

Relatório de Auditoria Operacional

Presidência da República – Secretaria de Governo – Secretaria de Controle Interno

Unidade Auditada:	Secretaria de Administração da Secretaria de Governo da Presidência da República
Exercício:	2016
Ordem de Serviço nº	114/2016
Município/UF:	Brasília - DF
Relatório nº:	02/2016
UCI Executora:	Secretaria de Controle Interno da Secretaria de Governo da Presidência da República - Ciset/SG-PR

Senhor Coordenador-Geral,

1. Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 114/2016, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 6/4/2001, apresentam-se os resultados dos exames realizados sobre a Gestão Patrimonial de Bens Móveis no âmbito da Secretaria de Administração da Secretaria de Governo da Presidência da República.
2. Registre-se, preliminarmente, que o presente Relatório compõe-se de duas partes, sendo a primeira denominada “Análise Gerencial”, que contém, de forma sintética, as análises elaboradas pela equipe de auditoria e assinada pelos seus membros, bem como pelo supervisor dos trabalhos. A segunda parte constitui-se do anexo ao Relatório, denominado “Achados de Auditoria”, que discrimina as informações e constatações evidenciadas e elaboradas pela equipe de auditoria, que dão suporte ao conteúdo da primeira parte do Relatório.

1. INTRODUÇÃO

1. A gestão patrimonial de bens móveis por uma instituição engloba, resumidamente e em sentido amplo, a entrada, o registro e emplaquetamento, a utilização, a manutenção, a guarda, o inventariamento e o desfazimento dos bens.

2. Para que essa gestão seja eficiente, tanto os procedimentos quanto as ferramentas de controle precisam estar documentados e serem continuamente disseminados entre todos os gestores e usuários da instituição. É, ainda, necessário assegurar que todos os visitantes sejam devidamente alertados e informados acerca das normas internas relativas ao tratamento e aos cuidados a serem adotados com os bens que ocasionalmente venham a utilizar ou ter contato.

3. A Administração Pública dispõe de um arcabouço de leis, decretos e normas sobre o assunto. Assim, torna-se imprescindível que toda a gestão de bens móveis na esfera pública esteja em conformidade com as legislações vigentes e que adote mecanismos de controle e aferição que permitam rigor na proteção do patrimônio público.

4. O controle patrimonial de bens móveis requer a absorção pela cultura institucional de valores e comportamentos relativos ao correto registro, gerenciamento, salvaguarda e prestação de contas do destino dado àqueles, considerando que tratam-se de bens públicos.

5. De acordo com a Lei nº 10.406/2002, que abriga o “novo” Código Civil, bens públicos e móveis são assim conceituados:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

...

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

...

Art. 82. São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social.

6. E a Lei nº 4.320/1964 define o que é material permanente para classificação da despesa pública como:

Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos.

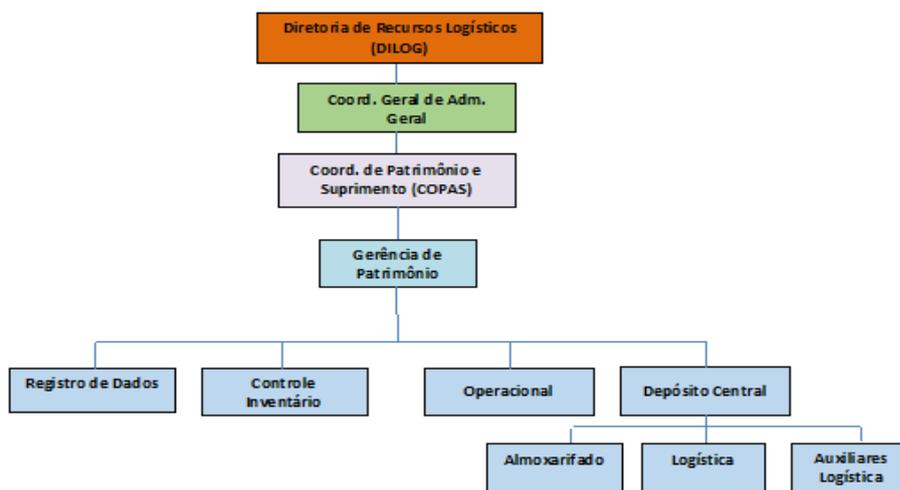
...

§ 2º Para efeito de classificação da despesa, considera-se material permanente o de duração superior a dois anos.

7. Ao analisar as competências e responsabilidades da gestão de bens no âmbito da Presidência da República, observa-se que de acordo com o art. 9º, do Anexo I, do Decreto nº

8.579/2015, que aprova a estrutura regimental da Secretaria de Governo, compete à Secretaria de Administração executar as atividades de administração patrimonial.

8. Objetivando avaliar a organização interna mantida pela Secretaria de Administração para gerir os bens móveis da Presidência da República, a equipe de auditoria emitiu a Solicitação de Auditoria nº 01/2016, atendida por meio do Memorando nº 302/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 29/3/2016, dando conta da seguinte estrutura organizacional:



9. Informou, também, que atualmente a Coordenação de Patrimônio e Suprimento - COPAS/SA/SG/PR, unidade responsável pela operacionalização das atividades de gestão patrimonial, conta com 17 servidores e tem sob sua guarda cerca de 130.000 bens, sendo 410 obras de arte e 69 bens de terceiros, todos sob a guarda de 92 Unidades Administrativas¹.

10. A Secretaria de Administração, por meio do Memorando nº 77/2016-Gab.SA/SG/PR-jmsfs, de 18/3/2016, em resposta à Diligência nº 59/2016, informa que:

“[...] a Presidência adota modelo condominial, pelo qual parte dos provimentos é compartilhada entre os órgãos alojados nas instalações do Palácio do Planalto. Esses provimentos, em regra, são prestados pela Secretaria de Administração, mas realizados com a autorização/supervisão dos órgãos e unidades atendidas, que se encarregam de administrar internamente a realização dessas atividades. Tal circunstância ocorre especialmente em áreas administrativas como a gestão do patrimônio PR, que, em que atuam de forma sistêmica os agentes controladores e agentes responsáveis, que, em regra, pertencem aos quadros funcionais dos órgãos demandantes. Assim, os servidores SA agem supletivamente àqueles, auxiliando-os na execução de seus encargos, especialmente em atividades de apuração, controle e informação, para subsidiar os registros administrativos e contábeis pertinentes, conforme estratégia de verificação física adotada nas inventariações de exercícios recentes, para aperfeiçoar o trabalho e seus resultados.”

11. O sistema eletrônico de controle patrimonial em uso pela Presidência da República é o ASI - *Automation System of Inventory* de propriedade da empresa LinkData Informática e Serviços S/A, cuja primeira contratação iniciou-se em 31/10/1996. Destaque-se que a conformidade dos registros realizados no sistema ASI - LinkData é realizada pelo Setor Operacional - COPAS/SEPAT e convalidado por meio da Conformidade de Registro de Gestão,

¹ Unidades administrativas cuja administração dos bens móveis se dá com o apoio da Secretaria de Administração.

pela Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira, da Diretoria de Planejamento Orçamento e Finanças - COFIN/DIROF.

12. Sob o aspecto tecnológico, a Secretaria de Administração, em resposta à Diligência nº 59/2016, por meio do Memorando nº 77/2016-Gab.SA/SG/PR-jmsfs, de 18/3/2016, informou o que segue.

“[...]existem limitações na operação do sistema que atualmente é utilizado na administração patrimonial e foi desenvolvido há cerca de 20 anos e, apesar de existir uma nova versão web atualizada, sua aquisição para a Presidência da República somente poderia ocorrer por meio de licitação cuja estimativa de gasto seria incompatível com a decisão presidencial de redução de gasto do custeio aos seus níveis mínimos.

Assim, como solução tecnológica, a Secretaria “firmou adesão junto ao Ministério da Fazenda, e apoio do SERPRO, para utilização do sistema SIADS, que, na condição de sistema corporativo federal pode interligar-se ao sistema SIAFI, aperfeiçoando mecanismos e procedimentos de administração e controle dos bens patrimoniais”.

13. Instada a se manifestar sobre os eventos vinculados à gestão dos bens móveis e que são registrados no sistema ASI, a Secretaria de Administração, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 01/2016, por meio do Memorando nº 328/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 6/4/2016, informou o que segue.

“[...]entrada de bens, transferências, inventário, passagem de carga, saída de bens, baixas, cessão, doação, inventário, gestão patrimonial das obras de arte e responsabilização em diversos níveis conforme o nível de responsabilidade elencado pela Norma ADM nº 018/98. Os meios utilizados são sistema de controle patrimonial e papel (Guia de Transferência, Termo de Responsabilidade, Termo de Ocorrência, Termo de Baixa. Termo de Doação/Cessão, Relatório de Entrada de Bens, etc)”.

14. Cumpre registrar que inventário físico é o instrumento de controle para a verificação dos saldos de estoques nos almoxarifados e depósitos, e dos equipamentos e materiais permanentes, em uso no órgão ou entidade, conforme definição contida na Instrução Normativa IN nº 205/88, editado pela extinta Secretaria de Administração Pública da Presidência da República - SEDAP/PR.

15. Segundo a Norma Administrativa – SG/PR nº 18/98, norma esta que disciplina no âmbito da Presidência da República a gestão de bens móveis, o controle geral dos bens será realizado pela Seção de Controle Patrimonial - SEPAT, na qualidade de Gestor Central de Patrimônio. Preconiza também que o Agente Responsável legalmente é o responsável pelos bens e, para exercer plenamente tal competência, pode valer-se de Agentes Controladores, os quais por sua vez, poderão contar com o auxílio de detentores.

16. Ainda segundo a citada Norma, deverá ser realizada anualmente, no mínimo, uma verificação física dos bens móveis sob a responsabilidade de cada unidade, com a supervisão e apoio da SEPAT, antecedendo à elaboração do seu inventário anual, oportunidade em que serão adotadas as providências visando à apuração e ao saneamento de possíveis irregularidades.

17. De acordo com o art. 94 da Lei nº 4.320/1964, todos os bens de caráter permanente deverão possuir registros analíticos, com indicação dos elementos necessários para a sua perfeita caracterização e identificação, bem como dos respectivos Agentes Responsáveis.

18. Quanto ao emplaquetamento dos bens, a Norma Administrativa nº 18/98 dispõe o que segue.

“5.3 Para efeito de identificação e inventário, os bens móveis receberão números próprios de registro patrimonial.

5.4 A identificação patrimonial de cada bem será efetuada por meio de afixação de plaqueta metálica ou etiqueta auto-adesiva, contendo numeração em algarismos arábicos e código de barras.

5.5 A plaqueta de identificação deverá ser afixada, em local visível, que não atrapalhe a utilização do bem, conforme Manual de Emplaquetamento da SEPAT.”

19. Registre-se que as plaquetas são produzidas por empresa privada, contratada especificamente para este fim. Confeccionadas em alumínio, as plaquetas trazem impressos números de registro patrimonial em ordem sequencial, conjugados a um código de barras, cuja solicitação e controle é de responsabilidade da COPAS/SEPAT.

20. As plaquetas são armazenadas em uma sala e controladas pelos servidores que atuam no setor operacional. Frequentemente ocorre a perda de plaquetas (descolamento) de bens patrimoniados, o que leva as Unidades Patrimoniais a solicitarem à área responsável a emissão de etiquetas.

21. A COPAS/SEPAT dispõe de 15 leitoras óticas para leitura de plaquetas de controle patrimonial para atender as 92 Unidades Administrativas e realizar o inventário de cerca de 130.000 bens. O sistema utilizado nas leitoras é de curto alcance e muitas vezes, mesmo com um posicionamento correto da leitora junto ao código de barras, a identificação do bem não ocorre, podendo acarretar gasto de tempo na realização do inventário, bem como ocorrência de possíveis erros na localização de diversos bens.

22. Quanto às leitoras, em termos operacionais, a Secretaria de Administração, em resposta à Diligência CGAF/CISET/SG-PR nº 59/2016, encaminhada por meio do Memorando nº 77/2016-Gab.SA/SG/PR-jmsfs, de 18/3/2016, apresentou a seguinte afirmativa.

“o uso atual de leitoras de identificação digital permite agilizar o processamento dos levantamentos físicos anuais, assegurando-lhe maior nível de consistência e de confiabilidade dos trabalhos, como também a simplificação das apurações, pela facilidade e segurança na apuração da existência de itens inventariados”.

23. Ao longo dos últimos anos, um passivo de bens extraviados vem se acumulando na Presidência da República. Atualmente, e de acordo com informações extraídas do sistema ASI, 5.353 bens estão extraviados, com aumentos significativos a partir de 2010. Destaque-se, a morosidade dos procedimentos concernentes à efetiva apuração, responsabilização e reposição dos bens ao Erário.

24. Além dos bens comuns, a COPAS/SEPAT também conta com diversas obras de arte (quadros e objetos tridimensionais), mobiliário de designers renomados e outras antiguidades em seu acervo patrimonial. No entanto, não há diferenciação de bens quanto aos riscos, tampouco rigor em sua descrição e classificação, conforme verificado pela equipe de auditoria, quando da inspeção física e consultas às informações acessados do sistema ASI - LinkData, bem como quanto ao tipo de bens mais extraviados e nas áreas cuja incidência é maior.

25. Buscando-se realizar uma análise mais acurada sobre a realidade enfrentada pela COPAS/SEPAT, a equipe de auditoria, com vistas a identificar boas práticas, visitou as áreas

responsáveis pela gestão de bens móveis do Tribunal de Contas da União - TCU e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero. O Quadro a seguir relaciona os principais aspectos observados, já promovendo uma comparação com aqueles identificados na COPAS/SEPAT:

Quadro 1 – Análise Comparativa – COPAS/SEPAT, Infraero e TCU

Característica	COPAS/SEPAT	Infraero	TCU
Bens Geridos	132.000	250.534	78.000
Estrutura de Pessoal	17	81	14*
Relação bens geridos / Servidor (ou empregado)	7.765	3.093	5.571
Áreas custodiadas	92	69	27
Nível de Responsabilização	centralizado	descentralizado	descentralizado
Sistema Gerencial de Informática Interage com sistema de pessoal	não	sim	sim
Sistema de Emplacamento	plaquetas simples	plaquetas simples	Radiofrequência (RFIP)
Utiliza Etiquetagem	sim	sim	não
Leitoras (pistolas)	15	561	16
Inconsistências	5.353	443	20**
Diferenciação dos bens quanto ao risco	não	não	sim
Característica da gestão	informatizada e manual	informatizada	informatizada
Agilidade na resolução das inconsistência	baixa	rápida	rápida

* o TCU dispõe ainda de 26 unidades regionais, as quais contam, em média, com uma equipe de 5 pessoas para cuidar de toda a gestão administrativa, inclusive, da gestão patrimonial. Assim, colocamos somente o quantitativo alocado na Sede;

** O número de inconsistências gira em torno de 1.000 bens não localizados, todavia, 20 é o número dos bens que em média são considerados como extraviados, anualmente.

26. Do Quadro 1 acima, depreende-se o que segue.

- a) a proporção de bens geridos por servidor da SA/SG/PR é significativa em comparação com os outros órgãos, o mesmo se dá com o número de unidades custodiadas, sendo que na SA/SG/PR somente parte das atividades é informatizada, tendo em vista que os processos envolvem ainda a emissão/impressão de guias e termos, cujo controle se dá de forma manual;
- b) diferentemente do que ocorre na Infraero e no TCU, cujo nível de responsabilização se dá até o usuário do bem, na SA/SG/PR a gestão ainda é centralizada e fica somente a cargo do agente responsável;
- c) em que pese constar da Norma Administrativa nº 18/1998 o detalhamento de entes até o nível de usuário, operacionalmente toda responsabilidade pela salvaguarda dos bens sob a carga de cada uma das Unidades Administrativas compete ao agente responsável no que se refere à co-responsabilização pela carga patrimonial - responsabilidade pelo uso, guarda e conservação do bem, configurada no Termo de Responsabilidade. Não há descentralização;
- d) a rotatividade de gestores dela decorrente é uma constante nas organizações públicas, não sendo a realidade da Presidência da República diferente dos demais órgãos. Assim, a alteração da responsabilidade da gestão é um acontecimento corriqueiro que interfere na gestão patrimonial sempre que um servidor que também é agente responsável é exonerado, demandando, conforme legislação vigente, a realização de inventário de passagem de carga; e
- e) Na Infraero e no TCU, em que a gestão dos bens móveis é descentralizada, os sistemas de gestão patrimonial estão interligados com os de gestão de pessoal, assim, sempre que qualquer servidor/empregado toma posse ou é exonerado/desligado, a passagem da carga

patrimonial é gerenciada simultaneamente. Assim, os processos de pessoal somente são concluídos após a finalização dos patrimoniais.

2. ESCOPO DOS EXAMES

27. O presente trabalho de auditoria teve por finalidade avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos controles internos da gestão de bens móveis de responsabilidade da Secretaria de Administração da Secretaria de Governo da Presidência da República com vistas a contribuir com o seu aperfeiçoamento.

28. A proposta de trabalho de auditoria decorre da identificação de riscos verificados a partir da análise promovida no âmbito da Coordenação-Geral de Auditoria e de Fiscalização de Atos de Pessoal – CGAF/CISET/SG/PR, nos processos nºs 00088.002397/2014-65 e 00088.002398/2014-18, que resultou na emissão da Nota Técnica (AL) nº 83/2015, que sugeriu a adoção de providências com vistas à regularização patrimonial de bens extraviados.

29. A partir das fragilidades ali identificadas, restou definido que o escopo do trabalho compreenderia a verificação das providências adotadas acerca das informações relacionadas na NT (AL) nº 83/2015 da fidedignidade das informações relativas à gestão patrimonial de bens móveis, confrontando as informações registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI com os dados existentes nos sistemas internos de gestão patrimonial adotado pela Secretaria de Administração, assim como o suporte documental das movimentações realizadas.

30. Assim, foram avaliadas algumas das movimentações relativas à gestão dos processos primários inerentes à gestão de bens móveis da Presidência da República. Entende-se como processos primários aqueles cujos procedimentos básicos perfazem a rotina da gestão patrimonial e estão previstos no Decreto nº 99.658/90, quais sejam: desfazimento - movimentação (transferência inclui a alienação – operação de transferência mediante venda, permuta ou doação), cessão ou outras formas de desfazimento (renúncia ao direito de propriedade do material, inutilização ou abandono; e na Norma Administrativa nº 18/98 - aquisição de bens, recebimento de bens (compra, confecção própria, reposição, cessão, doação, permuta), baixa e desfazimento (alienação - por venda, permuta ou doação), autorização, cessão, inutilização ou abandono.

31. Avaliou-se também, o tratamento dado aos bens móveis classificados como obras de arte, aos bens de terceiros sob a responsabilidade da Presidência da República e as ocorrências de bens não localizados quando da realização dos inventários, bem como dos considerados extraviados.

32. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 4/4/2016 a 29/4/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas as técnicas de análise documental, circularização de dados, entrevistas, inspeções físicas e indagações escritas.

33. Registre-se, por oportuno, que no decorrer dos trabalhos de campo, esta Secretaria de Controle Interno foi informada, por intermédio do Ofício nº 0202/2016 - TCU/Secex-Administração, de 26/4/2016, que o Tribunal de Contas da União - TCU promoveria uma auditoria com o objetivo de “avaliar a gestão mobiliária dos bens pertencentes à União, incluindo análises dos inventários anteriores e posteriores à última transmissão de mandato presidencial

aplicada aos Palácios do Planalto e da Alvorada”, conforme determina o Acórdão nº 905/2016-TCU-Plenário, Sessão Extraordinária de Caráter Reservado de 13/4/2016.

34. Considerando que o escopo do trabalho iniciado por aquela Corte de Contas assemelhava-se ao do presente trabalho, com vistas a evitar redundância de ações de controle, os trabalhos de campo foram encerrados e os resultados estão sendo divulgados com a emissão do presente relatório a ser direcionado à Secretaria de Administração, contemplando observações de eventuais fragilidades e irregularidades na gestão de bens móveis, bem como a indicação de recomendações de melhoria e aperfeiçoamento estarão à disposição da equipe de auditoria designada pelo TCU.

3. RESULTADOS DOS TRABALHOS

35. Nesta parte, serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos gestores, visando, respectivamente, à melhoria do processo de gestão dos bens móveis e à apuração de responsabilidades, as quais serão monitoradas por esta Secretaria de Controle Interno da Secretaria de Governo da Presidência da República.

36. As constatações apontadas serão apresentadas de forma detalhada no Anexo ao presente Relatório, denominado “Achados de Auditoria”.

