



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

**AUDITORIA NAS CONTAS DA AGÊNCIA BRASILEIRA
DE INTELIGÊNCIA – ABIN
EXERCÍCIO 2017**

Brasília, junho/2018



Presidência da República
Secretaria-Geral
Secretaria de Controle Interno
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS
Unidade Examinada: Agência Brasileira de Inteligência – Abin

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC: Auditoria Anual de Contas
ABIN: Agência Brasileira de Inteligência
AGU: Advocacia-Geral da União
CGU: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CEIS: Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas
CGOF: Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças
CIS/SG/PR: Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República
COLICON: Coordenação de Licitações e Contratos
CPGF: Cartão de Pagamento do Governo Federal
DAL: Departamento de Administração e Logística
e-OUV: Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal
GSI: Gabinete de Segurança Institucional
IN: Instrução Normativa
LAI: Lei de Acesso à Informação
OGU: Ouvidoria-Geral da União
PDTIC: Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações
PPP: Plano de Providências Permanente
RG: Relatório de Gestão
SECEXDEFESA/TCU: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública
SEI: Sistema Eletrônico de Informações
SEMAC: Sistema de Execução e Monitoramento das Ações de Controle
SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira
SIAPE: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIASG: Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SIC: Serviço de Informação ao Cidadão
SICAF: Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SIPAC: Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SISAC: Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões
SLTI/MP: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
STA: Sistema Trilhas de Auditoria de Pessoal
TCU: Tribunal de Contas da União
TST: Tribunal Superior do Trabalho
UG: Unidade Gestora
UJ: Unidade Jurisdicionada
UPC: Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	7
II. RESULTADO DOS EXAMES	8
A) Avaliação da gestão de compras e contratações	8
A.1) Fragilidades no planejamento das contratações de natureza continuada.	15
A.2) Possibilidade de melhoria na definição dos valores estimados das contratações.....	16
A.3) Ausência de controles internos para tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS da empresa contratada para prestação de serviço continuado, deixando margem para a responsabilização subsidiária da Administração Pública.	18
A.4) Fragilidades na coordenação e monitoramento da execução dos contratos celebrados pela Unidade.	19
B) Avaliação dos mecanismos de transparência e controle social disponíveis na Unidade	21
B.1) Ausência de normativo próprio para a Ouvidoria	22
B.2) Ausência de previsão de cursos específicos no Plano Anual de Capacitação para equipe da Ouvidoria.....	23
B.3) Ausência de divulgação das atividades da Ouvidoria	23
C) Atendimento a recomendações e determinações dos órgãos de controle	24
C.1) Atendimento a recomendações do órgão de controle interno	24
C.1.1) Avaliação das rotinas de acompanhamento e atendimento das diligências do órgão de controle interno a respeito de atos de pessoal – Aposentadorias, Pensões e Admissões	25
C.1.2) Avaliação da folha de pagamento de pessoal – Trilhas de auditoria.....	26
C.2) Atendimento a recomendações e determinações do órgão de controle externo	27
D) Conformidade das peças	28
D.1) Avaliação das informações prestadas nas peças do processo de contas referente ao exercício de 2017	28
III. RECOMENDAÇÕES	29
IV. CONCLUSÃO	30

I. INTRODUÇÃO

1. O presente trabalho apresenta os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual encaminhada pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin) ao Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de avaliar os principais resultados alcançados pela Unidade no exercício de 2017, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão, destacando as boas práticas administrativas adotadas e seus impactos no desempenho das atividades, bem como sugerindo providências corretivas porventura necessárias.

2. Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 2018/0001 e às diretrizes emanadas da Decisão Normativa TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, bem como em observância aos itens definidos na ata da reunião, de 13 de dezembro de 2017, realizada entre a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SECEX DEFESA/TCU) e a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (CISSET/SG/PR), apresenta-se neste documento a consolidação das análises realizadas segundo os critérios definidos nos instrumentos de planejamento dos trabalhos.

3. O escopo definido abrange os seguintes itens: a conformidade das informações apresentadas no Relatório de Gestão; a avaliação do planejamento das contratações realizadas na Unidade; a verificação do recebimento efetivo do objeto em atendimento aos termos definidos em contrato; e a avaliação dos mecanismos de transparência e controle social disponíveis no órgão.

4. A abordagem adotada pela Secretaria de Controle Interno objetivou responder, em síntese, às seguintes questões de auditoria:

- a) Os processos licitatórios realizados na gestão 2017 foram regulares?
 - a.1) o motivo para a realização da licitação foi oportuno e conveniente?
 - a.2) a modalidade de licitação utilizada está de acordo com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 ou com a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002?
 - a.3) O fundamento para a realização da dispensa ou inexigibilidade está de acordo com as hipóteses previstas na Lei nº 8.666/93?
- b) O planejamento das contratações seguiu os dispositivos firmados no inciso II do §2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93 e na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017 (ou normas que a antecederam)?
- c) As condições de recebimento do objeto das licitações foram cumpridas na forma como definida em contrato (preço, prazo e escopo)?
- d) As contratações e aquisições feitas por dispensa de licitação fundamentadas no inciso IX do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e art. 1º do Decreto Federal nº 2.295, de 4 de agosto de 1997, foram regulares?
- e) Os controles internos administrativos relacionados às licitações são consistentes?
- f) A unidade dispõe de mecanismos de transparência e controle social?
- g) A Unidade mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pelos órgãos de controle?
- h) Existem determinações/recomendações do TCU à Unidade que contenham determinação específica para a Ciset acompanhar o atendimento?
- i) Existem recomendações pendentes de atendimento que impactam a Unidade?

j) As peças integrantes da prestação de contas da Unidade estão em conformidade com as normas e orientações do TCU?

5. Considerando as questões acima expostas, os trabalhos de campo foram realizados na sede da Abin, no período de 24 de janeiro a 2 de fevereiro de 2018, através de análises e consolidação de informações coletadas referentes aos atos e fatos de gestão ocorridos no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2017.

6. Ressalta-se que nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

7. Convém anotar, ainda, que o Relatório de Auditoria se encontra dividido da seguinte forma: Resultados dos Exames, divisão que contém o detalhamento das análises realizadas e conclusões obtidas sobre os itens do escopo; Recomendações, item que demonstra as proposições de providências para regularizar ou sanear as falhas apontadas; e Conclusão, seção que destaca as respostas às questões de auditoria apresentadas para o trabalho.

8. Nesse sentido, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, apresentam-se a seguir os resultados dos exames realizados de acordo com o escopo de auditoria firmado.

II. RESULTADO DOS EXAMES

A) Avaliação da gestão de compras e contratações

9. Diante dos temas definidos para apreciação, a análise dos processos licitatórios e das contratações e aquisições realizadas pela Abin teve por objetivo avaliar a regularidade dos procedimentos efetuados de acordo com as seguintes orientações: verificar se o objeto da licitação atende a real necessidade da Unidade; analisar a consonância do objeto com a missão e metas do órgão; verificar o enquadramento do objeto à adequada modalidade de licitação; examinar as razões de fundamentação das dispensas, observando o planejamento das contratações e o recebimento dos objetos definidos em contrato.

10. Preliminarmente, para melhor análise do escopo definido, vale consignar consulta realizada aos processos de aquisições e contratações de bens e serviços da Abin, exercício 2017, em que foram verificadas as seguintes quantidades e valores homologados, conforme demonstrativo a seguir:

Quadro 1 – Procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades realizadas no exercício de 2017.

Modalidade de compra	Quant. de processos	%	Valor total homologado	%
Pregão	35	24,82%	38.067.365,90	47,99%
Dispensa de Licitação	89	63,12%	36.782.812,60	46,37%
Inexigibilidade de Licitação	17	12,06%	4.474.319,00	5,64%
Total Geral	141	100%	79.324.497,50	100%

Fonte: Comprasnet, 1º de março de 2018.

11. Quanto aos pregões realizados, verificou-se a seguinte distribuição:

Quadro 2 – Distribuição dos processos de pregões por tipo – Exercício 2017.

Tipo	Quant. de Processos	%	Valor Total Homologado	%
Material	16	45,71%	30.129.512,61	79,15%

Serviço	18	51,43%	4.104.949,68	10,78%
Material/Serviço	1	2,86%	3.832.903,61	10,07%
Total Geral	35	100%	38.067.365,90	100%

Fonte: Comprasnet, 1º de março de 2018.

12. Os maiores valores homologados por grupo de material adquirido nos pregões podem ser observados no quadro a seguir:

Quadro 3 – Demonstrativos dos maiores valores homologados por grupo de materiais adquirido através de pregão

Grupo Material	Valor Total Homologado	%
Equipamento para processamento automático de dados (incluindo firmware), software, acessórios e equipamento de suporte	R\$ 29.014.638,46	96,30%
Combustíveis, lubrificantes, óleos e ceras	R\$ 368.113,18	1,22%
Subsistência	R\$ 243.414,46	0,81%
Mobiliários	R\$ 236.124,80	0,78%
Utensílios de escritório e material de expediente	R\$ 125.484,46	0,42%
Equipamentos para preparar e servir alimentos	R\$ 85.488,35	0,28%
Total Geral	R\$ 30.073.263,71	99,81%

Fonte: Comprasnet, 1º de março de 2018.

