



**MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA**

**AUDITORIA INTERNA**



**AUDITORIA DE GESTÃO**

**@SERIE@**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**

NÚMERO: SEI N° 2019-02/AIG

INTERESSADO: Auditoria Interna Governamental, Superintendência de Produção Mineral, Superintendência de Administração e Finanças, Superintendência de Pesquisa e Recursos Minerais, Superintendência de Regulação e Desenvolvimento da Mineração

DESTINATÁRIO: Superintendência de Administração e Finanças, Superintendência de Produção

## **Sumário**

### **1. Introdução**

- 1.1 Contextualização
- 1.2 Destinatários do Relatório
- 1.3 Objetivos da Auditoria
- 1.4 Escopo
- 1.5 Metodologia e Critérios

### **2. Resultados da Auditoria**

- 2.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos
  - 2.1.1 Principais causas e efeitos
- 2.2 Conformidade dos Atos de Aposentadorias e Pensões
- 2.3 Inconformidade dos Atos de Admissões
  - 2.3.1 Principais causas e efeitos

### **3 Conclusões**

### **4 Proposições**

## 1 Introdução

A presente ação de controle objetivou a avaliação dos atos de gestão relativo a diárias e passagens. Tratou-se de procedimento de auditoria extraordinária, na gestão e processos relacionados à concessão de diárias e passagens na Sede da ANM- Brasília-DF, em atendimento à demanda da Diretoria-Geral, processo SEI 48051.001841/2019-83.

O período de execução dos trabalhos foi de 17 de junho a 31 de julho de 2019. Os testes e verificações foram realizados na Sede da ANM em Brasília-DF no período de 01 a 12 de julho do corrente ano.

### 1.1 Contextualização:

As diárias da Administração Pública Federal destinam-se a indenizar o agente público ou colaborador eventual pelas despesas extraordinárias com hospedagem, alimentação e locomoção urbana, durante deslocamentos, a serviço de interesse da administração pública.

Fará jus à percepção de diárias os servidores da administração direta autárquica e fundacional que se deslocar, a serviço, da localidade de seu exercício para outro ponto do território nacional, ou para o exterior. Também farão jus os colaboradores eventuais em eventos de interesse dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

É recomendado que as viagens sejam programadas com antecedência mínima de 10 (dez) dias, e, naquelas situações em que não seja observado o tempo mínimo, devem ser devidamente justificadas e autorizadas pela autoridade superior, via de regra. No entanto, poderá ser delegada ou subdelegada.

A necessidade de um processo único contemplando todas as funcionalidades requeridas na concessão de diárias e passagens, das viagens no país e no exterior, a serviço da Administração Pública Federal, resultou na criação do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP.

O Sistema foi desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com vistas a otimizar o gerenciamento das solicitações e pagamentos de diárias e passagens, diminuindo o custo e o tempo de processamento do pedido, proporcionando melhor condição de atendimento e consulta dos usuários e oferecer instrumentos para melhorar a gestão do processo, colaborando com a eficiência administrativa e maior transparência

As funções de registro, planejamento, execução, controle e consultas, foi criado com objetivo de desburocratizar e simplificar o trabalho administrativo, aumentando dessa forma a eficiência e proporcionando agilidade na obtenção das informações disponíveis, resguardando os aspectos de sigilo e restrições administrativas previstas no ordenamento jurídico.

Por necessidade de atualização tecnológica e alinhamento à política de uso de software livre para o desenvolvimento de sistemas do Governo Federal, em 2013, foi implantado uma nova versão. Em 2014 contemplou o modelo de aquisição direta de passagens aéreas, para efetuar a cotação, reserva, emissão e cancelamento de bilhetes adquiridos das companhias aéreas credenciadas, sem a intermediação da agência de turismo.

O sistema permite a tramitação eletrônica das Propostas de Concessão de Diárias e Passagens - PCDPs, diminuindo o tempo das etapas do processo, proporcionando maior efetividade, melhoria no atendimento ao usuário e qualidade da prestação dos serviços públicos.