3.1. CONTROLES INTERNOS

37. Segundo a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, os controles internos da gestão são regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: (a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; (b) cumprimento das obrigações de *accountability*²; (c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e (d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

38. No âmbito da Presidência da República, quanto à gestão de bens móveis realizada pela Secretaria de Administração, foram observadas diversas fragilidades, quais sejam: 5.390 bens extraviados, sendo que significativa parte dos registros das ocorrências referem-se a anos anteriores a 2015, sem que providências efetivas tenham sido adotadas, não obstante a reiteração de cobranças e abertura de processos de apuração em 2016. Acrescente-se a isso, o extravio ou a não localização de sete obras de arte, sendo que uma delas pertence ao Museu Nacional de Belas Artes e estava sob os cuidados da Presidência da República. O mais relevante desse fato, além da ausência de tomada de providências efetivas para identificação de responsabilidade, dano/reposição ao Erário, é o desconhecimento do impacto financeiro, cultural e histórico que o extravio ou a não localização das obras podem gerar.

² Conceituado na mesma norma como o conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações.

39. Foram verificadas fragilidades no processo de saneamento de bens, tais como ausência de procedimentos e metodologias, principalmente no que tange à atuação da Comissão Permanente de Cessão e Alienação de Bens Móveis, bem como no processo de desfazimento. Observou-se também, a existência de bens recebidos de outros órgãos, bem como de peças de artesanato e decorativas sem o devido registro patrimonial.

40. Finalmente, observou-se ausência de racionalização no processo de aquisição de bens móveis e ainda, irregularidade em um dos procedimentos básicos do controle patrimonial com a ocorrência de saltos na sequência numérica das plaquetas utilizadas no registro patrimonial dos bens móveis.

3.2. SEGURANÇA PATRIMONIAL³

41. A segurança patrimonial⁴ deve ser vista como um dos principais fatores da gestão patrimonial, pois remete ao desvelo com as instalações (estruturas físicas), com as pessoas (servidores e trabalhadores) que atuam na gestão administrativa ou no manuseio, bem como no cuidado dos próprios bens móveis.

42. A segurança patrimonial⁵ implica em planejamento das formas, locais, quantidades limites, procedimentos de armazenagem, transporte, acesso, manutenção, asseguarção (quando for o caso) e saneamento, que constituem a essência da gestão patrimonial.

43. Outro aspecto da segurança, refere-se à segurança pessoal dos servidores/trabalhadores envolvidos na gestão do patrimônio físico. A ausência de itens básicos de segurança como o kit Equipamento de Proteção Individual – kit EPI, a verificação de altas temperaturas (conforto térmico) e a incidência de fezes de morcego nos ambientes do Depósito Central, remetem à necessidade de uma análise acerca da segurança laboral. E ainda, a ausência de extintores e *sprinklers* demonstra ser premente a realização de um mapeamento do nível de segurança adequado e necessário.

3.3. REGISTROS CONTÁBEIS

44. Quanto aos registros contábeis, verificou-se que: (i) a depreciação dos bens móveis adquiridos antes do exercício de 2010 não está realizada conforme preconizam os normativos e orientações contidos no Manual de Contabilidade Pública – STN e a Instrução Normativa nº 162/1998, da Secretaria da Receita Federal; (ii) não está sendo realizado o procedimento de reavaliação ou recuperação ao valor recuperável dos bens, indo de encontro ao previsto no MCASP, Parte II, item 020502 e o Manual do SIAFI, de 2010, Macrofunção 020330; e (iii) registro contábil inadequado de bens extraviados, em processo de alienação e em estoque.

³ A segurança patrimonial é o conjunto de atividades do ramo da segurança que tem como objetivo prevenir e reduzir perdas patrimoniais em uma determinada organização.

https://pt.wikipedia.org/wiki/Seguran%C3%A7a_patrimonial, consultado em 9/5/2016.

⁴ Navarro, Antonio Fernando. Conceitos de Segurança Industrial Aplicados na Prevenção de Danos Patrimoniais, <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAgR24AG/conceitos-seguranca-industrial-aplicados-na-prevencao-danos-patrimoniais>, consultado em 9/5/2016; e <http://pt.slideshare.net/keinny1452/apostila1452/apostila-seguran-patrimonial>, consultado em 9/5/2016.

⁵ Navarro, Antonio Fernando. Gerenciamento de Riscos Industriais. Capítulo VII. Rio de Janeiro, outubro/1996. In Internet, consultado em 9/5/2016.

45. A Lei nº 4.320/1964 acolhe os procedimentos contábeis mencionados em seu artigo 94 e no artigo 106, e também pelo Decreto-Lei nº 200/1967, *in verbis*:

Lei nº 4.320/1964:

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

...

Art. 106. A avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá as normas seguintes:

...

II - os bens móveis e imóveis, pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção;

...

§ 3º Poderão ser feitas reavaliações dos bens móveis e imóveis.

Decreto-Lei nº 200/1967:

Art. 84. Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de co-responsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a tomada de contas, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas.

...

Art. 87. Os bens móveis, materiais e equipamentos em uso ficarão sob a responsabilidade dos chefes de serviço, procedendo-se periodicamente a verificações pelos competentes órgãos de controle.

Art. 88. Os estoques serão obrigatoriamente contabilizados, fazendo-se a tomada anual das contas dos responsáveis.

Art. 89. Todo aquele que, a qualquer título, tenha a seu cargo serviço de contabilidade da União é pessoalmente responsável pela exatidão das contas e oportuna apresentação dos balancetes, balanços e demonstrações contábeis dos atos relativos à administração financeira e patrimonial do setor sob sua jurisdição.

Art. 90. Responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiros, valores e bens. (sic)

46. Desta forma, verifica-se que a gestão patrimonial de bens móveis não está observando o Princípio da Oportunidade, conforme disposto no artigo 6º da Resolução CFC nº 1.282/2010, do Conselho Federal de Contabilidade, a seguir:

*“Art. 6º - O Princípio da Oportunidade refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações **íntegras e tempestivas**.*

*Parágrafo único. **A falta de integridade e tempestividade na produção e na divulgação da informação contábil** pode ocasionar a perda de sua relevância, por isso é necessário ponderar a relação entre a oportunidade e a confiabilidade da informação.” (Resolução CFC nº 1.282/2010) (grifo nosso)*

47. Para o setor público, o Princípio da Oportunidade é base indispensável à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e dos fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade pública, de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. A integridade e a fidedignidade dizem respeito à necessidade de as variações serem reconhecidas na sua totalidade, independentemente do cumprimento das formalidades legais para sua ocorrência, visando ao completo atendimento da essência sobre a forma (Apêndice II à Resolução CFC nº 750/1993).

48. É importante destacar que para atender ao Princípio da Oportunidade a Unidade não pode se restringir ao registro dos fatos decorrentes da gestão patrimonial em sistema próprio (ASI - LinkData), devendo registrar tempestivamente todos os fatos que promovam alteração no patrimônio nas contas contábeis refletidas no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

3.4. CONFORMIDADE DO REGISTRO DE GESTÃO

49. Instituída e regulada pela Instrução Normativa STN nº 6/2007, a Conformidade do Registro de Gestão consiste na certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e da existência de documentos hábeis que comprovem as operações.

50. Assim, para todo registro contábil deve haver um suporte documental correspondente. Porém, verificou-se que no registro da Conformidade de Registro de Gestão dos atos relacionados às aquisições de bens móveis, as avaliações dos documentos somente ocorrem após o seu efetivo pagamento. Verificou-se, também, que a análise do Relatório de Movimentação de Bens – RMB está sendo qualificada como “sem restrição” quando deveria ser registrada “com restrição”, haja vista sua entrega ao Responsável pela Conformidade fora do prazo hábil para sua avaliação e registro da Conformidade.

4. CONCLUSÃO

51. Os exames promovidos pela equipe de auditoria revelaram falhas no processo de gestão dos bens móveis no âmbito da Presidência da República, relativas aos controles internos; de segurança patrimonial e laboral; nos registros contábeis e na Conformidade de Registro de Gestão.

52. Não obstante, constata-se que na COPAS/SEPAT existe integração e equilíbrio entre a equipe de servidores/trabalhadores que ali atuam, sendo perceptível que o relacionamento interpessoal entre coordenação e coordenados é de respeito e proatividade, havendo estímulo e espaço para o debate, sendo tal atributo um dos requisitos para uma gestão de qualidade.

53. Constata-se também, a necessidade de uma atuação mais positiva por parte da alta administração, principalmente no que se refere aos controles internos, pois, de acordo com o artigo 12 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, “*A responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais e de programas de governo nos seus respectivos âmbitos de atuação*”.

54. Além disso, observou-se a necessidade de fortalecer o processo de Conformidade de Registro de Gestão, que tem como finalidade verificar se os registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial efetuados estão de acordo com as normas vigentes e se há documentação que suporte as operações registradas.

55. Como consequência dos fatos encontrados, sinteticamente relatados acima, postularam-se as seguintes constatações:

Quadro 2 - Constatações

1.1	5.390 bens móveis extraviados e/ou não localizados
1.2	410 obras de arte expostas a riscos diversos
1.3	Extravio e/ou não localização de 6 obras de arte do acervo da Presidência da República
1.4	Extravio e/ou não localização de obra de arte de propriedade de terceiros
1.5	Imperfeições e falhas no processo de desfazimento de bens
1.6	Inobservância da sequência numérica atribuída às plaquetas de controle patrimonial
1.7	Peças de artesanato e decoração não patrimoniadas
1.8	Deficiência na articulação entre as atividades de requisição, aquisição e estoque de bens móveis
2.1	Inobservância dos normativos de segurança patrimonial e laboral
2.2	Exposição de bens móveis a riscos de extravio e danos
3.1	70.000 bens móveis não depreciados
3.2	Ausência de reavaliação dos bens móveis
3.3	Ausência de registro contábil de bens extraviados e/ou não localizados ou em processo de saneamento
4.1	Registro da Conformidade de Registro de Gestão nos dois primeiros estágios da despesa sem a respectiva análise documental
4.2	Falhas na Conformidade de Registro de Gestão do Relatório de Movimentação de Bens Móveis

56. Dessas constatações, decorrentes de uma análise pormenorizada das informações disponibilizadas, tem-se o Quadro 3 abaixo, no qual visualiza-se as ocorrências com possíveis impactos financeiros diretos encontrados na análise da gestão patrimonial de bens móveis no âmbito da Presidência da República:

Quadro 3 - Constatações com possível impacto financeiro

5.390 bens móveis extraviados
6 obras de arte do acervo próprio extraviadas
1 obra de arte de terceiros extraviada

Fonte: Equipe Ciset

57. Destaque-se que muitos dos bens extraviados encontram-se com os valores monetariamente desatualizados o que dificulta a indicação do montante real de eventuais prejuízos. E também que, no caso das obras de arte, além de impactos financeiros, têm-se impactos históricos e culturais, de peças que, devido sua característica singular, abrigam valores outros, muitas vezes maiores do que aquele a ser obtido com a simples reposição dos recursos monetários ao Erário.

58. Em grande parte dos fatos constatados, observa-se que houve assunção de riscos por parte da Administração. Quanto a isso, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 1/2016, no parágrafo único do artigo 16, remete aos gestores a avaliação dos riscos no âmbito das unidades, processos e atividades que lhes são afetos, transcreve-se:

“Parágrafo Único. Os gestores são os responsáveis pela avaliação dos riscos no âmbito das unidades, processos e atividades que lhes são afetos. A alta administração deve avaliar os riscos no âmbito da organização, desenvolvendo uma visão de riscos de forma consolidada.”

59. Ressalta-se que, de acordo com o artigo 10 da Lei n° 8.429/92, constitui ato de improbidade administrativa aquele que causa lesão ao Erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1° daquela Lei, e notadamente a operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea.

60. Finalmente, registre-se que a combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades de gestão patrimonial de bens móveis com efetividade no que tange ao controle, economicidade e segurança no âmbito da Presidência da República apresenta fragilidades. Isto é, a governança⁶ na gestão de bens móveis carece de ser estruturada e consolidada.

61. Cumpre alertar que, riscos e controles internos devem ser geridos de forma integrada, objetivando o estabelecimento de um ambiente de controle e gestão de riscos que respeite os valores, interesses e expectativas da organização e dos agentes que a compõem e, também, o de todas as partes interessadas, tendo o cidadão e a sociedade como principais vetores (art. 22, IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016).

62. Registre-se que versão preliminar do presente Relatório de Auditoria foi enviado para a Unidade por meio do Memorando nº 253/2016/CGAF/CISET/SG/PR, de 27/5/2016, com vistas a subsidiar a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocasião em que foram apresentados os resultados dos trabalhos de auditoria e promovido os esclarecimentos aos dirigentes da Secretaria de Administração.

63. Em resposta àquele documento, a Secretaria de Administração encaminhou o Memorando nº 178/2016 - Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, de 10/6/2016, ocasião em que foram apresentadas manifestações formais acerca dos achados de auditoria.

64. Diante do exposto, propõe-se o envio deste Relatório à Secretaria Executiva e à Secretaria de Administração da Secretaria de Governo, à Chefia do Gabinete Pessoal do Presidente da República e ao Tribunal de Contas da União, para conhecimento e adoção das medidas saneadoras e apuratórias necessárias.

Brasília/DF, de junho de 2016.

Isac Santana da Cruz
Assessor Técnico
CGAF/CISET-SG-PR

Paulo Ricardo Simões Coelho
Assessor Técnico
CGAF/CISET-SG-PR

Carla A. M. C. B. de Miranda
Coordenadora de Equipe
CGAF/CISET-SG-PR

Relatório supervisionado e aprovado por:

Antônio Luiz Almeida
Coordenador-Geral
CGAF/CISET-SG-PR

⁶ De acordo com a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, artigo 2º, inciso VII.

ACHADOS DA AUDITORIA – Relatório nº 02/2016

1. CONTROLES INTERNOS	2
1.1 CONSTATAÇÃO 5.390 bens móveis extraviados e/ou não localizados	2
1.2 CONSTATAÇÃO 410 obras de arte expostas a riscos diversos	7
1.3 CONSTATAÇÃO Extravio e/ou não localização de 6 obras de arte do acervo da Presidência da República	19
1.4 CONSTATAÇÃO Extravio ou não localização de obra de arte de propriedade de terceiros	21
1.5 CONSTATAÇÃO Imperfeições e falhas no processo de desfazimento de bens móveis	23
1.6 CONSTATAÇÃO Inobservância da sequência numérica atribuída às plaquetas de controle patrimonial	26
1.7 CONSTATAÇÃO Peças de artesanato e decoração não patrimoniadas	30
1.8 CONSTATAÇÃO Deficiência na articulação entre as atividades de requisição, aquisição e estoque de bens móveis	32
2. SEGURANÇA PATRIMONIAL	35
2.1 CONSTATAÇÃO Inobservância dos normativos de segurança patrimonial e laboral	35
2.2 CONSTATAÇÃO Exposição de bens móveis a riscos de extravio e danos	42
3. REGISTROS CONTÁBEIS	47
3.1 CONSTATAÇÃO 70.000 bens móveis não depreciados	47
3.2 CONSTATAÇÃO Ausência de reavaliação dos bens móveis	49
3.3 CONSTATAÇÃO Ausência de registro contábil de bens extraviados e/ou não localizados ou em processo de saneamento	50
4. CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO	55
4.1 CONSTATAÇÃO Registro da Conformidade de Registro de Gestão nos dois primeiros estágios da despesa, sem a respectiva análise documental	55
4.2 CONSTATAÇÃO Falhas na Conformidade de Registro de Gestão do Relatório de Movimentação de Bens Móveis	57

1. CONTROLES INTERNOS

1.1 CONSTATAÇÃO

5.390 bens móveis extraviados e/ou não localizados.

Fato

1. Com vistas a obter informações acerca dos bens registrados no Sistema ASI - LinkData como extraviados, a equipe de auditoria emitiu a Solicitação de Auditoria nº 01/2016, respondida pela Secretaria de Administração por meio do Memorando nº 302/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 29/3/2016, ocasião em que a Unidade apresentou informações dando conta do registro de 5.390 bens extraviados, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 – Bens móveis extraviados do Acervo da Presidência da República

		Bens não localizados								
Unidade		ANTES-2010	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
5001	Gabinete Pessoal I	1	0	0	0	0	0	0	0	1
5002-100	Assessoria Especial do Presidente da República	0	0	0	0	0	27	0	0	27
5004	Cerimonial	1	0	11	2	2	3	0	0	19
5008	Assessoria Militar para Assuntos da Marinha	0	0	0	0	0	0	1	0	1
5011	Sec. de Segurança Presidencial	0	0	0	0	0	5	5	0	10
5013	Secretaria de Acompanhamento e Articulação Institucional	0	0	0	0	0	0	8	0	8
5020	Núcleo de Comunicação	0	0	0	0	0	1	0	0	1
5023	Subchefia para Assuntos Jurídicos	0	0	0	0	0	0	1	0	1
5024	Subchefia de Assuntos Parlamentares	0	0	0	0	0	2	5	0	7
5025	Sec. de Administração	0	0	0	0	0	6	0	0	6
5037	Coordenação de Transportes	4	0	0	0	0	0	0	0	4
5038	Coordenação de Biblioteca	0	0	0	0	0	0	1	0	1
5039	Alvorada	110	0	163	596	29	12	4	0	914
5041	Coordenação de Subsistência	0	0	0	0	0	104	65	0	169
5042	Diretoria de Recursos Logísticos	0	0	0	2	0	0	0	0	2
5046	Coordenação de Engenharia	0	0	15	0	0	0	0	0	15
5047	Coordenação de Patrimônio e Suprimento /Suprimento	0	0	0	0	0	1	2	0	3
5048	Torto	5	0	0	40	131	9	1	0	186
5050	Recursos Audiovisuais e Auditório	0	1	0	0	0	0	0	0	1
5051	Coordenação de Patrimônio e Suprimento/Depósito	43	0	7	0	1651	984	321	0	3006
5057	Coordenação de Saúde	0	0	0	0	0	0	1	0	1
5068	Sec. Especial de Políticas para as Mulheres	0	37	0	0	5	55	139	0	236
5069	Sec. Esp. de Políticas de Promoção de Igualdade Racial	0	37	0	0	13	14	2	0	66
5071	Sec. de Imprensa e Porta-Voz	0	0	0	0	0	0	3	0	3
5073	Diretoria de Telecomunicações	0	7	31	0	0	0	0	0	38
5089	Sector de Preparação Física/COSAU/DIGEP	0	0	0	0	0	0	1	0	1
5090	Diretoria de Documentação Histórica	0	0	115	30	3	0	2	0	150
5096-100	Residência Oficial do Ministro da Casa Civil/PR	0	2	0	0	0	0	0	0	2
5096-700	Gabinete da Casa Civil/Residência	0	0	0	0	0	2	0	0	2
5096	Gabinete da Casa Civil	4	0	5	0	0	0	8	0	17
5101	Gab. Pessoal II	1	1	0	0	0	0	0	0	2
5104	Sec.-executiva da Comissão de Ética Pública	1	0	0	0	0	0	0	0	1
5106	Coord.-geral de Planejamento Orçamento e Finanças	0	0	0	1	0	0	0	0	1
5108	Coordenação do Centro de Cap. e Desenvolvimento	0	3	0	0	0	0	0	0	3
5111	Sec. Esp. do Conselho de Desenv. Econômico e Social	0	0	0	0	0	0	0	1	1
5114	Subchefia de Assuntos Federativos	0	0	108	0	0	0	0	0	108
5117	Diretoria de Tecnologia/Coate	0	3	0	0	0	107	121	0	231
5123	Conselho Nac. de Segurança Alimentar e Nutricional	1	0	0	0	0	2	4	0	7
5124	Subchefia de Articulação e Monitoramento	0	0	4	0	0	0	0	0	4
5201	Gabinete Pessoal Presidencial da República - SP	0	0	0	0	0	4	0	0	4
5302	Sec. de Assuntos Estratégicos	0	3	0	0	0	6	2	0	11
5304	Sec. Especial de Portos	4	69	0	0	0	0	0	0	73
5306	Gabinete-adjunto de agenda	0	1	0	0	0	0	0	0	1
5307	Gabinete-Adjunto de Informações em Apoio a Decisão	0	0	0	0	0	0	2	0	2
5312	Sec. de Aviação Civil	0	0	0	0	0	13	2	2	17
5317	Diretoria de Tecnologia/Coate	0	0	0	0	0	0	23	0	23
5319	Residência Oficial do Ministro da Casa Civil/PR	0	0	0	0	0	3	0	0	3
TOTAL		175	164	459	671	1834	1360	724	3	5390

Fonte: Secretaria de Administração.

2. Do quadro acima, depreende-se que 47 Unidades Administrativas acusam bens extraviados e/ou não localizados em seus inventários. Destas, destacam-se as Unidades: 5004 – Cerimonial (19 bens), 5039 – Alvorada (914 bens), 5048 – Torto (186 bens), 5051 – Coordenação de Patrimônio e Suprimento/Depósito (3006 bens), e a 5068 – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (236 bens) que tiveram ocorrências por mais de 3 anos ou em cujos inventários que detectaram acima de 200 bens extraviados e/ou não localizados.