13. Por sua vez, os maiores valores homologados por grupo de serviços contratados através da realização de pregões são os observados no quadro seguinte:

Quadro 4 – Demonstrativos dos maiores valores homologados por grupo de serviço adquiridos através de pregão

Grupo Serviço	Valor Total Homologado	%
Serviços de consultoria e de gerência/gestão	R\$ 2.496.500,39	60,82%
Serviços de investigação e segurança	R\$ 476.564,89	11,61%
Serviços de telecomunicações e de distribuição de programas	R\$ 264.570,00	6,45%
Serviços de transporte rodoviário	R\$ 260.325,00	6,34%
Serviços de suporte para transporte aéreo ou espacial	R\$ 207.283,54	5,05%
Serviços de limpeza	R\$ 116.332,89	2,83%
Serviços de engenharia	R\$ 79.499,97	1,94%
Total Geral	R\$ 3.901.076,68	95,04%

Fonte: Comprasnet, 1º de março de 2018.

14. Quanto às dispensas de licitação realizadas em 2017, essas podem ser segmentadas segundo as seguintes razões de fundamentação (dispositivos legais):

Quadro 5 – Demonstrativos das dispensas realizadas no exercício de 2017, considerando o enquadramento nos dispositivos legais.

Incisos – Dispositivo Legal		Valor Total Homologado	%
Inciso XXII	Fornecimento ou suprimento energia elétrica	17.246.282,88	46,89%
Inciso IX	Segurança Nacional	9.743.653,00	26,49%
Inciso XIII	Contratação de instituição brasileira	8.043.262,41	21,87%
Inciso X	Compra ou locação de imóvel	1.045.885,56	2,84%
Inciso XVI	Impressão dos diários oficiais	357.600,96	0,97%

Inciso IV	Emergência ou calamidade pública	216.601,68	0,59%
Inciso II	Outros serviços e compras de pequeno valor	121.626,11	0,33%
Inciso I	Obras e serviços de engenharia de pequeno valor	7.900,00	0,02%
Total das Dispensas		36.782.812,60	100%

Fonte: Comprasnet, 1º de março de 2018.

15. No que diz respeito às inexigibilidades de licitação realizadas pela Unidade no exercício, apesar de não incluídas no escopo do presente trabalho, podem ser representadas da seguinte forma:

Quadro 6 – Demonstrativos das inexigibilidades de licitação realizadas no exercício de 2017.

Inciso – Dispositivo Legal		Valor Total Homologado	%
Caput	Inviabilidade de competição	4.450.629,00	99,47%
Inciso II	Serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização	23.690,00	0,53%
Total das Inexigibilidades		4.474.319,00	100%

Fonte: Comprasnet, 1º de março de 2018.

16. A fim de avaliar a regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições realizadas por meio de dispensa de licitação fundamentadas no inciso IX do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 e no art. 1º do Decreto nº 2.295/1997, foram selecionados para exame dez processos de licitações homologadas e contratos vigentes durante o exercício de 2017. Esses processos foram selecionados com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade, conforme quadro a seguir:

Quadro 7 – Demonstrativos dos processos selecionados para amostra do trabalho de auditoria

Processo	Assunto	Volume de Recursos
00091.001550/2017-21 Pregão nº 26/2017	Aquisição - 3200 microcomputadores, 100 ultrabooks e 45 estações de trabalho.	R\$ 21.653.895,00
00091.001890/2017-51 Dispensa nº 95/2017	Aquisição de solução de coleta de dados em fontes abertas	R\$ 9.000.000,00
00091.002067/2017-63 Dispensa nº 101/2017	Organização e realização do concurso público da ABIN/2017	R\$ 8.043.262,41
00091.000921/2017-57 Dispensa nº 60/2016	Serviço de limpeza e conservação	R\$ 5.513.059,80
00091.000830/2016-31 Pregão 47/2016	Ampliação da infraestrutura de virtualização	R\$ 3.032.142,66
00091.000848/2017-13 Pregão nº 24/2017	Aquisição de licença Software Assurance Microsoft	R\$ 2.409.620,39
0091.001596/2017-40 Dispensa nº 100/2016	Locação de imóveis para a instalação da SECE - 12 salas e 20 vagas de garagem	R\$ 1.180.305,60
00091.001822/2016-10 Dispensa nº 84/2017	Serviço não continuado de montagem de 100 (cem) dispositivos eletrônicos criptográficos.	R\$ 743.653,00
00091.001230/2017-71 Dispensa nº 77/2017	Contratação de serviços especializados em tecnologia da informação e gerenciamento de conexões	R\$ 357.600,96
00091.00046/2017-11 Pregão nº 17/2017	Contratação de serviço de transporte de carga rodoviária	R\$ 260.325,00

Fonte: Comprasnet, 10 de janeiro de 2018.

17. Considerando a amostra examinada, avalia-se que os processos licitatórios, bem como as contratações e aquisições feitas por dispensa de licitação processaram-se de forma

regular na Unidade, ressalvadas algumas impropriedades mencionadas nos achados específicos referenciados mais adiante. A Unidade demonstra diligência com o cumprimento dos normativos aplicáveis, bem como com a instrução processual, revelando organização para cumprimento de etapas como: designação de equipe de planejamento, plano de trabalho, estudo técnico preliminar, análise de riscos, e termo de referência/projeto básico.

18. Em relação aos controles internos administrativos da gestão de compras, buscou-se verificar as medidas adotadas pela Unidade que podem contribuir para a melhor aplicação dos recursos públicos, oferecendo subsídio para que os gestores implementem controles mais efetivos, bem como incrementem as informações gerenciais, acompanhem o alcance das metas estabelecidas e apresentem desempenho mais satisfatório na prestação de serviços públicos.

19. Verificou-se que a Abin possui unidade específica para atuar na área de licitações, denominada Coordenação de Licitações e Contratos (Colicon), conforme artigo 53 do Regimento Interno do órgão, que integra o Departamento de Administração e Logística (DAL). Quanto à suficiência de recursos humanos para o adequado desempenho das atribuições do setor, observou-se que a referida área centraliza as aquisições e contratos feitos para a Sede e as Unidades Regionais, mas apresenta relevante déficit de pessoal, situação que compromete o desempenho das atividades atribuídas ao setor. As demais áreas do Departamento de Administração e Logística também demonstram índices abaixo do desejado no total de servidores, resultado de aposentadorias nos últimos anos e movimentação de pessoal.

20. Essa conjuntura tende a se agravar conforme sinalizam as projeções de aposentadorias para os próximos anos. A Unidade já adotou medidas para suprir o déficit de pessoal como a requisição de militares das Forças Armadas e de servidores pertencentes a outros órgãos da Administração Pública, como também envidou esforços para a realização de concurso público, que foi autorizado em 2017, e tem previsão de posse para os novos servidores no final de 2018 ou início de 2019.

21. Apesar da realização do concurso, não há estimativa concreta de quantos novos servidores serão lotados na área de licitações e contratos. A reposição insuficiente do corpo de servidores contribui para a sobrecarga de atividades nos efetivos existentes, comprometendo a missão do setor, conforme se observa no registro das constatações mais adiante.

22. Quanto à existência de manuais com normas e procedimentos para as práticas operacionais do setor de licitações e contratos, a Unidade informou que estão sendo realizadas revisões dos normativos existentes com o objetivo de adequar as competências das áreas às novas definições do Regimento Interno da Abin, aprovado pela Portaria nº 12, de 6 de março de 2017. Em manifestação apresentada, o órgão destacou a elaboração em andamento de uma norma geral de contratação que substituirá as Normas Gerais para Administração de Material, de 29 de junho de 2000. Citou-se também a elaboração de norma com o objetivo de orientar sobre os critérios para a realização de pesquisa de preços, determinados pela IN SLTI/MP nº 05, de 27 de junho de 2014, medida que irá auxiliar no planejamento das contratações.

23. Como iniciativa positiva, a Unidade informou que um sistema automatizado das listas de verificações (checklists) utilizadas pelas unidades da Agência está em desenvolvimento, com o objetivo de criar fluxo padronizado e trazer orientações com o motivo da necessidade de inclusão de cada uma das exigências a serem respondidas nos campos definidos. A aplicação servirá, numa segunda fase, para o gerenciamento e controle dos contratos de cada unidade, ao trazer dados já existentes no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (Sipac), auxiliando como ferramenta de gestão.

24. Conforme observado nos processos analisados pela equipe de auditoria, as contratações da Unidade se originam a partir de documento padronizado, formalizando oficialmente a demanda, com explicações sobre a necessidade da contratação. Também se verificou o registro de estudos técnicos preliminares para justificar a viabilidade das contratações da Unidade, demonstrando a vinculação aos objetivos institucionais. Inclusive nas contratações diretas (dispensas), observou-se a elaboração dos mesmos artefatos utilizados para aquisições por meio de licitação (estudos técnicos e termo de referência).

25. A Unidade afirma que dispõe de rotinas de revisão e aprovação dos documentos de planejamento para processos de aquisição. Ao serem entregues pela unidade requisitante, os documentos seguem para a revisão da Divisão de Compras e Licitações e da Coordenação de Licitações e Contratos antes da submissão à aprovação do Departamento de Administração e Logística da Abin, em razão das atribuições regimentais. Verificou-se ainda nos processos analisados a manifestação da Assessoria Jurídica quanto à regularidade dos documentos (editais de licitações e anexos). Os pareceres evidenciam uma efetiva análise das minutas, contribuindo para a conformidade legal do processo.