O SCDP é de utilização obrigatória pelos órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional para a concessão, o registro, o acompanhamento, a gestão e o controle de diárias e de passagens e envio de informações para a Controladoria Geral da União (CGU).

Os principais benefício trazidos pelo SCDP são que as requisições de diárias e passagens são executadas eletronicamente, elevando o nível de confiabilidade e diminuindo o tempo de emissão; o sistema é totalmente integrado, evitando a redundância e a consequente inconsistência de dados; permite o acompanhamento de trechos de viagens e conexões nacionais e internacionais; o cálculo automático de valores de diárias, despesas com locomoção e descontos do auxílio-alimentação e auxílio-transporte, dentro de tabelas específicas, enquadradas às diversas regiões do país; a atualização tempestiva das tabelas correspondentes às diárias; a execução do pagamento de diárias nacionais sem necessidade de acesso diretamente ao SIAFI e consulta on-line e emissão automatizada de relatórios gerenciais de acompanhamento.

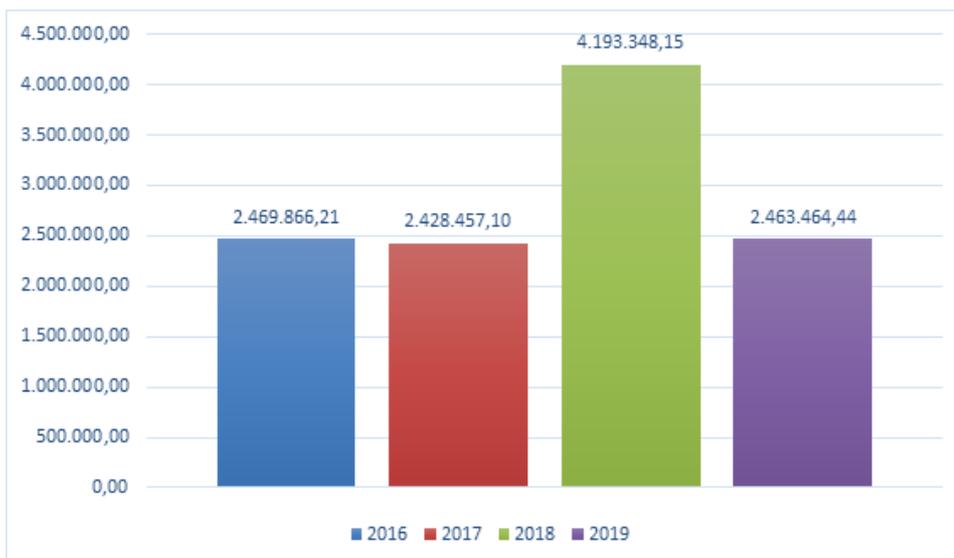
As principais funcionalidade do sistema são: cadastramento da viagem com seus respectivos trechos; Reserva das passagens; autorização da solicitação; emissão do bilhete; cálculo automático de valores de diárias, despesas com locomoção e descontos com auxílio alimentação e vale transporte; aprovação de viagens e pagamento de diárias efetuadas por meio de certificados digitais, objetivando garantir a validade jurídica dos documentos gerados; controle do orçamento de cada órgão para gastos com diárias e passagens. Não havendo mais recursos, o sistema automaticamente avisa que a solicitação não foi aceita; registro de todos os acessos, propiciando o controle físico (SERPRO) e administrativo (auditoria interna e externa - CGU) do sistema.

A base normativa norteadora da atividade a seguir especificada:

