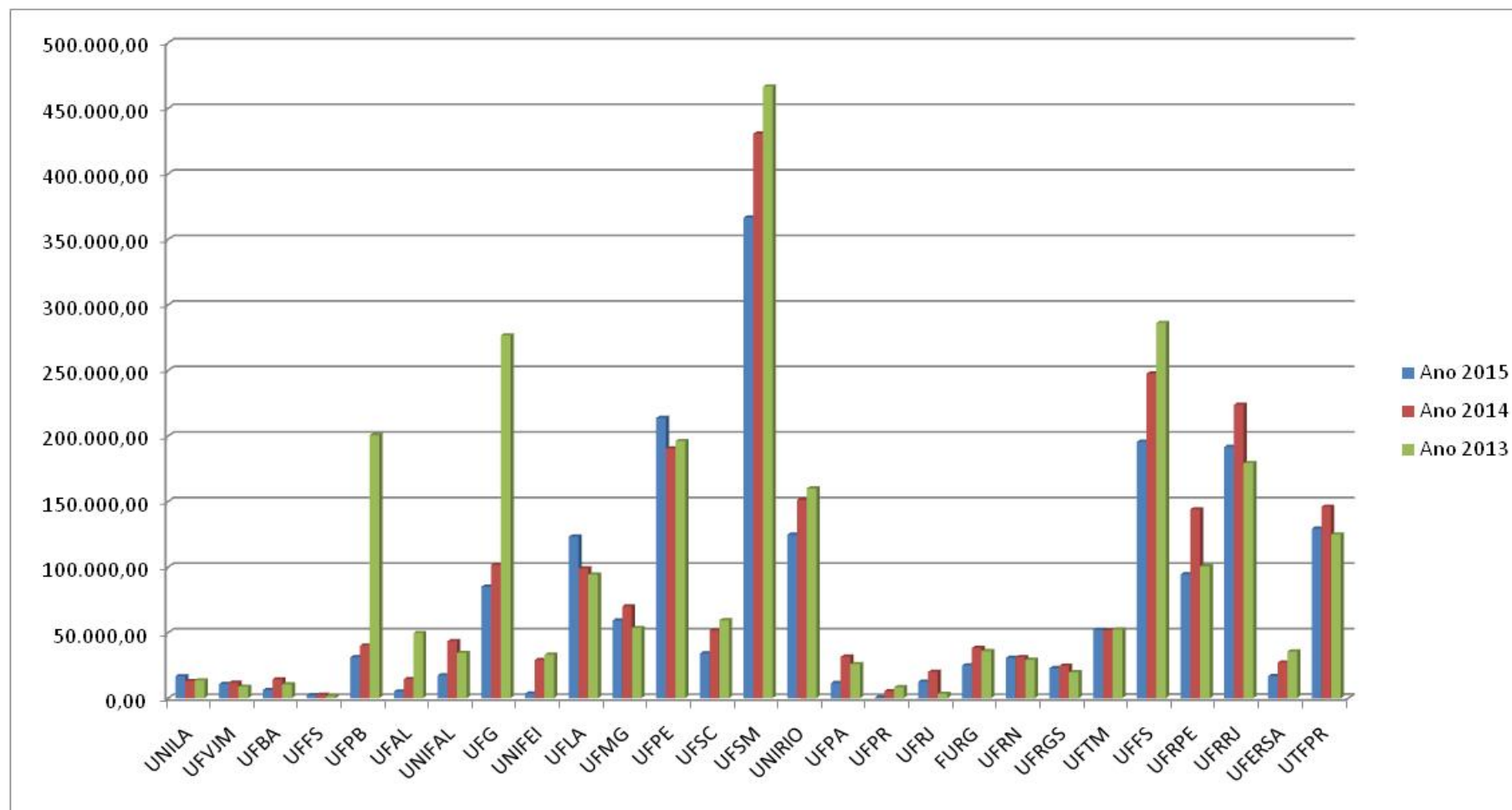


SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

A título de informação, demonstra-se no gráfico, a seguir, o comparativo da UFSM com as demais Universidades do Brasil.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA





SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

5.7 Utilização do cartão da modalidade saque carente de autorização e justificativa

Em análise aos processos de prestação de contas de suprimentos, observou-se, em primeiro lugar, que na proposta de concessão do suprimento de fundos – CPGF, não houve, apesar de campo específico para tal, informações sobre valores autorizados para saque. Em segundo lugar, que a grande maioria dos casos de saque, a justificativa para tal procedimento aconteceu após solicitação do DCF, ou seja, a justificativa não ocorreu antecipadamente, não houve a observação das orientações do DCF, bem como descumprimento aos itens 5.1.6 e 8.4 da Macrofunção SIAFI 02.11.21.

Exemplos:

- **Saque cash/BB em 11/08/2015 – R\$ 205,00 – suprido CPF ***.184.330-**** - Saque para pagamento NF 1056 - [REDACTED] - ref. manutenção central telefônica da direção CT, R\$ 205,00, em 11/08/2015. A justificativa para este saque é a empresa estar sem a máquina do cartão e a universidade não disponibilizar tal serviço (em 15/09/2015, após e-mail DCF de 14/09/2015);
- **Saque cash/BB em 19/10/2015 – R\$ 280,00 – suprido CPF ***.184.330-**** - saque para pagamento NF9317615 de [REDACTED], no valor de R\$ 280,00, de 19/10/2015. O serviço pago foi conserto do circuito eletrônico (sem indicação do nº do bem, que foi fornecido somente após solicitação do DCF por e-mail em 10/11/2015). A justificativa do saque foi realizada por e-mail em 10/11/2015: "para evitar problemas como o do e-mail anterior, a máquina de cartões da empresa está registrado em outro CNPJ";
- **Saque cash/BB em 30/04/2015 - R\$ 460,00 – suprido CPF ***.126.270-**** - saque para pagamento CF 156236 - [REDACTED] - R\$ 460,00 – com a justificativa de "sistema fora do ar";
- **Saque cash/BB em 06/05/2015 - R\$ 315,00 – suprido CPF ***.126.270-**** - saque para pagamento NF 7812371 – [REDACTED] - R\$ 315,00 – ref. 7 carimbos datadores. Justificativa: "sistema fora do ar".

Orientações do DCF – *“antes de fazer a compra ou efetuar o serviço, verificar se a empresa possui documento fiscal e máquina para passar o cartão”; “a transação saque, somente deverá ser utilizada em extrema necessidade”.*

Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 5.1.6 – trata da Proposta do Suprimento de fundos, destacando que: *“quando do uso do CPGF, deve-se indicar, sempre que houver, o valor autorizado para saque”.*

Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 8.4 – trata da utilização dos recursos, normatiza que:

quando a entrega do numerário for mediante limite do Cartão de Pagamento, a despesa deve ser efetuada por meio de pagamento a um estabelecimento afiliado, utilizando-se a modalidade de fatura. Somente na impossibilidade da utilização em estabelecimento afiliado é



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

que deve haver o saque, desde que autorizado em cada concessão de suprimento de fundos, sempre sendo evidenciado que se trata de procedimento excepcional e carente de justificativa formal.

A “falta de máquina de cartão” e “sistema fora do ar” foram justificativas dadas após a realização do saque, quando houve o questionamento do DCF, no entanto, tais situações podem ser identificadas antes da efetivação da compra. Ressalta-se aqui a orientação do SIAFI de apenas adquirir através do CPGF quando o estabelecimento for afiliado, ou seja, possuir forma de pagamento cartão de crédito.

Assim sendo, sugere-se que se faça constar nas propostas de concessão de suprimento de fundos a autorização para saque, com o valor correspondente, e que as prestações de contas somente sejam aprovadas caso as justificativas para as operações de saque existam e sejam aplicáveis.

