

Relatório de Auditoria Anual de Contas

Presidência da República

▪ Secretaria-Geral

▪ Secretaria de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA-EXECUTIVA DA SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA-SE/SG/PR

Exercício: 2013

Processo: 00030.000476/2014-05

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 0014/2014

UCI Executora: Secretaria de Controle Interno da Presidência da República-CISET-SG/PR

Senhor Coordenador-Geral-Substituto,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 2014/0014, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa n.º 01, de 06/04/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, segue abaixo o relato dos exames realizados sobre a prestação de contas anual da Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República/SE/SG-PR, segundo a DN TCU N.º 132, de 02/10/2013, contemplando os resultados das Unidades Gestoras:

- 110352 – Secretaria-Geral – SG/PR;
- 110001 – Secretaria de Administração – SA/SG/PR;
- 110005 – Secretaria de Administração – SA/SG/PR – Setorial Orçamentária e Financeira
- 110018 – Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS/SG/PR
- 110019 – Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais – SNARPS/SG/PR

Os resultados consolidam, ainda, informações sobre as unidades abaixo, conforme disciplinado pela DN TCU N.º 127, de 15/05/2-13:

- Gabinete Ministerial
- Assessoria Especial
- Secretaria-Executiva
- Secretaria Nacional de Articulação Social
- Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais
- Secretaria de Controle Interno.

Registra-se, preliminarmente, que, em conformidade com o Manual de Auditoria Anual de Contas/2014, da Controladoria-Geral da União/CGU, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o presente Relatório de Auditoria Anual de Contas compõe-se de duas partes, sendo a primeira denominada “**Análise Gerencial**”, que contém, de forma sintética, as análises elaboradas pela equipe, para os itens definidos nos normativos do Tribunal de Contas da União/TCU, e vem assinado pelos membros da equipe de auditoria. 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.



ANÁLISE GERENCIAL

1. INTRODUÇÃO

1. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 07/04 a 31/05/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame, e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Para a consecução do objetivo proposto e obtenção de evidências suficientes, adequadas, relevantes e úteis, foram utilizadas as técnicas básicas de auditoria, quais sejam: análises documentais, entrevistas, indagações escritas, conferência de cálculos e inspeção física. Todas as análises estão suportadas por papéis de trabalho arquivados nesta Secretaria de Controle Interno – Ciset/SG/PR.

2. ESCOPO DOS EXAMES

3. O escopo do trabalho compreendeu a avaliação da gestão 2013 da unidade auditada com base nos conteúdos exigidos pela IN-TCU nº 63/2010 e alterações introduzidas pela IN-TCU nº 72/2013; DN-TCU nº 127/2013 e alterações trazidas pela DN-TCU nº 129/2013; DN-TCU nº 132/2013; Portaria-TCU nº 175/2013; Portaria-SE/CGU-PR nº 650/2014 e Portaria-SLTI/MP nº 5/2002.

4. Observa-se que não houve no exercício de 2013, por parte da UJ, atos de gestão relacionados a renúncia tributária de receitas, referente ao item 10 do Anexo IV da DN/TCU nº 132/2013.

3. RESULTADOS DOS TRABALHOS

5. De acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN nº 132/2013, foram efetuadas as seguintes análises:

3.1 AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS

6. Considerando o disposto na Decisão Normativa/TCU nº 132/2014, para a avaliação da conformidade das peças do Processo Anual de Contas da Unidade Gestora em pauta, as verificações realizadas buscaram responder às seguintes questões de auditoria: (i) a Unidade Jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício em referência? (ii) as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios das Decisões Normativas TCU nº 127/2013 e 132/2013 e da Portaria TCU nº 175/2013?

7. A metodologia da Equipe de Auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

8. Da análise do Processo nº 00030.000476/2014-05 constata-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2013.

9. Durante os trabalhos de auditoria, foram identificadas algumas falhas no tocante ao conteúdo do Relatório de Gestão, mas que não impactam a avaliação da gestão sob análise. Tendo tomado conhecimento dessas falhas quando da apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria, a UJ sanou todas as divergências em relação ao que dispõe a Decisão Normativa TCU nº 127/2013 e reenviou, após entendimento com a área técnica do Tribunal, versão atualizada do referido relatório de gestão.

3.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO

10. Com fulcro na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício de 2013, verificou-se, após análises, que a Secretaria Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República – SE/SG/PR – e unidades consolidadas, foram responsáveis por 11 Ações Orçamentárias, sendo 2 associadas a Programas Temáticos e 9 associadas a Programas de Gestão.

11. Conforme informações extraídas do PPA, LOA e SIAFI, detalhadas na *Tabela 1* a seguir, durante o exercício de 2013, as 2 ações vinculadas aos *Programas Temáticos* Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública (2038) e Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (2064), somadas, representaram uma previsão orçamentária de **R\$ 19.878.000,00**. Tendo em vista as características administrativas da Unidade, importa destacar que essa também foi responsável por 9 Ações associadas ao *Programa de Gestão* Manutenção da Presidência da República (2101), com previsão orçamentária de R\$ 335.684.815,00.

12. Existe, ainda, a Ação 4901 - Funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cuja gestão incumbe ao órgão colegiado, mas que se processa no âmbito da Secretaria de Administração. Esta ação apresentou dotação de R\$ 1.000.000,00 dos quais R\$ 874.658,00 foram liquidados, ou seja, a ação apresentou execução de 87,47%.

Tabela 1 – Ações Orçamentárias Presidência da República - Unidade Orçamentária: 20101

Programa	Ação	Descrição	Meta Financeira - R\$ 1,00			Meta Física				
			Previsto (Dotação Atual)	Liquidado	% (Execução)	Descrição da Meta / Unidade de Medida	Previsto (Meta LOA)	Realizado	% (Execução)	
2038 (Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública)	2E24	Formulação, Desenvolvimento e Capacitação para Participação Social	9.000.000	8.402.901	93,37	Ação implementada (unidade)	3.400	3.520	103,53	
		Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	10.878.000	4.400.000	40,45	Projeto apoiado (unidade)	2	2	100,00	
2101 (Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República)	121Y	Restauração e Modernização do Palácio do Planalto	3.000.000	0	0	Edifício restaurado (% de execução física)	100	0	0	
		14U3	Ampliação do Complexo de Anexos do Palácio do Planalto	19.200.000	0	0	Obra realizada (% de execução física)	20	0	0
			2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Cívicos,	1.340.185	583.012	43,50	Pessoa beneficiada (unidade):	585	585

Programa	Ação	Descrição	Meta Financeira - R\$ 1,00			Meta Física			
			Previsto (Dotação Atual)	Liquidado	% (Execução)	Descrição da Meta / Unidade de Medida	Previsto (Meta LOA)	Realizado	% (Execução)
		Empregados, Militares e seus Dependentes							
	2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Civis, Empregados e Militares	39.680	10.329	26,03	Criança atendida (unidade)	24	24	100,00
	2011	Auxílio-Transporte aos Servidores Civis, Empregados e Militares	1.047.876	929.478	88,70	Pessoa beneficiada (unidade):	495	495	100,00
	2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores Civis, Empregados e Militares	3.021.020	2.398.267	79,39	Pessoa beneficiada (unidade):	584	584	100,00
	09HB	Contribuição da União, de suas autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	399.999	179.363	44,84	Não apresenta meta na LOA	N/A	N/A	N/A
	20TP	Pagamento de Pessoal Ativo da União	177.635.850	152.364.225	85,77	Não apresenta meta na LOA	N/A	N/A	N/A
	2000	Administração da Unidade	130.000.205	100.277.514	77,14	Não apresenta meta na LOA	N/A	N/A	N/A
Total			355.562.815	269.545.089	75,81				

Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (em 08/06/2014) e Memorando nº 98/2014/SE/SG-PR (em resposta à Solicitação de Auditoria nº 09)

13. Depreende-se da análise da tabela acima que a UJ apresentou, de forma geral, um bom desempenho orçamentário, tendo liquidado 75,81% dos recursos planejados. Porém, constata-se baixos percentuais de execução financeira (valores liquidados) na ação 20ZN do Programa Temático 2064 e nas seguintes ações do Programa de Gestão 2101: 121Y, 14U3, 2004, 2010, 09HB.

14. Especificamente quanto às Ações 20ZN, 2004 e 2010, questionou-se a UJ sobre o relativo baixo desempenho financeiro (40,45%, 43,50% e 26,03%, respectivamente), tendo em vista que as ações alcançaram 100% da meta física. Os esclarecimentos apresentados pelo gestor foram considerados suficientes.

3.3 AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO DA UJ

15. A avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ, conforme mencionado nas Informações 2.1 e 2.2 do Achados de Auditoria, buscou verificar sua adequação aos critérios de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade. A análise partiu dos

indicadores criados e validados pela UJ no exercício de 2013, visto que em 2012 ainda não haviam sido definidos índices de desempenho para medir a efetividade de seus principais processos.¹

16. Conforme informado no subitem 3.5 de seu Relatório de Gestão, no processo de aperfeiçoamento de sua gestão estratégica, a UJ empenhou-se para a construção de indicadores para monitoramento de duas frentes, a gestão interna e a efetividade de sua atuação.

17. Na primeira frente, a UJ instituiu dois indicadores, o Indicador de Desempenho Estratégico e o Indicador de Desempenho da Execução Orçamentária. O Indicador de Desempenho Estratégico mede o somatório da Quantidade de Produtos, ponderando os Pesos dos Níveis Vinculados e os Pesos dos Níveis de Execução Atual, de acordo com uma meta preestabelecida.

18. Considerando que a UJ instituiu o indicador e atribuiu um valor para a métrica, sem medições anteriores, e que as informações sobre desempenho são essencialmente comparativas com padrões preestabelecidos ou resultados atingidos em períodos anteriores, por ora não há como avaliar se o Indicador contempla critérios de completude e confiabilidade.

19. Quanto ao Indicador de Desempenho da Execução Orçamentária, constata-se que não atende aos critérios de “completude e validade”. Isso porque sua fórmula – (Orçamento Liquidado x 100) / Orçamento Autorizado - está focada na verificação da diferença percentual entre a proposta orçamentária inicial e a sua execução, ou seja, mede apenas a eficácia da execução orçamentária, não se destinando a verificar a eficiência e efetividade das despesas.

20. Com efeito, entende-se que o desempenho da UJ não pode e nem deve ser mensurado apenas do ponto de vista quantitativo. Nesse sentido, a Secretaria de Orçamento Federal-SOF/MPOG vem demonstrando preocupação crescente com a melhoria da qualidade dos gastos na Administração pública. Atualmente o objetivo é aumentar a qualidade do gasto público por intermédio do fim do desperdício e da melhoria da gestão dos processos com a finalidade de otimizar a prestação de serviços para a população.

21. Desse modo, junto aos indicadores quantitativos, propõe-se a adoção de uma mensuração qualitativa das ações implementadas pela UJ, especialmente no que tange às atividades desempenhadas pela Secretaria de Administração-SA, que possui um largo arcabouço de funções administrativas.²

22. Acerca desse ponto, é importante consignar que o Decreto nº 7.688/2012, atribui à Secretaria de Administração várias funções, dentre as quais, planejar, coordenar, supervisionar, dirigir e controlar a execução das atividades internas dos órgãos presidenciais relacionadas com os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), de Serviços Gerais (SISG), de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) e de Documentação e Arquivos (SINAR).

23. Nesse contexto, e considerando ainda os achados de auditoria registrados neste Relatório, compreende-se que, na instituição de indicadores de gestão, a UJ deva dar especial atenção às áreas de suporte executadas pela SA/SG-PR relacionadas (i) às compras e contratações (v.g., grau de adequação do planejamento das compras; tempo de preparação e avaliação das propostas, tempo médio do ciclo licitação-contratação-operação; percentual de processos licitatórios cancelados/revogados; número médio de licitantes por certame, etc.); (ii) à execução orçamentária e

¹ Anote-se que na esteira do que dispõe o item 3 do Anexo IV da DN TCU n.º 132/2013, a equipe avaliou apenas os indicadores de desempenho da gestão.

² A propósito, propugnamos que os indicadores de desempenho a serem instituídos pela UJ devem dar especial relevo às funções meio desempenhadas pela SA, mercê o volume dos recursos envolvidos e a dificuldade enfrentada pela UJ para monitorar a efetividade de sua atuação nas políticas de governo, que são complexas e de difícil mensuração.

financeira (v.g., índice de evolução do orçamento e da qualidade da proposta orçamentária; tempo médio de atraso no pagamento de fornecedores; proporção de despesas com pessoal; despesas com suprimento de fundos/orçamento, etc.); (iii) à gestão de pessoas (v.g., índice de investimento em treinamentos; de dimensionamento da força de trabalho; de compatibilidade com a função e/ou cargo, clima organizacional, amplitude de comando, etc.).

24. Por fim, em relação à segunda frente, relacionada a indicadores para monitorar a efetividade de sua atuação, verifica-se que a UJ ainda não possui definições concretas, máxime devido à dificuldade de construir indicadores que sejam capazes de mensurar como sua atuação contribui para a alteração da realidade sobre a qual pretende incidir.

25. Após a apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria, a UJ apresentou manifestação no sentido de esclarecer que existem diversos outros indicadores na unidade que, somados aos dois outros criados no exercício de 2013, fornecem uma visão mais ampla sobre a gestão da unidade. Porém, estes outros indicadores não serão avaliados nesta oportunidade, pois não se referem ao exercício financeiro em análise.

3.4 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS

26. A Administração de Recursos Humanos no âmbito de diversos órgãos da Presidência da República, de maneira geral, está a cargo da Diretoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Administração (DIGEP/SA/SE/SG-PR), conforme artigo 10 do Decreto nº 7.688/2012.

27. A Presidência da República não possui quadro próprio de pessoal, motivo pelo qual sua força de trabalho é composta basicamente por servidores efetivos requisitados de diversos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e por servidores ocupantes de cargos comissionados sem vínculo com a Administração Pública.

28. Conquanto a UJ não possua quadro próprio de servidores, conforme indicado na Informação 3.3. do Achados de Auditoria, verifica-se no *Quadro 1* a seguir que o número de servidores da Secretaria-Geral manteve-se estável no último triênio. As únicas alterações significativas ocorreram em relação ao número de estagiários, que passou de 23 em dez/2011 para 60 em dez/2013.

Quadro 1 – Força de Trabalho nos últimos 3 (três) exercícios

Especificação	Quantitativo		
	Dez/2011	Dez/2012	Dez/2013
Estatutários	-	-	-
Celetista	-	-	0
Cargo em Comissão de Natureza Especial (sem vínculo)	162	162	166
Requisitados com ônus para a UJ	239	251	260
Requisitados sem ônus para a UJ	730	834	800
Outros casos não enquadrados acima (especificar)	26	-	-
SUB-TOTAL	1157	1247	1226
Estagiários	23	40	60
Total	1180	1287	1286

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 16

29. Quanto ao perfil da força de trabalho da UJ, verifica-se que 23,51% de seus servidores possuem até 40 anos, 66,89% estão na faixa entre 41 e 60 anos e 9,59% possuem mais de

60 anos. Anote-se que, por não possuir quadro próprio de pessoal, a UJ não atua sobre a concessão de aposentadoria, reformas e pensões.

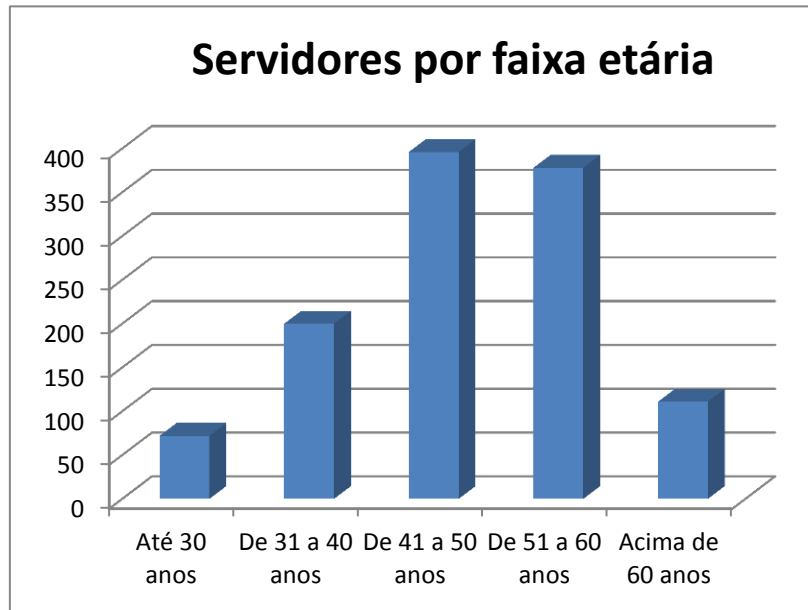


Figura 1 – Distribuição em relação à faixa etária da força de trabalho

30. Já em relação à escolaridade dos servidores da UJ, verifica-se, nas informações contidas no Relatório de Gestão, que 59,11% dos servidores possuem educação básica, enquanto 40,88% possuem educação superior.

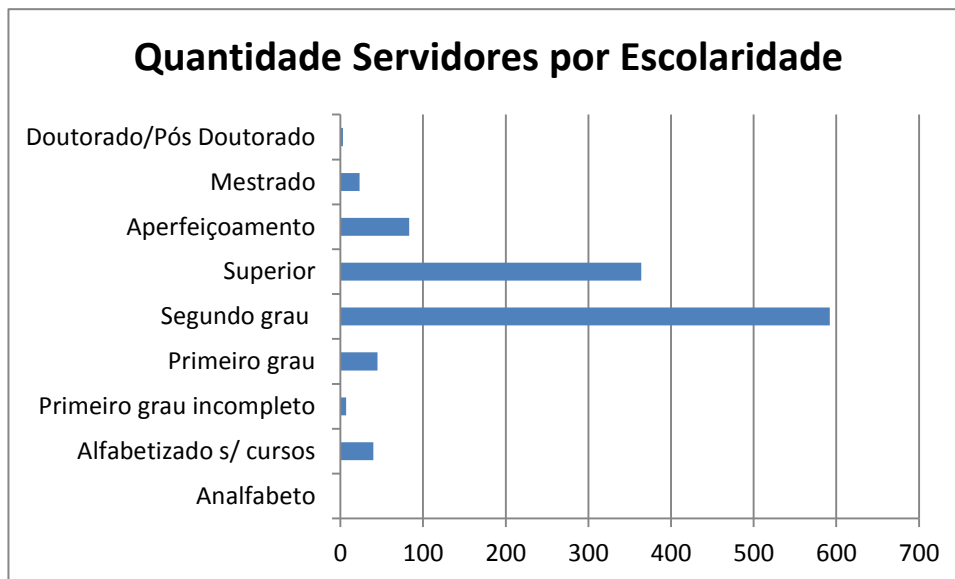


Figura 2 – Distribuição em relação à escolaridade da força de trabalho

31. Relativamente ao controle de acumulações de cargos, funções e empregos públicos, a UJ informou que, no exercício de 2013, não houve registro de acumulação indevida, consoante cruzamento de dados realizados periodicamente pela Secretaria de Gestão Pública (SEGEP/MP).

32. Já no tocante ao cadastro dos atos de pessoal no Sistema de Avaliação dos Atos de Admissão e Concessões-SISAC/TCU, verificou-se que a UJ registrou no exercício 1 ato de

aposentadoria, 31 admissões e 17 desligamentos, todos em conformidade com o art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007.

33. Quanto à consistência dos controles internos, verifica-se que, além dos sistemas tradicionais da Administração Pública Federal, a UJ utiliza o Sistema de Pessoal da Presidência – PES, que contempla informações funcionais referentes ao (i) controle e comunicação de férias aos órgãos de origem; (ii) cadastramento de servidor; (iii) ressarcimento da remuneração dos servidores aos órgãos de origem; (iv) controle da entrega da declaração anual de bens e renda; (v) controle da movimentação diária de férias, licenças e afastamentos; e (vi) controle automático de provimentos e vacâncias.