26. Quanto à composição das comissões (designação da comissão permanente, pregoeiro e equipe de apoio) entre servidores efetivos e comissionados, a Unidade informa que por meio da Portaria nº 204/DAL/SPG/ABIN/GSI/PR, de 13 de dezembro de 2017, designou servidores responsáveis para as funções de pregoeiro e equipe de apoio, de forma a auxiliar nos procedimentos necessários. A Unidade afirma que há constante rodízio entre os membros para a composição das comissões. Na análise da documentação de habilitação e propostas de preços em licitações para a contratação de objetos mais complexos, a Abin destaca que a unidade técnica com expertise sobre o assunto auxilia no exame da documentação, como é o caso dos pregões que envolvem Tecnologia da Informação.

27. A Agência declara que disponibiliza informações concernentes a procedimentos licitatórios em andamento e encerrados no site da instituição, na área destinada ao tema “Acesso à Informação”. Entretanto, em análise aos procedimentos cadastrados no sítio eletrônico, constatou-se que nem todos os editais de licitação do exercício de 2017 estão devidamente publicados, o que demanda controle e atualização da Abin, em razão do atendimento à Lei de Acesso à Informação. Quanto aos resultados das licitações e contratos celebrados, a Unidade ressalta que as informações estão disponíveis apenas pelo contato colicon@abin.gov.br.

28. No que diz respeito à adoção de rotinas para a prevenção de fraudes e conluios em licitações, verificando possíveis relacionamentos que comprometam o caráter competitivo, o órgão informa que a documentação das empresas é checada de forma detalhada durante o processo e os pregoeiros são instruídos a ficarem alertas a quaisquer indícios de fraudes ou tentativa de manipulação da licitação.

29. Em análise aos processos dos certames selecionados, verificou-se a presença de documentos que comprovam a atuação da Unidade quanto à realização de consultas nos cadastros de registros de penalidades (Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS e Lista de Inidôneos do TCU). Os gestores de contrato também são orientados a consultar a existência de impedimentos no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), seguindo recomendações emitidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com “checklists” padronizados.

30. A Unidade revela existir segregação de funções entre as atividades necessárias para a condução do processo licitatório, tais como autorização, aprovação, execução e controle

das operações. O processo é iniciado pela área interessada na contratação e, de acordo com as definições do regimento interno, as autorizações e verificações vão sendo realizadas pela Divisão de Compras e Licitações, Coordenação de Licitações e Contratos, Coordenação de Análise e Planejamento Orçamentário e Divisão de Contratos.

31. A Unidade informa que o controle dos processos licitatórios realizados no exercício é realizado por meio de planilha eletrônica na Divisão de Compras e Licitações, mas após a assinatura do contrato, o controle é realizado por meio do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (Sipac). O controle atualmente existente ainda não se mostra satisfatório, conforme mencionado nas entrevistas realizadas durante o trabalho de campo. Com a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a Unidade pretende substituir o formato de planilhas, permitindo interligação e controle entre outras áreas interessadas na informação.

32. Questionada sobre a gestão das informações no que diz respeito à disponibilidade orçamentária, a Unidade declara que possui controle por meio de planilhas e, em cada pedido de compra/contratação, emite documento intitulado “Disponibilidade Orçamentária”, a fim de constatar se a dotação autorizada em lei para o exercício suporta a aquisição. O documento é assinado pelo Coordenador de Análise e Planejamento Orçamentário, pelo Gestor Financeiro e pela Ordenadora de Despesas, atestando a adequação orçamentária. As situações de compras/contratações, quando já empenhadas ou pagas, são acompanhadas pela emissão de relatórios gerenciais no Sistema Tesouro Gerencial.

33. Quanto à disponibilidade financeira, a Unidade informa que o cronograma de desembolso estimado para o pagamento das compras/contratações é feito por acompanhamento diário da disponibilidade da Unidade Gestora (UG) no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), sendo os controles realizados por meio de planilhas eletrônicas.

34. A Unidade também afirma realizar controle, por meio de planilhas, de todos os processos autuados para apuração de penalidades de empresas que cometeram falhas na execução de contratos com a Agência.

35. Verificou-se nos processos analisados que a Abin designa formalmente, por meio de portaria específica, os agentes que devem atuar na fase de gestão/fiscalização contratual. Os termos estabelecidos para o acompanhamento e a fiscalização dos contratos encontram seus fundamentos na Portaria DAL nº 244, de 10 de dezembro de 2012. Entretanto, conforme verificado em entrevistas realizadas com oito agentes designados como “Executores de Contrato”, a efetiva atuação apresenta dificuldades, em razão do acúmulo de atribuições dos servidores, ocasionado principalmente pelo reduzido quadro de pessoal da Agência, e também diante da carência de capacitação.

36. Considerando a restrição orçamentária, os treinamentos oferecidos para os servidores desempenharem as atividades de fiscalização são os disponíveis em sites oficiais de ensino a distância, organizados por escolas de governo. Os Executores de Contratos também mencionam contar com o auxílio dos servidores mais experientes para a solução de eventuais dúvidas.

37. Conforme ressaltado em achado específico deste relatório, apresentado no item A.4 adiante, observou-se nas entrevistas realizadas que as funções e responsabilidades dos Executores de Contrato, da Coordenação de Licitações e Contratos e da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças não estão disseminadas de forma clara entre os atores envolvidos, situação que merece avaliação da alta administração do órgão quanto à necessidade de

atualização de instruções formalizadas e divulgação adequada para o melhor entendimento e desempenho das atividades na estrutura organizacional.

38. As fragilidades ressaltadas demonstram a necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos administrativos, não apenas dos recursos humanos envolvidos, mas também dos procedimentos e métodos para desenvolvimento das atividades da Unidade. Por sua vez, a menção às boas práticas observadas constitui uma importante fonte das ações adotadas pelo órgão para aprimorar seus processos e rotinas, incentivando o desenvolvimento profissional das equipes e servindo de base para a elaboração de propostas de ações corretivas em outros trabalhos.

39. Ademais, convém mencionar neste tópico inicial do relatório a realização de trabalhos anteriores com foco semelhante ao do escopo da presente auditoria, bem como destacar a rotina de acompanhamentos realizados durante o exercício de 2017 pela Coordenação de Auditoria Contínua desta Secretaria de Controle Interno, que diante da identificação de situações de riscos e a necessidade de incremento de controles internos encaminha diligências para auxiliar a gestão da Unidade.

40. Em análise ao Plano de Providências Permanente (PPP) da Abin, verificou-se que em ações de controle anteriores foram expedidas recomendações a respeito dos seguintes temas: glosa de valores pagos indevidamente para transporte de trabalhadores terceirizados no âmbito de contratos de prestação de serviços contínuos; necessidade de adequação estrutural do setor envolvido na gestão de contratos e definição clara das competências para as atividades de gestão/fiscalização/acompanhamento da execução contratual; promoção de capacitação aos servidores envolvidos na gestão e fiscalização de contratos; padronização de mecanismos de controle interno para auxiliar a atividade de fiscalização contratual; não operacionalização da conta-depósito vinculada nos contratos de prestação de serviços de forma contínua.

41. Apesar das medidas implementadas pela Unidade para atender as recomendações do órgão de controle interno referente a exercícios anteriores, observa-se que ainda permanecem em evidência o relato de impropriedades já previamente ressaltadas em trabalhos de auditoria, conforme será constatado nos achados citados mais adiante.

42. Vale consignar ainda que, em 2017, considerando o acompanhamento permanente da gestão realizado pela Ciset/SG/PR, foram encaminhadas à Abin duas diligências de auditoria, nas quais apontou-se a utilização de preços estimados superiores ao praticado pela Administração Pública tanto na contratação de transportes rodoviários (análise do Pregão nº 17/2017) como na aquisição de microcomputadores (análise do Pregão nº 26/2017).

43. No primeiro caso, a Unidade adotou medidas de ajustes e apresentou as devidas justificativas para análise do órgão de controle interno. No caso da aquisição de microcomputadores, o órgão justificou que o critério de preço utilizado na diligência não era compatível com a configuração pretendida, argumento que foi acatado pelo controle interno. Durante os trabalhos de campo, confirmou-se que os preços homologados no pregão estão compatíveis com valores de mercado. Quanto à estimativa do quantitativo a ser adquirido, por meio de entrevistas, a Abin informou que cada servidor utiliza dois computadores, em razão da existência de uma rede interna e uma rede com acesso externo. Dessa forma, o quantitativo definido no termo de referência considerou a necessidade de aquisição equivalente ao dobro do número de servidores da Agência e dos novos servidores que serão empossados em virtude do concurso. Salienta-se que a Unidade também informou que pretende realizar a troca integral do parque de computadores, em virtude do vencimento da vida útil dos equipamentos.

44. Sem prejuízo do exposto, convém a seguir tecer considerações específicas pertinentes ao conteúdo “compras e contratações”, conforme escopo definido para a auditoria.

A.1) Fragilidades no planejamento das contratações de natureza continuada.

45. Em análise efetuada nos processos da amostra selecionada, ao avaliar o planejamento das contratações, observou-se inicialmente um caso de ocorrência de prestação de serviços sem cobertura contratual, com necessidade de pagamento realizado na forma indenizatória, constatado na contratação de serviços especializados em tecnologia da informação com o Serpro, processo anterior à Dispensa nº 77/2017. Além disso, por meio de consulta ao Sistema Siasg, verificou-se a existência de contratações emergenciais e prorrogações excepcionais de contratos de natureza continuada, acima do limite de 60 meses, evidenciando fragilidades no planejamento da fase interna de contratações, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 8 – Fragilidades no planejamento das contratações

Contrato	Objeto	Motivo
539/2012	Prestação do serviço de vigilância armada, de forma contínua, no âmbito da Superintendência Estadual Pernambuco.	Prorrogação Excepcional acima de 60 meses
545/2012	Prestação de serviço de vigilância armada no âmbito da Superintendência Estadual Acre.	Prorrogação Excepcional acima de 60 meses
586/2013	Prestação do serviço de vigilância armada no âmbito da Superintendência Estadual Rio Grande do Norte.	Dispensa emergencial

Fonte: Siasg, 28 de fevereiro de 2018.