5.8 Publicação dos suprimentos em boletins internos

Constatou-se através de questionamento encaminhado ao DCF, por meio da S.A 2016.006/01, que não há publicidade interna das informações relacionadas aos suprimentos de fundos. A pergunta foi:

5. Há publicidade interna ou externa dos suprimentos de fundos concedidos?

Em resposta, o DCF informou:

5. A publicidade externa existe no portal da transparência do governo federal;

Sim, esta informação procede, já que se utilizou este canal para extrair informações a respeito do uso do CPGF. Contudo, baseado na resposta recebida, conclui-se que nenhuma informação a respeito do CPGF é divulgada internamente pela UFSM.

O relatório de auditoria do TCU que originou o Acórdão nº 1276/2008-TCU-Plenário, aponta no item 9.1.10, para o TRT-MG, o mesmo fato, indicando que o acesso às informações pertinentes de concessão e prestação de contas dos supridos ficam restritas apenas aos servidores que tratam desses eventos no órgão e aos que possuem acesso ao SIAFI.

É exatamente o que se observou na UFSM. Apenas os servidores que acessam o SIAFI e que fazem a gestão do CPGF possuem acesso a essas informações, restando aos demais, apenas o que está disponível no Portal da Transparência.

O TCU, na oportunidade, destacou que a falta de divulgação interna é um dificultador de recuperação de informações e aumento do custo do controle:

A auditoria, bem como os questionários encaminhados a determinado conjunto de entidades, mostrou que o conjunto das informações relacionadas ao suprimento de fundos é armazenado, regra geral, em processos físicos (papel), situação que dificulta a recuperação de



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

informações e aumenta, em muito, o custo de se realizar qualquer tipo de controle, seja ele social ou aquele realizado pelas entidades destinadas a esse fim.

É inegável que a publicação de dados referentes ao gasto com o Cartão de Pagamento do Governo Federal no Portal da Transparência contribui substancialmente para, não só reduzir o custo de acesso à informação, mas também para aumentar a transparência de tais gastos.

No entanto, é preciso ressaltar que os dados ali publicados, apesar do detalhamento e da confiabilidade que apresentam, são dados disponibilizados segundo lógica da empresa operadora do CPGF. Tal situação pode acarretar a evidenciação de informações que não espelhem a realidade dos gastos e, a partir disso, resultar em julgamentos equivocados por parte de seus usuários. Inúmeros seriam os exemplos de situações que poderiam gerar constrangimento para o responsável pela aplicação dos recursos públicos, ainda que agindo rigorosamente dentro da lei.

Mesmo não sendo uma exigência legal, a divulgação interna das informações relacionadas ao CPGF constitui um bom procedimento de controle interno e de transparência na gestão pública. Desta forma, sugerimos que seja avaliada a possibilidade desta divulgação.

6 CONCLUSÕES

O objetivo principal desta atividade de auditoria foi avaliar a gestão e uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) pelo suprido e o cumprimento das legislações vigentes.

Os exames de auditoria revelaram que a instituição possui bons controles relacionados à concessão e ao uso do CPGF, não se constatando nenhum dano ao erário. Todavia, foram identificadas oportunidades de melhoria no que diz respeito aos controles relacionados aos pedidos de compras pelos demandantes aos supridos, clareza na evidenciação de que foi feita a aquisição mais vantajosa para a instituição, bem como na identificação da motivação da concessão do suprimento de fundos.

Em resumo, têm-se as seguintes conclusões:

- I. **Falta de clareza nos motivos para concessão de suprimento de fundos** – na Proposta de Concessão de Suprimento de Fundos – PCSF, documento elaborado para que o suprido faça a solicitação do suprimento de fundos, a descrição da finalidade, justificativa e fundamento legal se restringe a informar que se trata de suprimento para atender despesas com material de consumo inexistente no Almoxarifado Central ou para cobrir despesas de pequeno vulto com a aquisição de outros serviços de terceiros - PJ, conforme inciso III do art. 45 do Decreto nº 93.872/86;
- II. **Despesas realizadas por meio de suprimento de fundos que poderiam ser planejadas ou que o material existia em estoque no almoxarifado** – aquisições realizadas através do CPGF que poderiam ser planejadas ou que existiam em estoque no almoxarifado, como despesas com material de expediente, material elétrico e hidráulico, material de processamento de dados, material e serviços para manutenção de bens imóveis, serviços gráficos e editoriais. Embora sejam de pequeno vulto, por si só não se caracterizam como