3. Verifica-se, também, um salto expressivo entre os anos de 2013 (1.834 bens) e 2014 (1.360 bens) cujos quantitativos de bens extraviados e/ou não localizados sofreram um aumento significativo de 273% e 202%, respectivamente, em relação ao ano de 2012 (671 bens).

4. Instada a se manifestar acerca das providências adotadas, a Unidade em resposta à Solicitação de Auditoria nº 05/2016, encaminhada por meio do Memorando nº 393/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 25/4/2016, informou que:

“Preliminarmente informamos que a regularização de bens não localizados durante o inventário anual acontece através de processos administrativos. Assim, após realização e finalização do Inventário Anual das unidades da Presidência da República e posteriormente à publicação, no Boletim Interno, da decisão da Secretaria de Administração, dá-se abertura aos processos de regularização e/ou apuração de responsabilidade dos bens não localizados.

Desta maneira, os processos de regularização de bens não localizados encontram-se assim distribuídos:

- *Exercícios anteriores a 2010:*

Processos	Providências
00088.000665/2016-76	Aberto processo de sindicância visando regularização e/ou apuração de responsabilidade.
00052.000251/2010-69	Processo concluído pela comissão processante e 00052.000251/2010-69 encaminhado à Subchefia de Assuntos Jurídicos para análise.

- *Exercícios 2010, 2011, 2012, 2013, 2014: As informações com a numeração dos processos encaminhados às unidades, a data de envio do processo bem como a reiteração para regularização das ocorrências e o prazo encontram-se descritos na planilha anexa.*
- *Exercício 2015: Após publicação da decisão no Boletim Interno nº 15 de 8 de abril de 2016 e recebimento do processo na Sepat/Copas, procedeu-se à abertura e envio dos processos de regularização de bens,...” (Nota equipe auditoria: refere-se a uma lista com 23 processos de diversas Unidades Administrativas).*

- *Exercício 2016:*

Processos	Providências
00055.0000155/2016-86	Em regularização pela unidade
00027.000028/2016-14	Em regularização pela unidade

Consoante às providências acima mencionadas, informamos que as obras de arte atualmente não localizadas encontram-se em regularização e/ou apuração de responsabilidade através do processo 00088.000681/2016-69.

5. Em resposta à Diligência nº 59/2016, enviada por meio do Memorando nº 77/2016-Gab.SA/SG/PR-jmsfs, de 18/3/2016, a Unidade informou que “...até 18/3/2016, dos 133 processos instaurados, cerca de 60% já haviam sido regularizados (80), seja mediante a

instauração de sindicâncias ou de termos de apuração administrativa simplificada (TCA) na forma proposta pelo Controle Interno”.

6. Esclareceu ainda que: *“Após a homologação do processo de inventário pela Dilog/SA, ocorre a instrução dos processos para regularização patrimonial, se for o caso, e o encaminhamento às unidades administrativas competentes”.*

7. Assinala-se que o procedimento atualmente adotado pela COPAS/SEPAT para os bens não localizados pelas Unidades Administrativas, em decorrência da realização dos inventários, constitui-se competência daquelas Unidades em promover novas buscas e, quando de eventual identificação, comunicar, por meio de memorando ou mensagem eletrônica, sua efetiva localização, solicitando sua baixa das listagens de não localizados.

8. Ocorre que, não existem procedimentos de conferência que permitam aferir essa localização promovida pelas Unidades Administrativas, por meio de leitoras magnéticas alimentadas com a listagem dos bens faltantes.

9. Segundo a Secretaria de Administração, em resposta à Diligência nº 59/2016, enviada por meio do Memorando nº 77/2016-Gab.SA/SG/PR-jmsfs, de 18/3/2016, historicamente, outro problema decorre da descrição imprecisa e insuficiente dos itens patrimoniais registrados em ocasiões pretéritas, pelos órgãos da Presidência da República, conforme se transcreve.

“ [...]

De fato, registrados no sistema Link Data/PR sem o necessário detalhamento que possibilitasse a exata caracterização, quando de suas incorporações ao Patrimônio PR, ou seja, nos momentos de suas compras, agora inviabilizam as suas perfeitas identificações ou comparações físicas com os bens armazenados e/ou em uso, quando, eventualmente, caem suas plaquetas. Com isso, impossibilitam o trabalho de levantamento, inventários e conferências físicas para confirmar as existências e localizações dos itens que integram o acervo patrimonial PR. Construído sob condição tecnológica bastante diferente da que é utilizada hoje, uma vez que foi desenvolvido décadas atrás, impossibilitam o rastreamento dos bens, assim como o detalhamento das atividades, trabalhos e registros pelas unidades PR, especialmente quanto à amplitude adotada e os períodos de realização de cada inventário rotativo, o que dificulta a apuração de responsabilidade correspondente. Destaque-se, por oportuno, a natureza contínua dos aperfeiçoamentos da gestão empreendidas nas áreas públicas e privadas, no que se refere aos métodos e práticas administrativas para administração do patrimônio mobiliário, que, no passado, em regra, não destinavam atenção especial à perfeita caracterização física de cada item patrimonial, vinculando-o à unidade, servidores responsáveis e período de tempo determinado. Assim, os sistemas de então não possuíam as funcionalidades comuns aos sistemas da atualidade, tais como leitura magnética para a identificação dos bens patrimoniais ou o rastreamento de suas efetivas localizações físicas.

13. Outro fator de influência direta sobre o nível de consistência de dados e registros de patrimônio PR, as alterações estruturais realizadas no âmbito da Presidência da República acarretam inclusões e exclusões de órgãos e/ou unidade presidenciais na organização, tal como: recente criação do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e de Direitos Humanos, mediante agrupamento de suas respectivas secretarias presidenciais. Ou ainda, a criação da Secretaria de Governo, mediante agrupamento de secretarias presidenciais extintas no mesmo ato: Secretaria- Geral, Secretaria de Relações Institucionais (SRI/PR) e Secretaria de Micro e Pequena Empresa (SMPE/PR), além da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN/GSI), que anteriormente fazia parte do Gabinete de Segurança Institucional (GSI). Em cada uma dessas modificações, a parte

do patrimônio correspondente é transferida para o órgão receptor das competências, estruturas e acervo presidencial. Essas circunstâncias tem sido objeto de atenção especial da Secretaria de Administração, quanto aos ajustes de regularização das alterações estruturais, para que estejam devidamente registradas e representem a integridade e unicidade do acervo patrimonial PR.

14. Em razão dessas e de outras circunstâncias, a SA/PR implantou várias melhorias nos processos, fluxos, procedimentos e rotinas da Administração Patrimonial PR, especialmente visando a aperfeiçoar a guarda e controle patrimonial, com resultados que demonstram a busca contínua desse objetivo. Como exemplo:

(a) alteração do processo de inventário, pela definição precisa de fluxos, criação de documentos de acompanhamento, cronograma de atividades, rebalanceamento das unidades de controle e a capacitação da equipe;

(b) aquisição de mais coletores de dados, aperfeiçoando os meios tecnológicos, a qualidade e a consistência das apurações realizadas na gestão patrimonial;

(c) reafirmação do exame sobre os procedimentos legais para o repasse dos bens patrimoniais às Unidades PR, realizados apenas depois do término da incorporação patrimonial, com a afixação de plaquetas patrimoniais e a transferência de responsabilidade para as referidas Unidades;”

10. Em que pese as informações acima expostas, observa-se que houve pouca eficácia das ações adotadas pelos gestores com relação à efetiva apuração e tomada de providências ao longo dos anos, haja vista que os processos de apuração relativos aos anos de 2010 a 2014 ainda não foram concluídos.

11. Tal situação enseja a possibilidade de ocorrência de prejuízos ao Erário. E também, pode estar corroborando, não só com a manutenção de um significativo número de bens extraviados e/ou não localizados ao longo dos anos, mas também com o número de Unidades Administrativas que apresentam bens extraviados e/ou não localizados, conforme abaixo demonstrado:

Quadro 2 – Relação entre quantitativo de bens extraviados e/ou não localizados e providências adotadas

Ano	Antes de 2010*	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unidade Administrativa (Quantidade)	11	11	9	6	7	19	23	2
Quantidade de Bens Extraviados	175	164	459	671	1.834	1.360	724	3
Ano de adoção de providência	Não informado	Processos instaurados em 2012	Processos instaurados em 2012	Processos instaurados em 2013	Processos instaurados em 2014	Processos instaurados em 2015	Processos instaurados em 2016	-
Finalizados Tempestivamente	Não informado	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	-	-

Fonte: Adaptado pela Equipe de Auditoria, com base nas Respostas às SAs nº 01/2016, encaminhada por meio do Memorando nº 302/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 29/3/2016 e 05/2016, encaminhada por meio do nº 393/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV /PR, de 25/4/2016.

12. A Instrução Normativa da SEDAP nº 205/88, preconiza o que segue.

4. A armazenagem compreende a guarda, localização, segurança e preservação do material adquirido, a fim de suprir adequadamente as necessidades operacionais das unidades integrantes da estrutura do órgão ou entidade.

4.1. Os principais cuidados na armazenagem, dentre outros são:

a) os materiais devem ser resguardados contra o furto ou roubo, e protegidos contra a ação dos perigos mecânicos e das ameaças climáticas, bem como de animais daninhos;

[...]

7.12. *Cumpra ao Departamento de Administração ou unidade equivalente no que concerne ao material distribuído, cuidar da sua localização, recolhimento, manutenção e redistribuição, assim como da emissão dos competentes Termos de Responsabilidade que deverão conter os elementos necessários à perfeita caracterização do mesmo.*

[...]

9. *É obrigação de todos a quem tenha sido confiado material para a guarda ou uso, zelar pela sua boa conservação e diligenciar no sentido da recuperação daquele que se avariar.*

[...]

10. *Todo servidor público poderá ser chamado à responsabilidade pelo desaparecimento do material que lhe for confiado, para guarda ou uso, bem como pelo dano que, dolosa ou culposamente, causar a qualquer material, esteja ou não sob sua guarda.*

Causas

13. (i) Falta de celeridade da Administração em promover a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, bem como a quantificação do dano/reposição do bem ou ressarcimento ao Erário. (ii) Fragilidades nos controles internos administrativos de gestão de bens móveis. (iii) Fragilidades nos mecanismos de segurança patrimonial.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

14. Quanto à presente constatação e respectivas recomendações, a Unidade informou por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, que:

“...como anteriormente informado, a Secretaria de Administração tem buscado empreender melhorias diversas para assegurar maiores consistência e segurança às atividades de gestão patrimonial. Nesse sentido, ao tempo em que agradecemos a contribuição desse Controle Interno Setorial nesse processo, reafirmamos a decisão pela continuidade e pelo aperfeiçoamento dos controles e qualidade da gestão aplicada pelos servidores das unidades administrativas indicadas, razão porque todas as recomendações serão integralmente cumpridas, conforme os prazos e condições que serão ajustadas, a partir dos apontamentos formulados na versão final do relatório.

Complementarmente, informamos início de providências para encaminhamento de memorandos e/ou ofícios circulares a todas as unidades controladoras PR, reafirmando-lhes a importância de medidas para confirmar a situação de não-localização dos bens extraviados e assegurarem boa guarda e uso das obras de arte mantidas sob suas responsabilidades nos ambientes palacianos, além da necessidade de atualização das designações de seus servidores: agentes controladores e responsáveis, e providências para apuração dos fatos e responsabilidades.

Além disso, além da pesquisa sobre boas práticas de gestão patrimonial, buscaremos também articular com o órgão de Segurança Presidencial estratégia compartilhada para a conjugação de esforços e atividades na segurança de acesso às edificações, para que contemple também bens patrimoniais PR, mediante o aperfeiçoamento das rotinas e procedimentos adotados, a partir do início dos serviços terceirizados de recepção e identificação de visitantes, que substituíram as atividades realizadas diretamente pelo Gabinete de Segurança Institucional, até 2015.”

Análise da Equipe de Auditoria

15. Diante do exposto, considerando que a manifestação da Unidade coaduna com o postulado pela equipe de auditoria, mantêm-se as recomendações elencadas.

Recomendações

- 1) Adotar providências com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano que permitam a reposição dos bens ou ressarcimento ao Erário;
- 2) Instaurar os respectivos Termo Circunstanciado Administrativo (TCA); Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar – PAD, em consonância com as orientações contidas na Nota Técnica (AL) CGAF/CISET/SG/PR N° 83/2015;
- 3) Promover estudos que permitam a identificação de boas práticas na gestão de bens móveis que subsidiem a tomada de decisões dos dirigentes da Secretaria de Administração;
- 4) Promover revisão, remodelagem e reestruturação dos mecanismos de controles internos administrativos relacionados à gestão de bens móveis;
- 5) Promover, em articulação com a Secretaria de Segurança Presidencial do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, revisão dos procedimentos de segurança patrimonial;
- 6) Apurar eventuais responsabilidades das empresas contratadas para os serviços de segurança do complexo de depósitos de bens móveis de responsabilidade da Secretaria de Administração.

1.2 CONSTATAÇÃO

410 obras de arte expostas a riscos diversos.

Fato

16. No dia 22/4/2016, a equipe de auditoria realizou inspeção física em algumas Unidades Administrativas que dispunham de bens classificados como obras de arte no âmbito da Presidência da República, englobando aquelas localizadas no Palácio do Planalto, nos prédios dos Anexos e no Depósito Central (na sala de obras de arte). Todavia, a equipe não obteve autorização para realização dos procedimentos em algumas salas de autoridades/equipes que estavam em reunião ou com visitas externas.

Foto 1 – Sala de Obras de Arte localizada no Depósito Central



17. O procedimento foi realizado em 10 Unidades Administrativas, oportunidade na qual 201 bens foram inspecionados.

18. As informações obtidas a partir da execução do procedimento foram confrontadas com dados consultados do sistema ASI – LinkData, entrevista com um dos servidores da Diretoria de Documentação Histórica - DDH⁷ e também, por meio das respostas às solicitações de auditoria.

19. Dessa análise, a equipe de auditoria verificou o que segue:

a) 81 bens apresentavam divergência em sua classificação. Tais bens demandam um estudo da natureza do bem patrimonial e sua reclassificação para outras contas, pois muitos são mobiliários de *designers* e arquitetos renomados, e outros bens que remetem à história da Presidência da República. Esses bens estão registrados no sistema de controle patrimonial e classificados como Mobiliário Geral, Máquinas, Aparelhos e Utensílios de Escritório, Outros Materiais Permanentes, Peças Não Incorporáveis a Imóveis e Outros Materiais Permanentes.

20. Questionou-se a Secretaria de Administração acerca dos procedimentos de classificação de bens móveis em obras de arte, por meio da Solicitação de Auditoria nº 03/2016, cuja resposta, encaminhada por intermédio do Memorando nº 371/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 12/4/2016, apresentou a seguinte informação:

“A Sepat/Copas não realiza a classificação dos bens quanto ao pertencimento ou não da categoria de obras de arte. Em geral tal informação consta do processo do bem encaminhado para incorporação/regularização patrimonial.

b) 29 bens encontravam-se fora da localização registrada no sistema de controle patrimonial. Realizou-se o confronto dos bens inspecionados e identificaram-se diversos

⁷ Diretoria de Documentação Histórica – DDH vinculada ao Gabinete Pessoal do Presidente da República.

bens cuja localização física diverge da indicada pelo sistema de patrimônio. Registre-se, ainda, que um quadro de Manabu Mabe⁸ não foi localizado.

A seguir, apresentam-se alguns exemplos dos bens com localização divergente, bem como as informações acerca do bem não localizado, que constam do sistema de controle patrimonial.

Quadro 3 – Bens com localização divergente da constante no sistema ASI - LinkData.

PR	Descrição	Localização no Sistema	Localização Identificada pela Equipe
039917	LUMINÁRIA PEDESTAL COM BASE DE METAL DOURADO	Palácio da Alvorada - Capela	DDH - Sala de 031
039918	LUMINÁRIA PEDESTAL COM BASE DE METAL DOURADO	Palácio da Alvorada – Capela	DDH - Sala de 031
036143	MESA PARA REUNIÃO EM MADEIRA COM FORMATO RETANGULAR PARA 10 LUGARES	Coordenação de serviços Gerais/Eventos - COSEG/COAGE	DDH - Sala de 031
021155	QUADRO DE ARTE PINTURA A ÓLEO REPRESENTANDO CAJUS, DE FRANCISCO BRENNAN, MEDINDO 103 X 75 CM	DDH- Curadoria	Palácio do Planalto 4º andar

Foto 2 - Luminária em pedestal base de metal dourado (PR nº 39918)



Foto 3 – Quadro de pintura a óleo representando “Cajus”, de Francisco Brennand (PR nº 021155)



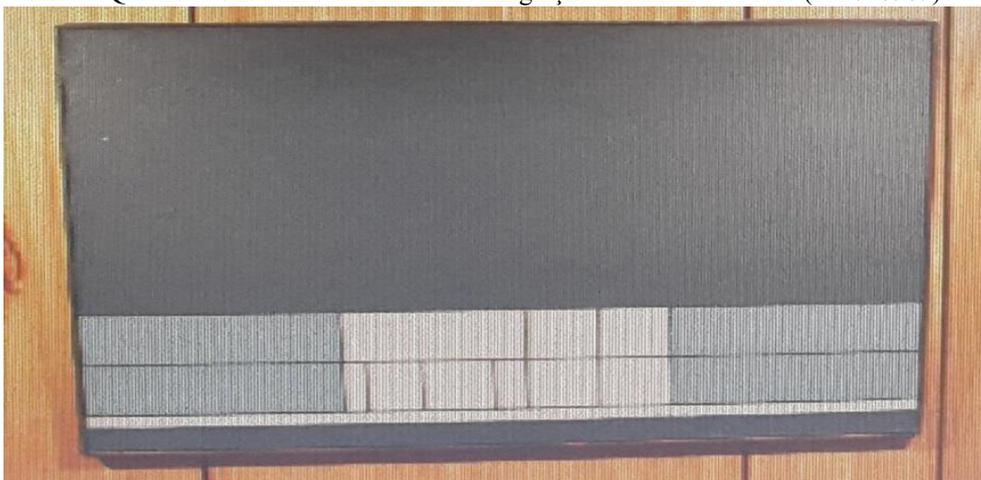
Quadro 4 - Obra não localizada quando da inspeção física:

PR	Descrição	Localização no Sistema	Localização Identificada pela Equipe
016565	QUADRO DE ARTE PINTURA A ÓLEO DENOMINADO PARTIDA DE IMIGRACAO, DE MANABU MABE, MEDINDO 100 X 75CM	Gabinete da Casa Militar GAB/GSI – 5014, PP2 - SALA 213	Não Localizado

21. A seguir registro fotográfico da obra de Manabu Mabe, extraída dos arquivos do sistema ASI – LinkData, consultado em 11/5/2016:

⁸Manabu Mabe (Kumamoto, 14 de setembro de 1924 - São Paulo, 22 de setembro de 1997) foi um pintor, desenhista e tapeceiro japonês naturalizado brasileiro. Pioneiro do abstracionismo no Brasil. Suas obras encontram-se no Museu de Arte Contemporânea de São Paulo, de Arte Moderna do Rio de Janeiro, de Arte Contemporânea de Boston e de Belas Artes de Dallas, entre outros. No Museu Nacional de Belas Artes, no Rio de Janeiro, encontra-se uma de suas pinturas mais expressivas Natureza-Morta (óleo sobre tela). Também estão expostas no Museu Nacional de Arte da Bolívia. https://pt.wikipedia.org/wiki/Manabu_Mabe. Consultado em 18/5/2016.