46. O trabalho de planejamento das contratações envolve um processo complexo desde a identificação da necessidade a ser suprida até a elaboração das regras para a seleção da proposta mais vantajosa e, muitas vezes, os agentes envolvidos demonstram dificuldades em gerenciar toda a sistemática do processo de contratação, considerando as fases e os prazos estabelecidos pela legislação em vigor.

47. Como forma de orientar as Unidades vinculadas à Presidência da República sobre o aperfeiçoamento dos controles internos na gestão de contratos, esta Secretaria de Controle Interno (CISSET/SG/PR) divulgou a Nota Técnica nº 2/2017/CGAC/CISSET/SG-PR, de 20 de junho de 2017, destacando determinação do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.378/2008 – 1ª Câmara em que resta assentada a necessidade de controle da vigência dos contratos, possibilitando o planejamento dos procedimentos licitatórios e visando diminuir a possibilidade de realizar contratações emergenciais e com extrapolação temporal.

48. O documento também menciona a Orientação Normativa nº 11/2009 da Advocacia-Geral da União (AGU) que enfatiza a necessidade de apuração de responsabilidade do gestor, analisada caso a caso, quando não cumpridas as exigências determinadas pela legislação:

A contratação direta com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.

49. Sobre a temática, a Unidade informou que busca constantemente obter maior eficiência em seus mecanismos de controle dos prazos das contratações e que os fiscais de contrato têm sido instruídos e atualizados sobre as normas que tratam do tema, bem como são cobrados para que atuem de forma proativa, evitando a responsabilização por atos e omissões. Também foi destacada pelo órgão a deficiência no quantitativo de servidores disponíveis para atuar nas atividades de planejamento das contratações, situação que dificulta o gerenciamento dos prazos.

50. Entretanto, diante da identificação de recorrência das situações de risco acima apresentadas, ocasionadas por vulnerabilidades como a falta de clareza quanto às funções e responsabilidades dos atores envolvidos na gestão de compras e contratações, como será detalhado no item A.4 adiante; deficiências nos fluxos de informação e comunicação, mostrando-se necessárias iniciativas para divulgar melhor as diretrizes internas definidas; bem como a necessidade de atualização das instruções publicadas pela Agência, convém deixar consignada a situação identificada de forma a precaver a Unidade de possíveis penalidades, direcionando a organização para o sentido de constante otimização do processo de planejamento das contratações, a fim de garantir maior aderência aos níveis de desempenho e efetividade desejados em seus processos internos.

A.2) Possibilidade de melhoria na definição dos valores estimados das contratações.

51. Em análise realizada nos processos selecionados, no que diz respeito aos procedimentos da fase interna destinados a promover a contratação, observou-se: ausência de consulta ao Painel de Preços para estimar os valores do Pregão nº 24/2017 – Aquisição de licença Software Assurance Microsoft; e adoção de parâmetros de preços insuficientes para locação de imóvel da sede da Superintendência no Ceará sem considerar nas cotações realizadas os custos referentes a taxa de condomínio, IPTU e taxa de foro; e sem estimar o valor efetivo dos custos de uma possível mudança de sede para a tomada de decisão.

52. Verificou-se ainda, no caso do Pregão nº 17/2017, cujo objeto foi a contratação de empresa para prestação de serviço de transporte de carga rodoviária, a realização de pesquisa de preços diretamente com o fornecedor, situação que foi corrigida pela Unidade com a adoção de parâmetros extraídos do Painel de Preços após o recebimento da Diligência de Auditoria nº 53/2017 encaminhada por esta Secretaria de Controle Interno.

53. É válido ressaltar que, ao contratar, a Administração deve comprovar a adequabilidade e razoabilidade da pesquisa de preços realizada para o objeto a ser adquirido. Nos respectivos processos administrativos, deve haver elementos suficientes para confirmar a compatibilidade dos preços a contratar com os vigentes no mercado e os registrados em sistemas oficiais, contendo valores praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

54. Estimar previamente o valor do objeto a ser contratado é necessário para servir como parâmetro do preço corrente no mercado, de forma que a Administração possa julgar as propostas apresentadas na licitação e aceitá-las ou não, em busca da proposta mais vantajosa. Cercar-se dos cuidados na análise dos dados obtidos no mercado e na diversidade de fontes para a formação do preço estimado é orientação dos órgãos fiscalizadores e das diretrizes contidas nas Instruções Normativas publicadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, como se observa a seguir:

[...] na pesquisa de mercado com vistas à elaboração do orçamento estimado da licitação, ainda que contratações realizadas por outros entes públicos não sejam totalmente similares à pretendida, elas podem ser úteis como parâmetro para aferição da adequação de parte dos custos unitários dos itens que compõem o objeto. (Acórdão nº 825/2017 – TCU – Plenário)

[...] c) estimativa de preços, conforme art. 7º, § 2º, inc. II, e Acórdãos de nºs 1.375/2007-P, 1.100/2008-P, 265/2010-P, 280/2010-P, baseada em metodologia que expresse os preços efetivamente praticados no mercado, incluindo as consultas de preços junto a empresas privadas, os valores pertinentes a licitações anteriores no âmbito do próprio órgão e também os de outras licitações no âmbito da administração pública (Acórdão nº 959/2012-Plenário).

[...] Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (Instrução Normativa SLTI nº 5, de 27 de junho de 2014, alterada pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017).

55. Sobre os processos indicados com fragilidades, a Abin apresentou manifestação nos seguintes termos: a) quanto à ausência de pesquisa no Painel de Preços, a Unidade destacou que a consulta resultou infrutífera, em virtude das especificidades do objeto da contratação e que não foram encontradas contratações com similaridade qualitativa na consulta ao portal. Todavia, como citado acima nos entendimentos do TCU, apesar de nem sempre ser possível comparar em todos os itens as contratações realizadas por outros entes públicos, as consultas de preços são úteis como parâmetro para aferição dos custos; b) quanto ao processo de locação de imóvel, a Unidade ressaltou que houve recontração da mesma empresa, sem alteração no valor e mencionou que estão sendo elaborados checklist e termo de referência específico para locação de imóveis que exigirão o detalhamento necessário à comparação de preços na proposta.

56. Apesar da manifestação apresentada pela Unidade, é válido registrar, por oportuno, orientação para constante aprimoramento dos procedimentos que envolvam a realização de pesquisa de preços, de forma que a Agência busque definir padrões e métodos efetivos para levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis e também envide esforços para documentar devidamente o método utilizado nos respectivos processos de contratação. Pode-se destacar como causa para as fragilidades observadas a necessidade de aprimorar as instruções internas já formalizadas, trabalho que foi consignado como em andamento na instituição. A edição de procedimentos internos referenciais para auxiliar os agentes que trabalham com a matéria virá contribuir com o aprimoramento da estrutura organizacional.

A.3) Ausência de controles internos para tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS da empresa contratada para prestação de serviço continuado, deixando margem para a responsabilização subsidiária da Administração Pública.

57. Em análise realizada no Processo nº 00091.000921/2017-57, observou-se que a Unidade não operacionaliza a nominada Conta-Depósito Vinculada como forma de prevenir possíveis inadimplências, fraudes e débitos trabalhistas, por parte da empresa contratada.

58. Ademais, salienta-se que não foram identificados outros mecanismos alternativos de controles internos para resguardo das obrigações sociais e trabalhistas, revelando a existência de riscos na execução de contratos de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, bem como a ausência de segurança jurídica para a Administração Pública, os gestores e os fiscais do contrato, em razão da responsabilidade subsidiária da Administração, conforme disposto na Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST):

IV- O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V- **Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora.** A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI- A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (Original sem grifo)

59. Em manifestação, a Unidade apresentou como justificativa que a decisão de não-operacionalização da conta-depósito vinculada tem por base os Acórdãos TCU nº 1.214/2013 – Plenário e 2.328/2015 – Plenário e mais recentemente a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A operacionalização da conta chegou a ser tratada pelo órgão, mas foram identificadas dificuldades para implantação que onerariam os contratos e a fiscalização, como a exigência de conhecimentos técnicos avançados, para os quais não havia servidores qualificados no órgão, bem como a condição estabelecida nas tratativas junto ao Banco do Brasil para o comparecimento dos representantes legais das empresas em agência de Brasília, a fim de assinar os contratos de depósito em garantia, quando a Abin tem contratos com empresas em diversos Estados.

60. Entretanto, importa observar que os referidos acórdãos fazem análises sobre a operacionalização da conta vinculada, nos itens específicos destinados à explanação do relatório e às propostas de encaminhamentos, tecendo avaliações sobre o custo-benefício e os riscos relacionados à utilização do procedimento com o objetivo de resguardar o erário. Em nenhum momento, as recomendações dos acórdãos fazem referência à desnecessidade da utilização da conta vinculada. Mencionam a utilização de outras formas de controle, bem como a necessidade de estudo para avaliar os resultados efetivos da utilização dessa sistemática. Merece alusão

inclusive que a edição da Instrução Normativa nº 5/2017 trouxe como uma das medidas de tratamento de riscos possível a adoção da conta-depósito vinculada.