34. No *Quadro 2* a seguir, arrolamos os expedientes e/ou atividades utilizadas pela UJ no controle interno de seus recursos humanos:

Quadro 2 – Controles Internos da UJ em RH

Processo/Atividade	Controle Interno Administrativo
Processo de Provimento e Vacância dos Cargos	A DIGEP utiliza o Módulo de Provimento e Vacância desenvolvido no PES. Esse módulo faz o controle automático dos provimentos de cargos em comissão, função de confiança, gratificações temporárias (GSISTE e GSISP), estagiários, contratos temporários e os requisitados sem função.
Frequência	<p>Rotina de frequência ao serviço na PR</p> <p>O controle da frequência do exercício do servidor, nas unidades da Presidência, é de responsabilidade exclusiva do chefe imediato, mediante o registro das faltas, ausências, atrasos e saídas antecipadas na Folha de Ponto, disponível na Intranet, utilizando-se os códigos constantes da Tabela do SIAPE. As Folhas de Ponto dos servidores ficam sob a guarda de cada unidade, sendo encaminhado à Coordenação-Geral de Gestão de Informações Funcionais (COGIF) o Boletim Mensal de Frequência.</p> <p>Rotina de Férias dos servidores:</p> <p>As férias dos servidores são controladas no Sistema FériasWeb, via SIAPENET (www.siapenet.gov.br), transportadas para o Módulo de Frequência do PES.</p> <p>Rotina de Licenças e Afastamentos:</p> <p>O controle de afastamentos dos servidores é realizado por meio do Módulo de Ocorrência do SIAPE, SIASS, SISAU e do PES.</p>
Pagamento de Pessoal	Rotina de Auditoria Interna do processamento da Folha Mensalmente, após o processamento da folha de pagamento de pessoal, a COGIF realiza auditorias internas na folha. Também, realiza verificações periódicas de consistência da base de dados de pessoal e avalia o nível de eficácia das solicitações de atualização cadastral, divulgadas ou solicitadas por meio de Comunicado Geral PR.
Ressarcimento da remuneração ao órgão de origem	A DIGEP controla o pagamento de ressarcimento da remuneração dos servidores e empregados, nos termos previstos no art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990, regulamentado pelo Decreto nº 4.050/2001, aos órgãos cedentes, por meio do Módulo de Ressarcimento desenvolvido no PES.
Controles Legais	<p>Rotina de entrega das Declarações de Bens e Renda-DBR</p> <p>Para auxiliar no gerenciamento da rotina de entrega das DBR, a DIGEP conta com o Módulo de Controle de Entrega das DBR, implantado no PES, que realiza o controle da entrega das declarações (emite e envia recibo por e-mail ao interessado), bem como emite relatório gerencial demonstrando, em tempo real, a situação de cumprimento dessa obrigação legal.</p> <p>Acumulação de Cargos e do Teto Remuneratório</p> <p>Como forma de implementar mecanismos de controle sobre os dados de acumulações de cargos públicos, aposentadorias e pensões civis, bem como do Teto Remuneratório, no âmbito do SIPEC, foram editadas as Portarias Normativas da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SEGEP nº 2, de 8 de novembro de 2011, e nº 2, de 12 de março de 2012, publicadas no DOU de 9/11/2011 e de 13/03/2012, respectivamente.</p>

Processo/Atividade	Controle Interno Administrativo
	<p>As informações sobre os vínculos extra-SIAPE são atualizadas mensalmente, referentes ao pagamento do mês anterior. Nos casos de não fornecimento dos valores no mês subsequente ao da inclusão, são considerados os valores do mês anterior, sendo de inteira responsabilidade do servidor essa informação (art. 117, da Lei nº 8.112/90).</p> <p>Quanto ao controle das acumulações de cargos, funções e empregos públicos, a Auditoria da SEGEP/MP realiza, periodicamente, cruzamento da base do SIAPE com os sistemas de pessoal dos municípios. À medida que é detectada uma suposta acumulação, envia relatório desses indícios aos órgãos e entidades do SIPEC, para apuração.</p> <p>Como a Presidência da República não dispõe de quadro próprio de pessoal, no caso de eventual comunicação da SEGEP/MP, é formalizada, tão somente, a notificação ao servidor para procurar o seu órgão de origem e regularizar a sua situação, na forma da lei.</p> <p>Rotina de verificação de Conflito de Interesse, Nepotismo e Percepção de Seguro Desemprego</p> <p>A DIGEP implementou sistemática para verificação da compatibilidade das atividades exercidas pelos colaboradores, levando em consideração os vínculos empregatícios, inclusive, na iniciativa privada, de forma a detectar possíveis conflitos de interesses, nos termos exigidos pela Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, nepotismo e percepção de seguro desemprego, por meio de Declaração no Auto-Atendimento.</p>
Assistência médica e odontológica à Presidenta da República, ao Vice-Presidente da República, às autoridades, aos servidores e dependentes	<p>O controle de atendimentos médicos e odontológicos é realizado pelo SISAU, que possui o registro dos pacientes que procuram o serviço de saúde na Coordenação de Saúde (COSAU). Em 2013, iniciou-se o registro do prontuário eletrônico odontológico.</p> <p>Para controle de afastamentos para tratamento de saúde, tanto médicos quanto odontológicos, além da concessão de Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), utiliza-se o SIAPE-Saúde, integrado às atividades do SIASS. Esta mesma rotina e sistemas são utilizados no controle do processo dos Exames Periódicos de Saúde, desde o controle da convocação do servidor até a emissão do Atestado de Saúde Ocupacional (ASO).</p>
Ouvidoria do Servidor	<p>O processo de gestão de elogio, informação, reclamação, solicitação, sugestão e denúncia registrados na Ouvidoria do Servidor na Presidência é gerenciado mediante o uso do Sistema de Ouvidoria do Servidor do Governo Federal.</p>
Capacitação e Desenvolvimento	<p>A gestão da capacitação e desenvolvimento realizada pela DIGEP aos órgãos da Presidência faz uso dos seguintes sistemas que auxiliam no controle deste processo:</p> <p>i) Sistema de Pesquisa de Demandas de Desenvolvimento de Competências (SISPEC), mediante o mapeamento de gaps de domínio das competências profissionais transversais prioritárias, por área de trabalho e níveis de abrangência da atuação profissional, identificando os correspondentes números prováveis de servidores a serem capacitados.</p> <p>ii) Sistema de Capacitação (TREINA-PR), para registro dos processos de capacitação demandada pelos órgãos/unidades da Presidência da República.</p>
Programa de Estágio	<p>O controle qualitativo e quantitativo de estagiários, por órgão e unidade da Presidência, área de estudo do estagiário, vagas preenchidas e disponíveis, é realizado por meio de planilha do Excel.</p>
Gestão do acervo bibliográfico da PR	<p>A Biblioteca da Presidência da República controla, por meio de estatísticas, o fluxo documental que envolve as áreas de aquisição, processamento técnico, referência (empréstimos e pesquisas) e circulação dos materiais bibliográficos. Para isso, o RH faz uso do sistema de gerenciamento de biblioteca.</p>
Informações Gerenciais de Pessoal da PR	<p>Para dar suporte às demandas internas e dos órgãos de controle, a DIGEP organiza e disponibiliza, sistematicamente, informações sobre quantitativo de pessoal, índice de absenteísmo, de rotatividade, localização de servidores, nível de escolaridade, pessoas com deficiência, etnia, sexo, faixa etária, entre outras demandas.</p>

Processo/Atividade	Controle Interno Administrativo
Ações de qualidade de vida no trabalho	O Programa Qualidade de Vida no Trabalho desenvolve diversas ações e eventos ao longo do ano. Este processo faz uso de um plano anual de trabalho com todas as ações a serem desenvolvidas em um exercício, além da divisão dos trabalhos entre os integrantes do Comitê Executivo do Programa. Ocorrem duas reuniões ao ano com os integrantes do Comitê Gestor e Executivo do Programa para avaliar e replanejar as ações de qualidade de vida no trabalho.
Planejamento da área de gestão de pessoas	Para organizar, monitorar e avaliar as ações de gestão de pessoas empreendidas na Presidência, a DIGEP utiliza-se do Plano Estratégico Quadrienal e do Plano Anual de Trabalho, alinhados ao processo de planejamento da UJ e às necessidades dos demais órgãos da Presidência. São instrumentos de planejamento e monitoramento de suas principais atividades, materializados em arquivos Word e Excel.

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 03

35. Da análise da metodologia utilizada pela UJ para controlar a frequência dos servidores, constata-se que a Coordenação-Geral de Gestão de Informações Funcionais – COGIF não recebe as folhas de ponto dos servidores, mas apenas um Boletim Mensal de Frequência produzido pelas unidades de lotação do servidor.

36. Inobstante o procedimento auxilie a eficiência administrativa, preconiza-se que a UJ avalie a conveniência e oportunidade de instituir rotina interna na DIGEP no sentido de verificar, por amostragem, a compatibilidade entre os registros na folha de ponto e no Boletim Mensal de Frequência, mapeando assim possíveis falhas no processo de transcrição dos registros.

37. Já em relação ao controle de pagamento de pessoal, malgrado a UJ alegue realizar auditorias periódicas para verificação e saneamento de eventuais inconsistências na folha de pagamento, para subsidiar a tomada de decisões pelo gestor, faz-se necessária a elaboração de relatórios gerenciais consignando o número e os tipos de inconsistências encontradas, bem como os possíveis impactos no cumprimento das metas.

38. No tocante à rotina de entrega da Declaração de Bens e Renda – DBR, verifica-se, por meio de relatório do sistema PES, que praticamente todos os servidores autorizaram (apenas um apresentou DBR em meio físico) o acesso de bens e rendas da DIRPF na forma do art. 3º da IN TCU n.º 67/11, demonstrando que a UJ tem cumprido satisfatoriamente o art. 5º do citado normativo.

39. De igual modo, a UJ tem controlado satisfatoriamente o acervo bibliográfico da PR, pois, além de o ambiente ser monitorado 24 h por câmeras de segurança, todas as obras são protegidas com etiquetas antifurto, imperceptíveis à visão humana. Além disso, o controle dos prazos de empréstimo é efetuado por um sistema de gerenciamento, que notifica o usuário no caso de atraso na devolução.

40. Quanto à rotina de verificação de conflito de interesse, nepotismo e percepção de seguro desemprego constata-se que o controle ocorre por meio de declarações prestadas pelo servidor, quando de seu ingresso na PR.

3.5 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS MEDIANTE CONVÊNIO E TERMOS DE COOPERAÇÃO

41. Para avaliar a gestão de transferências voluntárias concedidas pela UJ no ano de 2013, especialmente no que diz respeito à sua atuação para garantia do alcance dos objetivos definidos nos instrumentos, análise da prestação de contas, fiscalização da execução do objeto e suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica, foi selecionada amostra de vários processos segundo os critérios de materialidade e criticidade.

42. Assim, dos termos de cooperação publicados em 2013, no total de R\$ 16.009.981,62 (dezesesseis milhões, nove mil, novecentos e oitenta e um reais e sessenta e dois centavos), foram selecionados 4 (quatro) processos referentes aos termos de cooperação n.º 677065, 677070, 677349 e 677270, representando 11% das transferências voluntárias publicadas em 2013. Também foi selecionado, para análise da execução do plano de trabalho no exercício em referência, o termo cooperação n.º 673115, que se refere ao exercício de 2012, com valor pactuado originariamente em R\$ 20.400.000,00 (vinte milhões e quatrocentos mil reais), conforme *Tabela 2* a seguir:

Tabela 2 – Amostra selecionada para Transferências Voluntárias

Processo	Nº Termo	Valor	% amostra	Objeto
00150.001751/2013-52	677065	R\$ 300.000,00	16,67%	Agenciamento de viagens
00150.001749/2013-83	677070	R\$ 900.000,00	50%	Agenciamento de viagens
00150.001766/2013-11	677349	R\$ 200.000,00	11,1%	Agenciamento de viagens
00150.001825/2013-51	677270	R\$ 400.000,00	22,2%	Agenciamento de viagens
		1.800.000,00	100%	

43. Como medida para aperfeiçoar os mecanismos de execução indireta, por meio da Portaria SG/PR nº 43/2013, a UJ instituiu a Comissão de Avaliação e Monitoramento de Parcerias (CAM), instância de controle e acompanhamento das parcerias firmadas, com ou sem repasse de recursos, aos parceiros públicos e privados sem fins lucrativos. Foi instituída com o objetivo de aprimorar os processos, unificar e padronizar conceitos e procedimentos, fundamentar as medidas adotadas para acompanhamento da execução, além da análise sobre o cumprimento dos objetos e o alcance dos objetivos. Desde então, a CAM acompanha todas as fases dos ajustes celebrados, desde as etapas prévias de instrução à celebração até a prestação de contas e comprovação dos resultados.

44. Dessa forma, a partir de deliberações editadas pela CAM, segundo o Gestor, a maior parte das parcerias relacionadas às atividades finalísticas da Unidade, ou editais de seleção, são analisados pelos membros em suas reuniões, antes de se proceder à celebração. Para cada instrumento celebrado, é designado um gestor, responsável pela análise do cumprimento do objeto. A cada reunião é feito acompanhamento sistemático de todas as parcerias em andamento, bem como avaliação criteriosa das novas parcerias. Os membros podem propor a discussão de casos e solicitar o esclarecimento de dúvidas acerca dos processos de transferências.

45. Como medida no sentido de avançar nos mecanismos de controle interno, caberá à UJ elaborar um plano de trabalho com vistas a divulgar nos níveis de execução a importância de fortalecimento do conceito de ambiente de controle, nos termos da metodologia COSO – Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway.

3.6 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

46. Para avaliar a gestão de compras e contratações da Unidade Jurisdicionada no ano de 2013, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos sem licitação, foi selecionada amostra dos processos de contratação direta por dispensa e inexigibilidade, segundo os critérios de materialidade e criticidade.

47. Nesse sentido, do valor total de R\$ 5.605.269,92 (cinco milhões, seiscentos e cinco mil, duzentos e sessenta e nove reais e noventa e dois centavos) contratado por dispensa de

licitação, foram analisados 06 (seis) processos, que correspondem a 33,04% desse montante, conforme descrito na *Tabela 3* a seguir:

Tabela 3 – Amostra selecionada para Dispensa de Licitação

Processo nº	Objeto	Valor Empenhado (R\$)
00140.000253/2013-10	Serviços de Bombeiro Civil (Brigada de Incêndio em Edificação).	R\$ 384.288,16
00140.000270/2013-49	Fornecimento de papel cor branca (A4) de 2010 MM (L) X 297 MM (A) para impressora laser (papel alcalino, gramatura 75gr/m2, embalagem com 500 folhas).	R\$ 26.373,60
00140.000020/2013-17	Serviço de reserva, emissão, marcação e remarcação de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais.	R\$ 950.000,00
00140.000252/2013-67	Serviços de vigilância patrimonial.	R\$ 201.430,48
00094.001290/2013-30	Terceirização de impressão e cópia (Outsourcing).	R\$ 283.058,58
00053.001023/2013-49	Fornecimento de flores.	R\$ 7.045,00
TOTAL DA AMOSTRA		1.852.195,82

48. Além disso, foi analisada a execução contratual do processo de dispensa n.º 00140.000380/2012-20, que teve por objeto a prestação de serviços de asseio, conservação e serviços gerais nas dependências da Presidência da República, no valor de R\$ 6.781.557,48 (seis milhões, setecentos e oitenta e um mil, quinhentos e cinquenta e sete reais e quarenta e oito centavos).

Por fim, do total de R\$ 3.077.334,06 (três milhões, setenta e sete mil, trezentos e trinta e quatro reais e seis centavos) contratado por inexigibilidade de licitação, foram analisados 2 (dois) processos, que correspondem a 87,71% desse montante, consoante

Tabela 4 a seguir:

Tabela 4 – Amostra selecionada para Inexigibilidade de Licitação

Processo nº	Objeto	Valor Empenhado (R\$)
00088.001310/2013-51	Serviços de produção e distribuição de assinatura do periódico Mídia Impressa, versão impressa e no formato digital.	R\$ 2.532.064,20
00200.001791/2013-61	Workshop para capacitação de servidores.	R\$ 167.000,00
TOTAL DA AMOSTRA		R\$ 2.699.064,20

49. Quanto aos processos em que houve licitação para escolha da proposta mais vantajosa, foi selecionada amostra dos procedimentos licitatórios homologados durante o ano de 2013. Os critérios utilizados na escolha da amostra foram materialidade, criticidade e relevância.

Nesse sentido, do valor total de R\$ 115.165.212,81 (cento e quinze milhões, cento e sessenta e cinco mil, duzentos e doze reais e oitenta e um centavos) contratado nas modalidades pregão e tomada de preços, foram analisados 08 (oito) processos, que correspondem a 78,41% desse montante, conforme descrito na *Tabela 5* a seguir:

Tabela 5 – Amostra selecionada para Licitação

Processo nº	Objeto	Valor Homologado (R\$)
150001777/2012-10	Registro de preços para contratação de empresa para a prestação de serviço de Agenciamento de Viagens, compreendendo os serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais, e emissão de seguro de assistência em viagem internacional.	32.726.245,63
00140000147/2013-28	Registro de preços, com vistas à contratação de empresa especializada em organização de eventos para atender Órgãos da Presidência da República, em todo o território nacional.	37.693.237,01
00150001358/2013-69	Contratação de empresa para a prestação de serviço de agenciamento de viagens, compreendendo os serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais, e emissão de seguro de assistência em viagem internacional.	18.036.673,68
00160000436/2012-16	Contratação de empresa especializada para execução de serviço de instalação de infraestrutura de rede lógica abrangendo instalação, remanejamento, identificação e certificação de pontos lógicos, distribuidor óptico e organização de rack, incluindo fornecimento de material, para a Presidência da República.	149.997,77
00094000558/2013-16	Contratação de empresa para fornecimento de ferramenta de modelagem de dados CA ERwin (CA Erwin Data Modeler Standard Edition, Concurrent User License Product Plus 1 Year Enterprise Maintenance), conforme condições estabelecidas no Termo de Referência - Anexo I do edital.	74.799,00
00059000746/2012-90	Seleção e contratação de empresa	1.244.377,30

Processo nº	Objeto	Valor Homologado (R\$)
	especializada para prestação de serviços de desmontagem e montagem de paredes divisórias, de lambris, de isolamento acústico, portas e demais serviços correlatos, incluindo serviços de forros de gesso e PVC, bem como de parede de gesso, com o fornecimento dos materiais necessários para atender à Presidência da República, conforme demanda.	
00053000340/2012-67	Seleção e contratação de empresa para fornecimento, sob demanda, de flores nobres, tropicais e de campo e manutenção, conservação e revitalização de arranjos e plantas.	208.000,00
00059000123/2012-06	Contratação de empresa especializada para edificar, em regime de empreitada por preço global, guarita de controle de acesso.	171.668,41
TOTAL		90.304.998,80

50. A análise da gestão de compras e contratações teve por escopo analisar a regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação e a qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações, conforme indicado em Constatações no Achados de Auditoria.

3.7 AVALIAÇÃO DOS PASSIVOS ASSUMIDOS PELA UNIDADE SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

51. A SE/SG/PR não incorreu em passivos sem previsão orçamentária de créditos ou de recursos, não ocorrendo movimentações, tampouco saldo em 2013 nas Contas Contábeis de códigos 21211.04.00, 21211.11.00, 21212.11.00, 21213.11.00, 21215.22.00, 21219.22.00 e 22243.00.00 do SIAFI.

3.8 AVALIAÇÃO OBJETIVA SOBRE A GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

52. Inicialmente, destaca-se que a gestão de Tecnologia da Informação (TI) de órgãos e unidades administrativas deve se pautar pelo Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, formulado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), e na Norma ABNT NBR ISSO/IEC 38500:2009 – Governança Corporativa de Tecnologia da Informação, ambas adotadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU como referência na área de Tecnologia da Informação.

53. Diante do exposto, as análises de auditoria foram realizadas de modo a avaliar as seguintes áreas: planejamento de TI, perfil dos recursos humanos da área de TI, segurança da informação, desenvolvimento e produção de sistemas, procedimentos para a contratação e gestão de bens e serviços de TI e comitê diretivo de Tecnologia da Informação, conforme indicados em Informações no Achados de Auditoria.

54. Em relação ao “**planejamento de TI**”, verificou-se que a Unidade possui um Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI que está disponível em <http://www.presidencia.gov.br/cgti>. O processo de Planejamento Estratégico de TI é acompanhado segundo indicadores e metas estabelecidos e é aperfeiçoado continuamente com base na análise de seus indicadores, bem como em novas demandas e criticidades, e em reuniões do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação.

55. O PDTI vincula as ações de TI a indicadores e metas de negócio, ou seja, vincula demandas das áreas a ações do Planejamento Estratégico de TI.

56. A Unidade organiza de forma muito transparente e com publicidade os atos de gestão, que são publicados na página internet <http://www4.planalto.gov.br/cgti/>, com conexões também na intranet. É possível encontrar naquela página todas as informações necessárias para o acompanhamento das ações da unidade em Tecnologia da Informação: o PDTI, o Comitê Gestor de TI, suas reuniões com os assuntos tratados e por quais integrantes, as metas e indicadores, a legislação pertinente e a Cartilha de Segurança em TI.