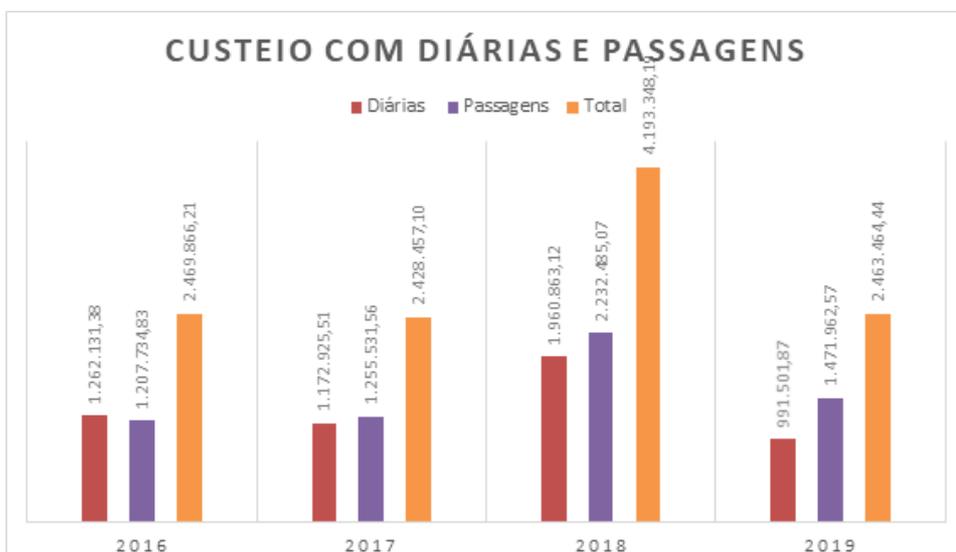
- Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012;
- Decreto nº 7.613, de 17 de novembro de 2011;
- Decreto nº 6.907, de 21 de julho de 2009;
- Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006;
- Decreto nº 3.643m, de 26 de outubro de 2000;
- Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973;
- Portaria nº 205 MPOG, de 22 de abril de 2010.

De acordo com os dados constante do Sistema foram executados no âmbito da ANM de janeiro a maio de 2019 o montante de R\$2.463.464,44 com diárias e passagens.

No âmbito do DNPM foram executados no exercício de 2016 o valor de R\$ 2.469.866,21, no exercício de 2017 o valor R\$ 2.428.457,10 e no exercício de 2018 o valor R\$4.193.348,19.



A seguir o detalhamento do custeio com viagens e passagens no âmbito da ANM/DNPM nos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019 (janeiro a maio).



## 1.2 Destinatários do Relatório:

Diretoria-Geral, Superintendência de Administração e Finanças, Superintendência de Pesquisa e Recursos Minerais, Superintendência de Produção Mineral e Superintendência de Regulação e Desenvolvimento da Mineração.

## 1.3 Objetivo geral da Auditoria:

O objetivo geral do projeto foi acompanhar os atos e fatos de gestão relacionados a concessão de diárias e passagens

Como objetivos específicos responder aos seguintes questionamentos:

- Se a concessão de diária e passagens, no âmbito da ANM, atenderam ao disposto nas normas legais e orientações normativas;
- Como funciona a gestão relativa à aquisição de passagens e pagamento de diárias no âmbito da ANM;
- Se existem prestações de contas pendentes de aprovação de exercício anteriores.

## 1.4 Escopo:

Análise dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de janeiro a maio de 2019, relacionados a concessão de diárias e passagens.

Foram avaliadas 546 concessões de diárias e passagens, correspondendo a 100% das concessões ocorrida na Sede da ANM, no período de janeiro a maio de 2019, na qual foi analisada o cumprimento pela ANM, da IN SLTI/MP 3/2015, em especial, os prazos mínimos para reserva e emissão de passagens e apresentação de prestação de contas.

Também foram examinadas 77 (setenta e sete) prestações de contas, na qual 04 (quatro) referente ao exercício de 2016; 17 (dezesete) ao exercício de 2017 e 56 (cinquenta e seis) ao exercício de 2018, relativo às viagens realizadas por servidores da ANM e cuja aprovação de prestação de contas encontram-se pendentes de aprovação.

Identificação de pontos críticos relacionados ao modelo de gestão relativo a aquisição de passagens aéreas e ao pagamento de diárias no âmbito da ANM.

Ademais, realizou-se a verificação quanto à segregação das funções entre os responsáveis pela solicitação da viagem, pela aprovação e pela prestação de contas das mesmas.

## 1.5 Metodologia e critérios:

A metodologia adotada foi o levantamento de dados, análise de documentos e exame de registros. Como critério para a emissão de opinião, foi utilizado a sujeição de procedimentos quanto à legislação, normas e regulamento.