Foto 4 – Quadro não localizado “Partida de Imigração” de Manabu Mabe (PR 016565)



Fonte: ASI – LinkData em 11/5/2016.

c) 6 (seis) bens danificados:

Quadro 5 - Bens Danificados

PR	Descrição	Localização	Observação
514431	JARRO ARTÍSTICO EM ESTANHO REGIONAL BRASILEIRA SÉCULO XVIII NO ESTILO D. MARIA	Coordenação de Patrimônio e Suprimento - Depósito/DILOG - 5051	Quebrado
016124	POLTRONA FIXA EM PALHINHA	DDH - Sala 031	Rasgada na base
015902	ESTÁTUA EM BRONZE COM PEDESTAL DE MADEIRA, DENOMINADO "LE DUEL", DE N. MAYER, 1887	Asses. Militar para Assuntos da Marinha -5008	Estátua separada da base
S/N	POLTRONA FIXA EM PALHINHA	DDH - Sala da Curadoria	Rasgada no encosto
526457	JARRO EM LOUÇA	Coordenação de Patrimônio e Suprimento - 5051	Sinais de trinca e colagem
020836	QUADRO DE ARTE PINTURA A ÓLEO REPRESENTANDO GRÃOS PARTIDOS, DE S. PINTO, NEW YORK, 1977, MEDINDO 122X91 CM	DDH - Sala 031	Obra perfurada
514420	JARRA EM CRISTAL PARA DECORAÇÃO	Coordenação de Patrimônio e Suprimento - 5051	Vidro quebrado

Obras quebradas

Foto 5 – Jarro artístico em estanho Século XVIII (PR nº 514431)



Foto 6 – Jarra em Cristal (PR nº 514420)



Moldura de quadro trincada

Foto 7 - Quadro de arte fotográfica “Vinícola Sobre tela, representando figura feminina.” (PR nº 011863)

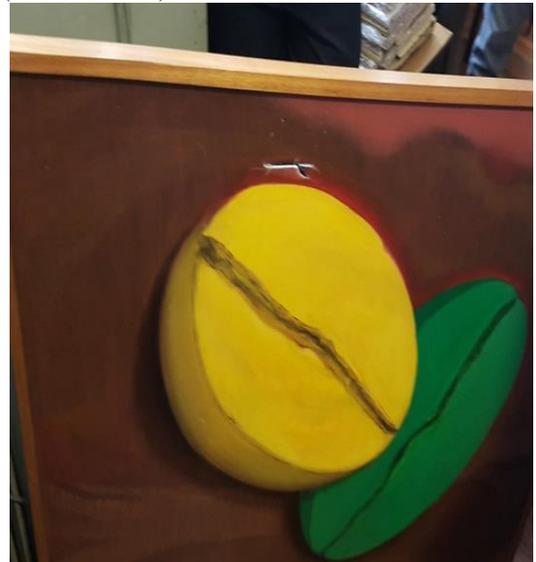


Obras perfuradas

Foto 8 – Cadeira fixa em palhinha (PR nº 016124)



Foto 9 – Quadro “Grãos Partidos” de S. Pinto (PR nº 020836)



Escultura separada da base

Foto 10 - Estátua em Bronze "Le Duel", de N. Mayer, 1887 (PR nº 015902)



d) 7 (sete) bens sem a plaqueta de registro patrimonial.

Quadro 6 - Bens sem Plaqueta Patrimonial

Quantidade	Descrição	Localização
2	BIOMBO Sérgio Rodrigues	DDH Sala 031 e sala de reunião
1	ESCULTURA DE CRISTO MORTO EM MADEIRA DO SÉCULO XIX	DDH - Sala 031
2	QUADRO FOTO RICARDO VIANA	Sala 210 Anexo III - A - Diretoria de Recursos Logísticos
2	POLTRONA FIXA EM PALHINHA	DDH- Sala da Curadoria

Foto 11 - Escultura de Cristo morto entalhado em Madeira do Século XIX, localizado na DDH, Sala 31



Foto 12- Biombo, localizado na DDH, Sala 31



Foto 13 - Quadro Foto Ricardo Viana – Sala 210, Anexo III, Ala A



Foto 14 - Poltrona Fixa em Palhinha – DDH – Sala do Curador



e) bens de outros órgãos da Administração Pública sem a identificação e o registro patrimonial da Presidência da Republica, conforme exemplos a seguir:

Quadro 7 - Bens Provenientes de Outros Órgãos sem Plaqueta de Registro Patrimonial da PR

PR de Outros Órgãos	Descrição (equipe de auditoria)	Localização
007550	POLTRONA COM RODAS E ESTOFADO TRABALHADO DE DESIGN ARTÍSTICO	DDH- Sala 31
004194	CADEIRAS DO SENADO FEDERAL	DDH- Sala 34
149357	2 BANQUETAS DOADAS COM PLAQUETA DO SENADO FEDERAL	4º Andar - Palácio do Planalto
S/N	SOFÁ ESTOFADO DE 2 LUGARES - MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - M.A.S.	DDH- Sala 31
2	CADEIRAS PROCEDENTES DO SENADO FEDERAL - OSCAR NIEMEYER	DDH - Sala 031
5	MOLDURAS P/ESPELHO MADEIRA - DOADAS PELO SENADO FEDERAL - AUTOR SÉRGIO RODRIGUES	DDH - Sala 031

Bens Provenientes de Outros Órgãos sem Plaqueta de Registro Patrimonial da PR

Foto 15 – Cadeira em madeira com rodinhas do Senado Federal



Foto 16 - Sofá estofado de 2 lugares – Ministério da Assistência Social



Foto 17 - Banquetas – Senado Federal



22. Quanto ao assunto, a Unidade, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 03/2016, enviada por meio do Memorando nº 371/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 12/4/2016, informou o que segue:

“Os bens em estoque com identificação diversa da PR foram encaminhados pelos diversos órgãos da Esplanada dos Ministérios para compor o mobiliário do Palácio do Planalto. Tais bens encontram-se em fase de identificação para, se for o caso, posterior regularização.” (grifo nosso)

f) Identificou-se que um mesmo bem apresenta 2 (duas) plaquetas, constando 2 (dois) números de PR no mesmo quadro, conforme exposto a seguir:

Quadro 8 – Bem com duas plaquetas de registro patrimonial

PR	Descrição no sistema Patrimonial	Observação
016350	QUADRO EMOLDURADO EM METAL REPRESENTANDO A PLANTA CLUSIA, MEDINDO 70X48CM	As duas plaquetas (016350 e 016351) estão fixadas no bem identificado pelo Patrimônio 016350.
016351	QUADRO EMOLDURADO EM METAL REPRESENTANDO A PLANTA CATASETUM PUNCTATUM, MEDINDO 70X48CM	

23. Com o objetivo de averiguar a forma e qualidade dos registros documentais dos bens classificados e registrados como obras de arte, solicitou-se à Unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 06/2016, a partir de amostragem, nove processos de incorporação de obras de arte no acervo da Presidência da República. A Secretaria de Administração, em resposta à Solicitação de Auditoria, por meio do Memorando nº 461/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR de 3/6/2016, informou o que segue:

Quadro 9 – Situação do registro documental de obras de arte (amostra selecionada)

PR	DESCRIÇÃO DO BEM	Ano de Entrada	Processo de Incorporação do bem ao acervo	Forma de entrada	Valor (R\$)
526730	TAPECARIA DE PAREDE REPRESENTANDO MOTIVOS DECORATIVOS, DE DI CAVALCANTE, MEDINDO 404 X 306 CM	1966	Não localizado pela CODOC	–	0,01*
034878	CRUCIFIXO EM MADEIRA	1973	Não localizado pela CODOC	–	0,01*
013276	CRUCIFIXO EM MADEIRA MED. 120 CM	1973	Não localizado pela CODOC	–	0,01*
09641	QUADRO DE ARTE PINTURA A ÓLEO DENOMINADO ENTRADA DE CONVENTO, DE J. PLITOK, MEDINDO 31 X 25 CM	1979	Não localizado pela CODOC	–	0,01*
12854	QUADRO DE ARTE PINTURA A ÓLEO REPRESENTANDO MENINA BREJEIRA, DE PREEES, MEDINDO 60X40 CM	1985	Não localizado pela CODOC	–	0,01*
032757	CRUCIFIXO EM MADEIRA JACARANDA-SÉCULO XVIII COM IMAGEM DE CRISTO E PONTEIRAS EM PRATA CINZELADA, ORIGINARIO DA BAHIA, MEDINDO 78X36 CM,	1991	Não localizado pela CODOC	–	1,38*

14106	COMODA EM MADEIRA VINHATICO BRASILEIRA, COM 2 GAVETAS, 3 GAVETÕES E PÉS EM FORMA DE BOLACHA	1991	Não localizado pela CODOC	-	0,59*
182592	QUADRO DE ARTE FOTOGRAFIA QUADRO ENVIDRAÇADO, TÉCNICA: FOTOGRAFIA DE 1959, DIMENSÕES: 80 X 95 CM, TÍTULO: "PE ANTE PÉ" AUTOR: ALBERTO FERREIRA LIMA.	2014	00038.000087/2014-00	Doação	100.000,00
186749	RECAMIER INSPIRADO NO BARCELONA DE AUTORIA DE MIES VAN DER ROHE POR ANNNA MARIA NIEMEYER.	2015	00088.003491/2014-31	Reclassificação	10.000,00

Fonte: informações contidas no Memorando nº 461/2016/COPAS/SEPAT/ COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR.de 3/5/2016.

* valores extraídos do ASI - LinkData

24. Analisando o quadro acima, podemos concluir que da pequena amostra selecionada, a Coordenação de Documentação – CODOC , vinculada à Diretoria de Logística da Secretaria de Administração e responsável pela gestão documental da Presidência da República, não localizou cerca de 77,78% (sete processos) da amostra elencada. Verifica-se que os processos das obras cuja entrada no acervo ocorreu em décadas passadas não foram localizados. E ainda, os dois processos localizados referem-se a bens cujas entradas no acervo ocorreram até o exercício de 2014, sendo que um deles, como será detalhado mais adiante, resulta de uma reclassificação.

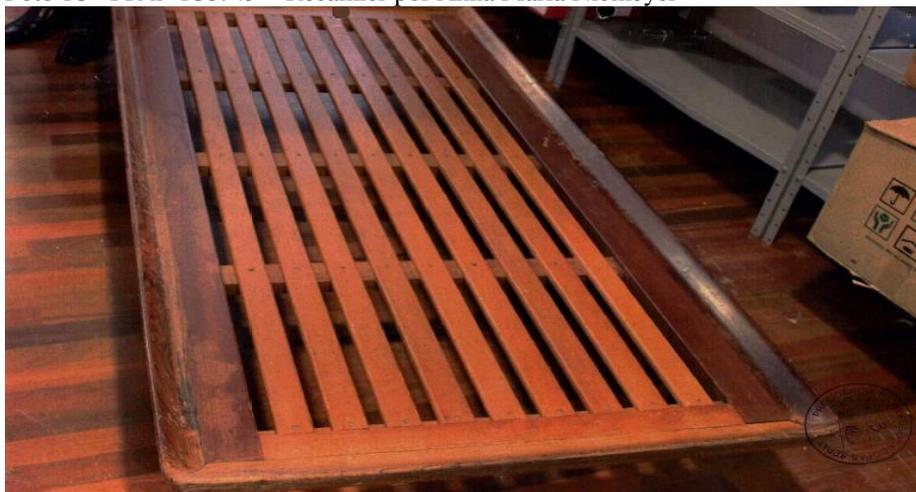
25. No que tange aos bens cujos processos foram disponibilizados, observou-se o que segue:

- I. O bem PR nº 182592, entrou para o patrimônio da Presidência da República decorrente de uma doação do filho do autor da obra, Sr. Antônio Carlos Ferreira Lima. A Obra foi avaliada em R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e incorporada ao acervo da Presidência da República em 16/6/2014, por meio do processo nº 00038.000087/2014-00. Entre os documentos ínsitos ao processo, destaque-se: (i) Termo de doação registrado em cartório; (ii) Termo de recebimento emitido pela Diretoria de Documentação Histórica - DDH; (iii) Registros fotográficos do bem; (iv) Registros fotográficos da plaqueta com o número de registro patrimonial; (v) Cópia do registro no SIAFI; e, (vi) Cópia do registro no ASI; e
- II. O bem PR nº 186749 entrou para o patrimônio por meio de reclassificação. Na solicitação feita pela Diretoria de Documentação Histórica à Secretaria de Administração, constam apontamentos informando que o bem, antes registrado com PR nº 504.146 como “estrado de cama”, deveria ser reclassificado para um “Recamier⁹, inspirado no Barcelona de Autoria de Mies Van Der Rohe, por Anna Maria Niemeyer”, peça original da Construção do Palácio da Alvorada, avaliada em R\$ 10.000,00 (dez mil reais). No processo tem-se registro fotográfico e parecer da Comissão de Curadoria¹⁰ para as obras de arte, a arte decorativa e o mobiliário dos Palácios, que culminou com devida inserção do bem no Sistema de Controle Patrimonial.

⁹ Recamier – trata-se de um tipo de sofá sem encosto, mas com a cabeceira mais alta e suavemente curvada. <https://canaltdz.wordpress.com/2012/07/10/voce-sabe-diferenciar-chaise-longue-diva-e-recamier/> consultado em 16/5/2016.

¹⁰ Instituída pelo Decreto s/n de 29/4/2009. É composta por: 3 (três) representantes do Gabinete Pessoal do Presidente da República, 1 (um) da Casa Civil e 1 (um) do IPHAN.

Foto 18 - PR nº 186749 – Recamier por Anna Maria Niemeyer



Fonte: Processo nº 00038.000087/2014-00.

26. Questionou-se a Unidade, por meio Solicitação Auditoria nº 01/2016, sobre o tratamento dado às obras de arte, bem como a forma de registro e controles. A Secretaria de Administração, encaminhou resposta por intermédio do Memorando nº 328/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 6/4/2016, informando o abaixo transcrito:

“Os processos referentes à obras de arte encaminhados pela Comissão de Curadoria a Copas encontram-se registrados no sistema de controle patrimonial (Asi) e Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Como ferramenta de gestão auxiliar providenciou-se:

- a) Construção de catálogo contendo descrição, fotos, número de registro patrimonial (PR) e demais informações;*
- b) Celebração de termos de cooperação com o Ibram e com o Iphan para inventário, certificado de autenticidade, manutenção, restauração e conservação.”*

[...]

Visando melhoria na gestão patrimonial das obras de arte da PR, encontra-se em celebração de Acordo de Cooperação Técnica com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) com objetivo de apoio técnico, coordenação e/ou execução de ações integradas destinadas à preservação - inventário, conservação e restauração - dos bens móveis e imóveis da PR e/ou tombados pelo Patrimônio Histórico ou a eles integrados, bem como ao planejamento de ações e desenvolvimento de projetos institucionais e de interesse comum.” (Em resposta à SA nº 03/2016, por meio do Memorando nº 371/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 12/4/2016).

27. Destaque-se que os bens em questão não se tratam de bens comuns, mas de obras de arte (antiguidade), objetos que têm valor histórico, cultural e/ou artístico, algo que os tornam únicos.

28. No que se refere à conservação, recuperação, responsabilidade e indenização por extravio de bens móveis, a IN SEDAP nº 205/88, assim estabelece:

DA CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO

9. É obrigação de todos a quem tenha sido confiado material para a guarda ou uso, zelar pela sua boa conservação e diligenciar no sentido da recuperação daquele que se avariar.

[...]

DA RESPONSABILIDADE E INDENIZAÇÃO

10. Todo servidor público poderá ser chamado à responsabilidade pelo desaparecimento do material que lhe for confiado, para guarda ou uso, bem como pelo dano que, dolosa ou culposamente, causar a qualquer material, esteja ou não sob sua guarda.

10.1. É dever do servidor comunicar, imediatamente, a quem de direito, qualquer irregularidade ocorrida com o material entregue aos seus cuidados.

10.2. O documento básico para ensejar exame do material e/ou averiguação de causas da irregularidade havida com o mesmo, será a comunicação do responsável pelo bem, de maneira circunstanciada, por escrito, sem prejuízo de participações verbais, que, informalmente, antecipam a ciência, pelo administrador, dos fatos ocorridos.

[...]"

Causas

29. (i) Fragilidades nos controles por parte da Secretaria de Administração e da Curadoria da Presidência da República no trato com bens do acervo patrimonial. (ii) Desconhecimento dos servidores e trabalhadores da Instituição quanto ao devido trato, manuseio, guarda e controle de bens classificados como obras de arte.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

30. Quanto à presente constatação e respectivas recomendações, a Unidade informou por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, o abaixo transcrito.

“[...]como informado, a Secretaria de Administração celebrou termo de cooperação técnica com o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), de modo a fundamentar a elaboração de planos de manuseio, limpeza e conservação das obras de arte que integram o Acervo Presidencial, à vista do qual está prevista a programação de inventário de identificação de cada peça artística, de modo a que, certificada quanto à sua autenticidade, autoria e avaliação física da situação atual e potenciais riscos à sua integridade física, as ações de conservação e restauro sejam firmadas e executadas, dentre as quais as que foram indicadas pela equipe de Auditoria Ciset/PR.”

31. Quanto ao quadro de Manabu Mabe PR nº 016565, não localizado pela equipe de auditoria quando da inspeção física realizada no dia 22/4/2016, a Unidade, por meio dos mesmos documentos mencionados, informou o que segue:

“Como já informado, esclarecemos que a obra de arte, óleo sobre tela “Partida de Imigração”, do pintor Manabu Mabe (Patrimônio PR nº 16565), medindo 100 cm x 75 cm, não foi encontrada durante a vistoria física da equipe de Auditoria, no GSI, mas encontra-se exposta em espaço físico do Gabinete Pessoal I do Presidente da República, conforme a Guia de Transferência nº 1576, de 28/4/2016, e fotografia anexa, de 30/5/2016.”

Análise da Equipe de Auditoria

32. Considerando que as informações prestadas pela Unidade coadunam com o apontado pela equipe, mantêm-se as recomendações anteriormente formuladas.

33. Em adição aos fatos já narrados pela equipe de auditoria, entende-se necessário sugerir à Secretaria de Administração que avalie, em conjunto com a Diretoria de Documentação Histórica, a viabilidade econômica, estrutural e legal da criação de um museu com as obras de arte que compõem o acervo da Presidência da República, considerando sua riqueza e relevância histórica para o país.

Recomendações

- 7) Realizar um mapeamento de todo mobiliário e objetos/reíquias que possam ser classificados como obras de arte, promovendo a devida reclassificação no sistema de registro patrimonial e no SIAFI;
- 8) Desenvolver, em parceria com a Diretoria de Documentação Histórica – DDH, políticas de gestão de obras de arte, inclusive com a definição de responsabilidades e competências;
- 9) Realizar censo e registro, incluindo a catalogação fotográfica (de perspectivas diferentes do objeto), com descrição detalhada, acervo documental (processual) - impresso e digitalizado, fazendo para ambos cópias de segurança a serem mantidas em cofres - individualizado de todos os bens móveis classificados como obras de arte;
- 10) Apurar os fatos, promovendo a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao Erário, de acordo com o tratamento exigido para cada uma das obras de arte extraviadas ou danificadas, bem como realizar procedimento para a efetiva reposição ou ressarcimento;
- 11) Promover a sensibilização dos visitantes e capacitação de servidores, trabalhadores da Presidência da República, incluindo os moradores das residências oficiais, quanto ao devido trato, manuseio, guarda e controle de bens classificados como obras de arte;
- 12) Promover o mapeamento de todo bem móvel encaminhado por outros órgãos, procedendo ao devido registro e emplaquetamento patrimonial, e consequentes ajustes/regularizações nos sistemas ASI – LinkData e SIAFI;
- 13) Realizar acordos de cooperação ou convênio com universidades de forma a assegurar a manutenção, asseio, conservação e recuperação dos bens móveis pertencentes ao acervo da Presidência da República;
- 14) Elaborar Programa para a Gestão de Riscos ao Patrimônio, conforme metodologia elaborada pelo IBRAM, para as obras de arte constantes do acervo da Presidência da República;

- 15) Promover estudos que permitam a identificação de boas práticas na gestão de bens móveis classificados como obras de arte, que subsidiem a tomada de decisões dos dirigentes da Secretaria de Administração;
- 16) Definir prioridades para a salvaguarda e preservação do acervo em caso de emergência;
- 17) Promover a revisão, remodelagem e reestruturação dos mecanismos de controles internos administrativos relacionados à gestão de bens móveis.

1.3 CONSTATAÇÃO

Extravio e/ou não localização de 6 obras de arte do acervo da Presidência da República.

Fato

34. Objetivando avaliar a ocorrência de extravio de bens classificados como obras de arte, a equipe de auditoria emitiu a Solicitação de Auditoria nº 03/2016, solicitando manifestação da Secretaria de Administração sobre o assunto.

35. Em resposta, ínsita ao Memorando nº 371/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 12/4/2016, a Unidade informou que das 410 obras de arte existentes no âmbito de Presidência da República, 06 (seis) estão extraviadas. As localizações registradas no sistema ASI – LinkData são: 02 (duas), na residência Oficial da Granja do torto; 02 (duas), no imóvel funcional localizado na QL12, Conjunto 01, Casa 07, Lago Norte, Brasília-DF; 01 (uma), no Gabinete da Casa Civil; e, (uma), na Coordenação de Patrimônio e Suprimento – Depósito.