57. Quanto ao “**perfil dos recursos humanos da área de TI**”, verifica-se que o PDTI esclarece o perfil da área de TI, que conta com 111 (cento e onze) profissionais, distribuídos por cargo, conforme a *Tabela 6* a seguir:

Tabela 6 – Perfil dos Recursos Humanos da área de TI

DAS/Função	Quantitativo
DAS 5 (Diretor)	1
DAS 4 (Coordenadores-Gerais)	3
DAS 3 (Coordenador e Assessores Técnicos)	6
DAS 2	11
DAS 1	11
Supervisor	32
Assistente	30
Especialista	2
GSISP Nível Superior	4
GSISP Nível Intermediário	4
Analistas de Tecnologia da Informação – ATI’s (servidores do MP em exercício descentralizado na DITEC)	5
Militares do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) em exercício na DITEC	2
Total	111

58. A Unidade capacita regularmente os servidores de acordo com o Plano de Capacitação do PDTI, e os resultados estão disponíveis na internet, em consonância com as metas de capacitação e os indicadores de resultados.

59. Relativamente à “**segurança da informação**”, verificou-se que a Política de Segurança da Tecnologia da Informação na Presidência da República é regulamentada pela Portaria nº 310, de 02/07/2009, publicada no D.O.U. de 03/07/2009, da Casa Civil da Presidência da República. Tal normativo se reporta as normas NBR ISSO/IEC 27001 e NBR ISSO/TEC 27002 que instituem o código de melhores práticas para gestão; a Resolução nº 7/2002 que estabelece regras e diretrizes para os sítios na internet da Administração Pública Federal; e a IN/GSI nº 01/2008 que disciplina a gestão da Segurança da Informação e Comunicação da Administração Pública Federal, guardando assim a conformidade com as normas aplicáveis a Segurança da Informação.

60. Ainda sobre o assunto, é possível verificar também que na intranet da Presidência da República está disponível para consulta a Cartilha de Segurança da Informação e Comunicações que orienta as boas práticas de segurança a todos os servidores da PR. Além disso, cumpre informar

a existência da Norma VIII-101 “Uso Seguro de Recursos Computacionais”, da Secretaria de Administração da Secretaria-Geral da Presidência da República, disponível também na intranet e na internet da Presidência, incluindo as perguntas mais frequentes sobre Segurança da Informação.

61. Com referência à emissão de Termos de Responsabilidade dos usuários, conforme disposto na Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSIPR, de 06/06/2010, item 5.4, a Unidade respondeu que não foi previsto o preenchimento de termo de responsabilidade pelos usuários, estando tal medida ainda em curso, de acordo com o PDTI 2011/2014 que prevê a implementação de ações que contemplem as diretrizes relativas à Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, de 30/06/2009. O item 5.3.6 dessa Norma Complementar, ao versar sobre a Elaboração da Política de Segurança da Informação, explicita diretamente que se identifiquem “as consequências e penalidades para os casos de violação da Política de Segurança da Informação e Comunicações ou de quebra de segurança, devendo ser proposto um termo de responsabilidade”. Entende-se que a medida está devidamente prevista, com o prazo até o final 2014 para ser implementada, pois a Unidade destaca que está prevista no Plano de Metas e Ações 2014, do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação 2011/2014, a implementação de ações que contemplem as diretrizes relativas à NC 03, Política de Segurança da Informação e Comunicações do DSIC/GSI.

62. Questionada sobre a nomeação do Gestor de Segurança da Informação, a Unidade apresentou a cópia da nomeação do referido Gestor no D.O.U. de 15/02/2013, Seção 2, página 31, do Coordenador-Geral de Segurança das Informações e em Meios Tecnológicos.

63. Com relação ao “**desenvolvimento e produção de sistemas**”, a DITEC-Diretoria de Tecnologia conta com uma Coordenação-Geral específica para o Desenvolvimento de Sistemas. A Norma VIII-201, publicada na intranet pela Secretaria de Administração, dispõe sobre a Metodologia de Desenvolvimento de Software, tendo sido realizada sua última atualização em 2012. A Diretoria também avalia, segundo a oportunidade e o PDTI, a utilização de outros Sistemas Computacionais de outros órgãos do Governo e, quando necessária, a aquisição e atualização de aplicativos produzidos por empresas.

64. Foi o caso, por exemplo, do Aplicativo para Banco de Dados Erwin, amplamente utilizado para modelagem, do qual dependia a manutenção de vários aplicativos desenvolvidos na Presidência da República, e cuja atualização foi prevista e executada a fim de evitar problemas de descontinuidade dos serviços.

65. Quanto aos “**procedimentos para a contratação e gestão de bens e serviços de TI**”, objetivando avaliar a contratação e gestão de bens e serviços de TI, foram analisados dois contratos, referentes aos processos nº 00096.000558/2013-16 (atualização de Aplicativo para Modelagem de Banco de Dados – Contrato nº 149/2013) e 00160.000436/2012-16 (Instalação Física de Pontos de Rede – Contrato nº 35/2013). Os resultados da avaliação demonstraram que as contratações estão de acordo com IN MPOG nº 04/2010 e o PDTI da Unidade.

66. As contratações foram devidamente planejadas em consonância com o PDTI e as demandas eram da própria área de TI, tendo sido devidamente justificadas em função das necessidades de atendimento às áreas de negócio da Presidência da República. A Unidade incluiu a Análise de Risco nos processos e demonstrou a oportunidade das contratações.

67. Os indicadores do cumprimento das Metas do PDTI que englobam essas ações estão publicados na internet no site <http://www4.planalto.gov.br/cgti/plano-diretor-de-tecnologia-da-informacao-pdti-2011-2014/indicadores-2013>.

68. Por fim, em relação ao “**comitê diretivo de Tecnologia da Informação**”, constata-se que a UJ instituiu o Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação da Presidência da República, pela Portaria nº 311, de 2 de julho de 2009, tendo se reunido

regularmente no ano de 2013 com 11 reuniões realizadas, das quais 6 ordinárias e 5 extraordinárias. Já o PDTI foi formalmente instituído pela Resolução nº 2, de 4 de outubro de 2011, publicado no Diário Oficial da União de 5/10/2011, pelo Coordenador do Comitê de Tecnologia da Informação – CGTI/PR, cuja autoridade foi delegada pela então Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

69. O PDTI é atualizado anualmente, e tanto os Planos de Metas e Ações quanto os indicadores do ano anterior encontram-se publicados na intranet e internet, na página <http://www.presidencia.gov.br/cgti>. Aliás, é pela internet e intranet que são publicadas as normas, cartilhas, portarias, metas e resultados, reuniões e calendário de atividades, com ampla divulgação, inclusive a todos os servidores da instituição.

70. Diante das averiguações, pode-se concluir que a Unidade está agindo de acordo com as normas e boas práticas da Tecnologia da Informação.

3.9 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO

71. Na Gestão dos Bens Imóveis, o patrimônio conta com Bens de Uso Especial da União, que são as dependências de trabalho da Presidência da República: palácios, anexos, almoxarifado e garagem, e também os imóveis residenciais funcionais, 15 apartamentos nas Asas Sul e Norte, e uma casa no Lago Sul. Há também um edifício comercial alugado que foi sub-rogado do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

72. Os Bens de Uso Especial estão registrados no SpiuNet e com valor atualizado perfazendo um total de R\$ 236.369.774,23, e cuja manutenção custou R\$ 16.802.749,75 no exercício de 2013. Tais valores foram atualizados segundo recomendação da Auditoria de Gestão realizada no ano anterior.

73. Importante se faz mencionar que, mesmo o imóvel sub-rogado do INEP, que teve o contrato de aluguel assinado no dia 30/12/2013 já se encontra atualizado no SpiuNet.

74. O aluguel do edifício tem um custo mensal de R\$ 500.000,00. A área total, (obtida na internet em <http://www.buildings.com.br/edificio/4954-dario-macedo>), é de 10.920 m², sendo o valor do aluguel compatível com os anunciados para prédios comerciais na internet.³

75. O controle do patrimônio é realizado por meio de sistemas informatizados, tanto corporativos: SpiuNet e Siafi, quanto internos da Unidade: LinkData (para itens patrimoniais) e planilhas para controle dos imóveis e das taxas condominiais. O serviço é realizado por dois servidores da Coordenação de Patrimônio e Suprimentos, que pode ser considerado um número suficiente para tal atribuição. A manutenção física é feita pela Coordenação-Geral de Engenharia.

76. A manutenção dos palácios tem sido contemplada com uma série de correções e benfeitorias, que incluem reformas periódicas (hidráulicas, pintura, calçadas, impermeabilização etc.) e modernização (acessibilidade, portões automáticos, muro para cerceamento de coleta seletiva etc.). Vários desses procedimentos são evidentemente essenciais, pois envolvem tubulações de gás, instalações elétricas e placas de comando, minimizando assim, o risco de acidentes e prejuízos no futuro. Os serviços nos palácios são realizados por empresas terceirizadas.

77. Já no caso dos imóveis funcionais residenciais, há vistorias físicas no momento da entrega e do recebimento, e as despesas de manutenção de rotina, condominiais e taxas correm por conta do ocupante.

³ Olhar: <http://www.wimoveis.com.br/>

Tabela 7 – Discriminação dos bens imóveis

UG	RIP	Regime	Estado de Conservação	Valor do Imóvel		
				Valor Histórico	Data da Avaliação	Valor Reavaliado
110001	9701.01382.500-5 Palácio do Planalto	21	Bom	10.789.769,70	23/05/2013	47.977.772,06
110001	9701.01383.500-0 Almoxarifado Central	21	Bom	1.633.711,47	23/05/2013	11.667.134,77
110001	9701.01385.500-1 Anexo do Palácio do Planalto	21	Bom	11.718.365,08	23/05/2013	20.181.296,00
110001	9701.01386.500-7 Garagem do Palácio do Planalto (Cotran)	21	Bom	3.804.258,85	23/05/2013	18.571.421,90
110001	9701.01388.500-8 Palácio da Alvorada	21	Bom	10.389.345,28	23/05/2013	20.532.946,86
110001	9701.04712.500-6 Granja do Torto	21	Bom	1.609.094,27	23/05/2013	81.346.639,75
110001	9701.05834.500-2 SHIS QL 12 Conj. 15, casa 04	21	Bom	971.810,79	23/05/2013	2.656.183,76
110001	9701.03022.500-2 SQN 112 BL. C apto 106	21	Bom	6.184.764,37	25/07/2012	413.038,06
110001	9701.03189.500-1 SQN 105 BL. G, apto 502	21	Bom	-	19/10/2012	349.522,42
110001	9701.03210.500-4 SQN 112 BL. C apto 607	21	Bom	6.184.764,37	25/07/2012	413.038,06
110001	9701.03224.500-0 SQS 109, BL. E apto 403	21	Bom	13.100.902,92	25/07/2012	443.251,21
110001	9701.03283.500-2 SQS 316, BL. E apto 306	21	Bom	8.157.718,65	25/07/2012	581.227,50
110001	9701.03359.500-5 SQN 108 BL. A apto 504	21	Bom	6.159.907,32	25/07/2012	411.477,54
110001	9701.03415.500-9 SQS 316, BL. D apto 204	21	Bom	-	22/11/2012	1.114.934,80
110001	9701.03460.500-4 SQN 106, BL. C, apto 406	21	Bom	5.753.012,03	25/07/2012	336.104,96
110001	9701.03656.500-0 SQN 304, BL. H apto 405	21	Bom	6.057.137,69	25/07/2012	410.433,49
110001	9701.03671.500-1 SQS 316, BL. E apto 408	21	Bom	8.159.358,33	25/07/2012	583.493,92
110001	9701.03681.500-6 SQN 304, BL. E	21	Bom	8.075.355,06	25/07/2012	553.978,43

UG	RIP	Regime	Estado de Conservação	Valor do Imóvel		
				Valor Histórico	Data da Avaliação	Valor Reavaliado
	apto 201					
110001	9701.03982.500-2 SQN 106, BL. K, apto 106	21	Bom	6.306.424,92	25/07/2012	575.630,21
110001	9701.04355.500-6 SQN 304, BL. B, apto 204	21	Bom	6.057.152,19	25/07/2012	411.566,54
110001	9701.04443.500-4 SQS 210, BL. J, apto 409	21	Bom	8.694.426,30	25/07/2012	349.292,71
110001	9701.05070.500-0 SQN 313, BL. B, apto 103	21	Bom	6.130.665,69	25/07/2012	311.690,21
110001	9701.32843.500-9 Esplanada dos Ministérios, Bloco O, Lote 04 Asa Norte	21	Bom	-	13/02/2013	6.983.846,11
110001	9701.32998.500-2 Quadra Setor de Rádio e Televisão Sul, Quadra 701, 701 Bloco M - Ed. Dário Macedo, Asa sul	Locação de Terceiros	Bom	-	27/06/2014	19.193.852,96
Total						236.369.774,23

Fonte: SPIUnet, em 17/07/2014

3.10 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS INSTITUÍDOS PELA UNIDADE

78. Preliminarmente, destaca-se que a Setorial de Controle Interno/CISET está vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República. Nesse sentido, o Relatório de Gestão da UJ registra que se encontra em andamento um processo de discussão visando uma reestruturação da CISET, com o objetivo de alinhamento mais adequado ao órgão central do **Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**, aproximando-se do modelo de funcionamento da Secretaria Federal de Controle Interno/SFC/CGU, usando como parâmetros os princípios apostos na Decisão TCU nº 507/2001 – Plenário e no Acórdão TCU nº 1.074/2009 – Plenário, as melhores práticas de governança e as normas nacionais e internacionais de auditoria interna, além da recomendação contida no Acórdão 1.979/2012 (item 9.4).

79. O Relatório de Gestão da Unidade salienta, ainda, que a premissa que norteia a reestruturação parte da organização atual, pela qual a Setorial de Controle Interno também se incumba das atividades de **Setorial do Sistema de Contabilidade** da Vice-Presidência e de todos os órgãos da Presidência da República, atribuídas à CISET por força do contido no art. 6º, § 1º, do

Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009, e de **Seccional do Sistema de Correição**, também da Vice-Presidência e de todos os órgãos da Presidência da República, na forma do art. 2º, § 3º do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, atividades essas que têm feições próprias dos órgãos de gestão interna, revelando formatação de estrutura organizacional desaconselhável à vista das funções de auditoria e fiscalização dos atos do gestor, de competência da Ciset.

80. Com o intuito de avaliar a eficácia, eficiência e efetividade dos controles internos administrativos da UJ, foram selecionados os seguintes elementos para análise: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos/atividades de controle, informação/comunicação, e monitoramento, tendo sido apontado Constatações e Informações no Achados de Auditoria.

81. Para testar o “**ambiente de controle**” foram sopesadas questões como (i) a existência ou desenvolvimento de estrutura própria de controles internos administrativos; (ii) a existência de código de ética próprio; (iii) a efetividade dos normativos; e (iv) a política de treinamento e capacitação de pessoal.

82. Ressalta-se, no que diz respeito aos controles internos administrativos, ou controle primário do gestor, que a avaliação recai sobre o controle das atividades próprias do gestor, que deve ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, iniciando-se pelo controle exercido pela chefia competente, passando pelo controle da execução dos programas e das atividades próprias de gestão, e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão. Assim, a avaliação dos controles internos administrativos contidos no presente relatório não se confunde com as atividades próprias dos órgãos de controle, também denominada controle institucional, nas quais se inserem as atividades desenvolvidas pelo órgão Setorial de Controle Interno.

83. Relativamente à existência de regras de conduta, muito embora a UJ não possua código próprio, aplica-se-lhe o Decreto n.º 4.081/2002, que instituiu o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República, de acordo com a composição indicada no art. 3º, Parágrafo único, do referido Decreto.

84. Em relação aos normativos internos, constata-se que a UJ possui diversos atos regulamentares, desde o Regimento Interno aprovado pela Portaria SG n.º 340, de 28/12/2012, até as normas internas de execução aprovadas pela Secretaria de Administração - SA. Inobstante, cumpre apontar a necessidade de a SA envidar esforços no sentido de atualizar e adequar vários de seus normativos antigos que se tornaram obsoletos, como o regimento interno, gestão de contratos, suprimentos de fundos, projetos e obras, patrimônio, dentre outros.

85. Quanto à política de treinamento de capacitação de pessoal, consoante anotado precedentemente, verifica-se que a UJ tem cumprindo de forma parcial as diretrizes insculpidas na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

86. Relativamente aos pontos “**procedimentos/atividades de controle**” e “**gestão de riscos**”, recomenda-se avançar no aperfeiçoamento dos processos de trabalho, dos controles internos e da gestão de riscos, com base em metodologias e técnicas estruturadas, como o sistema COSO/Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway, sobretudo no que diz respeito ao envolvimento dos níveis de execução.

87. Releva assinar que, na gestão de riscos, merecem atenção especial os processos de descentralização de recursos, com vistas a uma melhor sistematização na avaliação antecipada de eventuais medidas para garantir a execução do objeto pactuado.

88. Especificamente ao componente “**comunicação/informação**”, destaca-se a divulgação de atos normativos e de outras informações relevantes, por meio da internet, intranet e email interno denominado “Geralda”. Verifica-se, ainda, que a UJ instituiu, após amplos debates entre seus diversos setores, mapa estratégico apregoando sua Missão, Visão de Futuro e Valores.

89. Ainda em relação ao tema, conforme análise crítica do próprio gestor, a produção e a disponibilização de informações com vistas à tomada de decisão dispõem de bom nível de qualidade, especialmente quando se trata da alta administração. Entretanto, faz-se necessário aprimorar o compartilhamento das informações com os demais níveis hierárquicos.

90. Por fim, no tocante ao “**monitoramento**”, destaca-se que a UJ tem dado especial relevo aos seus macroprocessos finalísticos. Assim, foi criado o Comitê de Coordenação e Planejamento (CCP), órgão máximo de decisão sobre planejamento na SG/PR, presidido pelo Secretário-Executivo e composto por todos os Secretários da SG/PR e seus Adjuntos, além do Chefe de Gabinete do Ministro e do Chefe da Assessoria Especial.

91. Verifica-se, ainda, que ao CCP estão vinculados dois subcomitês: o Subcomitê Técnico de Planejamento e o Subcomitê Técnico de Acompanhamento de Processos. O primeiro tem por responsabilidade preparar as reuniões do CCP e assegurar que seus encaminhamentos sejam realizados, além de articular, dentro de sua área, o monitoramento do plano e a análise de pontos críticos que precisam ser trabalhados. Ao Subcomitê de Acompanhamento de Processos, por sua vez, compete acompanhar atos administrativos das unidades da SG/PR que demandem supervisão diferenciada em razão de seus resultados potenciais impactarem no planejamento e na atuação da Pasta.

92. Nessa toada, também foi instituída a Comissão de Avaliação e Monitoramento das Parcerias (CAM), instância de acompanhamento de parcerias, com ou sem repasse de recursos, com entes públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, firmadas no âmbito da SG/PR. Segundo a Portaria SG nº 43, de 22/08/2013, o colegiado poderá atuar em todas as fases das avenças, desde as etapas prévias à celebração até a prestação de contas e comprovação dos resultados, com objetivo de aprimorar os processos, unificar entendimentos e padronizar objetos, custos e indicadores, fomentando o controle de resultados.

93. Por tudo, considerando-se a perspectiva COSO – Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway, conclui-se que o Sistema de Controle Interno da UJ, ou controles primários do gestor, encontra-se em desenvolvimento, sendo necessário, todavia, o fortalecimento do componente ambiente de controle com posterior implementação de avaliação de risco e procedimentos de controle, acompanhado de adequado monitoramento.

3.11 OUTROS ASPECTOS VERIFICADOS - RECOMENDAÇÕES DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO, CONSTANTES NO RELATÓRIO DE AUDITORIA DE MONITORAMENTO Nº 5/2012

94. Além dos pontos contemplados na DN/TCU n.º 132/2013, foram analisadas as eventuais providências adotadas pela UJ, em cumprimento às recomendações estampadas no Relatório de Auditoria de Monitoramento n.º 5/2012 desta Ciset/SG/PR.

95. As recomendações do citado relatório referem-se aos resultados de auditoria de monitoramento realizada pela Ciset/SG/PR na Secretaria de Administração, em dezembro de 2012, com o objetivo de promover um diagnóstico da área de almoxarifado da Presidência da República, tendo como foco o planejamento das compras, os controles internos administrativos e

possíveis riscos identificáveis que possam causar prejuízos ao bom desempenho da área. Os achados de auditoria suportaram a emissão de dezessete constatações.