61. No que diz respeito à utilização de mecanismos alternativos de controles internos para garantir o cumprimento de obrigações por parte das empresas prestadoras de serviço, a Agência apresentou formulário (checklist) utilizado pelos fiscais dos contratos para conferência e encaminhamento das faturas para pagamento. O objetivo do modelo proposto é verificar as principais fontes de informação, as certidões e recolhimentos obrigatórios por parte das empresas. Todavia, a Abin apresentou apenas o modelo de formulário, não demonstrando o preenchimento efetivo do campo pelos fiscais. Por outro lado, o Coordenador de Serviços Gerais, por meio do Ofício nº 6/2018/COSERGE/CGAD/DAL, de 13 de março de 2018, menciona que visando implementar a fiscalização por amostragem da IN nº 5/2017, passará a solicitar os extratos da conta do INSS e do FGTS dos funcionários terceirizados como medida de fiscalização.

62. Como forma de avaliação do cumprimento das exigências legais pela empresa contratada, a equipe de auditoria solicitou a apresentação de extratos mensais de recolhimento individuais das contribuições previdenciárias e do FGTS, referente a uma amostra de dez empregados terceirizados. Em análise aos extratos, verificou-se que a empresa realiza os recolhimentos devidos, restando apenas pendente de apresentação a documentação referente a uma colaboradora que estava em gozo de férias e a um segundo colaborador que apresentava pendência na Receita Federal. As duas situações não foram apresentadas para conferência da equipe de auditoria até o fechamento do presente relatório.

63. Dessa forma, considerando a necessidade de adotar formas de controle interno que reduzam o impacto ou a probabilidade de ocorrência de eventuais riscos nos contratos de natureza continuada, mantém-se o registro do achado com vistas a destacar que a implementação de medidas alternativas para assegurar a conformidade da execução contratual com as leis e regulamentos mostra-se premente, uma vez que a Unidade não adota a Conta-Depósito Vinculada, nem o Pagamento pelo Fato Gerador previsto na IN nº 5/2017, em razão do aguardo de regulamentação desse último procedimento. As medidas de fiscalização administrativa mostram-se necessárias ainda para atender o disposto no Anexo VIII-B da nova instrução normativa.

A.4) Fragilidades na coordenação e monitoramento da execução dos contratos celebrados pela Unidade.

64. Em entrevistas realizadas junto aos fiscais dos contratos selecionados na amostra da auditoria, observou-se ausência de clareza na segregação das funções de gestão e de fiscalização dos contratos firmados pela Unidade, dificultando o acompanhamento dos riscos de inadimplemento das obrigações contratuais e legais assumidas.

65. A Unidade designa formalmente servidores como “Executores de Contrato”, os quais são responsáveis por acompanhar e fiscalizar a execução de instrumentos contratuais, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Entretanto, não há transparência a respeito dos fluxos que ficam sob a competência da Coordenação de Licitação e Contratos (Colicon), a Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOF) e os Executores de Contratos, no que diz respeito à análise e pagamento de contratos, considerando as responsabilidades definidas no Regimento Interno da Abin e na Portaria nº 244/DAL/SPOA/ABIN/GSI/PR, de 10 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as atribuições e responsabilidades do executor de contrato no âmbito da Abin.

66. Essa situação dificulta a obtenção de informações detalhadas sobre os contratos em andamento na Unidade e impacta no planejamento das contratações, em razão de fragilidades de controle nos prazos de vigência dos ajustes firmados, abrindo margem para eventuais processos de responsabilização.

67. Conforme determina a citada Portaria DAL/SPOA/ABIN nº 244/2012, compete aos executores manter controle atualizado e em ordem cronológica dos pagamentos efetuados, providenciando cópias dos documentos necessários ao fiel acompanhamento da execução. Todavia, verificou-se em entrevistas realizadas que os executores analisam e atestam os documentos de cobrança recebidos e encaminham para o setor de pagamentos, mas não dispõem de controle sobre os pagamentos efetivamente realizados, de forma a resguardar sua atuação.

68. Observou-se ainda que os servidores designados para executores de contrato acumulam outras funções na Unidade e revelam dificuldade no gerenciamento de tempo hábil para adoção das medidas necessárias ao cumprimento das suas obrigações. Ademais, não recebem capacitação frequente para o exercício de seus encargos. Quando interessados, os executores realizam cursos gratuitos oferecidos pelas escolas de governo, o que revela carência de iniciativas de capacitação promovidas pela Unidade.

69. Analisando a relação existente entre os servidores designados como fiscais/executores de contratos e o número de instrumentos sob a responsabilidade de cada um, conforme lista apresentada pela Unidade, constata-se que a maioria possui um ou dois contratos sob sua gestão, mas alguns servidores são fiscais de cinco, seis e até sete contratos. Da avaliação realizada, convém à Agência ponderar se alguns servidores dispõem de tempo suficiente para exercer as atribuições de executor/fiscal adequadamente, além das demais competências do cargo que ocupam.

70. Em manifestação sobre o presente achado, a Abin destaca que está em fase de elaboração uma norma interna na qual serão detalhadas as atribuições dos gestores e dos fiscais de contrato, pontuando as principais dificuldades identificadas ao longo dos últimos anos relativas ao acompanhamento do processo de execução contratual. Quanto ao controle atualizado dos pagamentos efetuados, a Unidade ressalta que existem diretrizes estabelecidas e que o material necessário a esse controle por parte dos executores pode ser resgatado dos arquivos de pagamento, bem como será disponibilizada a informação na rede interna.

71. Quanto ao acúmulo de atribuições de executor com as demais funções exercidas pelos servidores em suas unidades, a Agência ressalta que não há no órgão a função exclusiva de executor de contrato, mas tem buscado esclarecer aos servidores a relevância das ações necessárias para acompanhar os processos e contratos sob suas responsabilidades.

72. Consoante observado acima, pode-se destacar como origem para a situação identificada a falta de clareza quanto às funções e responsabilidades dos atores envolvidos no processo de compras e contratações, a deficiência nos fluxos de informação e comunicação das instruções formalizadas na Unidade, bem como a necessidade de ajustes nos normativos já formalizados, tendo em vista a aprovação do novo Regimento Interno da Agência, conforme Portaria nº 12, de 6 de março de 2017.

73. Convém ressaltar que o administrador público deve desenvolver mecanismos para o acompanhamento dos contratos, uma vez que, assim procedendo, estará resguardando o interesse público e a si próprio, mostrando comprometimento com os resultados da atuação da Unidade.

B) Avaliação dos mecanismos de transparência e controle social disponíveis na Unidade

74. A análise da gestão referente às atividades de ouvidoria teve como principal insumo as respostas do titular/representante da Ouvidoria da Abin, decorrente da aplicação do Formulário de Autoavaliação dos Mecanismos de Transparência e de Controle Social, que avaliou a gestão da Ouvidoria a partir de sua estrutura, estratégia, atuação e resultados obtidos no exercício de 2017, bem como por meio de testes e esclarecimentos, junto aos gestores, realizados pela equipe de auditoria.

75. A Ouvidoria da Abin não possui Planejamento Estratégico próprio, mas está inserida no Planejamento Estratégico do órgão, com indicadores definidos e ciclo de avaliação. Tem por objetivo identificar oportunidades de aperfeiçoamento dos processos e dos serviços prestados, bem como subsidiar as unidades da Agência com informações referentes à salvaguarda e à segurança da sociedade e do Estado Brasileiro.

76. A Ouvidoria da Abin atende tanto ao público interno quanto ao externo, mas, por se tratar de área de segurança nacional, o atendimento deve ser agendado previamente. A equipe é selecionada por intermédio de análise curricular e entrevistas, não havendo concurso específico para ocupação dos cargos.

77. Por meio de entrevista realizada com a Ouvidora, foi destacada a necessidade de incremento no quantitativo dos servidores lotados na Unidade para o melhor desempenho de suas competências.

78. Há divulgação no site da Agência dos serviços prestados pela Ouvidoria, bem como na Intranet para acesso ao público interno. Os canais de atendimento da Ouvidoria da Abin são: e-mail, cartas, redes sociais, telefone e *call center*.

79. Importante ressaltar que não houve adesão ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv), ou seja, a Agência possui sistema próprio para recepção e tratamento das manifestações, que podem ser realizadas via internet, por meio do site <http://www.abin.gov.br/fale-com-a-abin/ouvidoria>. Entretanto, nesse site não se verificou a divulgação de e-mail e horário de atendimento ao público. Consta apenas o contato geral da Agência na página <http://www.abin.gov.br/fale-com-a-abin/contato>.

80. Com relação à avaliação de autonomia da Ouvidoria, a Unidade informou que os resultados são utilizados para aperfeiçoar a gestão, há influência dos resultados da atuação da Ouvidoria nos processos decisórios organizacionais, há canal de comunicação com seus respectivos públicos-alvo e há ação proativa com vistas ao incremento da participação social (internet, notícias, eventos, cartilhas, etc.).

81. Na Abin, a Ouvidoria não é responsável pelas atividades do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Entretanto, no site há direcionamento para o Portal e-SIC, bem como há divulgação das perguntas mais frequentes do SIC da Agência.

82. São publicadas anualmente o rol das informações desclassificadas e classificadas em grau de sigilo no site, porém não há o contato da autoridade de monitoramento responsável por verificar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), tendo em vista que essa autoridade pertence ao Gabinete de Segurança Institucional, órgão a que está vinculada a Abin. Conforme informações prestadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), não há registro de problemas de cumprimento de prazos relacionados aos pedidos de informação solicitados pelo canal e-SIC.