## 2. Resultados de Auditoria

### 2.1 Descumprimento do prazo mínimo de antecedência de dez dias para reserva e/ou emissão de passagens aéreas em relação à data de partida em 69,12% das viagens, contrariando o que determina a Instrução Normativa SLTI/MP 3/2015.

A Instrução Normativa SLTI/MP nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal, determina no § 1º e § 2º do seu art. 14 o que segue:

*“Art. 14. A unidade administrativa deverá efetuar procedimento de solicitação de proposta de afastamento por meio do S C D P.*

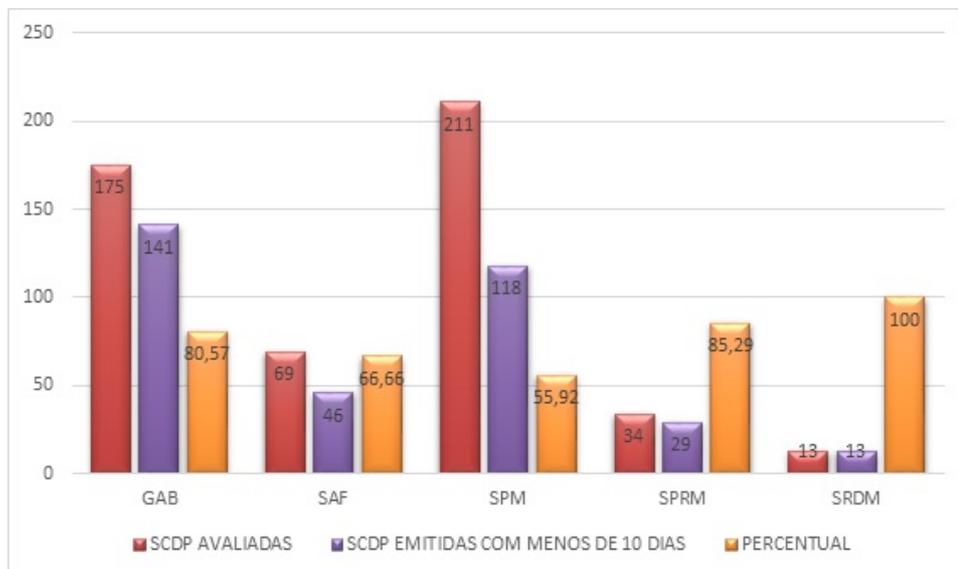
*§ 1º A solicitação da proposta de afastamento deverá ser realizada de forma a garantir que a reserva dos trechos ocorra com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data prevista de partida.*

*§ 2º Nas situações em que não for possível realizar a reserva dos trechos, a emissão deverá observar a antecedência mínima de 10 (dez) dias da data prevista de partida”.*

No entanto, em pesquisa realizada no Sistema de Solicitação de Diárias e Passagens – SCDP, permitiu-se identificar que dentre as 502 viagens, realizadas pela Sede da ANM, no período de janeiro a maio de 2019, somente 155 (cento e cinquenta e cinco) viagens tiveram suas passagens reservadas ou emitidas pelo órgão com prazo superior a 10 (dez) dias da data prevista de partida, conforme determina o normativo.

Assim sendo, o restante das viagens, correspondendo a 69,12% das passagens adquiridas no âmbito da Sede da ANM, no período objeto de análise, foram solicitadas/emitidas com menos de 10 (dez) dias de antecedência da data prevista para a partida.

Na representação gráfica a seguir, apresentamos o detalhamento em termos percentuais das concessões de diárias e passagens, com prazo menor do que o previsto no normativo, por Gestores Setoriais e/ou Unidades Administrativas da ANM/Sede.