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

despesas que, pela sua excepcionalidade, não possam ser submetidas ao processo normal de compra;

- III. **Falta de formalização do pedido do demandante para realização de compras** – não se observou, nos processos analisados, as solicitações/pedidos de compras ou de justificativa da compra por parte do demandante;
- IV. **Impossibilidade de atestar se houve a pesquisa de preços** – não ficou evidenciada a existência, nos processos de suprimentos de fundos, de nenhuma formalização da pesquisa de preços;
- V. **Atestado de recebimento realizado por servidor que não seria o demandante** – todos os documentos de despesas de materiais de consumo e de prestação de serviços dos processos de suprimento de fundos de 2015, analisados pela AUDIN, do servidor com SIAPE [REDACTED], possuem evidências de que não foram atestados pelo demandante na data efetiva do recebimento;
- VI. **UFSM, Instituição de ensino ligada ao MEC que mais gasta com suprimento de fundos** – observou-se que a UFSM é a instituição de ensino, ligada ao Ministério da Educação – MEC, que mais gasta com suprimentos de fundos – Cartão de Pagamento do Governo Federal;
- VII. **Utilização do cartão da modalidade saque carente de autorização e justificativa** – na proposta de concessão do suprimento de fundos – CPGF, não houve, apesar de campo específico para tal, informações sobre valores autorizados para saque; também, na grande maioria dos casos de saque, a justificativa para tal procedimento aconteceu após solicitação do DCF, ou seja, a justificativa não ocorreu antecipadamente;
- VIII. **Publicação dos suprimentos em boletins internos** – não é prática da UFSM divulgar internamente as informações relacionadas aos suprimentos de fundos – CPGF.

7 RECOMENDAÇÕES

As sugestões, a seguir listadas, referem-se a aspectos formais, que resultariam em boas práticas de controle interno, caso fossem implementadas:

- I. Acrescentar, na proposta de concessão de suprimento de fundos, descrições mais detalhadas das finalidades do suprimento concedido, especificando, sempre que possível para que serão utilizados os recursos;
- II. Adotar procedimentos com o objetivo de controlar o montante dos gastos executados com suprimento de fundos, que contemple todos os supridos, de forma a evitar a ocorrência de fracionamento de despesas, em atenção ao disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 24, inciso II, e na Portaria MF nº 95/2002, arts. 1º e 2º;



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
AUDITORIA INTERNA

- III. Anexar as solicitações de compras com as especificações do produto ou serviço a serem adquiridos e as justificativas da excepcionalidade da realização da despesa de pequeno vulto aos processos de realização de despesas com o uso de suprimento de fundos (CPGF);
- IV. Quando da solicitação de compras pelo demandante ao suprido, que aquele já anexe as cotações de preços realizadas, já que o demandante é a pessoa que conhece as especificações do material ou serviço a serem adquiridos e, por consequência, os possíveis fornecedores;
- V. Que o suprido obtenha o atestado de recebimento dos materiais e serviços prestados do demandante, assim como previsto nas orientações do DCF e do SIAFI;
- VI. Que se faça constar, nas propostas de concessão de suprimento de fundos, a autorização para saque, com o valor correspondente, e que as prestações de contas somente sejam aprovadas caso as justificativas para as operações de saque existam e sejam aplicáveis;
- VII. Que seja avaliada a possibilidade de divulgação interna das informações relacionadas ao CPGF.

É o que consta para o presente relatório.

A auditoria, como uma atividade de assessoramento à Administração, tem caráter essencialmente preventivo, com o objetivo de agregar valor à gestão e contribuir na melhoria das operações da entidade. As ações da Auditoria Interna são pautadas por uma abordagem sistemática e disciplinada, buscando o fortalecimento da gestão através da racionalização de ações de controle interno e de assistência na consecução de seus objetivos.

Santa Maria – RS, 22 de setembro de 2016.

LUIZ ANTONIO ROSSI DE FREITAS
Auditor Chefe – UFSM
Portaria nº 71.339/2014