96. Da análise dos trabalhos de auditoria, verificou-se que oito das dezessete constatações emitidas no relatório anterior já se encontram sanadas. Ou seja, 47% dos problemas apontados no almoxarifado da Secretaria-Geral já se encontram resolvidos, conforme indicado em Constatações no Achados de Auditoria.

97. Assim, restam, ainda, nove (53%) delas pendentes de solução integral. Conforme se pode observar no *Quadro 3* a seguir:

Quadro 3 – Acompanhamento das Constatações emitidas no Relatório de Auditoria de Monitoramento nº 5/2012

Constatação	Descrição da Constatação	Situação
Pontos Gerais de Controle		
Constatação 1	Falta de metodologias e técnicas para atingir o ponto de ressuprimento dos produtos.	Resolvido
Constatação 2	Manuais desatualizados para estabelecer conceitos, diretrizes e procedimentos para a execução das atividades de Armazenamento de Material, de Especificação de Material ou solicitação de serviços e materiais permanentes e/ou de consumo, de qualquer natureza ou para qualquer destinação na Presidência da República.	Em andamento <i>Constatação no Achados de Auditoria</i>
Constatação 3	Inexistência de organogramas formais para designar os níveis hierárquicos que se encontram abaixo das seguintes Coordenações: COAGE, COTRAN e COSAU.	Em andamento <i>Constatação no Achados de Auditoria</i>
Almoxarifado da Coordenação de Patrimônio e Suprimento (COPAS)		
Constatação 4	Materiais distribuídos às Unidades da Presidência da República, mediante termo de cautela, constantes fisicamente no Almoxarifado, mas não registrados no sistema.	Pendente <i>Informação contida no Achados de Auditoria</i>
Constatação 5	Divergências entre o quantitativo de materiais em estoque no setor de almoxarifado e o relatório de materiais em estoque.	Resolvido
Constatação 6	Datas de validade registradas no relatório de materiais em estoque não conferem com as constantes nas embalagens dos materiais verificados, com a ocorrência, inclusive, de produtos com data de validade expirada.	Em andamento <i>Constatação no Achados de</i>

Constatação	Descrição da Constatação	Situação
		<i>Auditoria</i>
Almoxarifado da Coordenação de Saúde (COSAU)		
Constatação 7	Divergência entre o quantitativo de materiais em estoque no setor de insumos (COSAU) e o relatório de materiais em estoque fornecido pelo Almoxarifado.	Resolvido
Constatação 8	Medicamentos consignados a outras instituições sem um controle sistêmico.	Resolvido
Constatação 9	Ausência de controles efetivos quanto às datas de vencimento dos produtos.	Resolvido
Almoxarifado Coordenação de Transportes (COTRAN)		
Constatação 10	Divergências entre o quantitativo de pneus em estoque na COTRAN e o Sistema de Almoxarifado ASI.	Resolvido
Constatação 11	Pneus armazenados no almoxarifado, que não constam do relatório de materiais em estoque e não são controlados pelo setor.	Resolvido
Almoxarifado da Coordenação de Subsistência (COSUB)		
Constatação 12	Divergência entre a quantidade de produtos estocados na COSUB (perecíveis) e aquela registrada no relatório de materiais em estoque.	Em andamento <i>Constatação no Achados de Auditoria</i>
Constatação 13	Existência de produtos em estoque, que não constam da relação de produtos perecíveis.	Em andamento <i>Constatação no Achados de Auditoria</i>
Constatação 14	Existência de produtos no estoque de perecíveis com prazo de validade vencido.	Em andamento <i>Constatação no Achados de Auditoria</i>
Constatação 15	Não inserção no Sistema de Almoxarifado ASI da data de vencimento dos produtos perecíveis, dificultando o gerenciamento dos produtos a expirar.	Em andamento <i>Constatação no Achados de Auditoria</i>
Constatação 16	Sistema de Almoxarifado da COSUB não está integrado com o Sistema de Almoxarifado das demais Coordenações da DILOG.	Em andamento <i>Constatação no Achados de Auditoria</i>

Constatação	Descrição da Constatação	Situação
Almoxarifado da Diretoria de Tecnologia da Informação (DIRTI)		
Constatação 17	Controles de saída de materiais deficientes, uma vez que não controlam o fluxo desses materiais.	Resolvido

98. Portanto, à vista do quadro anterior, nota-se que as ações da UJ para solução integral das constatações 2, 3, 4, 6, 12, 13, 14, 15 e 16 continuam pendentes, o que fragiliza e dificulta os controles internos de almoxarifado e patrimônio no âmbito da Presidência da República.

4. CONCLUSÃO

99. Diante da análise efetuada acerca de todos os pontos previstos na DN-TCU nº 132/2013, releva assinalar a existência de apontamentos da auditoria que foram regularizados pelo gestor ao longo do processo, bem como de outros que demandam um tempo maior para conclusão das providências em andamento, que serão tratados por meio de Notas de Auditoria, restando evidenciados nos papéis de trabalho.

100. Em geral, foram constatadas situações de natureza formal que, embora não tenham causado de forma direta prejuízo ao Erário, ensejam providências corretivas pertinentes, conforme recomendações sinalizadas neste Relatório, tendo em conta o princípio da economicidade, ressaltando-se que serão incluídas no Plano de Providências Permanente da UJ e monitoradas por esta Secretaria de Controle Interno/CISET/SG/PR. Em consonância com os ditames legais e regulamentares vigentes, submete-se o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

101. Os servidores listados a seguir que não tiveram suas assinaturas apostas neste relatório não estavam presentes, quando da geração deste documento, por motivo previsto legalmente. No entanto, atuaram efetivamente como membros da equipe responsável pela ação de controle.

Brasília, de julho de 2014.

De acordo.

À consideração da Senhora Secretária de Controle Interno.

Em de julho de 2014.

Coordenador-Geral/COAUD



ACHADOS DA AUDITORIA Nº 0014/2014.29

1. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO DA UJ	29
1.1. INFORMAÇÃO	29
INDICADORES DE GESTÃO NO ÂMBITO DA SNAS/SG – UG 110018	29
1.2. INFORMAÇÃO	29
INDICADORES DE GESTÃO NO ÂMBITO DA SNARPS/SG – UG 110019	29
2. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS	29
2.1. INFORMAÇÃO	29
GESTÃO DE PESSOAS NO ÂMBITO DA SNAS/SG – UG 110018	29
2.2. INFORMAÇÃO	30
GESTÃO DE PESSOAS NO ÂMBITO DA SNARPS/SG – UG 110019	30
2.3. INFORMAÇÃO	30
GESTÃO DE PESSOAS – UG 110019	30
3. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS MEDIANTE CONVÊNIO E TERMOS DE COOPERAÇÃO	30
3.1. INFORMAÇÃO	30
GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS NO ÂMBITO DA SNAS/SG – UG 110018	30
3.2. INFORMAÇÃO	32
GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS NO ÂMBITO DA SNARPS/SG – UG 110019	32
4. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES	33
4.1. CONSTATAÇÃO	33
PREVISÃO EM CLÁUSULA EDITALÍCIA E CONTRATUAL DE DISCRICIONARIEDADE NA APLICAÇÃO DE SANÇÕES – SA/SG – UG 110001	33
4.2. CONSTATAÇÃO	35
INABILITAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTE – SA/SG – UG 110001	35
5. AVALIAÇÃO OBJETIVA SOBRE A GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	40
5.1. INFORMAÇÃO	40
ANÁLISE DE CONTRATO DE INFRAESTRUTURA DE TI QUANTO AO ALINHAMENTO À ESTRATÉGIA DE TI DA UNIDADE – SA/SG – UG 110001	40
5.2. INFORMAÇÃO	41
ANÁLISE DE DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE QUANTO AO ALINHAMENTO À ESTRATÉGIA DE TI DA UNIDADE – SA/SG – UG 110001	41
6. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS INSTITUÍDOS PELA UNIDADE	42
6.1. INFORMAÇÃO	42
CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DA SNAS/SG – UG 110018	42
6.2. INFORMAÇÃO	42
CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DA SNARPS/SG – UG 110019	42
6.3. INFORMAÇÃO	42
CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO – SA	42
6.4. CONSTATAÇÃO	43
PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO REFERENTE A AFASTAMENTOS PARA VIAGENS INTERNACIONAIS APÓS O INÍCIO DO DESLOCAMENTO – SA/SG – UG 110001	43
6.5. CONSTATAÇÃO	46
FALHAS NO ARMAZENAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS HOSPITALARES – SA/SG – UG 110001	46
6.6. CONSTATAÇÃO	48
FRAGILIDADES NA GESTÃO DO PATRIMÔNIO – SA/SG – UG 110001	48
6.7. CONSTATAÇÃO	50
DOTAÇÃO IMPRÓPRIA PARA CONTABILIZAÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS, COM UTILIZAÇÃO DE PROGRAMA DE TRABALHO INCOMPATÍVEL COM A FINALIDADE DA VIAGEM REALIZADA – SA/SG – UG 110001	50
6.8. CONSTATAÇÃO	55
DESCONFORMIDADES EM REGISTROS DE JUSTIFICATIVAS ADEQUADAS PARA CARACTERIZAÇÃO DA IMPOSSIBILIDADE DE SOLICITAÇÃO DE PASSAGENS NO PRAZO MÍNIMO REGULAMENTAR – SA/SG – UG 110001	55
7. OUTROS ASPECTOS VERIFICADOS - RECOMENDAÇÕES DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO, CONSTANTE NO RELATÓRIO DE AUDITORIA DE MONITORAMENTO Nº 5/2012)	63
7.1. CONSTATAÇÃO	63
PENDÊNCIAS PARA SANAR PROBLEMAS RELATADOS NA CONSTATAÇÃO 2 – SA/SG – UG 110001	63
7.2. CONSTATAÇÃO	64
PENDÊNCIAS PARA SANAR PROBLEMAS RELATADOS NA CONSTATAÇÃO 3 – SA/SG – UG 110001	64

7.3. CONSTATAÇÃO.....	64
RECOMENDAÇÕES DO CONTROLE INTERNO QUE PERMANECEM PENDENTES DE ATENDIMENTO NO EXERCÍCIO (CONSTATAÇÕES 4, 6, 12, 13, 14, 15 E 16) – SA/SG – UG 110001.....	64



ACHADOS DA AUDITORIA Nº 0014/2014.

1. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO DA UJ

1.1. INFORMAÇÃO

Indicadores de gestão no âmbito da SNAS/SG – UG 110018

1. Sobre indicadores para avaliar o desempenho da gestão, a SNAS não instituiu indicadores de desempenho da gestão, entretanto, informou que, como órgão participante do Subcomitê Técnico de Planejamento da SG/PR, está contribuindo para o processo de aperfeiçoamento da gestão estratégica da SG/PR, direcionando esforços para a construção de indicadores de monitoramento de duas frentes: a de gestão interna e a de efetividade de sua atuação.

1.2. INFORMAÇÃO

Indicadores de gestão no âmbito da SNARPS/SG – UG 110019

2. Sobre indicadores para avaliar o desempenho da gestão, a SNARPS não instituiu indicadores de desempenho da gestão, entretanto, participa do Subcomitê Técnico de Planejamento da SG/PR, tendo informado que contribui para o processo de aperfeiçoamento da gestão estratégica da SG/PR, direcionando esforços para a construção de indicadores de monitoramento de duas frentes: a de gestão interna e a de efetividade de sua atuação.

2. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS

2.1. INFORMAÇÃO

Gestão de pessoas no âmbito da SNAS/SG – UG 110018

3. A SNAS não tem quadro próprio de pessoal. Seus servidores são requisitados de órgãos ou entidades públicas federais, estaduais e municipais, ou não têm vínculo com a administração pública, sendo apenas ocupantes de cargo em comissão.

A força de trabalho da Unidade é a constante da *Tabela 8* a seguir:

Tabela 8 – Recursos Humanos – Força de Trabalho da SNAS

Tipologia	Quantidade
Cargo em Comissão (sem vínculo)	22
Cargo em Comissão (com vínculo com outros órgãos)	12
Estagiários	7
Gratificação de Representação	5
GSISTE	1
Servidor Sem Cargo Comissão/Função	10
Total	57

4. A Unidade informou que a força de trabalho disponível está adequada às atribuições da Secretaria.

2.2. INFORMAÇÃO

Gestão de pessoas no âmbito da SNARPS/SG – UG 110019

5. A SNARPS não tem quadro próprio de pessoal. Seus servidores são requisitados de órgãos ou entidades públicas federais, estaduais e municipais, ou não têm vínculo com a administração pública, sendo apenas ocupantes de cargo em comissão.

6. A força de trabalho da Unidade é a constante da *Tabela 9* a seguir:

Tabela 9 – Recursos Humanos – Força de Trabalho da SNARPS

Tipologia	Quantidade
Cargo em Comissão (sem vínculo)	12
Cargo em Comissão (com vínculo)	6
Estagiários	2
Servidor Sem Função	2
Total	22

7. A Unidade informou que a força de trabalho disponível está adequada às atribuições da Secretaria.

2.3. INFORMAÇÃO

Gestão de Pessoas – UG 110019

8. É relevante salientar a especificidade da gestão de pessoas no âmbito da Presidência da República, dado que não possui quadro próprio, e que a UJ realiza tal gestão em nove órgãos de *status* ministerial. Nesse sentido, trabalha com o conceito de responsabilidade compartilhada com as diversas Unidades Administrativas, o que ocorre por meio da organização de uma rede de agentes de pessoas, que fazem a intermediação entre as equipes e a unidade de gestão de pessoas, especialmente nos assuntos de cunho técnico e operacional, e, quando necessário, por intermédio do contato regular com as Chefias de Gabinete das unidades atendidas. Esse trabalho em rede, segundo avaliação do Gestor, tem possibilitado atendimento ágil e efetivo às demandas apresentadas.

3. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS MEDIANTE CONVÊNIO E TERMOS DE COOPERAÇÃO

3.1. INFORMAÇÃO

Gestão de transferências no âmbito da SNAS/SG – UG 110018

9. Segundo informações da SNAS, embora não tenha celebrado convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, ou ainda, contratos no âmbito do Projeto PNUD, acompanha os seguintes instrumentos celebrados a seu pedido, em 2013:

Quadro 4 – Instrumentos celebrados a pedido da SNAS no exercício de 2013

Instrumento	Projeto	Órgãos parceiros	VALOR	Vigência
Acordo de Cooperação	Projeto CATAFORTE Estruturação de Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias -	Fundação BB; Fundação Nacional de Saúde; Secretaria Nacional de Economia Solidária (Ministério do Trabalho e	Não envolve transferência de recursos entre os	4 anos a contar de sua celebração

Instrumento	Projeto	Órgãos parceiros	VALOR	Vigência
	Cataforte 3. Processo nº 00057.000360/2013-89	Emprego); Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (Ministério do Meio Ambiente); Secretaria-Geral da Presidência da República.	partícipes	
Protocolo de Intenções	Protocolo de Intenções com UNICEF. Processo nº 00057.000676/2013-71	Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Escritório do Fundo das Nações Unidas para a Infância no Brasil (UNICEF).	Não envolve transferência de recursos entre os partícipes	3 anos a contar de sua celebração

10. Quanto às consultorias contratadas no âmbito do Projeto de Cooperação BRA/12/018, firmado pela SG/PR com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE) e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foram firmados contratos no valor total de R\$ 1.024.000,00, para assuntos de competência da SNAS, conforme destacado no *Quadro 5* a seguir. Essas informações estão inseridas no Relatório de Gestão da SE/SG-PR (Quadro 27.1 - Contratação de Consultores na Modalidade “Produto”), fls. 191:

Quadro 5 – Contratos de consultorias

Nome do consultor	Valor do contrato	Objeto
VSB	R\$ 72.000,00	Subsidiar a Secretaria-Geral da Presidência da República nas ações relacionadas a Estudos e Pesquisas Sobre Movimentos Sociais.
KCA	R\$ 72.000,00	Mapeamento, análise de práticas governamentais e propostas relacionadas à construção da Política de Educação Popular.
ACT	R\$ 48.000,00	Identificação de experiências de participação social nos sistemas nacionais setoriais de políticas públicas e para proposição de diretrizes, princípios e formas de organização de processos regulamentadores dos mecanismos de diálogo e participação social nesses sistemas.
ACSC	R\$ 96.000,00	Construção de editoria de participação social, monitoramento de temas e disseminação de conteúdos no âmbito do projeto do portal da participação social.
DF	R\$ 72.000,00	Especificação da construção dos códigos das metodologias de organização da informação e interação participativa do portal da participação social.
FRC	R\$ 72.000,00	Construção de especificações e no detalhamento dos artefatos e códigos das interfaces de interação e experiência de usuário (UX) do portal da participação social.
RF	R\$ 72.000,00	Especificação de vocabulário e ferramentas assistidas que utilizam processamento de linguagem natural e análise de redes complexas para o conteúdo do portal da participação social.
JMC	R\$ 72.000,00	Especificação da construção dos códigos para comunidades e aplicativos do portal da participação social

Nome do consultor	Valor do contrato	Objeto
GMF	R\$ 96.000,00	Mapeamento e mobilização de interlocutores de governo e sociedade civil, disseminação de conteúdos de comunicação, mediação de debates e análises no âmbito do projeto do portal da participação social.
DMSF	R\$ 48.000,00	Subsidiar a Secretaria-Geral da Presidência da República nas etapas informativa e consultiva do processo de regulamentação dos mecanismos de consulta prévia previstos na Convenção 169 da OIT, por meio da elaboração de estudos sobre os encontros realizados com indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, bem como da produção de análise técnico-especializada sobre o referido processo.
LP	R\$ 96.000,00	Subsidiar a Secretaria-Geral da Presidência da República nas etapas informativa, consultiva e devolutiva do processo de regulamentação dos mecanismos de consulta prévia previstos na Convenção 169 da OIT, por meio da produção de estudos sobre as reuniões realizadas com os Sujeitos de Direitos da Convenção nas três diferentes etapas; da elaboração de documento técnico contendo proposta de metodologia para a etapa devolutiva do processo; bem como da preparação de síntese analítica sobre o mérito da regulamentação e o seu processo no Brasil.
MTA	R\$ 96.000,00	Formulação e na disseminação de metodologia interministerial de monitoramento das demandas sociais no Governo Federal, bem na sistematização de informações relativas à sua aplicação e seus resultados, em articulação com instâncias interministeriais e socioestatais.
BMP	R\$ 48.000,00	Analisar sistema eletrônico de monitoramento web com interface interministerial, propor a manutenção evolutivo do sistema que atenda às necessidades da Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais e realizar sistematização das pautas e demandas dos movimentos sociais em consonância com os padrões de desenvolvimento de software, além de analisar a eficácia de sua aplicabilidade e propor soluções técnicas.
CBO	R\$ 64.000,00	Planejamento, capacitação, disseminação, mobilização e assistência técnica aos núcleos ODM da Região Sudeste. Construção de mecanismos de execução do Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra nos níveis estaduais e municipais por meio da análise dos indicadores de violência (geoprocessamento e georeferenciamento) nos municípios selecionados e na elaboração de relatório de análise qualitativa e propositiva para aprimoramento do monitoramento e da implementação do Plano Juventude Viva.

Fonte: Relatório de Gestão

3.2. INFORMAÇÃO

Gestão de transferências no âmbito da SNARPS/SG – UG 110019

11. A SNARPS não celebrou convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, ou ainda, contratos no âmbito do Projeto PNUD e também não é gestora de nenhum instrumento.

12. Quanto às consultorias contratadas no âmbito do Projeto de Cooperação BRA/12/018, firmado pela SG/PR com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE) e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foram firmados contratos, de interesse da SNARPS, no valor total de R\$ 258.680,00, conforme abaixo destacado. Essas

informações constam do Relatório de Gestão da SE/SG (Quadro 27.1 - Contratação de Consultores na Modalidade “Produto”), fls. 191:

Quadro 6 – Contratos de consultorias

Nome do consultor	Valor do contrato	Objeto
HCF	R\$ 126.680,00	Planejamento, capacitação, disseminação, mobilização e assistência técnica aos núcleos ODM da Região Sudeste.
IB	R\$ 132.000,00	Planejamento, capacitação, disseminação, mobilização e assistência técnica aos núcleos ODM dos Estados de Alagoas, Sergipe, Bahia e Pernambuco.

Fonte: Relatório de Gestão

4. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

4.1. CONSTATAÇÃO

Previsão em cláusula editalícia e contratual de discricionariedade na aplicação de sanções – SA/SG – UG 110001

13. Após análise de vários processos licitatórios na modalidade pregão, na forma eletrônica, foram verificadas cláusulas-padrões dos editais dispendo sobre a discricionariedade na aplicação de sanções à Contratada.