83. No site é possível verificar os programas, projetos e ações executados pelo órgão, contudo não há divulgação atualizada das principais metas dos programas, projetos e ações, bem como sua execução orçamentária e financeira. A Agência esclarece que essa divulgação poderia implicar o comprometimento da Atividade de Inteligência de Estado desenvolvida pela Abin, o que colocaria em risco temas de interesse nacional, como riscos à integridade dos próprios servidores.

84. Com relação à divulgação atualizada da estrutura organizacional do órgão, com os respectivos ocupantes de cargos, endereço e telefone, a Abin esclareceu que no site constam o endereço completo e telefone da Sede (Brasília/DF) e de suas Superintendências Estaduais. Em relação à agenda da autoridade máxima, informou que a agenda do Diretor-Geral da Abin está disponível no site, entretanto, devido ao grau de sigilo dos compromissos do dirigente, ainda não foi amplamente implementada.

85. A divulgação atualizada de dados abertos e não proprietários, conforme previsto no art. 9º do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, fica a cargo do Gabinete de Segurança Institucional.

86. Quanto à regulamentação interna da LAI no órgão, o Regimento Interno da Abin determina, em seu artigo 124, inciso VII, que ao Chefe de Gabinete do Diretor-Geral incumbe “coordenar, supervisionar e executar providências relativas a requerimentos recebidos do Congresso Nacional e pedidos de acesso à informação”. Todavia, vale registrar que o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) é responsável por receber e responder formalmente os pedidos da LAI que envolvam assuntos da Abin.

87. No que diz respeito aos principais desafios enfrentados pelo órgão para a implementação da Lei de Acesso à Informação, pode-se destacar a necessidade da Abin guardar sigilo de suas ações, por ser o principal órgão de inteligência do país, atuando na prospecção de oportunidades e detecção de ameaças ao Estado brasileiro, havendo prejuízo para a atividade se certas informações forem reveladas ao público.

88. Em razão das peculiaridades da atividade de inteligência, a Agência defende tratamento especial quanto aos critérios de transparência pública, e resguarda que esse posicionamento não afasta a atuação das instâncias de controle interno e externo no acesso a arquivos, áreas e instalações durante os trabalhos necessários.

B.1) Ausência de normativo próprio para a Ouvidoria

89. A Ouvidoria da Abin foi criada por decreto, em 9 de dezembro de 2005, e instituída em 2006. A escolha do Ouvidor é feita por livre nomeação e, atualmente, o cargo encontra-se subordinado hierarquicamente ao Gabinete da Abin. O referido Gabinete tem como uma de suas competências a coordenação das atividades relacionadas à Ouvidoria, conforme previsto no Capítulo III do Regimento Interno da Abin, aprovado por meio da Portaria nº 12, de 6 de março de 2017.

90. Apesar de as competências da Ouvidoria da Abin estarem previstas no artigo 7º do Regimento Interno, não há, até o momento, normativo próprio, que indique atribuições, fluxos, prazos, entre outros procedimentos. A existência do referido normativo, também é considerada uma boa prática, inclusive de transparência, conforme preconiza o referido manual:

[...] a ouvidoria não deve ser uma estrutura que dependa da boa vontade de algum dirigente bem intencionado. Para que a sua existência seja preservada,

ela deve ser resultado de uma norma que tenha força suficiente para regulamentar o seu funcionamento geral.

91. Nesse sentido, o normativo permitirá à Ouvidoria, entre outros, delimitar a competência e a área de atuação, identificar o universo de público abrangido e definir os procedimentos de trabalho. Como principal causa para o fato apresentado pode-se destacar a estrutura organizacional com falta de formalização de instruções. Não obstante, a ausência de normativo tem como consequências a falta de clareza em relação aos procedimentos de trabalho, aos prazos a serem observados internamente, aos fluxos a serem seguidos, em especial para o público-alvo e para os demais gestores da Unidade.

B.2) Ausência de previsão de cursos específicos no Plano Anual de Capacitação para equipe da Ouvidoria

92. A Abin possui Plano Anual de Capacitação, no entanto não há previsão de investimentos para formação e capacitação do Ouvidor e equipe, conforme respondido por meio da Nota nº 001/DG, de 1º de fevereiro de 2018.

93. Importante ressaltar as diretrizes da Política para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, instituída pelo Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, no qual prevê em seu art. 3º, itens I e II:

- I - incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;
- II - assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho;

94. Dessa forma, é importante que a Agência oportunize, de forma planejada, aos servidores lotados na Ouvidoria cursos específicos, além da autorização por demandas pontuais de participação em cursos ofertados por outras instituições e pela Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU). Como consequência dessa ausência de previsão, há risco de a equipe não ter um planejamento de capacitação estruturado e harmonizado à realização de suas atividades diárias. Esse planejamento é fundamental para basear as atividades da Ouvidoria, mesmo para aquelas capacitações que não oneram o órgão.

B.3) Ausência de divulgação das atividades da Ouvidoria

95. A Ouvidoria elabora seu relatório de atividades, porém, até a presente data, não foi disponibilizado na Internet, apenas podendo ser visualizado na Intranet. Porém, as ações e os resultados da Ouvidoria estão inseridos no Relatório de Gestão do órgão, em que são registradas as melhorias de serviços prestados pela Agência em razão da atuação da Ouvidoria.

96. Conforme previsto no art. 3º, itens IV e V, da Instrução Normativa nº 1 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 05 de novembro de 2014, as ouvidorias públicas federais deverão, no âmbito do órgão ou entidade a que se vincula:

[...] IV - processar informações obtidas por meio das manifestações recebidas e das pesquisas de satisfação realizadas com a finalidade de subsidiar a avaliação dos serviços prestados, em especial no que se refere ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Cidadão;

V - produzir dados, informações e relatórios sobre as atividades realizadas;

97. Nesse sentido, nem o relatório de atividades nem a pesquisa de satisfação são divulgados ao público externo em razão da peculiaridade das atividades da Abin, que podem colocar em risco a segurança das informações, bem como a integridade dos próprios servidores. Contudo, entende-se que a divulgação de, ao menos, dados estatísticos daria mais transparência e credibilidade às atividades desenvolvidas pela Ouvidoria, bem como garantiria *accountability* à sociedade.

98. Apesar das justificativas de que a Abin é o órgão de inteligência do país, em que a maioria de suas informações são estratégicas, não devendo ser tornadas públicas, sob o risco de vulnerabilizar suas atividades e até mesmo sua existência, esta equipe de auditoria entende que, para preservação do princípio da transparência é necessário haver equilíbrio na divulgação de informações mínimas, que assegurem à sociedade o acesso básico aos resultados fundamentais das políticas e serviços sob a responsabilidade da Agência.

C) Atendimento a recomendações e determinações dos órgãos de controle

C.1) Atendimento a recomendações do órgão de controle interno

99. O órgão de controle interno avaliou o cumprimento das recomendações destinadas à Abin, oriundas de trabalhos anteriores, considerando o exame das rotinas de acompanhamento e atendimento, bem como a existência de pendências de resolução que impactam a gestão da Unidade.

100. As recomendações emanadas pela Ciset/SG/PR são consolidadas em documento único, denominado Plano de Providências Permanente (PPP), gerido por meio do Sistema de Execução e Monitoramento das Ações de Controle (Semac), que permite a interação contínua com as Unidades Jurisdicionadas (UJ), através do qual são acompanhadas as providências adotadas pelos gestores para atendimento das recomendações.

101. Durante os trabalhos de auditoria, com base nas informações extraídas do Semac, foram identificadas três constatações em monitoramento. Uma das pendências foi cancelada por já ser objeto de acompanhamento do TCU, os demais casos foram registradas pela UPC as providências necessárias para completo saneamento, conforme discriminado abaixo:

Quadro 9 – Atuação do Controle Interno

2014/0234-06: trata de fragilidades nos controles relacionados aos gastos com cartões de pagamento, recomendando implantação de sistema de gerenciamento.
Uma vez que o assunto já é de conhecimento e está sendo monitorado pelo TCU e, diante da publicação do Acórdão TCU nº 1.154/2017 – Plenário, de 31/5/2017, detalhado no Item C.2 deste Relatório de Auditoria, constatou-se que a ABIN não utiliza sistema informatizado para o gerenciamento dos gastos com CPGF de verbas sigilosas, controlando essas despesas por meio de planilha eletrônica, tendo sido realizados testes de fidedignidade nos dados das planilhas sem manifestação pelo Tribunal de recomendação ou determinação no sentido de implementação de sistemas. Dessa forma, optou-se por encerrar o monitoramento da recomendação.
2014/0234-15: aborda a gestão de Tecnologia da Informação (TI), apresentando recomendações de diretrizes para: a) formulação sistemática de planos para gestão e uso corporativo de TI; b) gestão de riscos; c) gestão de segurança da informação; e, d) avaliação de desempenho dos serviços de TI.
Recomendação implementada em virtude da aprovação e publicação do novo Regimento Interno da Agência, do Planejamento Estratégico 2017 – 2021 e do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações (PDTIC) referente ao período de 2017 - 2018. Salienta-se que o Mapa Estratégico apresenta como meta prioritária o aprimoramento da infraestrutura e soluções de TI e, no PDTIC 2017 – 2018, estão expostas de forma detalhada as

necessidades da UPC, seus planos de ação e de gestão de riscos para enfrentar os fatores críticos de sucesso ou fracasso da execução do planejamento.
2015/0267-03: versa sobre providências para reavaliar os valores pagos às empresas contratadas para prestação de serviços continuados, objetivando promover a glosa de valores pagos indevidamente a título de vale-transporte a empregados que optaram não receber o benefício.
Recomendação implementada uma vez que a UPC apresentou a documentação comprobatória do recolhimento dos valores pagos indevidamente.