Vale destacar que o normativo citado autoriza exceção para não cumprimento de antecedência mínima de 10 (dez) dias da data da viagem conforme artigo abaixo:

*“Art. 18. Caberá ao proponente autorizar o afastamento.*

*§ 1º Deverá a autoridade máxima dos órgãos ou entidades autorizar o afastamento nos casos abaixo:*

*I - Em prazo inferior ao estabelecido nos §§ 1º e 2º do art. 14 desta Instrução Normativa, desde que devidamente formalizada a justificativa que comprove a inviabilidade de seu efetivo cumprimento.”*

A autoridade máxima do órgão, podendo esta delegar competência, autorizar o afastamento nos casos em que não for cumprida a antecedência de 10 dias da data da viagem, desde que devidamente formalizada a justificativa e que comprove a inviabilidade de seu efetivo

cumprimento.

Ocorre que a inviabilidade de cumprimento do prazo estabelecido deveria ser exceção, e não a regra, como se identifica que vem acontecendo no âmbito da ANM. A prática ocorreu em 69,12% das viagens durante o primeiro semestre de 2019, sem que, no entanto, fossem apresentadas análises a essas justificativas de excepcionalidade.

Dessa forma, diante da aprovação de 100% das viagens em que não foi respeitado o prazo mínimo de dez dias para reserva ou emissão das passagens em relação à data de partida e diante do cenário de que em apenas 30,89% das viagens esse prazo foi cumprido, não se identifica que a autoridade máxima do Órgão, tampouco as autoridades responsáveis pela aprovação das SCDP, estejam realizando ações para que a ANM passe a efetuar planejamento antecipado das viagens de forma a cumprir o que determina a Instrução Normativa SLTI/MP nº 3/2015, e, conseqüentemente, obter economia significativa de recursos públicos.

### 2.1.1 Causa

O Descumprimento do prazo mínimo de antecedência de dez dias para solicitação da reserva ou emissão de passagens aéreas em relação à viagem, contraria o que determina a Instrução Normativa SLTI/MP nº 3/2015. Outro fator é a falta de embasamento em análises descritivas contendo critérios objetivos de análise quanto à excepcionalidade da aprovação das viagens.

## 2.2 Falha na gestão de diárias e passagens, relacionadas a não apresentação de prestação de contas relativa a viagens realizadas por servidores da ANM- Sede no período de janeiro a maio de 2019.

No âmbito da ANM, considerando a Sede e as Gerências Regionais foram emitidas 1.644 (um mil seiscentas e quarenta e quatro) propostas de concessão de diárias e passagens, das quais 113 (cento e treze) foram canceladas e 1.531 (um mil quinhentos e trinta e uma) validadas. Do total das concessões, 546 (quinhentas e quarenta e seis) foram emitidas na Sede, das quais 32 (trinta e duas) foram canceladas e 514 (quinhentas e quatorze) validadas, portanto objeto de nossa análise.

A partir de consulta ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) realizada em 17/06/2019, considerando apenas as viagens válidas, verificou-se pendências de aprovação de viagens, cujas proposta de concessão de diárias e passagens foram cadastradas por agentes da ANM - Sede no período de janeiro a maio de 2019, conforme tabela a seguir:

Unidade Administrativa	Quantidades de PCDC válidas emitidas no período de janeiro a maio de 2019.	Quantidade de PCDP pendente de análise conclusiva.	
GAB-DG	177	Prestação de Contas em Cadastramento	01
		Aguardado início da Prestação de Contas	19
		<b>Subtotal</b>	<b>20</b>
SAF	69	Prestação de Contas em Cadastramento	01
		Aguardado início da Prestação de Contas	07
		Prestação de Contas em Aprovação pelo Proponente	01
		<b>Subtotal</b>	<b>09</b>

<b>SRDM</b>	14	Aguardado início da Prestação de Contas	09
		Prestação de Contas em Aprovação pelo Proponente	01
		<b>Subtotal</b>	<b>10</b>
<b>SPM</b>	216	Aguardado Início da Prestação de Contas	29
		Prestação de Contas em Cadastramento	02
		Prestação de Contas em Aprovação pelo Proponente	11
		Prestação de Contas em Devolução de Valores	02
		<b>Subtotal</b>	<b>44</b>
<b>SPRM</b>	38	Aguardado Início da Prestação de Contas	06
		Prestação de Contas em Cadastramento	01
		Prestação de Contas em Aprovação pelo Proponente	02
		<b>Subtotal</b>	<b>09</b>
<b>Total de PCDP Emitidas no período de janeiro a maio de 2019.</b>	514	<b>Total de pendências</b>	92 (17,89%)