14. Com efeito, assim prescreveram os subitens 26.5, 29.5 e 21.7 dos editais de licitação aglutinados, respectivamente, aos processos 00140.000147/2013-28, 00150.001777/2012-10 e 00150.001358/2013-69, *in verbis*:

“as multas e outras sanções aplicadas só poderão ser relevadas motivadamente e por conveniência administrativa, mediante ato da autoridade competente, devidamente justificado.”(fls. 576, 240 e 92, respectivamente – grifos nossos)

15. A mesma regra foi insculpida nas minutas contratuais, ou seja, a discricionariedade pela Administração, desde que motivada, na aplicação de multas e outras sanções ao licitante vencedor no caso de inexecução total ou parcial das obrigações pactuadas.

16. O entendimento da equipe de auditoria é de que o presente dispositivo não encontra amparo legal e/ou infralegal, pois se sabe que a Administração não tem liberdade de escolha entre punir e não punir, pois, tendo conhecimento da falta praticada pelo particular, tem necessariamente que instaurar o procedimento adequado para sua apuração e, se for o caso, aplicar a pena cabível.

17. Com efeito, uma vez identificada a ocorrência de infração administrativa, a autoridade não pode deixar de aplicar a sanção. Em verdade, há um dever de sancionar, e não uma possibilidade discricionária de praticar ou não tal ato,⁴ daí que, o próprio TCU já deixou fincado que *“o âmbito de discricionariedade na aplicação de sanções em contratos administrativos não faculta ao gestor, verificada a inadimplência injustificada da contratada, simplesmente abster-se de aplicar-lhe as medidas previstas em lei, mas sopesar a gravidade dos fatos e os motivos da não*

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 24ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 839.

execução para escolher uma das penas exigidas nos arts. 86 e 87 da Lei 8.666/92, observado o devido processo legal” (Acórdão n.º 2.558/2006, 2ª Câmara., rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

Causa

18. Redação dúbia quanto aos limites da discricionariedade administrativa.

Manifestação da Unidade

19. *“Considerando-se o caput do art. 87 da Lei Nº 8.666/93, por intermédio da palavra “poderá”, extrai-se a faculdade da Administração na aplicação de sanções administrativas, desde que garantidos o contraditório e a ampla defesa. Para tanto, o poder público determinará a abertura de processo administrativo com vistas à apuração das circunstâncias relativas ao eventual descumprimento contratual, devendo avaliar os fatos e justificativas para decidir sobre a aplicação da penalidade.*

*Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração **poderá**, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:”*

20. *A redação contida nos editais de licitação e, conseqüentemente, nas minutas de contrato da Presidência da República, comentada no relatório de auditoria, tem o condão de esclarecer que as penalidades ali descritas poderão ou não ser aplicadas, após decisão proposta final do gestor público, de acordo com as peças integrantes do regular processo administrativo. Isso porque as penalidades só serão aplicadas na hipótese de confirmação de fato alegado pela área de fiscalização da contratante, e somente após a manifestação da contraparte. Sem isso, o administrador não teria a capacidade de considerar todos os eventuais fatos correlacionados para proferir decisão justa, prejudicando sua análise das condições de fatos supervenientes ou imprevisíveis.*

21. *Esclarecemos, portanto, que o objetivo da redação em análise é registrar que as penalidades serão instruídas com devido processo legal, podendo ser aplicadas ou não, após apuração dos fatos e em casos fortuitos ou de força maior.*

22. *Nesses termos, a intenção da redação seria equivalente a de outros órgãos que também preveem possibilidade de não aplicação das sanções, após o devido processo, como se pode verificar no item “d” da Cláusula Décima Segunda do Termo de Contrato nº 79/2013 do Tribunal de Contas da União e Subcláusula Sexta da Cláusula Décima Quinta do Contrato nº 04/2014 da Controladoria-Geral da União, que explicitam, respectivamente, as redações abaixo:*

“d) Não será aplicada multa, se, comprovadamente, o atraso da execução dos serviços advir de caso fortuito ou motivo de força maior”.

“Subcláusula Sexta – Não será aplicada multa se, justificada e comprovadamente, o atraso na entrega dos equipamentos e/ou na execução dos serviços advier de caso fortuito ou de força maior”.

23. *Dessa forma, reafirmamos a ausência de impropriedade ou inadequação na redação da cláusula, em si. Ainda assim, a UJ atentará para a redação aos termos que possam tornar mais clara e efetiva a finalidade para a qual seja formulada, como recomenda o RPA.”*

Análise do Controle Interno

24. Analisando a cláusula inserida nos contratos da UJ conclui-se que é mais abrangente que aquelas descritas nos contratos da CGU e do TCU que foram trazidas pela unidade para fins de comparação na medida em que as cláusulas daqueles órgãos se referem a fatores que não advém de ação ou omissão do contratado.

25. Ademais, a manifestação da UJ procura esclarecer a intenção da cláusula formalizada, o que já evidencia a possibilidade de outras interpretações, e traz a informação de que a unidade atentar-se-á para a redação aos termos que possam tornar mais clara e efetiva a finalidade para a qual seja formulada. Ou seja, os gestores já estão trabalhando em prol da melhoria da redação desta cláusula.

Recomendação

26. Abster-se de incluir em editais de licitação cláusula-padrão que faculte ao gestor, em sentido amplo, a aplicação de sanções à contratada.

27. Conscientizar os servidores e gestores da Diretoria de Recursos Logísticos, que executam atividades relacionadas à licitação e contratos, de que não existe discricionariedade na aplicação de sanções nos casos de inexecução contratual, culposa ou dolosa, por parte da contratada, sendo obrigação da autoridade responsável instaurar, quando ocorrerem os tipos de fatos citados o competente processo administrativo contra o contratado.

4.2. CONSTATAÇÃO

Inabilitação indevida de licitante – SA/SG – UG 110001

28. Mediante análise do processo 00150.001358/2013-69, constata-se que a licitante Turin Viagens Ltda. – EPP foi inabilitada por não apresentar atestado de capacidade técnica que comprovasse a execução anterior de serviço de agenciamento de viagem com a emissão de, no mínimo, 500 bilhetes mensais, consoante exigência dos subitens 9.4.2 e 9.4.2.1 do instrumento convocatório (fls. 174).⁵

29. Irresignada, a licitante interpôs recurso administrativo sustentando, em síntese, que apresentou nove atestados de capacidade técnica, sendo que o pregoeiro e a equipe técnica não avaliaram o atestado da Universidade Federal da Bahia-UFBA, que supre todas as exigências do edital, não obstante mensagem registrada no sistema pela empresa de que o atestado enviado pela Universidade é um modelo padrão da entidade e que as informações que comprovam a quantidade, valor e vigência estão no acesso livre do Comprasnet, fato que poderia ser verificado na forma do art. 43, §3º, da Lei de Licitações e Contratos (fls. 215).

30. Todavia, a autoridade julgadora negou provimento ao recurso, escorado em parecer da pregoeira, no sentido de que não há que se falar em diligência a ser realizada no atestado emitido pela UFBA, considerando não constar qualquer quantidade de bilhetes emitidos, o que por si só caracteriza inabilitação da empresa, máxime porque a diligência é um artifício destinado a

⁵ Eis os termos dos indigitados dispositivos:

9.4.2 Atestado (s) ou declaração (ões) de capacidade técnica, em nome da licitante, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que a licitante tenha executado satisfatoriamente, atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, onde se relacionem os serviços prestados, período do contrato, local, valor contratado e demais dados técnicos. Deverá constar o nome, cargo e assinatura do responsável pela informação, bem como se foram cumpridas as exigências contratuais.

9.4.2.1 Considerar-se-á (ao) compatível(is) o(s) atestado(s) que comprove(m), no mínimo, a emissão de 500 bilhetes mensais. (fls. 85 v. – grifos nossos)

esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta (LLC, art. 43, §3º) (fls. 232/236).⁶

31. Em face dessas informações, pode-se observar, sustentado na mais abalizada doutrina e jurisprudência, que a Administração destoou dos princípios basilares da licitação pública ao inabilitar a licitante sem realizar prévia diligência junto à UFBA.

32. Com efeito, conforme se extrai da ata de realização do pregão eletrônico, a licitante registrou, no momento de sua inabilitação, que o atestado de capacidade técnica emitido pela UFBA não trouxe as informações solicitadas em edital porque é um modelo padrão da entidade, mas que todas as exigências poderiam ser obtidas pela Administração no acesso livre do Comprasnet (UASG 153038 e PE 51/2013) em planilha disponível para download, com valor e quantidades, suprindo assim o subitem 9.4.2 em sua execução satisfatória e o item 9.4.2.1 quanto ao total de requisições.

33. Sendo assim, era dever da pregoeira utilizar-se da prerrogativa inculpada no art. 47, §3º, da LLC, bem como subsidiariamente do art. 37, *caput*, da Lei n.º 9.784/99, para confirmar ou não as informações prestadas pela licitante.

34. Isso porque, consoante reza a doutrina mais autorizada, não existe uma competência discricionária para escolher entre realizar ou não a diligência. Se os documentos apresentados pelo particular ou as informações neles contidas envolverem pontos obscuros – apurados de ofício pela Comissão ou por provocação de interessados –, a realização de diligências será obrigatória. Ou seja, não é possível decidir a questão (seja para desclassificar o licitante, seja para reputar superada a questão) mediante uma escolha de mera vontade. Portanto, a realização de diligência é obrigatória se houver dúvidas relevantes.⁷

35. Também não merece acolhida a decisão da Administração no sentido de que a diligência é um artifício destinado tão somente a esclarecer ou a complementar a instrução processual, vedada a inclusão posterior de qualquer documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta. Se assim fosse, deveria ter inabilitado a empresa vencedora do certame, pois conforme se verifica às fls. 190/199, foi concedido à mesma a oportunidade de apresentar justificativa e comprovação de exequibilidade de sua proposta.

36. Com efeito, a parte final do §3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93 deve ser interpretada nos seus devidos termos. Daí que Marçal Justen Filho pregoa que a lei não proíbe a juntada de qualquer documento. Se o particular apresentou um documento e se reputa existir dúvida quanto a seu conteúdo, é possível que a diligência se traduza uma nova convocação ao particular para explicar e, se for o caso, comprovar documentalmente o conteúdo da documentação anterior. Assim, se um particular apresentar um certo atestado para comprovar o preenchimento de experiência anterior e há dúvida sobre a compatibilidade da contratação referida no atestado e o objeto licitado, será obrigatório que a Comissão convoque o interessado a esclarecer a natureza de sua experiência anterior.⁸

37. Do mesmo entendimento comunga Renato Geraldo Mendes, que comentando a parte final do citado parágrafo, ensina que é preciso relativizar a proibição e não tomá-la como algo absoluto. É necessário ver a proibição como mecanismo capaz de impedir a violação da ideia de

⁶ Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª Ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 692.

⁸ *Op., cit.*, p. 692.

igualdade, que deve nortear toda a licitação, do primeiro ao último ato do procedimento. Assim, não é razoável vedar o saneamento do vício material. No entanto, é preciso sustentar que isso não pode ser feito em desrespeito ao tratamento isonômico, ou seja, não se pode permitir o saneamento para beneficiar apenas um licitante, e não todos os que participam da licitação.⁹

38. Não bastasse, a jurisprudência do TCU é clara em condenar a inabilitação de licitantes em virtude da ausência de informações que possam ser supridas pela diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei de Licitações, haja vista os princípios da economicidade, razoabilidade e busca da proposta mais vantajosa (Acórdão n.º 1170/2013, Plenário, relatora Ministra Ana Arraes).

39. Aliás, especificamente em relação ao cumprimento das exigências de capacidade técnico-operacional, a Corte de Contas possui sólido entendimento que no caso de dúvidas a respeito do conteúdo do atestado, cabe ao gestor recorrer ao permissivo contido no § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993 e efetuar a diligência para esclarecê-las.¹⁰

⁹ MENDES, Renato Geraldo. Lei de Licitações e Contratos Anotada. 9ª Ed. Curitiba: Zênite, 2013, p. 927.

¹⁰ A esse respeito, confira-se:

“Se havia dúvidas a respeito do conteúdo do atestado, caberia ao gestor, zeloso, recorrer ao permissivo contido no § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993 e efetuar diligência à Codeplan para esclarecê-las, providência que não foi tomada. No mesmo sentido, pronuncia-se a Secex-AL ao registrar que “se havia dúvidas a respeito do conteúdo do atestado, caberia ao gestor, zeloso, recorrer ao permissivo contido no § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993 e efetuar diligência à Codeplan para esclarecê-las, providência que não foi tomada”. De fato, a jurisprudência desta Corte reconhece a possibilidade de realização de diligências para a supressão de falhas formais. Esse foi o entendimento exposto no Acórdão nº 2.521/2003 – Plenário.” (Acórdão n.º 1924/2011, Rel. Min. Raimundo Carreiro)

“O atestado apresentado pela ENGEREDE não indicou que os serviços prestados ao Tribunal Superior Eleitoral satisfizessem a exigência para o equipamento de no-break (alínea “a” do item 14.3), sendo este um dos motivos de sua desclassificação.[...] Após analisar o recurso administrativo interposto pela representante, o pregoeiro concluiu que a empresa Engedere não atendera aos requisitos editalícios para sua habilitação técnica, pelos seguintes motivos:

I - acerca da letra “a” do item 14.3 do Edital 588/2007, a recorrente não apresentou no atestado de capacidade técnica todas as características exigidas, pois não foi informado pelo Tribunal Superior Eleitoral - TSE, órgão para o qual a empresa havia prestado serviço, que o sistema de No-Break era microprocessado trifásico; [...] No tocante às letras “a” e “c”, a representante assevera em sua peça exordial, que faltou um mero pedido de esclarecimento junto ao TSE, órgão que fornecera os atestados sobre a prestação de serviços similares, haja vista que o No-Break instalado naquele Pretório é um equipamento microprocessado trifásico, com potência unitária, e o quadro elétrico tinha o padrão TTA, tal como demonstrado em seu recurso administrativo, bem como por meio da resposta do TSE a sua consulta realizada ao respectivo órgão federal.

Com efeito, a representante sustenta que tais ocorrências não constituem motivo hábil para desabonar a empresa tecnicamente, já que uma simples diligência do Pregoeiro, Sr. L.S.D.R., supriria tal lacuna.[...] No que diz respeito às letras “a” e “c” do subitem 14.3 em apreço, caso o Dnit tivesse alguma dúvida se o objeto desenvolvido pela Engedere atendia às particularidades do objeto licitado, deveria ter diligenciado o TSE para se certificar.

*Nesse particular, é importante mencionar que a faculdade para realização da diligência preconizada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, assiste à autoridade julgadora em momentos de dúvidas. Ou seja, caso haja dúvida a autoridade competente pode diligenciar. Entretanto, na dúvida não é lícito ao agente público decidir em prejuízo do interesse coletivo, ainda mais nesse caso que inabilitou a proposta mais vantajosa para a Administração.[...] **Veja-se, pois, que o espírito da norma busca aferir se o licitante já executou objeto equivalente ao exigido no certame. Observe-se que esta é uma situação de fato, a qual não poderá ser modificada. Assim, se o atestado é apresentado tempestivamente e a situação de fato indica que, de acordo com o edital, o licitante tem capacitação técnica para a execução do objeto licitado, quaisquer lacunas no atestado poderão ser preenchidas por meio de diligências ou recursos interpostos tempestivamente.***

Esta, portanto, é a situação do caso vertente, em que não há falar em apresentação de atestado complementar, haja vista que o atestado é o mesmo e a situação de fato mantém-se inalterada, antes e após a apresentação do atestado original e das informações complementares expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, que indicam a plena capacidade da Representante.

Assim, a interpretação apreendida pelo pregoeiro contraria a finalidade das normas aplicáveis às licitações e contratos e, por conseguinte, o interesse público.” (Acórdão n.º 1899/2008, Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar – grifos nossos)

40. No caso, o equívoco da Administração se torna mais patente, pois o atestado fornecido pela UFBA poderia ter sido complementado pelo edital e respectivo termo de referência disponibilizado no Comprasnet, dando conta de que o objeto da licitação era a emissão de 6.771 bilhetes aéreos/ano, o que equivale a uma média de 564 bilhetes/mês, bem como solicitação para discriminação da quantidade de bilhetes emitidos mensalmente.

41. Sendo assim, entendemos que a inabilitação da empresa Turin Viagens Ltda., sem a realização de diligência por parte da Comissão ou mesmo oportunizar à licitante o esclarecimento do conteúdo do atestado, vulnerou a Lei n.º 8.666/93 e também aos subitens 22.11 e 22.12 do instrumento convocatório.¹¹

Causa

42. Interpretação indevida dos termos da Lei nº 8666/1993.

Manifestação da Unidade

43. *“A constatação refere-se a processo de contratação de empresa para prestar serviço de agenciamento de viagens, inclusive com serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais, e emissão de seguro de assistência em viagem internacional (00150.001358/2013-69). Tendo em vista o objeto a ser contratado, o edital (e anexos) estabeleceu exigências para a qualificação técnica de empresas prestadoras desses serviços, nos seguintes termos:*

9.4.2 Atestado(s) ou declaração(ões) de capacidade técnica, em nome da licitante, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que a licitante tenha executado satisfatoriamente, atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, onde se relacionem os serviços prestados, período do contrato, local, valor contratado e demais dados técnicos. Deverá constar o nome, cargo e assinatura do responsável pela informação, bem como se foram cumpridas as exigências contratuais.

9.4.2.1 Considerar-se-á(ão) compatível(is) o(s) atestado(s) que comprove(m), no mínimo, a emissão de 500 bilhetes mensais.

44. *O apontamento do Relatório Preliminar de Auditoria refere-se à inabilitação da Empresa Turin Viagens Ltda. - EPP no Pregão 98/2013, em face do não atendimento à exigência constante dos subitens acima transcritos.*

45. *Segundo o RPA, poder-se-ia observar “[...] sustentando a mais abalizada doutrina e jurisprudência, que a Administração destoou dos princípios basilares da licitação pública ao inabilitar a licitante sem realizar previa diligência junto à UFBA”.*

46. *Acerca da amplitude e limites da discricionariedade em realizar a diligência apontada no relatório, reafirmamos entendimento de que a diligência é um artifício destinado a esclarecer e complementar a instrução do processo em caso de existência de qualquer dúvida quanto ao conteúdo da documentação apresentada pela licitante, situação não configurada no*

¹¹ 22.11 O desatendimento de exigências formais não essenciais não importará no afastamento do licitante desde que seja possível a aferição da sua qualificação e a exata compreensão da sua proposta, durante a realização da sessão pública deste pregão, na forma eletrônica.

22.12 As normas que disciplinam este pregão, na forma eletrônica, serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, sem comprometimento da segurança da futura contratação.

caso. A esse propósito, cabe observar o entendimento adotado na decisão do recurso avaliado pela pregoeira (Anexo VIII).

47. É importante ressaltar que a mesma empresa concorrente foi diligenciada pela dúvida quanto ao conteúdo da apresentação de um de seus atestados de capacidade técnica, emitido pela empresa Extramold Ind. de Plásticos Ltda (fl. 139). Naquela ocasião, foi solicitado esclarecimento sobre as informações apresentadas no documento (fls. 175/176).

48. Quanto ao atestado da Universidade Federal da Bahia (fl. 137), objeto da divergência entre o relatório preliminar de auditoria e o entendimento do gestor, vale dizer que a diligência não era medida cabível, pois não se tratava de sanar eventual dúvida. Ao informar apenas que a empresa “executa serviços de agenciamento de viagens para fornecimento de passagens aéreas e internacionais”, deixou de registrar informações exigidas no instrumento de convocação, não restando motivos para realização de diligência, considerando a vedação expressa no § 3º do art. 43, da Lei 8.666/93 relativa à inclusão posterior de documento ou informação que deveriam constar originariamente da proposta.

49. Importante registrar que o Subitem 9.4.2.1 do edital, acima transcrito, foi claro ao solicitar que o atestado de capacidade técnica deveria apresentar a parcela relevante, exigência prevista no § 2º do art. 30 da Lei 8.666/93 e já consolidada pela jurisprudência do TCU.

50. Portanto, a parcela relevante indicada deveria constar no atestado de capacidade técnica. Nota-se que não foi qualquer termo que deixou de constar no atestado, que pudesse ser indicado como mera formalidade do ato, mas, sim, a principal exigência de comprovação técnica exigida no instrumento convocatório. Nesse sentido, praticar a diligência sugerida seria estabelecer desigualdade entre os participantes, contrariando o princípio da isonomia.