Fonte: Semac, 19 de janeiro de 2018.

102. No âmbito interno da Abin, o monitoramento das recomendações e determinações emanadas pelos órgãos de controle interno e externo é competência da Assessoria de Controle Interno, vinculada diretamente ao Diretor-Geral da Unidade, que utiliza o Sistema de Protocolo – ProtWeb para dar conhecimento, acompanhar e incorporar as respostas das áreas competentes.

103. Dos exames realizados, observou-se que as rotinas adotadas pela unidade estavam adequadas e suficientes para garantir o acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pelos órgãos de controle.

C.1.1) Avaliação das rotinas de acompanhamento e atendimento das diligências do órgão de controle interno a respeito de atos de pessoal – Aposentadorias, Pensões e Admissões

104. No exercício de 2017, foram realizadas por esta Ciset ações de controle com vistas a avaliar os procedimentos adotados pelo órgão de pessoal da Abin sobre as concessões e alterações dos atos de **aposentadoria** e **pensão**, em consonância com a legislação e normas vigentes, que resultaram na emissão de diligências e pareceres de legalidade, bem como despachos de monitoramento de fragilidades identificadas, conforme quadro a seguir:

Quadro 10 – Quantidade de atos de pessoal apreciados e documentos emitidos

Tipo	Parecer	Diligência	Despacho	Total
Aposentadoria	308	19	0	327
Pensão	13	8	0	21
Total	321	27	0	348

Fonte: Controles internos da Coordenação-Geral de Auditoria Operacional - Ciset/SG/PR

105. O resultado das avaliações de conformidade demonstra que das 27 diligências emitidas em 2017, em 74% dos casos (20 processos), a Abin não cumpriu o disposto no § 2º, do artigo 12 da Instrução Normativa nº 55/2007, emitida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que estabelece o prazo de 30 dias para cumprimento de diligências dos órgãos de controle interno.

106. A Unidade informou que os processos foram equivocadamente arquivados, o que inviabilizou o atendimento tempestivo das diligências, restando caracterizada a necessidade de revisão dos processos internos de controle e gestão de demandas externas. Também foram informadas como causas do atraso a migração do sistema Sisac para o e-Pessoal, a deficiência de pessoal e a ausência de capacitação.

107. Registra-se ainda que as diligências expedidas objetivaram sanar as inconsistências apontadas em atos de aposentadoria que trataram das seguintes ocorrências:

a) Inexistência de informações que justificassem a concessão da “Gratificação de Qualificação”, em consonância com as exigências previstas em lei;

b) Inobservância das disposições contidas na Orientação Normativa nº 3, de 13 de novembro de 2002, emitida pela Secretaria de Recursos Humanos do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, notadamente no que se refere ao recolhimento ao Tesouro Nacional do percentual de 11% sobre a remuneração do cargo do servidor para os casos de licença sem remuneração, com vistas ao cômputo da aposentadoria;

c) Divergência em informações contidas no Mapa de Tempo de Serviço e o valor atribuído no Título de Concessão de Aposentadoria referente ao cálculo da Gratificação do Adicional de Tempo de Serviço;

d) Ocorrência de casos nos quais o servidor requereu a aposentadoria com base no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, e após exame do Mapa de Tempo de Contribuição, verifica-se o não atendimento dos requisitos previstos na legislação;

e) Movimentação de servidores para o quadro de pessoal da Abin, com a respectiva alteração da denominação de cargo, sem que fossem apresentados documentos comprobatórios e o amparo legal.

108. Quanto à análise conclusiva dos demais processos de aposentadorias e pensões, verificou-se que os atos foram concedidos em conformidade com as normas vigentes, razão pela qual foram atribuídos pareceres com proposta pela legalidade, devidamente disponibilizados ao TCU, mediante o Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões (Sisac), atualmente substituído pelo Sistema e-Pessoal.

C.1.2) Avaliação da folha de pagamento de pessoal – Trilhas de auditoria

109. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio de comparações automáticas entre dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), busca identificar até 72 inconsistências em pagamentos a servidores públicos. Para dar tratamento às situações levantadas, as informações das inconsistências são cadastradas no Sistema Trilhas de Auditoria de Pessoal (STA), ambiente virtual acessado pelos órgãos e entidades para apresentar justificativas, e pelos órgãos de controle interno do Poder Executivo Federal para avaliar as manifestações.

110. O último levantamento das trilhas tem como base de dados a folha de pagamento do mês de junho de 2017. Entretanto, os órgãos e entidades, ao acessarem o Sistema Trilhas de Pessoal, podem apresentar e/ou atualizar justificativas também em relação aos levantamentos anteriores relativos a folhas de junho de 2016, dezembro e junho de 2015, e junho de 2014. Os órgãos de controle interno, por sua vez, têm a prerrogativa de se manifestar, cumulativamente, sobre todas as justificativas de inconsistências então pendentes, sem se ater à competência específica. As informações apresentadas no presente relatório se referem à situação apurada em 23 de janeiro de 2018.

111. Vale destacar que a responsabilidade pelo conteúdo das informações cadastrais e financeiras dos servidores, aposentados, pensionistas, estagiários e dependentes constantes no Siape é do titular da unidade de recursos humanos do respectivo órgão ou entidade, do ordenador da despesa de pessoal e do detentor da senha de acesso que procedeu aos lançamentos, conforme disposto na Portaria nº 978, de 29 de março de 1996, emitida pelo extinto Ministério da

Administração Federal e Reforma do Estado, e na Norma de Segurança nº 4, de 12 de julho de 2006, do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

112. Após o último levantamento feito pela CGU, o Sistema de Trilhas de Pessoal apresentou 16 inconsistências relativas à Abin, no total de R\$ 39.896,32, todas elas com apresentação de justificativas pela entidade. A seguir, constam detalhamentos dos apontamentos:

a) Onze inconsistências com justificativas acatadas pelo Controle Interno, inclusive uma em que a entidade pode obter ressarcimento de R\$ 331,60 ao erário.

b) Uma inconsistência que trata de interrupção de reposição ao erário e não pode ser atualmente solucionada em virtude de pendência judicial. Nesse caso, cabe à entidade acompanhar a disputa e, quando houver decisão, atualizar os dados no Sistema de Trilhas e adotar as medidas pertinentes.

c) Quatro inconsistências com justificativas não aceitas pelo Controle Interno, todas relativas a auxílio-transporte e que remetem a possível prejuízo ao erário de R\$ 18.514,55 ao mês. Indenizações acima de R\$ 800,00 são, em regra, pagas a servidores que moram em locais mais afastados do local de trabalho, mesmo que em outro Estado. Em 2018, após solicitação de auditoria, a Unidade adotou providências para sanar a situação.

113. Quanto à concessão de auxílio-transporte, cabe a Diretoria de Gestão de Pessoal da Abin, ao aprovar pedidos formalizados por servidores, requerer, além de formulário padrão preenchido, o devido comprovante de residência, como disposto no artigo 4º do Decreto nº 2.880, de 15 de dezembro de 1998. No caso de o servidor requerer o uso de transporte seletivo, também é necessária a apresentação dos bilhetes (passagens), como definido no § 3º do artigo 5º da Orientação Normativa nº 04, de 08 de abril de 2011.

114. Além disso, a entidade deve recadastrar, de maneira periódica, os beneficiários de auxílio-transporte, como disposto § 1º do artigo 7º da Orientação Normativa nº 4, de 8 de abril de 2001, emitida pelo Secretário de Recursos Humanos do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

115. Instada a se manifestar a Unidade esclareceu que vem adotando providências de correção quanto às falhas apontadas no Sistema de Trilhas. Quanto ao controle de concessões de auxílio-transporte, demonstrou que emitiu o Memorando-Circular 116291410/DGP/SPG/ABIN, de 21 de setembro de 2017, com orientações aos gestores descentralizados no sentido de dar conformidade às normas que tratam do tema, principalmente sobre controle mensal de bilhetes utilizados pelos usuários desse benefício, bem como a necessária atualização dos requerimentos nas pastas funcionais dos servidores.

116. As determinações serão objeto de monitoramento no exercício, sendo que as providências adotadas pela administração deverão constar no Relatório de Gestão referente à próxima prestação de contas.

C.2) Atendimento a recomendações e determinações do órgão de controle externo

117. Durante o exercício de 2017, verificou-se que não foram expedidos acórdãos relativos à Unidade com determinações e citações específicas para atuação do controle interno.

118. Vale salientar, entretanto, que o TCU proferiu o Acórdão nº 1.154/2017 – Plenário, de 31 de maio de 2017, com determinações à Unidade, considerando o resultado de auditoria com vistas a avaliar a regularidade dos gastos de caráter sigiloso movimentados por meio de cartões de pagamento do Governo Federal (CPGF), em virtude da falta de transparência

desses gastos. Salienta-se que não houve determinação específica para acompanhamento do atendimento às determinações por parte do controle interno.

119. A referida auditoria é conexas com o processo TC nº 005.487/2006-6, cuja finalidade foi verificar a regularidade das despesas ostensivas e sigilosas efetuadas por meio de CGPF, culminando, por meio do Acórdão TCU nº 1.688/2008 – Plenário, de 13 de agosto de 2008, com a aplicação de multa ao gestor e expedição de recomendação e determinações ao órgão.