Quadro 10 - Obras de Arte Extraviadas

Patrimônio	Descrição do Material	Localização	Ano do Último Levantamento ou Registro no Termo de Ocorrência
515830-00	*** ESTATUETA EM PORCELANA REPRESENTANDO UM PAR DE ANJOS E UM CABRITO	Residência Oficial - Torto	2001
518101-00	*** ESTATUETA EM PORCELANA REPRESENTANDO DOIS ANJOS E UM PATO	Residência Oficial - Torto	2001
530529-00	*** TAPETE PERSA MEDINDO 326 X 200CM	Coord. de Patrimônio e Suprimento - Depósito - COPAS/DEPÓSITO/DILOG	2013
900001-00	*** TAPETE PERSA ARTEZANAL, MEDINDO 160 X 155 CM Marca: KELIM	Imóvel Funcional - QL 12, Conj 01, Casa 07, Lago Norte	2014
900002-00	*** TAPETE PERSA ARTEZANAL,	Imóvel	2014

Patrimônio	Descrição do Material	Localização	Ano do Último Levantamento ou Registro no Termo de Ocorrência
	MEDINDO 160 X 155 CM Marca: KELIM	Funcional - QL 12, Conj 01, Casa 07, Lago Norte	
035872-00	*** QUADRO DE ARTE PINTURA A ÓLEO REPRESENTANDO CAPELA, DE XIKU FERNANDES, MEDINDO 30X19 CM	Gabinete da Casa Civil - GAB/CC	2001

Os asteriscos marcam, no sistema ASI-LinkData, os bens que estão extraviados.

36. A Unidade também informou que, das 404 Obras de Arte localizadas, 333 estão disposta em apenas 10 (dez) localizações, e as 71 restantes estão distribuídas em 28 outras localizações.

37. A equipe de auditoria exarou na Solicitação de Auditoria nº 5/2016 pedido para que Administração apresentasse justificativas acerca da quantidade de bens extraviados, acerca dos bens identificados como obras de arte. A Secretaria de Administração, por meio do Memorando nº 393/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, informou o que segue:

“Consoante às providências acima mencionadas, informamos que as obras de arte atualmente não localizadas encontram-se em regularização e/ou apuração de responsabilidade através do processo 00088.00068112016-69.”

38. Em consulta ao Sistema ASI – LinkData, em 16/5/2016, as obras registradas com os cadastros PR nºs 530529, 900001 e 900002, constam extraviadas nos inventários de 2013 e 2014. As outras obras não mencionadas constam apenas como extraviadas, não mencionando os termos de extravio.

39. Cabe ressaltar que o processo nº 00088.0006811/2016-69 instaurado para apuração de responsabilidade pelo extravio das obras de arte se deu em 2016, conforme numeração processual, o que nos leva a identificar o grande lapso temporal entre o extravio e a abertura do processo.

40. Conforme já mencionado neste Relatório, à respeito da conservação, recuperação, responsabilidade e indenização por extravio de bens móveis, cabe o preconizado nos itens 9, 10, 10.1 e 10.2 da IN SEDAP nº 205/88.

Causas

41. (i) Ausência de adoção de procedimentos específicos para o tratamento de extravio de bens classificados como obras de arte. (ii) Demora para a instauração dos processos para apuração de responsabilidade por extravio de obras de arte.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

42. Quanto à presente constatação e respectivas recomendações, a Unidade, por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, informou a celebração com o

Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM de termo de cooperação técnica com vistas ao saneamento das fragilidades na gestão de obras de arte e informou ainda que:

“[...]esclarecemos que, dentre as razões pelas quais esta Secretaria de Administração celebrou o mencionado termo de cooperação técnica com o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), uma se refere à necessidade da identificação precisa e certificação de autenticidade e autoria de cada peça que integra o Acervo PR, especialmente para fundamentar com exatidão e certeza necessária a tomada de decisão importante, recomendada. Para tanto, considerando-se a ausência de especialistas nesse segmento cultural, no âmbito desta Secretaria de Administração, fez-se necessário que o instrumento celebrado fosse elaborado de maneira compartilhada com outros principais órgãos e/ou unidades PR competentes, dentre os quais a Comissão de Curadoria PR e o Gabinete Pessoal da Presidenta da República, responsáveis pelo acesso às obras e àquelas instalações de segurança presidencial. De todo modo, as providências recomendadas serão realizadas, como essa unidade de Controle Interno poderá observar nos próximos trabalhos de auditoria.”

Análise da Equipe de Auditoria

43. Considerando que as informações prestadas pela Unidade coadunam com o apontado pela equipe, mantêm-se as recomendações anteriormente formuladas.

Recomendações

- 18) Apurar os fatos, promovendo a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao Erário, de acordo com o tratamento exigido para cada uma das obras de arte extraviadas ou danificadas, bem como realizar procedimento para a efetiva reposição ou ressarcimento.

1.4 CONSTATAÇÃO

Extravio ou não localização de obra de arte de propriedade de terceiros.

Fato

44. Com vistas a avaliar a existência de bens classificados como obras de arte de propriedade de terceiros sob a responsabilidade da Presidência da República, a equipe de auditoria emitiu a Solicitação de Auditoria nº 01/2016 solicitando manifestação da Secretaria de Administração sobre o assunto.

45. Com base nas informações disponibilizadas por meio do Memorando nº 328/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, a Unidade informou que mantém sob sua gestão um total de 69 (sessenta e nove) bens, classificados como obras de arte de propriedade de terceiros, que podem ser assim demonstrados:

Quadro 11 – Relação de Terceiros com obras de arte sob os cuidados da PR

Órgão/Proprietário	Total de bens cedidos
Banco Central do Brasil	10
Banco do Brasil SA	7
Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural	2
Ministério de Relações Exteriores	11
Museu da República	2
Museu Histórico e Artístico Nacional	1
Museu Imperial de Petrópolis	2
Museu Nacional de Belas Artes	32
Norberto Nicola	1
VARIG	1
Total Geral	69

46. Objetivando esclarecer o assunto, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 06/2016 solicitando informações quanto a quantidade de bens de terceiros sob responsabilidade da Presidência da República, com indicação de número do patrimônio, forma de entrada, tipo de bem, documentação suporte, processos de devolução, dentre outros.

47. Em resposta encaminhada à equipe de auditoria por meio do Memorando nº 461/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 3/5/2016, a Unidade apresentou planilha com as informações solicitadas.

48. Em decorrência das análises promovidas pela equipe de auditoria, foi constatado que o bem registrado com o PR nº 600.186 – “vaso artístico em cerâmica nas cores azul e marrom, de Eliseu d’Ângelo Visconti, medindo 18 cm de altura”, procedente do Museu Nacional de Belas Artes, não foi localizado.

49. Em consulta ao sistema de registro patrimonial ASI – LinkData, no dia 6/5/2016, constatou-se que o item está classificado como extraviado no Termo 000114/2015, com sua última localização na Seção de Suprimento – SESUP/COPAS/COAGE – SESUP, Unidade 5047.

50. Sobre o assunto, a Norma Administrativa nº 18/98, no item 18, assim define a responsabilidade pelos bens de terceiros:

*“18. Responsabilidade pelos bens de terceiros:
Os bens de terceiros, cedidos temporariamente à Presidência da República, ficarão sob a responsabilidade do Agente Responsável e demais responsáveis da unidade onde estiverem sendo utilizados.”*

51. Destaque-se que o bem em questão não se trata de um bem móvel comum, mas de uma obra de arte, objeto que tem valor histórico, cultural e/ou artístico, algo que o torna único, histórico e cultural. E, novamente, impõe-se o preconizado pela IN SEDAP quanto à conservação, recuperação, responsabilidade e indenização por extravio de bens móveis.

Causas

52. (i) Fragilidades nos controles por parte da Secretaria de Administração e da Curadoria da Presidência da República no trato com bens de terceiros que fazem parte do acervo patrimonial, que por se caracterizarem como empréstimo deveriam ter um controle específico e

rígido. (ii) Desconhecimento dos servidores e trabalhadores da Instituição quanto ao devido trato, manuseio, guarda e controle de bens classificados como obras de arte.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

53. Quanto à presente constatação e respectivas recomendações, a Unidade informou por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, que:

“[...]conforme recomendação, o Museu Nacional de Belas Artes será reafirmado quanto à ocorrência. Os procedimentos administrativos para apuração dos fatos e responsabilidade encontram-se em andamento, conforme Portaria 46, de 29/04/2016, e Portaria 64, de 20/5/2016. Essas providências poderão ser acompanhadas por essa unidade de Controle Interno, no exercício de sua competência regimental, durante os próximos exames.”

Análise da Equipe de Auditoria

54. Considerando que as informações prestadas pela Unidade coadunam com o apontado pela equipe, mantêm-se as recomendações anteriormente formuladas.

Recomendações

- 19) Apurar os fatos, promovendo a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao Erário, de acordo com o tratamento exigido para um bem com tal classificação, bem como realizar procedimento para a efetiva reposição ou ressarcimento;
- 20) Dar ciência ao Museu de Belas Artes acerca do extravio da peça, bem como solicitar orientações quanto às providências a serem adotadas com vistas à valoração e reposição do bem em referência;
- 21) Realizar censo e registro, incluindo a catalogação fotográfica (de perspectivas diferentes do objeto), com descrição detalhada, acervo documental (processual) individualizada de cada uma das peças de terceiros que estão sob a responsabilidade da Presidência da República.

1.5 CONSTATAÇÃO

Imperfeições e falhas no processo de desfazimento de bens móveis.

Fato

55. O Decreto nº 99.658/1990, no inciso IV do artigo 3º, preconiza que a alienação é uma operação de transferência do direito de propriedade do material mediante venda, permuta ou doação. Conforme definido em seu Parágrafo Único, a classificação para o material ser considerado genericamente inservível para a repartição é, *in verbis*:

Parágrafo único. O material considerado genericamente inservível, para a repartição, órgão ou entidade que detém sua posse ou propriedade, deve ser classificado como:

a) ocioso - quando, embora em perfeitas condições de uso, não estiver sendo aproveitado;

b) recuperável - quando sua recuperação for possível e orçar, no âmbito, a cinquenta por cento de seu valor de mercado;

c) antieconômico - quando sua manutenção for onerosa, ou seu rendimento precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescimento;

d) irrecuperável - quando não mais puder ser utilizado para o fim a que se destina devido a perda de suas características ou em razão da inviabilidade econômica de sua recuperação.

56. O citado Decreto também prevê, no artigo 19, que deverá ser efetuada por comissão especial a definição das formas de avaliação, classificação e formação de lotes, bem como os demais procedimentos que integram o processo de alienação de material. Destaque-se que a comissão especial deverá ser instituída por autoridade competente e composta de, no mínimo, três servidores, integrantes do órgão ou entidade interessada.

57. Quanto à alienação, no âmbito da Presidência da República, a Norma Administrativa nº 18/98, ínsita ao subitem 9.2 orienta que:

*9.2 Para subsidiar a decisão do Diretor-Geral de Administração quanto à destinação dos bens inservíveis, a Comissão Permanente de Cessão e Alienação de Bens Móveis efetuará a classificação dos considerados como **ociosos, recuperáveis, antieconômicos ou irrecuperáveis** e indicará quais, dentre estes últimos, devam ser inutilizados ou abandonados podendo, para tanto, recorrer, sempre que imprescindível, a pareceres de órgão especializado, inclusive dentro da situação prevista no item 9.9. (grifos nosso)*

[...]

*11.1 A DGA, mediante Portaria publicada em Boletim Interno, **designará Comissões**, que poderão ser permanentes, temporárias ou especiais, dependendo da sua destinação e finalidade, tais como (grifo nosso)*

[...]

IV - Comissão Permanente de Cessão e Alienação de Bens Móveis: com a finalidade de coordenar e controlar todo o processo de cessão e alienação de bens patrimoniais ociosos e inservíveis no âmbito da Presidência da República, conforme rotinas específicas.”(grifo nosso)

58. Nos procedimentos de auditoria definiu-se uma amostra de processos relativos ao desfazimento de bens móveis. Da análise promovida nos autos processuais observou-se que houve a atuação da Comissão Permanente de Cessão e Alienação de Bens Móveis, designada por autoridade competente, formada por três servidores, e ainda o que segue:

Quadro 12 – Atuação da Comissão Permanente de Cessão e Alienação de Bens Móveis

Processo nº	Data de Avaliação	(A)	(B)	(C)	D = (A/C)	(E)	(F)
00088.003490/2014-97	22/12/2014	616	Bom = 329 bens	24 H/h	26	Não	128.701,89
00088.000709/2015-87	28/07/2015	8.620	Bom = grande parte	24 H/h	359	Não	11.000.000,00
00088.002213/2015-48	27/11/2015	800	Bom = 761	24 H/h	33	Não	232.824,56

Fonte: adaptado pela equipe Ciset

A = Quantidade de bens;

B = Observação quanto à situação física dos bens;

C = Cálculo de homem/hora (H/h) aplicada na avaliação, a partir da multiplicação da jornada de trabalho definida em lei (8h), pela quantidade de membros da Comissão (3);

D = Quantidade de bens avaliados por membro da Comissão;

E = Subsidiado por parecer técnico ou laudo;

59. Do acima exposto, cabe ressaltar que não compete à Comissão, conforme subitem 9.2 da Norma Administrativa nº 18/98, acima transcrito, fazer a classificação dos bens cuja situação física esteja registrada como “BOM”, considerando que esta é uma competência do agente responsável que, segundo aquela Norma é “o *Servidor, ocupante de cargo, em comissão, nível DAS-4 ou de hierarquia superior, naturalmente responsável pela gestão dos bens móveis, materiais e equipamentos utilizados no órgão sob sua subordinação*”.

60. Em que pese constar no Memorando nº 782 – SEPAT/COPAS/COAGE, de 15/12/2014, encaminhado para a Coordenação-Geral de Administração Geral, ínsito ao processo nº 00088.003490/2014-97, a informação de que “*Trata-se de materiais quebrados, incompletos e em sua maioria desgastados pelo tempo de uso e sem possibilidade de utilização por outras unidades.*” ou o que consta do Memorando nº 731 – SEPAT/COPAS/COAGE, de 11/12/2014, para a Coordenação-Geral de Administração Geral, ínsito ao processo nº 00088.2213/2015-48, “*Trata-se de materiais quebrados, incompletos e em sua maioria desgastados pelo tempo de uso e sem possibilidade de utilização por outros setores da PR.*”, a situação física registrada no ASI - LinkData de diversos bens relacionados nos três processos analisados era “BOM”.

61. Inicialmente, conforme disposições contidas na Norma Administrativa nº 18/98, não compete à Secretaria de Administração emitir tal julgamento e sim, ao agente responsável, sobre o qual está a carga dos bens. E, mesmo que a carga destes estivesse sob a responsabilidade da Secretaria de Administração e se os mesmos se encontrassem nas condições conforme enunciadas nos memorandos mencionados, seria necessária a realização de procedimento prévio, tanto de emissão de um documento informando a situação física sobre cada um dos bens, como e por consequência do primeiro ato, de se proceder à alteração/ajuste da classificação da situação física de cada um dos bens envolvidos no processo de saneamento no sistema de controle patrimonial.

62. Ademais, não restaram esclarecidos os motivos para a decisão dos gestores de doação dos bens ao invés de se optar pela alienação, promovendo assim a entrada de recursos financeiros para a União, principalmente, no processo de nº 00088.000709/2015-87, relativo a equipamentos de informática, em que o montante envolvido era de 8.620 bens, com valor original de R\$ 11 milhões de reais, bem como, dos critérios de seleção da entidade beneficiária.

63. Ainda sobre o processo dos equipamentos de informática, chama atenção o tempo em que os 8.620 bens móveis foram analisados e classificados pela Comissão, tendo o trabalho sido realizado em um único dia, 28/7/2015. Com base nessa informação e considerando-se a jornada de trabalho consignada pela Administração Pública Federal de 8 horas/dia, calcula-se que coube a cada um dos membros a análise de 359 bens por hora, tempo em que classificaram os bens individualmente como “irrecuperável”.

64. Conforme mencionado anteriormente, no decorrer dos trabalhos de campo, esta Secretaria de Controle Interno foi informada que o TCU promoveria uma auditoria com o objetivo similar ao da presente ação de controle, motivo pelo qual a equipe auditoria finalizou as atividades, o que impossibilitou um aprofundamento da análise dos fatos acima relatados.

Causas

65. (i) Ausência de manuais e procedimentos a serem executados pela Comissão Permanente de Cessão e Alienação de Bens Móveis. (ii) Ausência de política de desfazimento voltada para alienação de bens (recuperação de parte dos recursos pelo Estado).

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

66. Quanto à presente constatação e respectiva recomendação, a Unidade informou por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, que:

“...a Secretaria de Administração providenciou o atendimento da recomendação, mediante publicação da Norma nº VII - 102, que regulamenta cessão, alienação e desfazimento de bens móveis, no Boletim Interno nº 11, de 11 de março de 2016.”

Análise da Equipe de Auditoria

67. Em que pese a publicação da Norma supramencionada, a elaboração de procedimentos, de rotinas de controle, bem como a atualização de normas correlatas ainda faz-se necessária. Assim, considerando importante a ação já realizada, a equipe de auditoria entende ser relevante manter-se as recomendações postuladas.

Recomendação

- 22) Promover a instituição de normas, manuais, procedimentos que versem acerca do tratamento da alienação de bens móveis;
- 23) Apurar os procedimentos adotados quanto à forma de desfazimento dos bens relacionados nos processos números 00088.003490/2014-97, 00088.000709/2015-87 e 00088.002213/2015-48, promovendo a identificação de eventuais fragilidades ou irregularidades quanto à atuação da Comissão Permanente de Cessão e Alienação de Bens Móveis.

1.6 CONSTATAÇÃO

Inobservância da sequência numérica atribuída às plaquetas de controle patrimonial.

Fato

68. Com o objetivo de validar o controle numérico de utilização das plaquetas, que servem para identificar e registrar o bem patrimonial, bem como para o registro no âmbito do sistema ASI - LinkData, selecionamos amostras de bens patrimonializados entre 23/12/2015 e 27/04/2016. Para a amostra, foi extraído do sistema ASI-LinkData o relatório Cadastro Geral por Ordem de Patrimônio Atual, contendo 130.271 bens registrados. Vale informar que o Sistema contém registro de bens adquiridos a partir de janeiro de 1966.

69. No período, foram selecionadas plaquetas de identificação com a numeração compreendida entre 190539 e 199499, sem, todavia, que a utilização das plaquetas se desse de forma sequenciada, conforme legislação vigente.

a) 1ª sequência analisada - 190539 a 199499:

70. Evidenciou-se que na sequência em referência existem bens tombados em dezembro de 2015 cuja numeração é posterior a bens que foram tombados em fevereiro de 2016, conforme exemplos a seguir:

Quadro 13 - Comparativo ordenado pelo número do bem patrimonial utilizado

PR	Descrição	Data Registro
190539	IMPRESSORA LASER MONOCROMATICA 600X600DPI, 21PPM, ATE 250 FOLHAS NA BANDEJA, 32MB EXPANSIVEL A 256	22/02/2016
190540	IMPRESSORA LASER MONOCROMATICA 600X600DPI, 21PPM, ATE 250 FOLHAS NA BANDEJA, 32MB EXPANSIVEL A 256	22/02/2016
...		
199498	RÁDIO COMUNICADOR PORTÁTIL DIGITAL NA COR PRETA - 7CH, 1W, 900MHZ - 110/220V - ACOMPANHA CARREGADOR	28/12/2015
199499	RÁDIO COMUNICADOR PORTÁTIL DIGITAL NA COR PRETA - 7CH, 1W, 900MHZ - 110/220V - ACOMPANHA CARREGADOR	28/12/2015

71. No quadro comparativo a seguir, foram ordenados os bens patrimoniais levando-se em consideração a data em que foram efetivamente registrados no sistema ASI - LinkData.

Quadro 14 - comparativo ordenado pela data do registro do bem patrimonial

PR	Descrição	Data Registro
191277	TERMINAL DE VIDEOCONFERÊNCIA DE ALTA DEFINIÇÃO TIPO 2 COM SOFTWARE GROUP 500 MARCA: POLYCOM, CO	23/12/2015
191278	TERMINAL DE VIDEOCONFERÊNCIA DE ALTA DEFINIÇÃO TIPO 2 COM SOFTWARE GROUP 500 MARCA: POLYCOM, CO	23/12/2015
191279	TERMINAL DE VIDEOCONFERÊNCIA DE ALTA DEFINIÇÃO TIPO 2 COM SOFTWARE GROUP 500 MARCA: POLYCOM, CO	23/12/2015
191339	SERRA ELETRICA RECÍPROCA PROFISSIONAL CAPACIDADE PARA TUBO DE AÇO 4 POLEGADAS, CHAPA DE AÇO ESPE	23/12/2015
...		
192756	IMPRESSORA LASER MONOCROMÁTICA COM FUNÇÃO DUPLEX E WIRELESS, COR PRETA, VOLTAGEM 110 VOLTS. M	14/04/2016
192757	IMPRESSORA LASER MONOCROMÁTICA COM FUNÇÃO DUPLEX E WIRELESS, COR PRETA, VOLTAGEM 110 VOLTS. M	14/04/2016
190975	ARMÁRIO EM MDF, BRANCO, COM 04 PORTAS, MEDINDO 110 X 182 X 46 CM.	19/04/2016
192699	MICROSCÓPIO BINOCULAR COR CINZA, VOLTAGEM 110 ~240 VOLTS. Marca: PHYSIS	27/04/2016

72. Desta forma, fica demonstrado a existência de fragilidades no controle sobre o uso da numeração das plaquetas, visto que a plaqueta de número 190539, primeira da amostra, foi registrada no sistema ASI - LinkData em 22/02/2016, sendo que, o primeiro registro utilizado no dia 23/12/2015 foi o de número 191277.