51. É importante ressaltar que o Acórdão nº 1170/2013 (Plenário, relatora Ministra Ana Arraes), mencionado no **item 82 do RPA**, é explícito que as diligências se prestam a esclarecer informações obscuras, e não acrescentar aquelas que deveriam constar originalmente em certidões¹²:

11. Não há qualquer ilegalidade na diligência realizada pela pregoeira para esclarecer o modelo de equipamento ofertado pela Scansystem Ltda. Por um lado, porque a licitante **apresentou sua proposta com as informações requeridas no edital (item 7.3)**, e, por outro, porque o ato da pregoeira objetivou complementar a instrução do processo, e não coletar informação que ali deveria constar originalmente (grifo nosso).

52. Cumpre esclarecer ainda que, apesar do que alegou a empresa e do que é informado no **item 84 do RPA**, a informação disponível no Comprasnet (como quantidade, valor e vigência) refere-se apenas a quantidades contratadas, sendo que o edital exigia atestado de capacidade técnica com o fim de comprovar que a licitante **tenha executado** satisfatoriamente serviço com a quantidade de emissão de 500 bilhetes mensais, e não contratado somente.

53. Verifica-se que todas as dúvidas e pontos obscuros que constavam nos documentos apresentados por todas as licitantes foram diligenciados, no sentido de esclarecê-las e dirimi-las. Portanto, a lisura e igualdade de condições para todos os participantes foram obedecidas, ofertando-se a oportunidade para esclarecimento de suas informações.

54. A mesma situação não se aplica às diligências realizadas para comprovar a exequibilidade das propostas ofertadas (entre as quais a da empresa Turin), que continham todas

¹² Análise semelhante foi realizada em relação aos demais Acórdãos mencionados no RPA (1924/2011, 1899/2008), verificando-se que, igualmente, não se aplicam ao caso específico em tela.

as informações inicialmente exigidas no edital. Esse tipo de diligência sobre o preço cotado é amparado no § 3º do art. 29 da Instrução Normativa MP nº 2, de 30 de abril de 2008.

Art. 29 § 3º Se houver indícios de inexecuibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderá ser efetuada diligência, na forma do § 3º do art. 43 da [Lei nº 8.666/93](#), para efeito de comprovação de sua exequibilidade, podendo adotar, dentre outros, os seguintes procedimentos:

55. *Importante ressaltar também que a Diretoria de Recursos Logísticos, com apoio da área competente, tem oferecido sistematicamente capacitações a seus servidores e envidado todos os esforços para disponibilizar e motivar a participação de todos. Especificamente quanto aos servidores pregoeiros, reforçamos que todos são detentores de formação específica, aos quais são proporcionadas oportunidades rotineiras para suas participações em cursos, palestras e congressos relativos aos assuntos de licitações e contratos, bem como assinaturas de periódicos especializados na matéria. Tudo isso para que sejam mantidos, sempre, atualizados quanto às constantes mudanças nos respectivos normativos, naturalmente dinâmicos.*

56. *Por fim, registramos que se sagrou vencedora do certame a proposta mais vantajosa para a Administração, por ter atendido aos requisitos do edital, sendo o preço equivalente ao ofertado pela empresa inabilitada.*

57. *De todo modo, a UJ registra que estará atenta para providenciar os aperfeiçoamentos que se façam necessários à melhoria do desempenho dos servidores designados para função de pregoeiros, bem como para que as ações de capacitação e desenvolvimento profissional continuem a ser executadas de maneira a garantir o interesse público e o cumprimento a todos os princípios constitucionais e administrativos relativos à matéria.”*

Análise do Controle Interno

58. Em que pese a manifestação da UJ entende-se que o pregoeiro poderia realizar a diligência para sanar as obscuridades em relação ao atestado de qualificação técnica tendo em vista que a licitante registrou, no momento de sua inabilitação, que o atestado de capacidade técnica emitido pela UFBA era um modelo padrão da entidade, mas que todas as exigências poderiam ser obtidas pela Administração no acesso livre do Comprasnet (UASG 153038 e PE 51/2013) em planilha disponível para download, com valor e quantidades, suprimindo assim o subitem 9.4.2 em sua execução satisfatória e o item 9.4.2.1 quanto ao total de requisições.

Recomendação

59. Abster-se de inabilitar licitante nos casos em que puder complementar a instrução do processo por meio de diligência, conforme previsto no art. 43, §3º da Lei 8.666/1993.

60. Conscientizar os pregoeiros e respectivas equipes de apoio que, na fase de habilitação da licitação, não se deve confundir procedimento formal, inerente ao processo licitatório, com formalismo exagerado, em virtude da ausência de informações em atestados e/ou certidões que possam ser supridas por diligência da comissão.

5. AVALIAÇÃO OBJETIVA SOBRE A GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

5.1. INFORMAÇÃO

Análise de contrato de Infraestrutura de TI quanto ao alinhamento à estratégia de TI da Unidade – SA/SG – UG 110001

61. O Contrato n° 35/2013 envolve a execução de serviço de instalação da infraestrutura de Rede Lógica, incluindo fornecimento de material pela empresa originária do Pregão n° 126/2012 (processo n° 00160.000436/2012-16).

62. Trata-se do atendimento de uma necessidade da Presidência da República, pois provê a conexão de cada computador individual com a Rede Local, permitindo aos servidores o acesso à mesma, o que é essencial para o desenvolvimento de praticamente todo tipo de tarefa atualmente.

63. Tal aquisição está alinhada com o PDTI (Plano Diretor de Tecnologia da Informação) e foi demandada pela própria área de Tecnologia da Informação, em vista do encerramento do contrato anterior (Contrato 124/2012) para a mesma finalidade, evitando a descontinuidade dos serviços.

64. Foi realizada pesquisa de preços no Pregão, cuja complexidade e interdependência dos itens são consideráveis, impedindo a segmentação da licitação. Houve um cuidado específico com a qualidade dos insumos, onde foram fixados padrões nacionais normatizados e garantia de um ano. O contrato prevê ainda as devidas sanções e penalidades caso os serviços não sejam executados a contento.

65. O pagamento é feito de acordo com a realização do serviço, uma vez que esteja pronto, entregue e aceito. No caso, é feita a constatação do perfeito funcionamento de cada ponto de rede instalado. As Ordens Bancárias no Siafi dos processos de pagamento 00094.000752/2013-00, 00094.000896/2013-58, 00094.001143/2013-60 e 00094.001595/2013-41 têm valores compatíveis com o serviço realizado. Vale acrescentar que a execução do contrato é fiscalizada por dois gestores designados oficialmente: WCD, titular; e JGBÁ, substituto.

66. Em 2013, verificou-se que a Unidade propôs um aditivo de 24,3302% ao contrato, sob a justificativa de atender novas unidades que vieram a fazer parte da Presidência da República: a Secretaria de Aviação Civil e a Secretaria de Micro e Pequenas Empresas, e que necessitaram de, respectivamente, 460 (quatrocentos e sessenta) e 30 (trinta) novos pontos lógicos.

5.2. INFORMAÇÃO

Análise de desenvolvimento de software quanto ao alinhamento à estratégia de TI da Unidade – SA/SG – UG 110001

67. O Contrato n° 149/2013 trata da aquisição de aplicativo de ferramenta de modelagem de dados, originado pelo Pregão n° 054/2013 (processo n° 00094.000558/2013-16).

68. Trata-se de um aplicativo para modelagem de Banco de Dados, cuja versão anterior, já obsoleta, era utilizada pelos desenvolvedores de sistemas da Presidência da República. A aquisição foi para quatro licenças, permitindo, portanto, a utilização simultânea de até quatro programadores.

69. A aquisição já era prevista e está alinhada com o PDTI (Plano Diretor de Tecnologia da Informação), tendo sido demandada pela própria área de Tecnologia da Informação. Essa aquisição visa dar continuidade ao processo de modelagem de dados, já utilizado pelos

desenvolvedores nos sistemas da Presidência da República. Tal solução já vem sendo utilizada exitosamente e de sua manutenção decorre o benefício do prosseguimento eficiente dos serviços prestados.

70. Apesar de se tratar de um aplicativo específico, há vários fornecedores representantes, o que viabilizou a licitação na modalidade pregão. Houve pesquisa de preços em duas ocasiões, pois, na primeira, o prazo de 60 dias da validade das propostas expirou.

71. O contrato prevê garantia, suporte técnico e sanções no caso de não cumprimento contratual. A respeito da gestão e fiscalização foram designados oficialmente dois servidores, sendo um titular e o outro substituto. Foram devidamente realizados os testes de verificação do bom funcionamento e desempenho do Aplicativo para o recebimento do produto.

6. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS INSTITUÍDOS PELA UNIDADE

6.1. INFORMAÇÃO

Controles internos administrativos no âmbito da SNAS/SG – UG 110018

72. No que concerne ao tema Controles Internos Administrativos referentes à SNAS, cabe ressaltar que a Unidade controla suas atividades internas por meio dos indicadores de viagens por área na SNAS (quantidade e valor); viagens por resultado do planejamento estratégico (quantidade e valor); custo de viagens por servidor; custo de viagens por colaborador eventual; quantidade de agendas (reuniões, encontros, eventos), com participação de servidores da SNAS, divididos por temas; distribuição das reuniões de colegiado SNAS, por tema; e execução do planejamento estratégico (quantidade de ações concluídas no prazo e ações em atraso).

73. A SNAS elaborou guias de orientações internas que norteiam as rotinas administrativas do cotidiano, tais como Agendas, Gestão Patrimonial, Operacional de Requisição e Nomeação, Comunicação, Construção Colaborativa de Documentos, Eventos, Exames Periódicos, Planejamento de Ausências Programadas, Orçamento, Parcerias e Contratações, Passagens e Diárias, Prodoc PNUD, Telefonia e Trâmite Documental.

6.2. INFORMAÇÃO

Controles internos administrativos no âmbito da SNARPS/SG – UG 110019

74. Quanto aos controles internos administrativos utilizados pela SNARPS, verificou-se que controla suas atividades internas por meio dos seguintes indicadores: Indicador de Participação nas Atividades Presidenciais (Nº de Atividades Presidenciais realizadas com a presença da SNARPS no ESCAV); Indicador de Atividades de Finalísticas de Mobilização ODM (Nº de Atividades Finalísticas Realizadas); e Indicador de Seminários Agenda Brasil (Nº de Seminários Agenda Brasil realizados).

75. Quanto à existência de normas internas, manuais e fluxogramas, informou que possui como normativo o Regimento Interno da SG/PR - Portaria nº 340/2012, não tendo informado sobre outros normativos internos.

6.3. INFORMAÇÃO

Controles internos administrativos no âmbito da Secretaria de Administração – SA.

76. Convém destacar que no Relatório de Gestão da SG/PR consta a informação de que o preenchimento do quadro A.3.2, tratando sobre a Avaliação do Sistema de Controles Internos da Secretaria – Geral, envolveu a percepção de todas as unidades que compõem a estrutura da Secretaria-Geral, com posterior consolidação pela Secretaria-Executiva/SG/PR.

77. A SE/SG/PR informou que todas as áreas utilizam mecanismos de controle de forma a realizar a gestão em conformidade às leis e normas. Entretanto, observa a necessidade de integrar e o desenvolvimento de um plano de ação efetivo visando divulgar entre todos os servidores o sistema e as práticas de controle interno existentes em cada setor, bem como avançar na normatização e na manualização de seus procedimentos de controle interno, inclusive quanto à maior responsabilização das unidades, estabelecendo um encadeamento de pontos de controle em processos rotineiros de sua atuação, assim como naqueles que constituem prioridades setoriais, ou das unidades.

78. As informações contidas no Relatório de Gestão da SG/PR esclarecem que a alta administração percebe os controles como fatores favoráveis e necessários para o alcance conjunto dos resultados estratégicos, contudo, há necessidade de fortalecer essa compreensão nos níveis basilares e intermediários em áreas específicas. Constou também do Relatório de Gestão as seguintes informações:

- O processo de aprimoramento do planejamento estratégico permitiu a realização de diagnóstico de risco a partir da análise ambiental interna e externa e dos atores que interagem com a Pasta.
- A natureza da atuação da SG/PR (que é constantemente demandada frente a situações inesperadas) enseja análise cotidiana mais sistematizada dos riscos com vistas a sua mitigação ao longo do processo de implementação de ações.
- Os procedimentos de controle estão bem estabelecidos, com níveis de captação de informações, checagem e recheagem.
- Há a necessidade de aprimorar a capacidade de análise quanto ao custo, abrangência e razoabilidade nos níveis intermediários, táticos e operacionais.
- A produção e a disponibilização de informações com vistas à tomada de decisão dispõem de bom nível de qualidade, no entanto, verifica-se necessário aprimorar o compartilhamento das informações nos demais níveis hierárquicos.
- As práticas de monitoramento e controle já existentes, como as reuniões do Comitê de Coordenação e Planejamento (CCP), e da Comissão de Avaliação e Monitoramento (CAM), o painel de controle e as planilhas que consolidam informações sobre contratos e parcerias, são reconhecidas como importantes instrumentos que contribuem para a melhoria do desempenho da SG/PR. Reforça-se, no entanto, a necessidade de avançar na normatização e manualização do sistema de controle interno e, com isso, tornar mais efetivo o seu monitoramento.

6.4. CONSTATAÇÃO

Publicação no Diário Oficial da União referente a afastamentos para viagens internacionais após o início do deslocamento – SA/SG – UG 110001

79. Trata-se de ocorrência envolvendo afastamentos de servidores dos diversos órgãos da Presidência da República, cujas autorizações para afastamento do país deveriam ser publicadas no Diário Oficial da União, até a data do início da viagem ou de sua prorrogação, conforme art. 3º do decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995.

DECRETO Nº 1.387, DE 7 DE FEVEREIRO DE 1995.

*[...] “Art. 3º A autorização deverá ser **publicado no Diário Oficial da União, até a data do início da viagem ou de sua prorrogação, com indicação do nome do servidor, cargo, órgão ou entidade de origem, finalidade resumida da missão, país de destino, período e tipo do afastamento.**” (grifamos)*

80. Em análise aos processos de concessão de diárias e passagens realizados por intermédio da Secretaria-Geral da Presidência da República durante o exercício de 2013, observa-se casos em que a publicação no Diário Oficial da União de autorização para afastamento do país foi publicada após a data de início da viagem ou de sua prorrogação (exemplos: processos nº 3765/13, 3917/13, 5510/13, 5549/13, 5580/13 e 5591/13), em desacordo com a regra trazida pelo citado art. 3º do decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995.

81. Vale ressaltar ainda os processos nº 791/13 e 4131/13-1C que tiveram os afastamentos alterados no DOU para aumentar o período da viagem após ultrapassada a data inicialmente definida para o final da viagem (processo nº 791/13 teve retificação publicada no dia 21/03 e a viagem foi finalizada em 19/03, e processo nº 4131/13-1C teve retificação publicada no dia 10/10, sendo que a viagem inicialmente estava prevista para terminar em 09/10).

82. Em consonância com essa exigência trazida no art. 3º do Decreto nº 1.387, a própria norma interna da Presidência da República que regulamenta as Viagens no país e no exterior (NORMA III-201) estabelece a obrigatoriedade de publicação da autorização para afastamento do país, no Diário Oficial da União, até o dia anterior à data do início da viagem ou de sua prorrogação.

Norma Interna da Presidência da República - NORMA III-201:

*[...] “3.6 A autorização para afastamento do País deve ser publicada no **Diário Oficial, até o dia anterior à data do início da viagem ou de sua prorrogação, com indicação do nome do servidor, cargo/função, finalidade resumida da missão, cidade e país de destino, período e tipo de afastamento.**” (grifamos)*

*[...] “4.1 A requisição de viagem ao exterior deve vir acompanhada de cópia da **publicação no Diário Oficial, em que conste a autorização do afastamento do País, bem como os seguintes elementos, no que couber:**” (grifamos)*

83. Importante ainda mencionar que no Acórdão TCU 569/2002 o plenário do Tribunal de Contas da União havia determinado à Secretaria de Administração da Presidência da República que promovesse a publicação da autorização do afastamento do país até a data do seu início ou de sua prorrogação, conforme mostrado a seguir:

Acórdão TCU 569/2002 – Plenário :

*[...] “O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, **DECIDE:***

8.1 - Determinar à SA/PR que:

...

l) promova a **publicação da autorização do afastamento do país até a data do seu início ou de sua prorrogação, salvo em casos excepcionais de comprovada urgência, devidamente justificados, de acordo com o disposto no art. 4º do Decreto no 91.800/85 e no art. 3º do Decreto no 1.387/95**

...

q) **cumpra os prazos de solicitação de passagens e diárias previstos na Norma Administrativa III-201/2001, justificando adequadamente o atraso quando não for possível esse cumprimento;**

Causa:

84. Fragilidade nos controles internos relacionados ao processo de publicação no DOU dos afastamentos para viagens ao exterior.

Manifestação da Unidade

85. “O assunto da publicação realizada após o afastamento foi trazido na constatação 20, tendo sido apresentadas as justificativas na Manifestação da Unidade referente à Constatação 20.

86. Quanto às solicitações nºs 294 e 3917/13, esclarecemos que a primeira teve o afastamento publicado no DOU nº 28, de 08/02/2013, e a segunda, o teve publicado no DOU nº 176, de 11/09/2013. As cópias das referidas publicações no DOU, seguem no Anexo XV.

87. Quanto às solicitações nº 791/13 e 4131/13-1c, os afastamentos foram publicados, respectivamente, no dia 06/03/13 (tendo a viagem se iniciado em 12/03/13) e no dia 02/10/13 (tendo a viagem se iniciado em 06/10/13).

88. Adicionalmente, registre-se que, para as viagens 3765, 5510, 5549, 5580 e 5591, todas de 2013, não houve emissão de passagem aérea porque o traslado ocorreu em aeronave da Força Aérea Brasileira (FAB), e o pagamento das diárias só aconteceu após a publicação do afastamento do país. Para além disso, cabe ressaltar que todos os deslocamentos referidos são de assessores de ex-Presidentes brasileiros e ocorreram acompanhá-los nas cerimônias fúnebres do ex-Presidente da África do Sul, Nelson Mandela, o que justifica a intempestividade da publicação.”

Análise do Controle Interno

89. Em que pese a manifestação da UJ, ressalta-se que a citada legislação não isenta a publicação anterior à viagem para os casos em que não houver emissão de passagem aérea, ou seja, a publicação do afastamento do país deve ser efetivada com antecedência, independentemente de emissão de passagens e/ou pagamento de diárias.

90. A propósito, a alegação da UJ de que “*todos os deslocamentos referidos*[3765, 5510, 5549, 5580 e 5591] *são de assessores de ex-Presidentes brasileiros e ocorreram acompanhá-los nas cerimônias fúnebres do ex-Presidente da África do Sul, Nelson Mandela, o que justifica a intempestividade da publicação*”, salienta-se que o processo 3765 trata de viagem Cuzco/Peru.

Recomendações:

91. Apresentar, nos casos de comprovada urgência, para a qual não haja tempo hábil para a devida publicação da autorização de afastamento do país no Diário Oficial da União anteriormente ao início da viagem, justificativa adequada junto aos autos, de forma a evidenciar a excepcionalidade para concessão de diárias e passagens, bem como e para publicação da autorização do afastamento do país no DOU, fora do prazo regulamentar.

92. Instituir controles administrativos de modo que todos os processos de concessões de diárias e passagens internacionais, processados por intermédio da UG, apresentem a devida publicação da autorização de afastamento do país no Diário Oficial da União anteriormente à data do seu início ou de sua prorrogação, ou, na impossibilidade, que sejam os processos instruídos com as justificativas devidamente formalizadas, que comprovem, no caso concreto, os motivos que inviabilizaram a publicidade prévia.

6.5. CONSTATAÇÃO

Falhas no armazenamento de resíduos sólidos hospitalares – SA/SG – UG 110001

93. Os controles nos procedimentos adotados pela Secretaria-Executiva/SG/PR na gestão dos resíduos gerados em suas dependências foram insuficientes para evitar inadequações quanto ao tratamento especial que deve ser dispensado aos materiais hospitalares.