120. Durante o período de 2012 a 2016, identificou-se que a Abin realizou despesas sigilosas, na modalidade exclusiva de saque com cartões corporativos, no montante de R\$ 47.368.668,85.

121. Dentre os achados de auditoria constataram-se falhas na constituição dos processos de prestação de contas, que não possibilitam identificar o nexo entre as várias despesas comprovadas e as previstas para a realização de uma ação/operação de inteligência motivadora da concessão, sendo que alguns documentos inseridos nos autos do processo não se mostram suficientes para assegurar a regularidade dos gastos; falta de individualização das despesas por ocasião da emissão dos empenhos, além de pagamento de diárias a servidores, gasto não elegível para ser custeado por meio de suprimento de fundos.

122. Em razão desses achados, determinou-se à Abin que: a) no prazo de 90 dias, revise os procedimentos estabelecidos para constituição de prestação de contas de suprimentos de fundos sigilosos, assegurando a indicação da vinculação entre os processos, nos casos de pagamentos de despesas de uma mesma ação por meio de vários adiantamentos, a apresentação de justificativas para os pagamentos com alimentação, especialmente nas situações de excepcionalidade em que o servidor recebeu diárias, e a juntada do cartão de embarque, além do recibo, como documento hábil para comprovar a utilização das passagens adquiridas; b) no prazo de 120 dias, providencie o detalhamento por natureza, elemento e sub-elemento de despesa os valores de custeio nos empenhos destinados à concessão de suprimentos de fundos sigilosos e inclua a natureza de despesa com diárias no rol de gastos considerados sigilosos passíveis de serem realizados na Macrofunção 02.11.21 – “Suprimento de Fundos do Manual Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal”.

123. A Advocacia-Geral da União impetrou pedido de reexame com efeito suspensivo em face das determinações do Acórdão TCU nº 1.154/2017 – Plenário. No recurso, pendente de julgamento, salientou a necessidade de sigilo decorrente do tipo de atividade desempenhada pela Abin, ao contrário da regra geral de transparência, tanto para preservar a segurança dos agentes e suas fontes humanas conscientes e inconscientes, como para não comprometer o êxito na produção de conhecimentos sigilosos e sensíveis utilizados para assessorar diretamente o Presidente da República.

D) Conformidade das peças

D.1) Avaliação das informações prestadas nas peças do processo de contas referente ao exercício de 2017

124. Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas, conforme escopo definido para a presente auditoria, avaliou-se a conformidade das peças que compõem o processo de contas da Agência Brasileira de Inteligência, examinando os documentos disponibilizados no Sistema e-Contas, em observância aos normativos e às orientações pertinentes à matéria. Em síntese, verificou-se que a Unidade elaborou todas as peças atribuídas pelas normas do TCU.

125. Quanto ao Rol de Responsáveis, este órgão de controle interno realizou ajustes na lista de responsáveis indicada pela unidade prestadora de contas, de forma a observar a orientação do inciso II do artigo 10 da IN TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, que estabelece como responsáveis pela gestão os membros de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente máximo, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada.

126. Feitas essas considerações, destaca-se que a Unidade buscou atender as orientações para preenchimento do Relatório de Gestão 2017. Entretanto, vale ressaltar que alguns itens do documento apresentado no Sistema e-Contas foram considerados sigilosos, com fundamento nos artigos 9º e 9º-A da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e em conformidade com o disposto no artigo 7º da Portaria TCU nº 65, de 28 de fevereiro de 2018. A Abin informa que a versão integral do documento está arquivada na sede do órgão para eventual consulta dos órgãos de controle.

III. RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1: Instituir artefatos de planejamento das contratações, de forma a controlar a vigência dos contratos, em consonância com o Anexo IX da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, evitando a ocorrência de dispensas emergenciais ou prorrogações excepcionais (Refere-se ao Achado A.1).

Recomendação 2: Desenvolver plano de capacitação que preveja a disponibilização de treinamentos periódicos para atender demandas relacionadas aos seguintes temas: planejamento das contratações, gestão e fiscalização contratual e atividades de Ouvidoria (Refere-se aos Achados A.1, A.3, A.4 e B.2).

Recomendação 3: Adequar a força de trabalho do Departamento de Administração e Logística – DAL, a fim de suprir as demandas de planejamento, gestão e fiscalização dos contratos da Agência (Refere-se aos Achados A.1 e A.4).

Recomendação 4: Implementar mecanismos alternativos de fiscalização que resguardem a Administração Pública contra eventuais ações trabalhistas, minimizando os riscos de responsabilização subsidiária nos termos da lei, e que assegurem os direitos fundamentais do trabalhador, consoante o Anexo VIII-B da IN SEGES/MP nº 5/2017 (Refere-se ao Achado A.3).

Recomendação 5: Definir em normativo interno as competências, responsabilidades e fluxos operacionais referentes à fiscalização e acompanhamento dos contratos, a fim de fortalecer a atividade de monitoramento da execução contratual (Refere-se ao Achado A.4).

Recomendação 6: Publicar normativo próprio, com vistas a regulamentar fluxos de controle para recebimento e tratamento das manifestações de Ouvidoria, bem como estabelecer prazos de respostas aos usuários, entre outros procedimentos (Refere-se ao Achado B.1).

Recomendação 7: Divulgar o resumo de Relatório de Atividades da Ouvidoria, ao menos, com dados estatísticos para que possam ser acompanhados pelos interessados, a fim de primar pelo aperfeiçoamento da gestão e dar transparência à informação (Refere-se ao Achado B.3).

IV. CONCLUSÃO

127. Diante do escopo definido conjuntamente com o Tribunal de Contas da União, o resultado dos exames realizados permite concluir que a Agência Brasileira de Inteligência, em regra geral, apresenta uma adequada gestão da área de compras e contratações, conferindo regularidade aos processos licitatórios. Observou-se que os motivos para a realização das licitações foram documentados, as modalidades utilizadas estavam de acordo com a legislação aplicável, bem como não foram identificados problemas com os fundamentos para a realização de dispensas, estando de acordo com as hipóteses previstas na Lei nº 8.666/93.

128. Da análise realizada no planejamento das contratações, a Unidade apresenta organização suficiente para seguir os dispositivos firmados na Lei de Licitações e também na Instrução Normativa nº 5/2017, entretanto, conforme apresentado no decorrer do presente relatório, podem ser adotados procedimentos e critérios formalmente constituídos para mitigar fragilidades quanto à repetição de casos de prorrogações excepcionais acima de 60 meses e dispensas emergenciais, bem como quanto aos parâmetros utilizados para a realização de pesquisa de preços.

129. Convém anotar que não foram observadas vulnerabilidades nas condições de recebimento do objeto contratado, referente às licitações analisadas, bem como não foram identificadas irregularidades nas contratações e aquisições feitas por dispensa de licitação fundamentadas no inciso IX do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e art. 1º do Decreto Federal nº 2.295/97, verificando-se as justificativas devidas e a ratificação das autoridades competentes.

130. No que diz respeito aos controles internos administrativos relacionados às licitações, a Unidade trabalha para implementar rotinas e procedimentos consistentes para aprimorar os controles existentes, entretanto, como a implementação requer alterações e aprimoramentos constantes, ainda foram constatadas fragilidades que contribuíram para os achados identificados no presente relatório, principalmente quanto à fase de planejamento das licitações.

131. A Unidade dispõe de mecanismos de transparência e controle social, mas defende a existência de nicho de informações cuja divulgação possa ser prejudicial à proteção de suas atividades e de seus agentes, apresentando fundamentos legais para limitação da publicidade de determinados atos praticados pela Agência, com o cuidado de não inviabilizar os trabalhos necessários dos órgãos de controle.

132. Cumpre destacar que a Abin mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pelo TCU e pela Ciset/SG/PR, com o auxílio da Assessoria de Controle Interno, área que coordena a interação com outros setores do Agência para conhecimento e apresentação de soluções às demandas externas solicitadas. Verifica-se que o órgão procura atender as diligências encaminhadas nos prazos estabelecidos, apresentando respostas para solucionar as inconsistências indicadas, sendo necessário monitoramento permanente apenas em situações pontuais, como foi o caso das fragilidades reveladas no prazo de atendimento dos processos encaminhados para posicionamento do Departamento de Gestão de Pessoal sobre os atos de aposentadoria, pensões e admissões, conforme consignado em item específico do presente relatório.

133. Registra-se que não foram identificadas determinações/recomendações do TCU à Agência que contenham determinação para a Ciset/SG/PR acompanhar o atendimento. No

mesmo sentido, não foram observadas recomendações do controle interno pendentes de atendimento que impactam a gestão do órgão. É válido ressaltar que o monitoramento de ações de controle anteriores é necessário para conhecimento do histórico e da evolução dos controles estabelecidos pela Unidade.

134. A partir dos exames da documentação inserida pela Unidade no Sistema e-Contas, verificou-se que as peças atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2017, foram apresentadas pela unidade prestadora de contas em conformidade com as orientações. Não obstante, importa observar que alguns itens do Relatório de Gestão foram registrados como sigilosos sob o argumento da necessidade de resguardo das ações de inteligência. Entretanto, a versão integral do documento encontra-se à disposição dos órgãos de controle, conforme destacado pela Agência.

135. Por todo o exposto, tendo sido abordados os pontos estabelecidos no escopo definido em conjunto com o Tribunal de Contas da União, submete-se o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.