73. Sobre o assunto, foi solicitado pela equipe de auditoria, por meio da Solicitação de Auditoria nº 03/2016, informações sobre a geração e controle do código de emplaquetamento e quais os procedimentos de segurança, armazenamento e inutilização adotados. Em resposta,

encaminhada por meio do Memorando nº 371/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 12/4/2016, a Unidade informou o que segue:

“A geração da numeração das plaquetas a serem confeccionadas ocorre em sequência numérica crescente a partir da numeração das plaquetas já existentes.

*O controle e a guarda das plaquetas patrimoniais é realizado pelo Setor Operacional/SEPAT. As plaquetas ficam armazenadas em armário exclusivo para esse fim e são disponibilizadas mediante confecção da guia de emplaquetamento, bem como, preenchimento de planilha de controle de saída de plaqueta patrimonial. **A planilha contém, entre outros, sequência numérica, data de saída, documento de aquisição do bem (DANFE/Termo de Cessão.(sic) (grifo nosso)***

As plaquetas são adquiridas através de processo licitatório (fornecedor externo) e suas características são: Confeccionada em liga de alumínio leve, retangular, com semicírculo nas extremidades, de 6,35mm de Raio x 45mm(C) x 13.2mm(L) x 0,30(E), com inscrição "Presidência da República" e numeração sequencial ..., adesivo superresistente, código de barras padrão 2 de 5, impressão cor preta, foto-anodizada, selada/fosqueada, resistente a produtos químicos (thinner, álcool, querosene e outros), com código de segurança a ser informado pela Presidência da República e compatível com o sistema de identificação patrimonial.”

74. Destaque-se que, mesmo instada a enviar a cópia do Manual e fluxo de emplaquetamento adotado, a Secretaria de Administração não se posicionou sobre o assunto.

b) 2ª sequência analisada - 190728 a 199479 (contida na 1ª sequência):

75. Considerando a amostra de registros de bens patrimoniais no período em análise, com a utilização de tombos patrimoniais de nº 190728 a 199479, foi identificada a ausência de utilização de alguns números patrimoniais (salto nas sequências numéricas das plaquetas utilizadas no tombamento dos bens), conforme demonstrado adiante:

1	190.728 a 190.974	5	191.352 a 192.504
2	190.976 a 191.274	6	192.528
3	191.275 a 191.337	7	192.707
4	191.340 a 191.349	8	192.758 a 199.479

76. A existência de tombos patrimoniais sem a utilização no período compreendido da amostra, cuja numeração consta da sequência de números patrimoniais registrados, evidencia a fragilidade no controle da utilização das plaquetas patrimoniais, contrariando o item 7.1.13 da IN SEDAP nº 205/88.

77. A partir dos tombos patrimoniais não localizados na amostra listada anteriormente, foi realizado levantamento no sistema ASI - LinkData, com objetivo de verificar se a numeração não havia sido utilizada em outra data que não a compreendida na amostra.

78. Do resultado da análise, constatou-se que algumas sequências numéricas foram utilizadas em datas anteriores ao período selecionado, restando, ainda, sequências sem atribuição de bens móveis.

Quadro 16 - Sequenciais sem atribuição de bens

Tombo Patrimoniais SEM Utilização – 1ª fase da análise		Tombo Patrimoniais Utilizados em datas anteriores ao período da amostra	Tombo Patrimoniais SEM Utilização – 2ª fase da análise para o período de 23/12/2015 a 27/04/2016
1	190.728 a 190.974	190.728 a 190.897, 190.898 a 190.972	190.880, 190.973 e 190.974
2	190.976 a 191.274	190.985 a 191.198, 191.200 a 191.274	190.976 a 190.984, 191.199
3	191.275 a 191.337	191.275, 191.280 a 191.337	-
4	191.340 a 191.349	191.340 a 191.349	-
5	191.352 a 192.504	191.352 a 191.451, 192.412 a 192.504	191.452 a 192.411
6	192.528	192.528	-
7	192.707	-	192.707
8	192.758 a 199.479	*192.758 a 192.814	192.815 a 199.479

* Utilização período posterior a amostra 29/04 e 05/05/2016.

79. Conforme dispõe o artigo 94 da Lei nº 4.320/64, os registros deverão ser analíticos de todos os bens de caráter permanente, com elementos e características de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda.

80. No mesmo sentido, conforme definido pelo item 7.13 da Instrução Normativa SEDAP nº 205/88, que explicita como deve ser a numeração utilizada na identificação desses bens, *in verbis*:

“7.13 Para efeito de identificação e inventário, os equipamentos e materiais permanentes receberão números sequenciais de registro patrimonial”.

Causa

81. Ausência de rotinas para verificação da sequência numérica utilizada no registro patrimonial.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

82. Quanto à presente constatação e respectivas recomendações, a Unidade informou por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, o que segue:

“...além das providências de aperfeiçoamento do controle e gestão patrimoniais, esta Secretaria de Administração providenciará o atendimento da recomendação, o que poderá ser observado pela unidade de Controle Interno durante os próximos exames.”

Análise da Equipe de Auditoria

83. Considerando que as informações prestadas pela Unidade coadunam com o apontado pela equipe, mantêm-se as recomendações anteriormente formuladas.

Recomendações

- 24) Implementar procedimentos de controle de utilização das plaquetas de identificação patrimonial, de forma a não permitir o uso de numeração fora de ordem sequencial; e
- 25) Ajustar o sistema de registro patrimonial para que o controle e crítica da utilização sequencial sejam feitos automaticamente.

1.7 CONSTATAÇÃO

Peças de artesanato e decoração não patrimoniadas.

Fato

84. Durante procedimento de inspeção *in loco*, realizado no dia 22/4/2016, nas Unidades Administrativas do Palácio do Planalto e Anexos, identificaram-se diversas espécies de artesanatos, tais como: esculturas em gesso, vasos esculturais, vasos em murano, cerâmicas marajoaras, esculturas em madeira, peças indígenas entre outros.

85. Entretanto, verificou-se que as peças não estavam identificadas com plaquetas/etiquetas de registro patrimonial. Isso implica que diversas esculturas e obras artesanais não foram catalogadas pela área de patrimônio e, conseqüentemente, não compõem oficialmente o acervo de bens da Presidência da República.

86. Abaixo constam registros fotográficos de algumas peças com suas respectivas localizações:

Foto 19 - Objetos em madeira e gesso - localizados na Diretoria de Documentação Histórica – DDH, sala 34



Foto 20 - Vasos artesanais - áreas comuns do Palácio do Planalto



Foto 21 - Artesanatos indígenas – áreas comuns do Palácio do Planalto



Foto 22 - Vaso em murano – Diretoria de Documentação Histórica – DDH, sala 34



Causa

87. Fragilidades na identificação, catalogação e valoração dos bens artesanais e de cunho histórico que estão dispostos em Unidades Administrativas da Presidência da República.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

88. Quanto à presente constatação e respectiva recomendação, a Unidade informou por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, que:

“...a Secretaria de Administração providenciará o atendimento da recomendação, como poderá ser observado por essa unidade de Controle Interno nos próximos exames que venha a realizar.”

Análise da Equipe de Auditoria

89. Considerando que não foram apresentadas novas informações, mantém-se a recomendação.

Recomendação

- 26) Realizar censo e registro, incluindo a catalogação fotográfica (de perspectivas diferentes do objeto), com descrição detalhada, acervo documental (processual) individualizado de cada uma das peças e os devidos registros nos Sistemas ASI - LinkData e SIAFI.

1.8 CONSTATAÇÃO

Deficiência na articulação entre as atividades de requisição, aquisição e estoque de bens móveis.

Fato

90. A equipe de auditoria evidenciou por meio de consultas à movimentação de bens no sistema ASI – LinkData e em visita aos depósitos, que alguns bens adquiridos e ainda não utilizados, encontravam-se estocados em depósitos da Unidade. Realizou-se o rastreamento dentro do sistema e evidenciou-se que os bens, mesmo sem nunca terem sido usados, estão sofrendo a depreciação, conforme a legislação e os procedimentos divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, conforme abaixo demonstrado:

Quadro 17 – Amostra de bens novos nunca usados, que estão sendo depreciados

PR	Descrição do Bem	Valor de Aquisição	Valor Atual	Data e Local de Entrada	Localização Atual – Última Movimentação
177340	MESA PARA IMPRESSORA MEDINDO 600X600X740MM (DANFE 25.089) Marca: MOD LINE	179,00	142,82	20/1/2014 – Almoxarifado unidade 5051	30/4/2016 – Coord. de Patrimônio Unidade 5051
177365	MESA PARA IMPRESSORA MEDINDO 600X600X740MM (DANFE 25.089)	179,00	142,82	20/1/2014 – Almoxarifado unidade 5051	30/4/2016 – Coord. de Patrimônio Unidade 5051
177341	MESA PARA IMPRESSORA MEDINDO 600X600X740MM (DANFE 25.089) Marca: MOD LINE	179,00	142,82	20/1/2014 – Almoxarifado unidade 5051	17/3/2015 – Coord. de Patrimônio Unidade 5051
177351	MESA PARA IMPRESSORA MEDINDO 600X600X740MM (DANFE 25.089) Marca: MOD LINE	179,00	142,82	20/1/2014 – Almoxarifado unidade 5051	30/4/2016 – Coord. de Patrimônio Unidade 5051
*177368	MESA PARA IMPRESSORA MEDINDO 600X600X740MM (DANFE 25.089) Marca: MOD LINE	179,00	142,82	20/1/2014 – Almoxarifado unidade 5051	17/3/2015 – Coord. de Patrimônio Unidade 5051
186509	ESTANTE EM MADEIRA SEMIABERTA COM DUAS PRATELEIRAS EXTERNAS E DUAS INTERNAS, MEDINDO 0,80M(C) X 0,50M(L) X 1,60M(A), COR ARGILA	600,00	537,00	25/2/2015 – Almoxarifado unidade 5051	6/11/2015 – Coord. de Patrimônio Unidade 5051

*Item marcado com extraviado no termo nº 00139/2015.

Foto 23 – Bem móvel armazenado no depósito da Imprensa Nacional



Foto 24 – Bem móvel armazenado no depósito da Imprensa Nacional



Foto 25 – Bem móvel armazenado no depósito da Imprensa Nacional



Foto 26 – Bem móvel armazenado no depósito da Imprensa Nacional



91. Considerou-se uma pequena amostra dentre os bens sob a responsabilidade da Secretaria de Administração, e todavia, em análise ao quadro acima, depreende-se que, bens adquiridos em janeiro de 2014 e fevereiro de 2015, ainda não haviam sido colocados em uso após a entrada no almoxarifado da Presidência da República, denotando que foram adquiridos bens em quantidade superior ao que realmente seria necessário para atender as necessidades da Administração, ferindo, assim, o princípio da economicidade.

92. Tal ação tem impactos negativos diretamente vinculados à gestão orçamentária e financeira da Unidade, considerando que: (i) quando da alocação de recursos orçamentários e financeiros em bens cuja necessidade de aquisição/uso pode ser postergada, ao invés de serem aplicados em outros que demandam aquisição/utilização imediata; (ii) quando da depreciação, representando, inclusive, perda no valor real do bem; (iii) quando da ocupação de espaço físico nos depósitos; (iv) custos de controle e armazenagem; e (v) utilização de área nos depósitos que poderiam ser utilizados para guarda de outros bens que estão em áreas desguarnecidas de estrutura mínima necessária (lonados).

93. Sobre isso, destaque-se que a Secretaria de Administração informou em entrevista e em resposta à Solicitação de Auditoria nº 01/2016, por meio do Memorando nº 302/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, que tem adotado providências para saneamento dos depósitos, sendo uma das justificativas a falta de espaço, com isso, tem armazenado bens que irão participar desse processo em tendas (lonados).

94. Registre-se que tal procedimento expõe os bens armazenados nas tendas a intempéries climáticas, bem como a roubos e furtos, considerando-se, inclusive, que atualmente o Depósito Central tem registrado cerca de 3.000 bens móveis extraviados.

Causas

95. (i) Inobservância do princípio da economicidade citado no caput do art. 70 da Carta Constitucional. (ii) Ausência de coordenação de ações entre as Unidades Administrativas e a Secretaria de Administração no que tange ao planejamento de aquisições e armazenamento/guarda dos bens móveis.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

96. Quanto à presente constatação e respectivas recomendações, a Unidade informou por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, o que segue:

“...a Secretaria de Administração providenciará o atendimento da recomendação, como poderá ser observado por essa unidade de Controle Interno nos próximos exames que venha a realizar.”

Análise da Equipe de Auditoria

97. Considerando que não foram apresentadas novas informações, mantêm-se as recomendações.

Recomendações

- 27) Orientar as Unidades Administrativas apoiadas pela Secretaria de Administração para que realizem a mensuração da necessidade efetiva para as aquisições, considerando-se os bens móveis disponíveis nos depósitos, em estrita observação ao Princípio da Economicidade;
- 28) Realizar planejamento da utilização dos espaços nos depósitos com vistas a coibir a permanência de bens novos sem utilização por longo período; e
- 29) Instituir uma política de gestão de bens móveis, com o estabelecimento de atribuições aos diversos agentes envolvidos, incluindo as fases de: planejamento, requisições, aquisições, distribuições e armazenagem, bem como o estabelecimento de padrões dos bens, limites máximos de quantidade a ser adquirida.

2. SEGURANÇA PATRIMONIAL

2.1 CONSTATAÇÃO

Inobservância dos normativos de segurança patrimonial e laboral.

Fato

98. Da primeira visita realizada, em 5/4/2016, ao complexo de depósitos situados na Via N2, observou-se que:

- a) há exposição de servidores e materiais a elevada temperatura ambiente, tendo-se como evidência as medições realizadas nos depósitos e salas de trabalho, no turno vespertino;
- b) no Depósito 1 verificou-se a existência de morcego e suas respectivas fezes, bem como cheiro incomum (o animal foi visto pelos auditores e ratificado pelo relato dos servidores que acompanharam a equipe de auditora);

Foto 27 – Fezes de morcego e poeira nos bens armazenados no Depósito Central



- c) há acúmulo de poeira nos móveis; e
- d) os servidores/trabalhadores da área, quando solicitados a manusear e/ou acondicionar alguns dos bens, não estavam utilizando material de segurança individual e que estes faziam as movimentações dos bens sem o devido cuidado, principalmente, no que tange ao manuseio e armazenagem de obras de arte e mobiliário/objetos antigos.

Fotos 28 a 31 – Carregadores sem o uso de EPI



99. Ao final da segunda inspeção *in loco* para identificação e verificação das obras de arte constantes do acervo da Presidência da República, realizada em 22/4/2016, a equipe de auditoria retornou ao Depósito Central de Patrimônio localizado na Via N2, no período da tarde entre 15 e 16 horas, para realizar medições pontuais de temperatura em algumas áreas e validar se a reclamação de alguns empregados que relataram calor excessivo, principalmente no período da tarde, se confirmaria.

100. Por meio de um instrumento de medição de temperatura, que possibilita a medição por meio de raios infravermelhos por área segmentada, foram constatados índices elevados de temperatura no período da visita, como por exemplo, na antessala do Gerente de Patrimônio, a temperatura era de 30° C; e conforme exposto a seguir:

Área Externa:

Área de Medição	Temperatura Grau Celsius
Hall de Entrada do Deposito - Telhado	47
Sala de Acesso ao Depósito - Janela	38,7
Porta de acesso ao Depósito	31,7

Área Interna do Depósito:

Área de Medição	Temperatura Grau Celsius
Portão de Ferro - Lado Esquerdo do Depósito - 3 áreas distintas	1ª medição - 60
	2ª medição - 63,3
	3ª medição - 62
Telhado - foram realizados em 3 áreas distintas	1ª medição - 45
	2ª medição - 46,4
	3ª medição - 48,2
Paredes - lados opostos - Foram realizadas 2 medições	1ª medição - 35
	2ª medição - 34

Foto 32 - Instrumento de medição de temperatura utilizado nos procedimentos de inspeção



101. Foram realizadas medições de temperatura em uma sala do Depósito Central que mantém guardadas as obras de arte que estão sob a responsabilidade da Coordenação de Patrimônio e Suprimento - Unidade 5051. As quatro paredes da instalação foram verificadas, tendo sido aferidas as seguintes temperaturas: 25,7° C; 25,5° C; 25,5° C, e na parede da porta de acesso aferiu-se 25,7° C.

102. O normativo da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT 1-2:2008, em sua Parte 2- Parâmetros de Conforto Térmico¹¹ estipula os parâmetros ambientais suscetíveis de produzir sensação aceitável de conforto térmico em 80% ou mais das pessoas. A NBR os apresenta conforme a estação do ano e considerando a umidade relativa dentro da zona delimitada, conforme a seguir:

¹¹ De acordo com a Norma NBR 16401, a sensação de conforto térmico é essencialmente subjetiva. Devido às grandes variações individuais, fisiológicas e psicológicas, não é possível determinar condições que possam proporcionar conforto para 100% das pessoas.

Quadro 19 – Conforto Térmico x Temperatura

<i>Estação</i>	<i>Temperatura</i>	<i>Umidade Relativa</i>
<i>Verão</i>	22,5 °C a 25,5 °C	65%
	23,0 °C a 26,0 °C	35%
<i>Inverno</i>	21,0 °C a 23,5 °C	60%
	21,5 °C a 24 °C	30%

Fonte: NBR 16401-2:2008, com adaptações.

103. Durante a inspeção, foram identificados diversos materiais de informática junto aos portões de acesso do Depósito Central, nos quais foram efetuadas medições de temperatura no período da tarde e constatou-se que a temperatura nestes era de 63,3° C. Ato seguido, realizou-se a medição da temperatura de uma impressora PR nº 161694 que estava próxima aos portões, e foi aferido 41,2° C no equipamento. Destaque-se que o manual da impressora da marca/modelo HP laserjet CP2025, similar à impressora exposta, informa que a temperatura recomendada de armazenagem é de -20° C a 40° C.

Foto 33 – Impressora Okidata



Foto 34 – Impressora HP



104. Na visita realizada no dia 22/4/2016, a equipe não identificou extintores na área do Depósito onde estão estocados diversos bens com características de inflamáveis, tais como: móveis em madeira, computadores e impressoras, cadeiras com forro em tecido, entre outros. Inclusive, em depósito próximo, onde está guardado o *Rolls Royce* presidencial:

Foto 35 – *Rolls Royce* e outros carros oficiais, separados por um alambrado do depósito



105. Por meio da Solicitação de Auditoria nº 06/2016, questionou-se a Unidade, quanto aos aspectos de segurança adotados no Depósito Central, especificamente, quanto ao Programa de

Proteção de Riscos Ambientais – PPRA¹², ao relatório da avaliação realizada pelo engenheiro de segurança do trabalho e laudo de vistoria do Corpo de Bombeiros. Questionou-se também, se existem alarmes de incêndio, detectores de fumaça e *sprinklers*.

106. Em resposta, encaminhada por meio do Memorando nº 461/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 3/5/2016, a Unidade informou o abaixo transcrito:

“Em 11/04/2016 a Diretoria de Recursos Logísticos encaminhou, ao Corpo de Bombeiros, o Ofício n. 59/2016 - DILOG/SA/PR, para solicitar realização de vistoria preventiva no complexo do Almojarifado Central e dependências adjacentes, localizados na via N2 norte, no âmbito da Presidência da República.

Complementarmente, em março de 2016 o engenheiro de Segurança do Trabalho realizou vistoria nos depósitos de bens da Presidência da República e, conforme contato realizado em 28/04/2016 informou que o Relatório de Inspeção de Segurança do Trabalho nos depósitos de armazenamento de bens patrimoniais da Seção de Controle Patrimonial encontra-se em fase de conclusão.

Não existem alarmes de incêndio, detectores de fumaça e sprinklers nos depósitos de bens localizados no complexo N2.”(grifos nosso)

107. Indo de encontro ao postulado pela Unidade, verificou-se um grande número de extintores de incêndio aguardando procedimentos de saneamento, enquanto nos depósitos não foram identificados extintores disponíveis.