Fonte: Sistema SCDP, "consulta/Situação da solicitação/pesquisa avançada"

De acordo com a legislação, a Lei nº 8.112/90, e o Decreto nº 5.992/2006, a prestação de contas ou devolução de valor deverá ser realizada no prazo máximo de até 05 (cinco) dias do término da viagem ou da sua não realização. Também a IN SLTI/MP nº 3/2015, no artigo 19, prevê que a prestação de contas do afastamento a serviço deverá ser realizada por meio da SCDP, no prazo estabelecido na referida legislação.

Cabe destacar que há jurisprudência consolidada no Tribunal de Contas da União – TCU, deliberando sobre o ressarcimento de valores dispendido com diárias e passagens de viagens não comprovadas, e a possibilidade de tomada de conta especial, se for o caso (Acórdão 1179/2016 e Acórdão 1151/2007).

### 2.2.1 Causa

A insuficiência na identificação e o monitoramento dos pontos críticos relacionados a área de gestão de diárias e passagens são fatores que se deve buscar mitiga-los ou corrigi-los.

**2.3 Falha na gestão de diárias e passagens, relacionadas a pendências de aprovação de prestação de contas de viagens realizadas por servidores da ANM/DNPM nos exercícios de 2016 a 2018.**

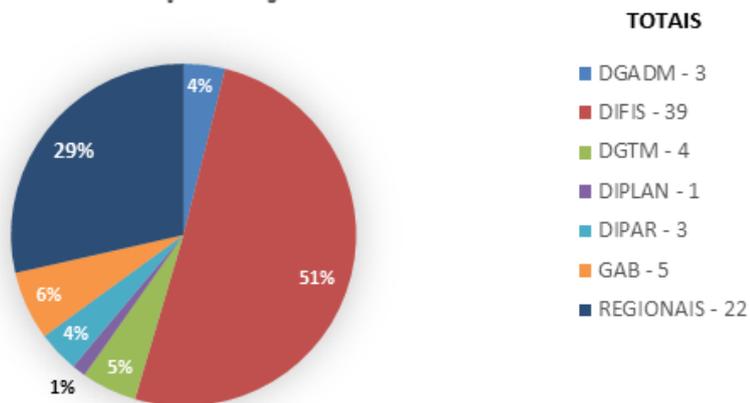
A partir de consulta ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) realizada em 17/06/2019, verificou-se que ainda existem pendências de aprovação de viagens, cujas proposta de concessão de diárias e passagens foram cadastradas por agentes do DNPM entre os exercícios de 2016 e 2018, conforme tabela a seguir:

Ano de emissão da PCDP	Quantidades de PCDC emitidas no exercício	Quantidade de PCDP pendente de análise conclusiva	
2016	3.878	Prestação de Contas em cadastramento	01
		Aguardado início da Prestação de Contas	03
		<b>Subtotal</b>	<b>04</b>
2017	3.756	Prestação de Contas em cadastramento	05
		Aguardado início da Prestação de Contas	12
		<b>Subtotal</b>	<b>17</b>
2018	3.989	Aguardado início da Prestação de Contas	56
		<b>Subtotal</b>	<b>56</b>
<b>Total de PCDP Emitidas no período de 2016 a 2018</b>	<b>11.623</b>	<b>Total de pendências</b>	<b>77 (0,66%)</b>

Fonte: Sistema SCDP, "consulta/Situação da solicitação/pesquisa avançada"

Das 77 (setenta e sete) prestações de contas pendentes, 55 (cinquenta e cinco) foram emitidas pela Sede, correspondendo a 71,42% das pendências, conforme demonstrado a seguir.