94. A RDC/ANVISA Nº 306 classifica os resíduos hospitalares em categorias de **A** a **E**, conforme mostrado a seguir:

- **GRUPO A:** Resíduos com a possível presença de agentes biológicos que, por suas características, podem apresentar risco de infecção;
- **GRUPO B:** Resíduos contendo substâncias químicas que podem apresentar risco à saúde pública ou ao meio ambiente, dependendo de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade e toxicidade;
- **GRUPO C:** Quaisquer materiais resultantes de atividades humanas que contenham radionuclídeos em quantidades superiores aos limites de isenção especificados nas normas do CNEN e para os quais a reutilização é imprópria ou não prevista;
- **GRUPO D:** Resíduos que não apresentem risco biológico, químico ou radiológico à saúde ou ao meio ambiente, podendo ser equiparados aos resíduos domiciliares;
- **GRUPO E:** Materiais perfurocortantes ou escarificantes, tais como: Lâminas de barbear, agulhas, escalpes, ampolas de vidro, brocas, limas endodônticas, pontas diamantadas, lâminas de bisturi, lancetas; tubos capilares; micropipetas; lâminas e lamínulas; espátulas; e todos os utensílios de vidro quebrados no laboratório (pipetas, tubos de coleta sanguínea e placas de Petri) e outros similares.

95. Durante os trabalhos de campo, verificou-se que todo o lixo produzido nas dependências do Palácio do Planalto e seus anexos ficam armazenados em um único depósito, ou seja, resíduos hospitalares de todos os grupos e os resíduos não hospitalares ficam armazenados no mesmo local, em desconformidade com as regras estabelecidas no art. 15 da RDC Nº 306/2004 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), no que se refere à obrigatoriedade de

instalação de um abrigo reduzido exclusivo, a ser construído em alvenaria, fechado, dotado apenas de aberturas teladas para ventilação.¹³

96. O depósito de resíduos da Presidência da República é um local aberto, sem cobertura, sujeito a intempéries e não possui proteção contra acesso de vetores e roedores, conforme detalhado na RDC/ANVISA Nº 306. Além disso, o depósito não possui identificação na entrada com o símbolo de acordo com o tipo de resíduo armazenado no depósito.

97. Ressalta-se, ainda, que o depósito de resíduos da Presidência da República pode ser facilmente acessado por pessoas não autorizadas, tendo em vista que o local não possui porta. Além disso, os contêineres de resíduos hospitalares ficam abertos e podem ser acessados por qualquer pessoa que adentrar no depósito. Esse fato expõe a Presidência da República ao risco de acidentes e/ou furtos de materiais hospitalares e posterior responsabilização da instituição devido à negligência no tratamento dos resíduos.

Causa:

98. Inobservância parcial de normas da ANVISA para armazenamento externo de resíduos.

Manifestação da Unidade

99. *“A UJ reconhece a necessidade de ajustar os processos de trabalho, controles administrativos e suas instalações para gerir de forma adequada os resíduos hospitalares, segundo os normativos vigentes da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). No entanto, é fundamental registrar que em nenhuma ocasião os resíduos foram tratados ou manipulados de forma conjunta. O recolhimento e a destinação de resíduos hospitalares têm sido objeto de contratação em separado das destinações dos demais itens.*

¹³ Nesse sentido, confira-se:

RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA - RDC Nº 306, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2004:

Dispõe sobre o Regulamento Técnico para o gerenciamento de resíduos de serviços de saúde.

...

15 - ARMAZENAMENTO EXTERNO

15.1 - O armazenamento externo, denominado de abrigo de resíduos, deve ser construído em ambiente exclusivo, com acesso externo facilitado à coleta, possuindo, no mínimo, 01 ambiente separado para atender o armazenamento de recipientes de resíduos do Grupo A juntamente com o Grupo E e 01 ambiente para o Grupo D.

O abrigo deve ser identificado e restrito aos funcionários do gerenciamento de resíduos, ter fácil acesso para os recipientes de transporte e para os veículos coletores. Os recipientes de transporte interno não podem transitar pela via pública externa à edificação para terem acesso ao abrigo de resíduos.

...

15.10 - O estabelecimento **gerador de RSS cuja geração semanal de resíduos não exceda a 700 L e a diária não exceda a 150 L**, pode optar pela **instalação de um abrigo reduzido exclusivo**, com as seguintes características:

- Ser **construído em alvenaria, fechado, dotado apenas de aberturas teladas para ventilação**, restrita a duas aberturas de 10X20 cm cada uma delas, uma a 20 cm do piso e a outra a 20 cm do teto, abrindo para a área externa. A critério da autoridade sanitária, estas aberturas podem dar para áreas internas da edificação;
- **Piso, paredes, porta e teto de material liso, impermeável e lavável**. Caimento de piso para ao lado oposto ao da abertura com instalação de ralo sifonado ligado à instalação de esgoto sanitário do serviço.
- **Identificação na porta com o símbolo de acordo com o tipo de resíduo armazenado;**
- Ter localização tal que não abra diretamente para a área de permanência de pessoas e, circulação de público, dando-se preferência a locais de fácil acesso à coleta externa e próxima a áreas de guarda de material de limpeza ou expurgo.

100. *Para os resíduos médico-hospitalares, de acordo com as recomendações do Conselho Regional de Enfermagem, a UJ, em maio de 2014, iniciou trabalho voltado à elaboração e implantação do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Saúde, que visa a instituir um procedimento para a gestão dos resíduos hospitalares. Para tanto, constituiu uma comissão multiprofissional composta de servidores dos seguintes setores: farmácia/laboratório, enfermagem, odontologia, fisioterapia e medicina.*

101. *De todo modo, cabe registrar que a UJ está ultimando as providências no sentido de adequar ambiente próprio e separado, o qual será utilizado exclusivamente para abrigar esses resíduos.”*

Análise do Controle Interno

102. Em sua manifestação a UJ afirma que já está iniciando a reforma no depósito de lixo de forma a atender as normas da ANVISA.

Recomendações:

103. Implementar modificações nos fluxos e procedimentos adotados no depósito de resíduos sólidos hospitalares da Presidência da República, com vistas cumprir integralmente as obrigações impostas pelos órgãos reguladores do setor (por exemplo: resoluções ANVISA 306/04 e CONAMA 358 de 29/04/05).

6.6. CONSTATAÇÃO

Fragilidades na gestão do patrimônio – SA/SG – UG 110001

104. Os procedimentos adotados pela Secretaria-Executiva/SG/PR na gestão do patrimônio foram insuficientes para evitar inadequações quanto à responsabilidade pela guarda do bem e ao controle de sua movimentação.

105. Durante os trabalhos de auditoria, verificou-se a existência de 303 (trezentas e três) etiquetas de patrimônio sob a guarda do Almoxarifado Central cuja localização do bem associado é desconhecida pela área patrimonial. Observou-se que, até o presente momento, os bens que estão com localização desconhecida se referem à seguinte sequência de etiquetas patrimoniais:

- ARMÁRIO ALTO (64 unidades): **149561 a 149580 e 149641 a 149684.**
- ARMÁRIO SEMI-ABERTO (54 unidades): **149692 a 149743, 145763 e 145782.**
- ARMÁRIO BAIXO (121 unidades): **149606 a 149634; 150201 a 150295 (com exceção das etiquetas 150291, 150292 e 150293) e 145808.**
- ARMÁRIO SUSPENSO (64 unidades): **147181 a 147244.**

106. Em entrevista aos responsáveis pelo Almoxarifado, foi informado que as etiquetas estão associadas a armários e que o motivo provável do desconhecimento da localização do bem foi que, durante a reforma do Palácio do Planalto, os armários tenham sido levados diretamente para as salas onde seriam instalados antes de receberem a etiqueta patrimonial pela área de patrimônio.

107. Dessa forma, pode-se constatar que a área de patrimônio não tem o controle sobre a localização destes bens. Ou seja, existe o risco de que esses bens não estejam mais nas dependências da Presidência da República (sem controle de sua localização) ou ainda pode existir o risco de alguns desses bens não terem sido entregues pelos fornecedores.

108. Destaca-se, ainda, que podem existir outras etiquetas em situação similar, mas que ainda não foram identificadas pela área de patrimônio.

Causa:

109. Fragilidades nos procedimentos de gestão e guarda patrimonial.

Manifestação da Unidade

110. *“Constatadas fragilidades na gestão de itens patrimoniais, a partir de 2012, buscou-se a implantação de melhorias nos procedimentos e rotinas de administração dos itens de patrimônio e almoxarifado, em especial das que se referiam à guarda e controle patrimonial, que têm sido sistematicamente fortalecidas para a busca da excelência na gestão patrimonial. Como exemplo, podemos citar:*

- *Alteração do processo de inventário, mediante a definição de fluxos, criação de documentos de acompanhamento, cronograma de atividades, rebalanceamento das Unidades de Controle, capacitação da equipe;*
- *Aquisição de novos coletores de dados, que representam considerável salto tecnológico na gestão patrimonial;*
- *Reiteração dos procedimentos legais sobre o repasse dos bens patrimoniais às Unidades da Presidência somente após a finalização da incorporação patrimonial, com a afixação de plaquetas patrimoniais e a transferência de responsabilidade para as referidas Unidades;*
- *Conscientização e capacitação contínua dos servidores da unidade técnica e demais áreas, por intermédio dos Agentes Controladores de Patrimônio e Agentes controladores Substitutos, a respeito da eficiência na Gestão Patrimonial;*
- *Reorganização dos depósitos e desocupação de áreas coletivas do Anexo Almoxarifado na via N2; instalação de cancela para restringir o acesso ao Depósito Central da Presidência da República;*
- *Abertura de processos para regularização patrimonial, pelos correspondentes termos circunstanciados administrativos/sindicância, referentes aos exercícios de 2010, 2011 e 2012, com vistas à regularização de pendências;*
- *Reestruturação da Seção de Controle Patrimonial, mediante criação do setor Operacional para dar suporte aos demais setores da Seção, bem como contato com as Unidades Gestoras para acompanhamento e recebimento de bens permanentes, além do encaminhamento de notas fiscais para pagamento, guarda, controle e entrega de plaquetas ao setor de Inventário;*
- *Alterações no layout do Depósito Central, com a criação das seguintes áreas: Almoxarifado (receber, armazenar e entregar bens permanentes) e Logística (classificação de bens quanto ao estado de conservação, logística de organização nos depósitos, separação de bens para entrega, triagem de bens); e*
- *Criação de área específica para guarda de equipamentos da Diretoria de Tecnologia (DITEC), conforme determinação do Diretor de Recursos Logísticos, de forma que o controle, distribuição e a guarda sejam geridos por aquele órgão*

e estabelecida rotina de recebimento e emplaquetamento daqueles bens, em conjunto com o setor responsável pela aquisição.

111. *Com relação aos armários descritos pela constatação 18, informamos que o ocorrido refere-se a uma excepcionalidade e que tem sido objeto de atenção e providências para sanar essa inconformidade.*

112. *Assim, ainda em janeiro de 2014, foi realizado planejamento estratégico para regularização do ocorrido, através de definições de ações, prazos, responsáveis e área/unidade de trabalho. Na primeira etapa, por meio do Memorando nº 16/COAGE, de 22/01/2014, solicitou-se autorização ao órgão competente, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, para acesso em dia não útil às dependências do Palácio do Planalto, para verificação física dos referidos bens.*

113. *Foram destacados dois servidores da Coordenação de Patrimônio e Suprimento para a realização da tarefa, a partir de vistoria in loco em todas as salas e dependências do Palácio do Planalto e anexos, em horário que não prejudique as atividades de rotina, para as conferências físicas dos bens. Destaca-se que parte dos itens indicados foi localizada e emplaquetada, para fins da regularização.*

114. *Ademais, a UJ registra que estará atenta para os aperfeiçoamentos que se façam necessários para evitar a repetição dos fatos reportados, de modo que o interesse público seja atendido, e bem cumpridos todos os princípios constitucionais e administrativos relativos à matéria.”*

Análise do Controle Interno

115. Em sua manifestação a UJ reconhece as fragilidades apresentadas na manifestação e apresenta algumas ações que estão sendo tomadas para melhorar os procedimentos de gestão e guarda patrimonial.

Recomendações

116. Adotar procedimentos de forma que as rotinas envolvendo a guarda e o controle patrimonial sejam do conhecimento de todos os servidores dos setores envolvidos, cuidando para que os bens sejam repassados às áreas demandantes, somente após receberem a etiqueta pela área de patrimônio e inseridos no sistema de gerenciamento, com a identificação da área à qual o bem estará afetado.

117. Adotar medidas com vistas a apurar se existem outros bens cuja localização é desconhecida pela área patrimonial.

118. Elaborar um plano de ação com vistas a localizar, no prazo de 90 dias, os bens que estão desaparecidos e, caso existam bens que não sejam encontrados, providenciar os processos administrativos que se fizerem necessários.

6.7. CONSTATAÇÃO

Dotação imprópria para contabilização de passagens aéreas, com utilização de programa de trabalho incompatível com a finalidade da viagem realizada – SA/SG – UG 110001

119. Mediante análise conjunta das faturas aglutinadas aos processos 00150.001857/2013-56, 00150.001865/2013-01, 00150.001866/2013-47, 00150.001867/2013-91 e de informações

extraídas dos sistemas SIAFI e SCDP, constata-se que a Secretaria de Administração - SA contabilizou a emissão de bilhetes aéreos em dotação imprópria, com utilização de programa de trabalho incompatível com a finalidade da viagem realizada.¹⁴

120. Com efeito, a análise conjunta dos citados documentos permite inferir a utilização de dotação orçamentária de uma determinada ação relacionada a um Programa Temático para custear despesas de emissão de bilhete aéreos relacionadas a atividade/ação de outro Programa Temático ou mesmo do Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Nesse sentido, v.g., fácil perceber no *Quadro 7* a seguir que foi utilizado crédito orçamentário da Ação 8699 “Gerenciamento das políticas públicas da Juventude” pertencente ao Programa Temático 2044 “Autonomia e Emancipação da Juventude”, para custear viagem de servidor da Secretaria Nacional de Articulação Social - SNAS destinada a organizar participação da Presidenta da República na Cerimônia de Início de Operações das Usinas do Rio Madeira/RO.

121. Outrossim, verifica-se emissão de bilhetes aéreos utilizados no implemento de determinada ação custeados na dotação de ação orçamentária distinta. Nesse sentido, anota-se, como exemplo, que no *Quadro 7* a seguir, foi deduzido numerário da Ação 8700 “Funcionamento do Conselho Nacional da Juventude”, Iniciativa 00VJ “Fortalecimento da Política Nacional de Juventude, por meio da articulação dos órgãos nacionais e internacionais relacionados ao Tema para a elaboração, implementação, integração e ampliação das ações que promovam a qualidade de vida, o desenvolvimento integral e a vida segura; apoio e realização de encontros, seminários, reuniões intersetoriais e capacitações” para custear viagem de colaborador da SNAS visando ao comparecimento na reunião de implementação do Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Construção da obra de Belo Monte.

122. Nessa toada, para maior elucidação, confira-se no *Quadro 7* a seguir exemplos de pagamento de bilhetes aéreos, em que se verifica a utilização de crédito orçamentário de uma categoria de programação (programa/ação) para custear ações do tipo atividade pertencente a outra ação ou mesmo programa temático:

Quadro 7 – Utilização de dotação imprópria

PT	PTRES	NE	OB	Fatura	Num_PCDP	Motivo
4.122.2044. 8699	60123	801619	2013OB805 340	226612	005321/13	Participar de reunião com Juiz Federal do Maranhão sobre o Processo nº 200337000099534 – Desintrusão TI Awá-Maranhão.
4.122.2044. 8699	60123	801619	2013OB805 340	226612	002942/13	Participar de Reunião da Mesa de Moradia na Secretaria-Geral no dia 06/12 às 15h00

¹⁴ Decreto-Lei 200/67

“Art. 73. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços cujo custo exceda aos limites previamente fixados em lei.”

.....
Decreto 93.872/86

“Art. 23. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços, cujo custo excede aos limites previamente fixados em lei (Decreto-lei nº 200/87, art. 73)”.

PT	PTRES	NE	OB	Fatura	Num_PCDP	Motivo
4.122.2044. 8699	60123	801619	2013OB805 340	226614	005284/13	Participar de missão precursora a Porto Velho/RO, para organizar a participação da Presidenta da República na Cerimônia de Início de Operações das Usinas do Rio Madeira que ocorrerá na Rodovia BR 364, Km 731,6-Subestação Coletora de Porto Velho, no dia 10 de Dezembro deste ano. A equipe será composta de um Coordenador e um representante de cada setor: Segurança, Cerimonial, Secom/SIP, Secom/Eventos e Secretaria-Geral, conforme instruções do Sr. Geraldo Mello Correa do Gabinete-adjunto da Agenda da Presidência da República.
4.122.2044. 8699	60123	801619	2013OB805 340	226614	002544/13- 1C	Participar, substituindo o secretário que seguirá em missão a Porto Velho/RO, conforme solicitação do Gabinete, de evento patrocinado pela AEDI-Associação Empresarial de Indústrias. Trata-se de Cerimônia de Premiação pelo reconhecimento à Classe Empresarial, pelo Empreendedorismo através da outorga do Troféu Virgílio Távora e do Diploma de Amigo da AEDI. Este ano, com a participação da AEDI nos ODM, foi criado o Prêmio AEDI de Responsabilidade Social para as Indústrias, razão pela

PT	PTRES	NE	OB	Fatura	Num_PCDP	Motivo
						qual nossa participação é de muita importância.
4.122.2044.8699	60123	801619	2013OB805340	226614	005397/13	Viagem para incorporar-se à ESCAV presidencial para na missão da Cerimônia de Anuncio de Investimento do PAC 2 -Mobilidade Urbana.
4.122.2044.8699	60123	801619	2013OB805341	227369	005546/13-1C	Reunião que objetiva tratar da implementação do Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Construção na obra de Belo Monte – Posse da Comissão de Trabalhadores.
4.122.2044.8700	60124	801617	2013OB805342	227045	005546/13-1C	Reunião que objetiva tratar da implementação do Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Construção na obra de Belo Monte – Posse da Comissão de Trabalhadores.
4.122.2044.8699	60123	801619	2013OB805338	226808	005386/13	Participar das seguintes agendas de trabalho: atividade 1: Reunião para a apresentação dos resultados do “Programa Brasil Próximo – Cinco Regiões Italianas para o Desenvolvimento Local Integrado do Brasil”, no dia 11 de dezembro. Atividade 2: VI Conferência Itália-América-Latina e Caribe, dias 12 e 13 de dezembro. Atividade 3: Seminário em homenagem

PT	PTRES	NE	OB	Fatura	Num_PCDP	Motivo
						póstumas a Alberto Tridente e de fortalecimento e relance do Programa “100 Cidades para 100 Projetos Itália-Brasil, dia 14 de dezembro.
4.122.2044.8700	60124	801617	2013OB805342	227045	005518/13	Participar da Expo-Catadores e do Natal dos Catadores com a Presidenta da República.
4.122.2044.8700	60124	801617	2013OB805342	227045	005528/13	Participar da Expo-Catadores e do Natal dos Catadores com a Presidenta da República.
4.122.2044.8700	60124	801617	2013OB805342	226611	005460/13	Participar da Oficina Diversidade Religiosa e Direitos Humanos, que será realizada com representantes de diversas tradições religiosas, ativistas e operadores públicos de direitos humanos.

123. A partir da análise da coluna “Programa de Trabalho” e “motivo”, vislumbra-se que a SA utilizou recursos de um Programa de Trabalho - PT em outro, pois é facilmente perceptível que viagens destinadas, v.g., à participação de servidores/colaboradores na “Expo-Catadores e do Natal dos Catadores com a Presidenta da República”; “Reunião de implementação do Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Construção na obra de Belo Monte – Posse da Comissão de Trabalhadores”; “Oficina Diversidade Religiosa e Direitos Humanos” não pertencem ao Programa Temático 2044 “autonomia e emancipação da juventude” e muito menos à ação 8700 “funcionamento do conselho nacional da juventude”.¹⁵

124. Vale registrar a determinação do TCU a órgão federal, para que se abstenha de realizar despesa com dotação imprópria, consignada a programa de trabalho estranho à finalidade do gasto (Acórdão nº 1.169/2011-2ª Câmara).

Causa

125. Insuficiência de controle da contabilização de despesas de passagens aéreas.

Manifestação da Unidade

126. *“Primeiramente é preciso frisar que o programa de trabalho indicado, “2044 – Autonomia e Emancipação da Juventude”, permite a emissão de passagens, não cabendo, portanto, a afirmativa de “utilização de dotação imprópria para custear a emissão de bilhetes aéreos”.*

¹⁵ Atente-se que os fatos reportados no presente relatório de auditoria não se subsumem às exceções previstas no art. 46 da Lei n.º 12.708/12 (LDO).

Igualmente, também não se aplica a afirmativa de “coleta de recursos de vários programas para execução de ação não devidamente prevista”.