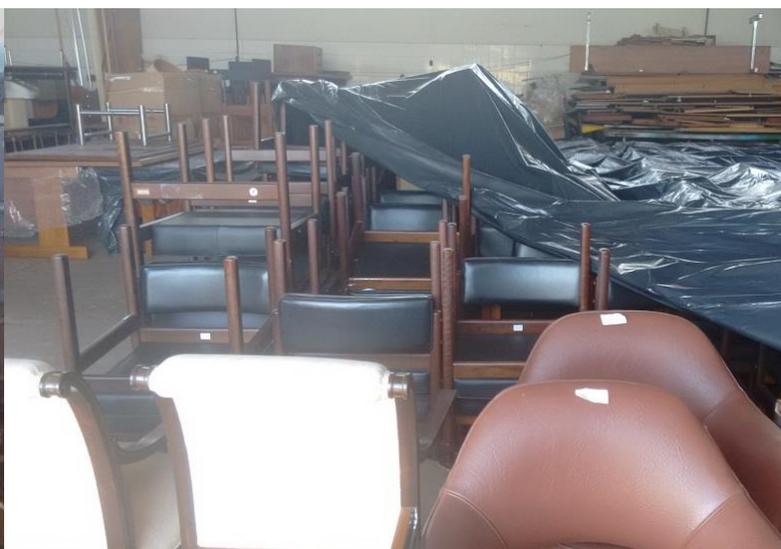
Foto 36 – Extintores de incêndio armazenados para processo de saneamento



108. A inação dos gestores quanto às questões de segurança põem em risco tanto os bens localizados no complexo da via N2 e Imprensa Nacional, quanto a vida dos servidores e trabalhadores que desenvolvem suas atividades naquele espaço.

¹² Foi estabelecido pela Secretaria de Segurança e Saúde do Trabalho, do Ministério do Trabalho, por meio da Norma Regulamentadora NR 9, Publicado pela Portaria nº 3.214/78, e atualizada pela Portaria nº 1.471/2014, estabelecendo a obrigatoriedade da elaboração e implementação, por parte de todos os empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregados, do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA, visando à preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores, através da antecipação, reconhecimento, avaliação e conseqüente controle da ocorrência de riscos ambientais existentes ou que venham a existir no ambiente de trabalho, tendo em consideração a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais.

Fotos 37 a 40 -Áreas dos depósitos sem extintores



109. A Lei nº 6.514, de 22/12/1977, voltada para a Consolidação das Leis do Trabalho, em seu art. 170, preconiza que: “As edificações deverão obedecer aos requisitos técnicos que garantam perfeita segurança aos que nelas trabalham”.

110. A Constituição Federal do Brasil de 1988 preconiza no Cap. II, art. 7º que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: “(...) **XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança**”. E a Emenda Constitucional nº 18/98, no § 3º do art. 39 garantiu que o inciso XXII transcrito acima, também se aplicaria aos servidores ocupantes de cargo público. (grifo nosso)

111. Destaque-se ainda a Portaria Normativa SIPEC nº 3, de 7/5/2010 que estabelece orientações básicas sobre a Norma Operacional de Saúde do Servidor - NOSS aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, com o objetivo de definir diretrizes gerais para implementação das ações de vigilância aos ambientes e processos de trabalho e promoção à saúde do servidor, *in verbis*:

“Art. 4º Para os fins desta Norma Operacional entende-se:

I - ...

II - Ambiente de trabalho é o conjunto de bens, instrumentos e meios de natureza material e imaterial, no qual o servidor exerce suas atividades laborais. Representa o complexo de fatores que estão presentes no local de trabalho e interagem com o servidor.

III - Condições de trabalho são as características do ambiente e da organização do trabalho. Trata-se de uma mediação física-estrutural entre o homem e o trabalho que pode afetar o servidor, causando sofrimento, desgaste e doenças”.

112. A equipe de auditoria, por meio da Solicitação de Auditoria nº 06/2016, questionou a Unidade quanto à disponibilização, aos servidores e profissionais que atuam no Depósito Central, do kit Equipamento de Proteção Individual – EPI, bem como quanto à quantidade e periodicidade em que são distribuídos, e ainda, se os terceirizados, que normalmente realizam a movimentação física dos bens recebem orientação sobre os procedimentos acerca da realização das atividades.

113. Sobre o assunto, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 06/2016 encaminhada por meio do Memorando nº 461/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 3/5/2016, a Unidade apresentou a seguinte informação:

“No que se refere aos servidores lotados no Depósito Central, atualmente, não recebem kit Equipamento de Proteção Individual- EPI.

Relativamente aos profissionais terceirizados, conforme informação encaminhada pela Coordenação de Serviços Gerais, os profissionais que atuam no Depósito Central receberam kit EPI (botas reforçadas, cinta lombar e luvas de raspa de couro), cujos itens são substituídos conforme o desgaste.”

114. Quanto aos terceirizados, a Unidade informou ainda o que segue:

“Os profissionais terceirizados que atuam no Depósito Central, na maioria das vezes, executam atividades de carregar bens, sempre acompanhados e orientados pelos servidores da Sepat conforme a necessidade do serviço/demanda.

Conforme informações repassadas pelo gestor do contrato da PR com a empresa (email anexo), cada atividade contratada é realizada conforme a instrução formulada por responsabilidade da empresa.”

115. Assim, em que pese os contatos com o Corpo de Bombeiros e com o engenheiro de Segurança do Trabalho, verifica-se fragilidades na atuação do gestor não só para gerir e controlar os riscos ao patrimônio da Unidade, como também assegurar a qualidade de vida e a segurança laboral dos servidores e trabalhadores sob sua responsabilidade.

Causa

116. Deficiência no acompanhamento das normas relativas à segurança patrimonial e laboral.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

117. Quanto à presente constatação e respectivas recomendações, a Unidade informou por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, o que segue:

“...a Secretaria de Administração providenciará o atendimento da recomendação, como poderá ser observado por essa unidade de Controle Interno nos próximos exames que venha a realizar.”

Análise da Equipe de Auditoria

118. Considerando que não foram apresentadas novas informações, mantêm-se as recomendações.

Recomendações

- 30) Adotar providências imediatas para adequação dos espaços físicos e garantia mínima de conforto, segurança patrimonial e laboral;
- 31) Elaborar o Programa de Proteção de Riscos Ambientais – PPRA; e
- 32) Promover treinamento e capacitação de servidores/trabalhadores para o correto manuseio e guarda dos bens armazenados nos depósitos.

2.2 CONSTATAÇÃO

Exposição de bens móveis a riscos de extravio e danos.

Fato

119. Conforme se depreende das informações gerenciais obtidas do acesso ao Sistema ASI-Link Data, aproximadamente 50% dos bens extraviados do patrimônio da Presidência da República, cerca de 3.000 bens, estão registrados sob a responsabilidade (carga) do Depósito Central, motivo pelo qual por meio da SA nº 06/2016, item 10, questionou-se a Unidade acerca das ocorrências de roubo e arrombamentos às dependências daquele Depósito, registradas entre os exercícios de 2009 a 2015, pelo setor de segurança. Em resposta, encaminhada por meio do Memorando nº 461/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 3/5/2016, a SEPAT informou o que segue:

“Relacionamos abaixo as ocorrências identificadas de roubo e arrombamentos no Depósito Central no período de 2009 a 2015:

- 2010 - Processo Administrativo Disciplinar nº 00052.000251/2010-69;
- 2013 - Processo de Sindicância nº 00094.001289/2013-13.”

120. Observa-se que a resposta ao item veio incompleta e não havia tempo hábil para emissão de novas solicitações de auditoria, o que impossibilitou um conhecimento mais aprofundado das situações listadas.

121. Quanto à segurança dos acessos ao complexo de depósitos localizados na Via N2, por meio do Memorando nº 461/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 3/5/2016, a Unidade informou o que segue:

“O acesso ao complexo do Almoxarifado Central, onde está localizado o Depósito Central, é controlado por vigilante terceirizado, além das equipes de segurança PR, quanto às edificações das imediações dos palácios presidenciais.

No complexo do Almoarifado Central estão localizados também os depósitos da Coordenação de Subsistência (Cosub), da Diretoria de Tecnologia, da Vice-Presidência da República e de empresas terceirizadas que atendem demandas da Cosub e Ditec. O acesso ao interior do Depósito Central é restrito aos servidores do setor e funcionários terceirizados (carregadores).”

122. Informou, também, que no complexo da N2 existe monitoramento por Circuito Fechado de TV - CFTV, e ainda que “o Termo de Referência e as especificações técnicas para celebração de contrato de instalação, monitoramento e manutenção do CFTV foi realizado pela Diretoria de Tecnologia”.

123. As ocorrências de roubo e arrombamentos elencadas, aliadas ao contínuo sumiço de bens do local em comento denotam que urge a adoção de medidas mais restritivas por parte da Secretaria de Administração.

124. Em virtude de tomada de decisão da realização de saneamento dos bens, a Secretaria de Administração assumiu o risco de guarda e armazenamento de número considerável de bens em tendas (lonados) armadas no pátio central do complexo de depósitos localizados na via N2.

125. Destaque-se que, muitos dos bens armazenados nas tendas encontram-se em contato direto com o piso que reveste o pátio. Tais estruturas não contam com equipamentos de segurança e nem de combate a incêndios, considerando que as mesmas se constituem de manufaturas em material inflamável.

Fotos 41 a 46 –Área do depósito via N2 - Lonado





126. Alia-se também, o fato de que, como as tendas não dispõem de barreiras ao acesso, essas possibilitam a entrada de qualquer pessoa que tenha adentrado no complexo de depósitos em comento.

127. O extravio contínuo de bens no complexo de depósito localizados na via N2 demonstra também a fragilidade nos procedimentos de segurança adotados, tanto para a entrada de pessoas, quanto para a de veículos automotores. Ademais, verifica-se que o posicionamento das câmeras utilizadas no CFTV não cobriu os principais ângulos de acesso aos bens, considerando-se que não cobre a área do pátio e, conseqüentemente, os bens ali armazenados.

128. Ainda sobre segurança, questionou-se a Unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 06/2016 se as políticas de segurança estavam vinculadas ou previstas naquelas adotadas para as outras áreas da Presidência da República. Em resposta, por meio do Memorando nº 461/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 3/5/2016, a Unidade informou o que segue:

“Anteriormente, as atividades e programações de Segurança Presidencial realizadas pelo Gabinete de Segurança Institucional eram realizadas de maneira apartada das ações desta Secretaria de Administração, inclusive quanto ao sistema de informática utilizado.

Na atualidade, buscou-se integrar as atividades de controle de acesso e identificação e rastreamento de visitantes, realizados pela SNPR, às atividades desenvolvidas pela Casa Militar desta Presidência da República, no exercício das competências previstas nos respectivos regimentos internos. Assim, a política de segurança adotada para as outras áreas da Presidência da República passou a englobar a área de gestão patrimonial. Em particular, nos depósitos de bens permanentes da PR foi instalado o CFTV com objetivo de melhoria na segurança patrimonial.”

129. Em entrevista promovida com os servidores que atuam nos depósitos localizados no Complexo da N2, a equipe de auditoria foi informada sobre a incidência de alagamentos no pátio central onde as tendas (lonados) abrigam bens que aguardam para procedimentos de saneamento e da existência de goteiras nos depósitos que guardam bens permanentes à disposição das Unidades Administrativas da Presidência da República.

130. Sobre o assunto, a Secretaria de Administração manifestou, em resposta à Solicitação Auditoria nº 06/2016, encaminhada por meio do Memorando nº 461/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 3/5/2016, o que segue:

“Em 10/03/2016 foi aberta a Ordem de Serviço nº 145219 (anexa) junto à Coordenação de Engenharia (Coeng) solicitando reparos e consertos no telhado dos depósitos 01,03, 05. Tal solicitação encontra-se em análise pela Coeng.”

131. Em que pese a participação da SEPAT nas recentes discussões realizadas pelo Gabinete de Segurança Institucional quanto às políticas de segurança no âmbito da Presidência da República, verifica-se que além dos riscos de extravios, os bens continuam sujeitos às intempéries climáticas.

132. A Instrução Normativa - SEDAP nº 205/88 preconiza o que segue:

4. A armazenagem compreende a guarda, localização, segurança e preservação do material adquirido, a fim de suprir adequadamente as necessidades operacionais das unidades integrantes da estrutura do órgão ou entidade.

4.1. Os principais cuidados na armazenagem, dentre outros são:
a) os materiais devem ser resguardados contra o furto ou roubo, e protegidos contra a ação dos perigos mecânicos e das ameaças climáticas, bem como de animais daninhos; (grifo nosso)

...

e) os materiais jamais devem ser estocados em contato direto com o piso. É preciso utilizar corretamente os acessórios de estocagem para os proteger; (grifo nosso)

133. Assim, é inequívoco o entendimento de que a qualidade da armazenagem dos bens no complexo localizado na via N2 é de responsabilidade da Secretaria de Administração, motivo pelo qual urge a adoção de medidas mitigadoras com vistas a evitar prejuízos ao Erário.

Causas

134. (i) Utilização de espaço não apropriado para a guarda e armazenamento de bens que aguardam o saneamento. (ii) Descumprimento das normas e legislações que tratam do assunto. (iii) Ausência de políticas mais restritivas de acesso para veículos e pessoas físicas. (iv) Ausência de plano de manutenção da estrutura física.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

135. Quanto à presente constatação e respectivas recomendações, a Unidade informou por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, o que segue:

“...a Secretaria de Administração providenciará o atendimento da recomendação, como poderá ser observado por essa unidade de Controle Interno nos próximos exames que venha a realizar.”

Análise da Equipe de Auditoria

136. Considerando que não foram apresentadas novas informações, mantêm-se as recomendações.

Recomendações

- 33) Desenvolver, em parceria com o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, políticas de acesso e segurança mais restritivas, tanto para pessoas físicas, quanto para veículos automotores, incluindo-se para os últimos, a previsão do procedimento de revista interna e de seus respectivos bagageiros;
- 34) Elaborar o plano de segurança patrimonial, incluindo-se, o mapa de riscos; e
- 35) Promover o treinamento e a capacitação de servidores/trabalhadores para o correto manuseio e guarda dos bens armazenados nos depósitos.

3. REGISTROS CONTÁBEIS

3.1 CONSTATAÇÃO

70.000 bens móveis não depreciados.

Fato

137. Em decorrência dos testes promovidos pela equipe de auditoria, notadamente a partir do confronto entre os bens selecionados para vistoria nos depósitos de bens móveis mantidos pela Secretaria de Administração, constatou-se a existência de bens que não foram objeto dos procedimentos de depreciação, conforme preconizam os normativos e orientações contidos no Manual de Contabilidade Pública, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, bem como da Instrução Normativa nº 162/1998, da Secretaria da Receita Federal.

138. Objetivando esclarecer o assunto, a partir das entrevistas promovidas com os servidores da Seção de Controle de Patrimônio (SEPAT) e da Coordenação de Patrimônio e Suprimento (COPAS), foi informado à equipe de auditoria que a aplicação da depreciação de bens móveis se deu a partir do exercício de 2010 e que os bens que foram adquiridos antes daquele exercício não estavam com os cálculos de depreciação de acordo com atuais normativos contábeis, conforme demonstrado nos exemplos a seguir:

Quadro 20 – Exemplo de bens não depreciados

PR	Descrição	Data de Aquisição	Valor de Aquisição	Valor Residual
134898	FOGÃO TIPO RESIDENCIAL 05 BOCAS, COM ACENDIMENTO AUTOMÁTICO, 220V. Marca: GE	05/05/2009	850,00	850,00
083593	PROCESSADORA E REVELADORA DE FILMES, COM UMA CÂMARA ESCURA, PORTÁTIL Marca: NORITSU Modelo: QSF-V30E Série: B1974133	25/07/2003	34.000,00	34.000,00
098498	FORNO DE MICROONDAS CAP. 27 LITROS, 220 VOLTS, COR BRANCA Marca: BRASTEMP Modelo: BMS27ABBNA Série: ME4144141	03/08/2004	414,00	414,00
143213	SISTEMA DE RAIOS X PARA INSPEÇÃO DE PACOTE, COM ESTEIRA Marca: EG & G ASTROPHYSICS Modelo: LINESCAN 222 Série: 55343	06/03/1997	24.218,78	24.218,78

139. A Secretaria de Administração informou por meio do Memorando nº 371/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR em resposta à Solicitação de Auditoria nº 03/2016, que vem realizando os procedimentos de depreciação de acordo com a legislação que rege a matéria somente para os bens adquiridos após o exercício de 2010. No entanto, para aqueles adquiridos antes de 2010, que correspondem a mais de 50% (cinquenta por cento) dos bens registrados no ASI - LinkData e representam cerca de 70.000 (setenta mil) itens, a Unidade não tem cumprido com o orientado pela Manual do SIAFI, editado em 1/10/2010, Macrofunção 020300, itens 14 e 16, a qual estabelece um prazo máximo até o exercício de 2013 para a implantação obrigatória da depreciação referente aos bens adquiridos em exercícios anteriores a 2010.

140. Considerando que o valor registrado nos demonstrativos contábeis, em consonância com as Instruções de Procedimentos Contábeis - IPC 04 (Metodologia para elaboração do

Balanço Patrimonial, emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN), os valores constantes do Balanço Patrimonial da Secretaria de Administração não espelham a realidade dos valores dos bens móveis, tendo em vista que as contas contábeis representativas daqueles bens estão com seus saldos superavaliados, considerando que registros anteriores a 2010 carregam um saldo que não considera a sua depreciação.

Causa

141. Inobservância aos normativos contábeis aplicados ao setor público que regem um novo entendimento do Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC em consonância com a Secretaria do Tesouro Nacional relacionado à Metodologia de emissão dos Demonstrativos Contábeis e a Depreciação de Bens.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

142. Quanto à presente constatação e respectivas recomendações, a Unidade informou por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, o que segue:

“...a Secretaria de Administração providenciará o atendimento da recomendação, como poderá ser observado por essa unidade de Controle Interno nos próximos exames que venha a realizar.”

Análise da Equipe de Auditoria

143. Considerando que não foram apresentadas novas informações, mantêm-se as recomendações.

Recomendações

- 36) Implementar procedimentos de depreciação dos bens móveis que foram adquiridos antes do exercício de 2010 conforme definido no Manual do SIAFI, editado em 1/10/2010, Macrofunção 020300, item 16 que definiu os prazos máximos para a regularização da depreciação;
- 37) Prover os ajustes a valor presente dos bens móveis constantes da Secretaria de Administração, conforme disposto no Manual do SIAFI, editado em 1/10/2010, Macrofunção 020300, item 16, inclusive a redução ao valor recuperável.

3.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de reavaliação dos bens.

Fato

144. Em entrevista realizada em 30/4/2016, a equipe de auditoria questionou aos servidores da SEPAT/COPAS, como estavam sendo executados os procedimentos de reavaliação ou redução a valor recuperável de bens conforme previsto no MCASP, Parte II, item 02.05.02 e o Manual do SIAFI, de 2010, Macrofunção 020330, que define:

“Reavaliação é a adoção do valor de mercado ou do valor de consenso entre as partes para os bens do ativo, quando estes forem superiores ao valor líquido contábil. Na impossibilidade de se estabelecer o valor de mercado, o valor do ativo permanente pode ser definido com base em parâmetros de referência, que considerem características, circunstâncias e localizações assemelhadas.

Impairment” como “o ajuste ao valor de mercado ou de consenso entre as partes para bens do ativo, quando esse for inferior ao valor líquido contábil. É o reconhecimento de uma perda dos benefícios econômicos futuros ou potenciais de serviço de um ativo, adicional e acima do reconhecimento sistemático das perdas de benefícios econômicos futuros ou potenciais de serviço que se efetua normalmente.”

145. A equipe do Patrimônio informou que ainda não foram definidos os procedimentos para criação de uma equipe para realizar a reavaliação ou o “impairment”, mas reconhece a necessidade de criação de uma comissão para realização desta pendência.

Causa

146. Inobservância aos normativos contábeis aplicados ao setor público que regem um novo entendimento do MCASP Parte II da Secretaria do Tesouro Nacional.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

147. Quanto à presente constatação e respectivas recomendações, a Unidade informou por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, o que segue:

“...a Secretaria de Administração providenciará o atendimento da recomendação, como poderá ser observado por essa unidade de Controle Interno nos próximos exames que venha a realizar.”