## Distribuição de CDP - Pendentes de Aprovação



Efetivamente verificou-se que alguns servidores cujas prestações de contas constavam como pendentes, voltaram a participar de viagens, sem que tenha sido imposto um limite de tempo para solução das pendências de viagens realizadas anteriormente pelos mesmos. Porém, a permissão de novas viagens sem prestação de contas da anteriormente realizada é de competência da autoridade máxima da Agência.

Cabe lembrar que a Constituição Federal de 1988, no artigo 70 estabelece que toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilizar recursos públicos deve prestar contas. Sendo assim, o proposto deve prestar contas das diárias e passagens recebidas em seu afastamento a serviço.

Vale destacar que a responsabilidade de prestar contas é do proposto, que recebeu o recurso, mas são solidários conforme Decreto 5.992/2006, o proponente e o ordenador de despesa que autorizaram o pagamento, caso não tomem as providências necessárias ao cumprimento deste requisito legal.

### 2.3.1 Causa

A insuficiência na identificação e no monitoramento dos pontos críticos relacionados a área de gestão de diárias e passagens são fatores que se deve buscar mitigá-los ou corrigi-los.

## 3. Conclusões

Ao avaliarmos os atos de gestão relativo a diárias e passagens procuramos responder algumas questões de auditoria tais como: o funcionamento da gestão relativa à aquisição de passagens e pagamento de diárias no âmbito da ANM, o atendimento as normas legais e orientações normativas e ocorrência de prestações de contas pendentes de aprovação.

A partir das análises realizadas, referentes à gestão de concessão de diárias e passagens no âmbito da Agência Nacional de Mineração- ANM, em relação ao modelo de gestão adotado foram identificadas falhas no que se refere a falta de segregação de funções entre os responsáveis pela solicitação de viagem, pela aprovação e pela prestação de contas das mesmas, o que potencializa o risco de análises insuficientes das solicitações de afastamento ocorridas no Órgão.

Identificou-se a inobservância do prazo mínimo de antecedência de dez dias para solicitação de reserva ou emissão de passagem aérea em relação à viagem, determinado pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 3/2015, tornando as aquisições antieconômicas.

Também foram identificadas pendências de aprovação, pela ANM, de prestação de contas de viagens realizadas nos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019, sendo que determinados servidores continuaram a participar de viagens, sem que fosse imposto um limite de tempo para solução das pendências de viagens realizadas anteriormente pelos mesmos.

Diante do exposto, verificou-se que a Agência Nacional e Mineração apresenta diversas falhas em relação ao gerenciamento de diárias e passagens solicitadas e emitidas no âmbito do Órgão, cujos processos devem ser aprimorados, no sentido de aperfeiçoar o seu controle interno e garantir que os dispêndios referentes a essa área, sejam efetuados de maneira mais econômica e direcionada às necessidades de desenvolvimento de suas competências e/ou atribuições regimentais.

#### 4. Proposições

**4.1** Formalizar um prazo mínimo de antecedência em relação à data prevista de partida da viagem para solicitação de afastamento por servidor, e para análise dessa solicitação, de forma a garantir que a reserva dos trechos ocorra com antecedência mínima de dez dias da data prevista para a partida.

**4.2** Estabelecer e formalizar critérios objetivos de análise para aprovação ou não das justificativas para viagens cujas passagens forem reservadas ou emitidas em prazo inferior a dez dias da data de partida da viagem, considerando que o descumprimento do prazo estabelecido pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 3/2015 deve ser exceção e não regra, e plenamente justificado, com vistas à economia de recursos públicos.

**4.3** Definição e formalização de prazos máximos para que os servidores entreguem os comprovantes de embarque, os relatórios de viagens e demais documentos comprobatórios, relativo ao período de janeiro a maio de 2019, sob pena de não ocorrer aprovação de novas viagens.

**4.4** Definição e formalização de prazos máximos para que os servidores entreguem os comprovantes de embarque, os relatórios de viagens e demais documentos comprobatórios, para análise objetivando a aprovação das prestações de contas em aberto, relativas aos exercícios de 2016, 2017 e 2018. No caso de não comprovação da viagem, a restituição deve ser feita aos cofres públicos dos valores recebidos a título de diárias e passagens.