Análise da Equipe de Auditoria

148. Considerando que não foram apresentadas novas informações, mantêm-se as recomendações.

Recomendações

- 38) Realizar a reavaliação ou o “*impairment*”, no âmbito da Secretaria de Administração com vista a sanar as irregularidades relacionadas ao valor dos bens do ativo imobilizado, e trazer fidedignidade ao valor dos bens que compõem o acervo da Presidência da República com base nos atuais normativos que tratam deste assunto, em consonância com os passos constantes do Manual SIAFI; e
- 39) Promover o registro do ajuste por reavaliação ou “*impairment*” no ASI, ou no sistema que vier a substituí-lo e no SIAFI de forma a regularizar os valores dos bens registrados nas contas de ativos bens móveis.

3.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de registro contábil de bens extraviados e/ou não localizados ou em processo de saneamento.

Fato

149. Em levantamento realizado pela equipe de auditoria no sistema ASI – LinkData, que controla o patrimônio da Presidência da República, foi detectada a existência de 5.390 bens móveis extraviados e/ou não localizados registrados no inventário.

150. A equipe de auditoria por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 05/2016, solicitou à Secretaria de Administração justificativas para a existência de bens registrados no sistema ASI – LinkData como extraviados e/ou não localizados. Em resposta, a Unidade enviou o Memorando nº 393/2016/ SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, emitido em 25/4/2016, informando que a regularização de bens não localizados quando da realização de inventário, ocorre com a abertura de processos administrativos:

“Preliminarmente informamos que a regularização de bens não localizados durante o inventário anual acontece através de processos administrativos. Assim, após realização e finalização do Inventário Anual das unidades da Presidência da República e posteriormente à publicação, no Boletim Interno, da decisão da Secretaria de Administração, dá-se abertura aos processos de regularização e/ou apuração de responsabilidade dos bens não localizados.”

151. Diante de tal informação, realizaram-se consultas ao Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, objetivando identificar o registro desses bens em conta contábil específica, ocasião em que não foram verificados registros que demonstrassem ou dessem transparência aos 5.390 bens móveis extraviados e/ou não localizados por ocasião da realização do inventário anual.

152. Destaque-se que no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP vamos encontrar na conta contábil “12311.9907 – Bens Não Localizados”, cuja função é promover o registro dos bens não encontrados no processo de inventário. O saldo da movimentação contábil

dessa conta ocorre com o “registro dos valores dos bens que não foram localizados”, conforme descrito no SIAFI.

153. Ademais, quando da realização das visitas pela equipe de auditoria aos depósitos de bens móveis, da área de patrimônio, foi observada a existência de bens separados em lotes para desfazimento em alienação pública por venda, conforme se observa na imagem a seguir:

Foto 47 – Bens separados para alienação



154. Da mesma forma, observou-se a inexistência no SIAFI de registros contábeis decorrentes dos bens móveis que se encontram separados para serem alienados. A conta contábil “12.311.9901 – Bens Móveis a Alienar”, representa os registros dos valores relativos aos bens móveis destinados à alienação, mediante venda, permuta ou doação. O saldo dessa conta será afetado pelos bens considerados inservíveis, obsoletos, ociosos.

155. Quanto à realização de saneamento dos bens inservíveis e formação de lotes para leilão em 2016, por meio do Memorando nº 328/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 6/4/2016, a Secretaria de Administração, em item relativo aos controles internos administrativos na gestão de bens móveis patrimoniais, relatou que:

[...]

e) Realização de saneamento dos bens inservíveis para a PR e formação de lotes para leilão em 2016.

Considerando a perspectiva da Portaria nº 184 de 25 de agosto de 2008 do Ministério da Fazenda, reconhece-se a necessidade de promover a convergência das práticas contábeis vigentes no setor público com as normas internacionais de contabilidade, a importância de disponibilizar informações contábeis transparentes e comparáveis e a adoção de boas práticas contábeis fortalecendo assim a credibilidade da informação e possibilitando a economicidade e eficiência na alocação de recursos.”

156. Na “Macrofunção 021134 – Movimentação e Alienação de Bens”, item 2.1.8 – Venda, do Manual SIAFI, encontram-se orientações dando conta da obrigatoriedade em se emitir Nota de Sistema – NS, transferindo o bem da conta “Bens Móveis” para a conta “Bens Móveis a Alienar”.

157. Em análise ao SIAFI, também verificou-se a existência de saldos nas contas contábeis 8.9.7.1.1.0300 – Cessão de Uso – Bens Cedidos e 8.9.7.1.1.10.00 – Comodato de Bens – Concedidos, solicitou-se à Unidade, por meio das Solicitações de Auditoria números 01/2016 e 06/2016, informações acerca dos fatos geradores dos respectivos registros e se esses ainda continuavam vigentes. A resposta da Secretaria de Administração, encaminhada por meio do Memorando nº 461/2016/COPAS/SEPAT/COAGE/DILOG/SA/SeGOV/PR, de 3/5/2016, foi a que segue:

Quanto aos fatos geradores do saldo da conta 8.9.7.1.1.09.00 – Cessão de Uso – Bens Cedidos, descrevemos os lançamentos conforme a planilha abaixo:

Item	Processo	Lançamentos	Favorecido	Valor R\$	Total	Providências
1	Processo nº 2217/96, Termo de Cessão de Uso nº 05/96, Termo Aditivo nº 02.	98NL03693	RADIOBRÁS	0,16	0,16	Lançamento anterior a 1998. Em processo de localização/regulização pela SEPAT.
2	Processo nº 00140.000756/20 09-09, Termo de Baixa nº 2009/000033 – PR 116440; 105982 e 141454 e 410781.	2008NL001149 2008NL001150 2008NL001151	ACERP	2.148,58 230,00 65,99 552,78	2.997,35	Bens constantes do processo já baixados no ASI/SIAFI. Processo em regularização pela SEPAT.
3	Processo nº 00040.000017/20 12-32, Termo de Cessão de Uso nº 02/2012, Termo Aditivo nº 02/2012.	2012NL000823	APO	1.9650,00	19.650,00	Aguardando lançamento contábil por parte da APO. Processo em regularização pela SEPAT.
Total					22.647,51	-

As informações sobre os lançamentos realizados na conta 8.9.7.1.1.10.00 – Comodato de Bens encontram-se discriminadas abaixo:

Item	Processo	Lançamentos	Favorecido	Valor R\$	Total	Providências
1	Não identificado	NL não identificada	SPOA/MMA	50,98	50,98	Lançamento anterior a 1998. Em processo de localização/regulização pela SEPAT
3	Não identificado	NL não identificada	ACERP	356,87	356,87	Lançamento anterior a 1998. Em processo de localização/regulização pela SEPAT
4	Não identificado	98NS00052	ACERP	58.774,2 ₂	58.774,22	A nota de Sistema não informa sobre a numeração do processo. Em processo de localização/regulização pela SEPAT.
5	Não identificado	98NS00053	ACERP	38.068,8 ₃	38.068,83	A nota de Sistema não informa sobre a numeração do processo. Em processo de localização/regulização pela SEPAT.

						SEPAT.
6	Concessão de Bens Móveis da Secom para ACERP	2006NL001130	ACERP	8.153,28	8.153,28	A nota de Sistema não informa sobre a numeração do processo. Em processo de localização/regulização pela SEPAT.
7	Concessão de Bens Móveis da Secom para ACERP	2007NL000041	ACERP	142.393,68	142.393,68	A nota de Sistema não informa sobre a numeração do processo. Em processo de localização/regulização pela SEPAT.
8	Processo nº 00140.000030/2007-04, concessão de material da ACERP para PR – veículos de passeio PR 118993 e 118994, baixados pelo Termo de Baixa nº 2009/000033 Processo nº 00140.000756/2009-09.	2007NL000165	ACERP	70.952,97	70.952,97	Os bens objetos do processo foram baixados através do Termo de Baixa 2009/000033 (ASI) e SIAFI conforme Nota de Lançamento 2010NL000051. Processo em regularização pela SEPAT.
Saldo Total					318.750,83	-

158. Das informações acima, pode-se constatar que ainda existem pendências a serem sanadas.

159. Além disso, conforme os artigos 83, 85 e 89 da Lei nº 4.320/64, a Contabilidade deverá evidenciar os fatos ligados ao patrimônio, de forma a permitir o conhecimento da composição patrimonial.

160. Acrescente-se a isso as disposições contidas na Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CFC nº 750/93, que estabeleceu, dentre os princípios fundamentais da Contabilidade, o Princípio da Oportunidade, que se traduz no processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas.

Causa

161. Fragilidades nas rotinas e controles contábeis, bem como sua inadequação frente aos normativos em vigor.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

162. Quanto à presente constatação e respectivas recomendações, a Unidade informou por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, que:

“...a Secretaria de Administração providenciará o atendimento da recomendação, como poderá ser observado por essa unidade de Controle Interno nos próximos exames que venha a realizar.”

Análise da Equipe de Auditoria

163. Considerando-se que não foram apresentadas novas informações, mantêm-se as recomendações.

Recomendações

- 40) Instituir procedimentos internos que permitam o adequado e tempestivo registro contábil dos fatos concernentes à gestão de bens;
- 41) Promover os ajustes necessários nos sistemas eletrônicos utilizados pela Unidade para gerenciar os bens móveis de forma a vincular às respectivas contas contábeis; e
- 42) Promover a regularização dos saldos contábeis no âmbito do SIAFI, de forma a refletir todas as situações identificadas na gestão de bens móveis.

4. CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO

4.1 CONSTATAÇÃO

Registro da Conformidade de Registro de Gestão nos dois primeiros estágios da despesa, sem a respectiva análise documental.

Fato

164. A Conformidade de Registros de Gestão foi instituída e regulada pela Instrução Normativa STN nº 6/2007, consiste na certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e da existência de documentos hábeis que comprovem as operações. O detalhamento dos procedimentos pode ser obtidos na Macrofunção 020314, do Manual SIAFI.

165. A Conformidade de Registros de Gestão, de responsabilidade de servidor formalmente designado, tem como finalidade verificar se os registros da execução orçamentária, financeira e patrimonial efetuados pela Unidade Gestora Executora foram realizados em observância às normas vigentes, bem como se existe documentação que suporte as operações registradas.

166. Em decorrência de entrevista promovida pela equipe de auditoria com os responsáveis pela Conformidade no âmbito da Secretaria de Administração, titular e substituto, constatou-se que nos estágios do empenho e liquidação das despesas concernentes à aquisição de bens móveis, a avaliação da respectiva documentação suporte ocorre somente após o respectivo pagamento, contrariando as disposições contidas na normatização da matéria.

167. Instada a se manifestar por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 02/2016, a Unidade apresentou posicionamento por meio da Informação nº 112/2016/COFIN/DIROP/SA/SG/PR, de 7/4/2016, ratificando que a documentação suporte é analisada somente após o pagamento das aquisições dos bens móveis. *In verbis*:

“... a documentação é analisada após o pagamento das aquisições dos bens móveis, quando realizamos a análise dos três estágios da despesa que são o empenho, liquidação e pagamento. A análise ocorre antes do envio do documento RE ao banco, para que, caso seja constatada alguma impropriedade possa ser sanada dentro do tempo hábil, ou se proceda ao cancelamento do respectivo pagamento. Analisamos todos os processos e somente aprovamos os registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial quando não existir nenhuma irregularidade.

A análise dos processos no estágio do pagamento ocorre em razão do maior risco associado a essa etapa, bem como da possibilidade de verificar todas as etapas numa só análise, eliminando o retrabalho e possibilitando à reduzida equipe da conformidade realizar as seguintes análises das atuais 6 (seis) unidades gestoras:”(grifo nosso)

168. Os argumentos apresentados pela Unidade não encontram respaldo na legislação, bem como nos procedimentos contidos no Manual SIAFI, considerando que o responsável apresenta ao Sistema uma declaração de conformidade sem restrições para fatos contábeis que sequer foram avaliados e que, em alguns casos, terão seus pagamentos efetivados em meses ou até

exercícios posteriores, quando não poderão mais ser alterados os registros da conformidade das informações do empenho e da liquidação, acarretando perda de confiabilidade.

169. Para ilustrar a incoerência dos argumentos apresentados pela Unidade, citamos os casos dos bens adquiridos nos últimos meses do exercício financeiro, cujos empenhos, seja em função do rito próprio para a liquidação, com o respectivo ateste das notas fiscais, ou em função da insuficiência dos recursos financeiros, são inscritos em Restos a Pagar, conforme quadro a seguir:

Quadro 21 – Despesas inscritas em Restos a Pagar – ND 449052 – Equipamentos e Material Permanente

Ug (Cod/Desc)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
110001 – Secretaria de Administração - PR	10.885.736,15	4.769.472,13	5.018.819,10	9.033.814,62	5.581.846,26	5.434.217,47	40.723.905,74
110235 – Secretaria Nacional de Juventude	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100.992,00	100.992,00
110322 – Casa Militar da PR	569.295,89	4.714.077,61	4.541.300,56	7.695.999,89	1.665.746,21	1.380.569,53	20.567.989,69
Total	11.455.032,05	9.483.549,74	9.561.119,66	16.729.814,51	7.247.592,47	6.915.779,00	61.392.887,43

Fonte: SIAFI

170. Nestes casos, a Unidade terá inscrito despesas em Restos a Pagar em montantes vultosos, sem que para os mesmos tenha promovido conferência da fidedignidade e correção dos dados registrados, com riscos de perda de dotação orçamentária por cancelamento no exercício subsequente.

Causa

171. Avaliação extemporânea da documentação suporte aos lançamentos contábeis concernentes ao empenho e à liquidação das despesas.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

172. Quanto à presente constatação e respectiva recomendação, a Unidade informou por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, que:

“...a Secretaria de Administração providenciará o atendimento da recomendação, como poderá ser observado por essa unidade de Controle Interno nos próximos exames que venha a realizar.”

Análise da Equipe de Auditoria

173. Considerando que não foram apresentadas novas informações, mantém-se a recomendação.

Recomendação

- 43) Promover a adequação da metodologia de trabalho de forma a realizar o registro da Conformidade dos Registros de Gestão em até 3 (três) dias úteis a contar da data do registro da operação no SIAFI, em todos os estágios da despesa.

4.2 CONSTATAÇÃO

Falhas na Conformidade de Registro de Gestão do Relatório de Movimentação de Bens Móveis.

Fato

174. Com vistas à melhor interpretação dos procedimentos concernentes à fidedignidade dos registros contábeis representativos dos bens móveis, promovemos avaliação da Norma Administrativa nº 18/98, que em seu item 6.8, no que se refere ao Relatório de Movimentação de Bens – RMB, define que:

“A DIPAS encaminhará mensalmente à Ciset o RMB relativo à unidade gestora – DGA relacionando as entradas e saídas, no SIAFI, de bens móveis do acervo patrimonial da Presidência da República, realizadas durante o respectivo mês.”

175. Sobre esse item, cumpre esclarecer que a indicação de que o encaminhamento do RMB fosse feito à Ciset justificava-se pela data de emissão da Norma em comento e pelo fato de que, à época de sua elaboração, a Ciset, Setorial de Contabilidade da Presidência da República, era responsável pela Contabilidade Analítica, que incluía, à época, a análise de toda a documentação que dava suporte aos registros contábeis e subsidiava o registro da Conformidade Contábil.

176. Ocorre que, com a edição da Medida Provisória nº 1.995-77, de 11 de abril de 2000, convertida na Lei nº 10.180/2001, as atribuições de validação da documentação suporte aos registros contábeis contidos no SIAFI deixaram de ser das Setoriais de Contabilidade e passaram a ser atribuições dos respectivos órgãos de gestão, conforme definição contida no artigo 37, *in verbis*:

Art.37. A documentação comprobatória da execução orçamentária, financeira e patrimonial das unidades da Administração Federal direta permanecerá na respectiva unidade, à disposição dos órgãos e das unidades de controle interno e externo, nas condições e nos prazos estabelecidos pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

177. No intuito de regulamentar os procedimentos de guarda e controle documental, por intermédio da Instrução Normativa Conjunta STN/SFC nº 4/2000, foi instituída a Conformidade Documental, posteriormente convertida em Conformidade de Registro de Gestão por meio da Instrução Normativa nº 06/2007, o qual remete à Unidade Gestora Executora o papel de certificação para a existência de documentação hábil que dão suporte a todos os atos e fatos registrados no âmbito do SIAFI, conforme abaixo transcrito:

“Art. 8º O registro da Conformidade dos Registros de Gestão é de responsabilidade de servidor formalmente designado pelo Titular da Unidade Gestora Executora, o qual constará no Rol de Responsáveis, juntamente com o respectivo substituto, não podendo ter função de emitir documentos.”

178. Objetivando avaliar a fidedignidade dos saldos refletidos nas contas contábeis patrimoniais de Bens Móveis registradas no SIAFI, por meio da SA nº 01/2016, a equipe de auditoria solicitou que a Administração informasse se o tratamento das informações contidas no sistema de patrimônio guarda conformidade com as informações registradas no sistema SIAFI e se existe respaldo documental para o registro da Conformidade de Registro de Gestão.

179. A Unidade informou, por meio do Memorando nº 302/2016/SEPAT/COPAS/COAGE/DILOG/SA/SeGOV /PR, de 29/3/2016, que:

“O registro da Conformidade de Gestão é realizado através da emissão e conferência do Relatório de Movimentação de Bens (RMB) encaminhado mensalmente à Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira - COFIN para análise, conformidade e arquivo”.

180. Assim, a DIPAS tem que encaminhar o RMB, mensalmente, ao servidor responsável pela Conformidade de Registro de Gestão lotado na SA/PR, para que seja avaliada a conciliação entre os montantes refletidos no sistema de controle de bens móveis, Sistema ASI - LinkData e os saldos contábeis registrados no SIAFI.

181. No entanto, por meio da Informação nº 112/2016-COFIN/DIROF/SA/SG/PR, de 7/4/2016, enviada em resposta à SA nº 02/2016, obteve-se que existe atraso de cerca de 7 dias, no encaminhamento do RMB para análise de conformidade:

“... os Relatórios de Movimentação de Bens – RMB são enviados fora do prazo compatível com o mês de competência, após o fechamento do SIAFI, em torno do dia 10 do mês subsequente, ocorrendo um atraso em média de 7 (sete) dias. O atraso no envio ocorre em razão do ajuste realizado entre o relatório do sistema LinkData de controle de almoxarifado e patrimônio e o SIAFI, até a data limite de fechamento do mês.”

182. Tal atraso foi comprovado quando da análise dos relatórios dos meses de março, junho e outubro de 2015, escolhidos por amostragem, conforme a seguir demonstrado:

Quadro 22 – Prazos relativos ao andamento do RMB

Relatório Movimentação de Bens RMB	Data de Fechamento Contábil do Mês	Prazo para Recebimento	Data de Recebimento	Dias de Atraso
RMB de março de 2015	08/04/2015	03/04/2015	28/04/2015	23
RMB de junho de 2015	07/07/2015	03/07/2015	10/07/2015	07
RMB de outubro de 2015	09/11/2015	05/11/2015	10/11/2015	05

183. Cumpre esclarecer, que a conformidade de gestão deve ser dada em até três dias úteis a contar da data do documento registrado no SIAFI, e que, após o registro da conformidade, o servidor conformista tem até o dia do fechamento contábil do mês para realizar a atualização no status da conformidade. O relatório RMB deve ser encaminhado ao setor de conformidade em data anterior ao dia de encerramento do mês. Da forma como vem sendo realizado o processo relativo ao RMB fica evidente que a conformidade está sendo registrada sem a verificação da documentação.

184. Assim, conclui-se que a intempestividade no envio do RMB está inviabilizando a função precípua desta atividade que é o controle primário e preventivo, acarretando fragilidade no controle e risco na gestão dos recursos públicos.

Causa

185. Deficiência na sistemática de envio de Relatórios de Movimentação de Bens, por parte da Diretoria de Recursos Logísticos à Diretoria de Recursos Orçamentários e Financeiros, ambos da Secretaria de Administração.

Manifestação da Unidade

186. Quanto à presente constatação e respectivas recomendações, a Unidade informou por meio da Nota Técnica nº 001/2016-DILOG/SEGO/PR, anexa ao Memorando nº 178/2016-Gab.SA/Segov/PR-jmsfs, ambos documentos de 10/6/2016, que:

“...a Secretaria de Administração providenciará o atendimento da recomendação, como poderá ser observado por essa unidade de Controle Interno nos próximos exames que venha a realizar.”

Análise da Equipe de Auditoria após o Relatório de Auditoria Preliminar

187. Considerando que não foram apresentadas novas informações, mantêm-se as recomendações.

Recomendações

- 44) Implementar rotina interna que estabeleça o envio do Relatório de Movimentação de Bens para a realização da Conformidade de Registro de Gestão de forma que os prazos de realização do procedimento atendam àqueles estipulados pelas normas vigentes, bem como pela STN; e
- 45) Alterar a Norma Administrativa nº 18/98, com vistas a ajustar os procedimentos de envio do Relatório de Movimentação de Bens para o servidor responsável pela Conformidade de Registro de Gestão.