127. *Cumpra esclarecer que os fatos que ensejaram essa constatação ocorreram no contexto de Termos de Cooperação firmados entre a UJ e outros órgãos da Presidência da República, considerando a característica condominial desta, para a emissão de passagens.*

128. *A UJ emite passagens aéreas para treze unidades da Presidência¹⁶, por meio de treze PTRES. Na ocasião havia dotação suficiente nos PTRES envolvidos na emissão de passagens; no entanto, em razão da complexidade de se aferir exatamente o valor que seria gasto em cada um deles, considerando o curto período de duração dos Termos de Cooperação, optou-se pela descentralização de recursos de apenas quatro dos PTRES.*

129. *De qualquer forma, foi realizado o acerto da execução por meio da Reclassificação de Despesa (RD), ainda no exercício de 2013, conforme registro no processo 00150.001880/2013-41, por meio do lançamento 2013NS015897.*

130. *De todo modo, a UJ registra que estará atenta para os aperfeiçoamentos que se façam necessários para evitar a repetição dos fatos reportados, de modo que o interesse público seja atendido, e bem cumpridos todos os princípios constitucionais e administrativos relativos à matéria.”*

Análise do Controle Interno

131. Em sua manifestação a UJ não questiona os fatos relatados na constatação, porém questiona o uso das afirmativas: “utilização de dotação imprópria para custear a emissão de bilhetes aéreos”.

132. A afirmação se refere a um termo técnico utilizado para descrever os casos em que um determinado programa (e/ou ação) é pago com dotação orçamentária de outro programa (e/ou ação), ainda que o programa ao qual ocorreu o pagamento apresente disponibilidade de créditos orçamentários. Em outras palavras, quando se usa para o pagamento uma dotação que não era própria para o programa, diz-se que foi utilizada dotação imprópria.

133. Finalmente, é relevante salientar que a UJ registra que estará atenta para os aperfeiçoamentos que se façam necessários para evitar a repetição dos fatos reportados (...).

Recomendação

134. Abster-se de utilizar os créditos consignados em determinada dotação orçamentária em finalidade diversa da estabelecida na Lei Orçamentária, tendo em vista seu caráter autorizativo, cabendo a realização de despesas apenas nas finalidades e na ação ali previstas.

¹⁶ SG/PR, Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Relações Institucionais, Gabinete Pessoal da Presidente da República, Assessoria Especial da Presidente da República, Secretaria de Comunicação Social, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Comissão Nacional da Verdade, Comissão de Ética Pública, Secretaria de Micro e Pequena Empresa, SEDES e CONSEA.

6.8. CONSTATAÇÃO

Desconformidades em registros de justificativas adequadas para caracterização da impossibilidade de solicitação de passagens no prazo mínimo regulamentar – SA/SG – UG 110001

135. Os controles nos procedimentos adotados pela Secretaria-Executiva/SG/PR na concessão de diárias e passagens foram insuficientes para evitar desconformidades com a legislação vigente no que se refere à caracterização da urgência para as excepcionalidades nos casos de inobservância do prazo mínimo para solicitação de passagens aéreas.

136. Constatou-se a emissão de passagens aéreas sem observância do prazo mínimo regulamentado na Portaria MPOG nº 505, de 29 de dezembro de 2009, que versa sobre a emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço e utilização do SCDP, determinando em seu art.1º o prazo limite de dez dias de antecedência para a solicitação da proposta de viagem, conforme a seguir:

PORTARIA MPOG Nº 505, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009.

[...] “Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, para racionalização de gastos com a emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço, deverão observar os seguintes procedimentos:

I- a solicitação da proposta de viagem, com passagem aérea, deve ser realizada com antecedência mínima de dez dias;

...

§ 1º Em caráter excepcional, a autoridade máxima dos órgãos e entidades a que se refere o caput poderá autorizar viagem em prazo inferior ao estabelecido no inciso I deste artigo, desde que devidamente formalizada a justificativa que comprove a inviabilidade do seu efetivo cumprimento.

...

Art. 3º Todas as viagens no âmbito de cada órgão e ou entidade devem ser registradas no SCDP, mesmo nos casos de afastamento sem ônus ou com ônus limitado.” (grifamos)

137. Ressalta-se que a exigência trazida no art. 1º da referida Portaria MPOG nº 505 não faz distinção entre viagens nacionais e viagens internacionais. Porém, em consonância com o princípio da anterioridade trazido na citada Portaria MPOG nº 505, a própria norma interna da Presidência da República que regulamenta as viagens no país e no exterior (NORMA III-201) estabelece a obrigatoriedade de que as solicitações de viagens ao exterior, com emissão de passagem aérea, sejam realizadas com antecedência mínima de quinze dias úteis da data inicial da viagem.

Norma Interna da Presidência da República - NORMA III-201:

[...]”4.10 A solicitação de viagem ao exterior, devidamente autorizada, deve ser enviada ao Órgão competente pela emissão da passagem com antecedência mínima de **quinze dias úteis** antes da data prevista para o início da viagem, para que seja atendida até vinte e quatro horas antes do embarque. ” (grifamos)

138. Dessa forma, tem-se que, no âmbito da Presidência da República, a regra de anterioridade mínima para a emissão de bilhetes aéreos seria de 10 (dez) dias para viagens nacionais e de 15 (quinze) dias para viagens internacionais.

139. Importante ainda mencionar que no Acórdão TCU 569/2002 o plenário do Tribunal de Contas da União havia determinado à Secretaria de Administração da Presidência da República

que cumprisse os prazos de solicitação de passagens e diárias previstos na Norma Administrativa III-201/2001:

Acórdão TCU 569/2002 – Plenário

[...] “O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 - **Determinar à SA/PR que:**

...

l) **promova a publicação da autorização do afastamento do país até a data do seu início ou de sua prorrogação, salvo em casos excepcionais de comprovada urgência, devidamente justificados, de acordo com o disposto no art. 4º do Decreto no 91.800/85 e no art. 3º do Decreto no 1.387/95**

...

q) **cumpra os prazos de solicitação de passagens e diárias previstos na Norma Administrativa III-201/2001, justificando adequadamente o atraso quando não for possível esse cumprimento; (grifamos)**

140. Em análise aos processos de concessão de diárias e passagens (PCDP) cadastrados no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), durante o exercício de 2013, observa-se que a solicitação de viagem, com passagem aérea, com prazo inferior a 10 (dez) dias, tem sido frequentemente utilizada, conforme se pode observar na *Tabela 10* a seguir:

Tabela 10 – Quantidade de PCDP por faixa de dias (Viagens Nacionais)

Antecedência da Solicitação (dias)	Quantidade de PCDP	Quantidade de PCDP (%)
0 - 1	244	7,16%
2 - 5	492	14,43%
6 - 9	427	12,52%
Mais que 10	2044	59,94%
Posterior ao início da viagem	203	5,95%
Total Geral	3410	100,00%

Fonte: Extração de dados na base do SCDP, em 03/06/2014

141. Dessa forma, conclui-se que quase 60% dos processos de concessão de diárias e passagens, com emissão de bilhetes aéreos nacionais, no exercício de 2013, obedecem ao prazo regulamentar de 10 dias de antecedência. Em análise complementar, pode-se concluir que foram enquadrados como excepcionalidade 40% dos processos de concessão de diárias e passagens (34,11% de solicitações são inferiores a 10 dias e 5,95% de solicitações são posteriores à data de início da viagem).

142. Nesse sentido, cumpre salientar a existência de fragilidade na caracterização de excepcionais capazes de justificar a emissão de passagens fora do prazo estabelecido pela norma (40% de seus processos de concessão de diárias e passagens nacionais), conforme pode ser observado nos exemplos trazidos na *Tabela 11* a seguir.

Tabela 11 – Motivação para emissão de passagens fora do prazo estabelecido na norma

Num_PCDP	Data Solicitação da Viagem	Data Início da Viagem	Quantidade de dias de Antecedência	Motivo
002804/13	08/07/2013	08/07/2013	0	Participar de audiência pública: diálogos governo-sociedade sobre o orçamento

				federal. Obs: passagem emitida via plantão.
000128/13	16/01/2013	17/01/2013	1	Participar da reunião de trabalho junto à secretaria de direitos humanos do estado de São Paulo, para implantação do programa juventude viva!, corrdonado pela secretaria-geral/pr, em parceria com o ministério da justiça.
000129/13	16/01/2013	17/01/2013	1	Participar da reunião de trabalho junto à Secretaria de Direitos Humanos do Estado de São Paulo, para implantação do Programa Juventude Viva!, corrdonado pela Secretaria-Geral/PR, em parceria com o Ministério da Justiça.
000286/13	04/02/2013	05/02/2013	1	Participar em representação a SNAS/SG do seminário nacional para debater a proposta da política e critérios dos direitos das populações atingidas e ameaçadas por projetos de barragens.
000546/13	26/02/2013	27/02/2013	1	Participar do evento de comemoração dos 30 anos da CUT, na cidade de São Paulo-SP, no dia 27/02/2013.
003737/13	27/08/2013	28/08/2013	1	Participar de reunião Informativa da Convenção 169/OIT

Fonte: Extração de dados na base do SCDP, em 03/06/2014

102. Importante destacar ainda que 5,95% das solicitações de diárias e passagens são registradas no SCDP após o início da viagem, em desconformidade com o art. 12-A do Decreto 5.992/2006¹⁷, que estabelece a obrigatoriedade de utilização do sistema pelos órgãos federais.

103. Por meio de entrevistas, constatou-se que a justificativa para o cenário descrito no tópico anterior é de que a área demandante solicita os bilhetes por telefone ao plantão da Coordenação de Orçamento de Finanças, que requisita à agência de viagens a emissão dos bilhetes para posterior cadastramento e aprovação no SCDP.

143. A análise dos processos de concessão de diárias e passagens internacionais evidencia ainda mais o enquadramento como excepcionalidade dos processos de diárias e passagens em relação aos prazos estabelecidos na Portaria - MPOG nº 505 e na Norma Administrativa III-201/2001, conforme apresentado na *Tabela 12* a seguir:

Tabela 12 – Quantidade de PCDP por faixa de dias (Viagens Internacionais)

Antecedência da Solicitação (dias)	Quantidade de PCDP	Quantidade de PCDP (%)
0 - 1	2	1,06%
2 - 5	50	26,46%
6 - 9	65	34,39%
10 - 14	46	24,34%
Mais que 15	26	13,76%
Total Geral	189	100,00%

Fonte: Extração de dados na base do SCDP, em 03/06/2014

144. Da Tabela apresentada, tem-se que 13,76% dos processos de concessão de diárias e passagens, com emissão de bilhetes aéreos internacionais por meio da Secretaria-Geral/PR, no exercício de 2013, atendem ao prazo regulamentar de 15 dias de antecedência. Em análise

¹⁷ Art. 12-A. O Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é de utilização obrigatória pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (Incluído pelo Decreto nº 6.258, de 2007)

complementar, pode-se concluir que 86,24% dos processos de concessão de diárias e passagens, com emissão de bilhetes aéreos internacionais, foram enquadrados como situações excepcionais.

145. A regra de antecedência mínima de 10 dias para solicitações de viagens com passagens aéreas nacionais foi estabelecida com o intuito de cumprir o princípio constitucional da economicidade de modo que a Administração Pública possa realizar compras de passagens aéreas a valores mais baixos tendo em vista que à medida o valor dos bilhetes aéreos se torna mais elevado à medida que se aproxima a data da viagem.

146. Neste contexto, prosseguiu-se a análise com o objetivo de verificar se a não observância ao prazo de antecedência mínima de 10 dias para solicitações de viagens com passagens aéreas nacionais, realmente implicou a compra de bilhetes aéreos com valores mais elevados.

147. Para a análise de variação dos valores de bilhetes aéreos em relação à quantidade de dias de antecedência da emissão da passagem aérea foram selecionadas apenas as viagens nacionais, devido ao maior número de viagens nesta categoria, o que torna a análise mais criteriosa. Dentro desse universo de viagens nacionais, foram selecionados os 6 (seis) trechos com maior número de bilhetes emitidos e que, juntos, representam 39% do total de bilhetes emitidos e 38% do valor total gasto com passagens aéreas nacionais no exercício de 2013, conforme mostrado na *Tabela 13* a seguir:

Tabela 13 – Trechos com maior número de bilhetes emitidos - 2013

Trecho	Qtde de Bilhetes	% Qtde Bilhetes	Somatório do valor dos Bilhetes	% Valor total dos Bilhetes
São Paulo - Brasília	757	11,17%	402.043,13	10,17%
Brasília - São Paulo	744	10,98%	418.715,90	10,59%
Brasília - Rio de Janeiro	379	5,59%	198.897,12	5,03%
Rio de Janeiro - Brasília	367	5,42%	184.640,27	4,67%
Brasília - Porto Alegre	187	2,76%	152.855,45	3,87%
Porto Alegre - Brasília	182	2,69%	146.920,99	3,72%
Total Amostra	2.616	39%	1.504.072,86	38%
Outros Trechos	4.161	61%	2.448.790,18	62%
Total Geral	6.777	100,00%	3.952.863,04	100,00%

Fonte: Extração de dados na base do SCDP, em 03/06/2014

148. Analisando esses 6 trechos que, conforme pode ser visto na *Tabela 13* anterior, representam quase 40% da emissão de bilhetes aéreos executados por intermédio da Secretaria-Geral/PR no exercício de 2013 (tanto em quantidade quanto em valor), demonstra-se que os valores médios dos bilhetes aéreos se tornam mais elevados à medida que se aproxima a data da viagem, conforme pode ser visto na *Tabela 14* a seguir:

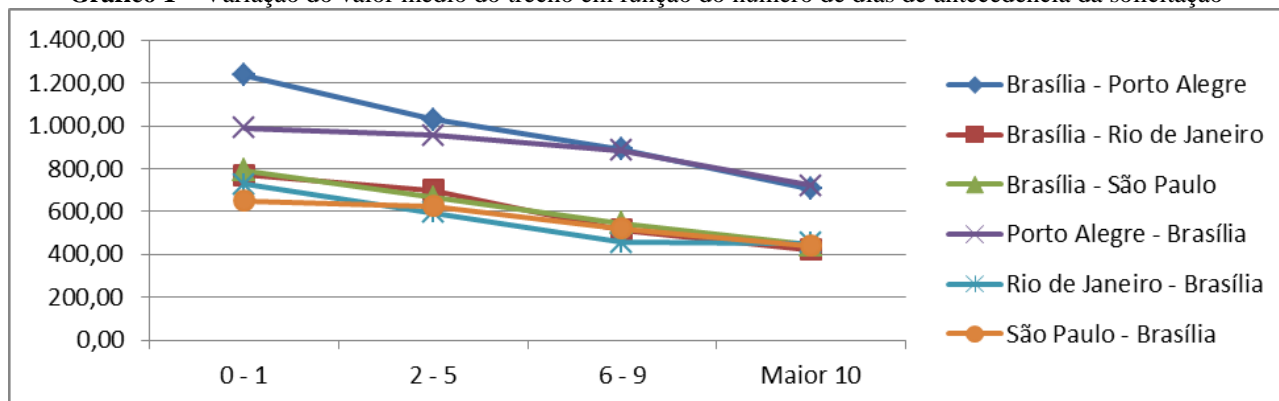
Tabela 14 – Valor médio do trecho

Quantidade de dias de antecedência	Trecho					
	Brasília - Porto Alegre	Brasília - Rio de Janeiro	Brasília - São Paulo	Porto Alegre - Brasília	Rio de Janeiro - Brasília	São Paulo - Brasília
0 - 1	1.236,96	771,86	791,15	987,94	726,35	649,50
2 - 5	1.029,26	697,98	666,11	956,22	594,31	624,44

Quantidade de dias de antecedência	Trecho					
	Brasília - Porto Alegre	Brasília - Rio de Janeiro	Brasília - São Paulo	Porto Alegre - Brasília	Rio de Janeiro - Brasília	São Paulo - Brasília
6 - 9	891,50	514,57	546,70	885,21	456,34	519,64
Maior 10	704,52	422,38	443,61	722,21	454,34	441,03

Fonte: Extração de dados na base do SCDP, em 03/06/2014

Gráfico 1 – Variação do valor médio do trecho em função do número de dias de antecedência da solicitação



Fonte: Extração de dados na base do SCDP, em 03/06/2014

149. A análise da *Tabela 14* e do *Gráfico 1* acima demonstra que, quanto menor o número de dias antecedentes para a viagem, maior será o valor do bilhete aéreo. Pode-se notar, dessa forma, que a não observância dos prazos regulamentares resultam em pagamentos mais elevados para a Administração Pública. O montante desse valor pago a maior é de difícil mensuração, uma vez que não se consegue obter as cotações dos bilhetes aéreos, caso a solicitação da viagem tivesse ocorrido com antecedência mínima de dez dias. Pode-se, porém, estimar o valor percentual que a unidade está pagando a mais pelos bilhetes, tomando-se como parâmetro o valor médio do trecho quando a solicitação é realizada com antecedência mínima de 10 dias¹⁸, conforme evidenciado na *Tabela 15* a seguir:

Tabela 15 – Valor pago a maior em relação a solicitações realizadas com antecedência mínima igual a dez dias

Quantidade de dias de antecedência	Trecho					
	Brasília - Porto Alegre	Brasília - Rio de Janeiro	Brasília - São Paulo	Porto Alegre - Brasília	Rio de Janeiro - Brasília	São Paulo - Brasília
(0-1)/ Maior 10	76%	83%	78%	37%	60%	47%
(2-5)/Maior 10	46%	65%	50%	32%	31%	42%
(6-9)/ Maior 10	27%	22%	23%	23%	0,4%	18%

Fonte: Extração de dados na base do SCDP, em 03/06/2014

150. Dessa forma, pode-se observar que a Administração Pública paga um valor entre 37% e 83% superior ao valor que iria pagar se tivesse realizado a compra dentro do prazo de 10 dias estabelecido pela norma, quando emite um bilhete aéreo dentro do território nacional, no dia da viagem ou no dia anterior à viagem. Pode-se notar também que, quando o bilhete é emitido entre 2 e 5 dias antes da viagem este valor pago a mais cai para um percentual entre 31% e 65%.

Causa:

¹⁸ Vale ressaltar que a análise do valor pago a maior tomando-se por base o valor médio do trecho quando a solicitação é realizada com antecedência mínima de 10 dias é **conservadora** tendo em vista que dentro desta amostra escolhida como parâmetro podem existir vários bilhetes que não foram adquiridos com a menor cotação realizada (o que é permitido na legislação, em casos **excepcionais e devidamente justificados**).

151. Falhas nas rotinas/procedimentos de validação da caracterização da excepcionalidade na solicitação de passagem aéreas fora do prazo regulamentar; Falha no planejamento de deslocamentos.

Manifestação da Unidade

152. *“Inicialmente, importa resgatar informações gerais já apresentadas na parte introdutória desta Resposta quanto aos processos de monitoramento e de controle envolvidos na gestão de passagens.*

153. *Além dos controles já estabelecidos nos sistema de concessão de passagens e diárias, a Unidade estabeleceu outros meios de acompanhamento, controle e verificação do processo de emissão de passagens, que consideram não somente os gastos afetos à aquisição, mas também o atendimento às normas pertinentes. Mais que isso, no âmbito de suas instâncias de governança, é recorrente o tratamento do assunto relacionado à anterioridade e ao planejamento antecipado para organização de viagens a serviço e de colaboradores. No âmbito do Comitê de Coordenação e Planejamento, instância maior de governança da UJ, são reiteradas as orientações aos dirigentes e às equipes quanto aos prazos e às vantagens de realizar as solicitações dentro dos prazos indicados pela Portaria do MP, tendo em conta a economia de recursos.*

154. *Para orientação e constante recordação dos prazos, diariamente é enviada mensagem (Boletim Eletrônico) a todos os solicitantes, alertando sobre o prazo legal para a inclusão das solicitações no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP). Além disso, em 2013, foi feita também uma cartilha denominada "Orientações Gerais – Passagens e Diárias na SG" e encaminhada a todos os Secretários. No que tange ao controle das prestações de contas das viagens realizadas, foi estabelecida rotina semanal de cobrança de tais prestações a todos os Chefes de Gabinete das Secretarias.*

155. *De qualquer maneira, a SG/PR reconhece a necessidade de trabalhar para que as passagens aéreas sejam emitidas com maior prazo. No entanto, cabe observar que a realidade sui generis dos órgãos presidenciais muitas vezes ocasiona dificuldades aos gestores para atuarem com a antecedência desejada. Destaca-se, por exemplo, a especificidade das viagens presidenciais que exigem em várias ocasiões o pronto deslocamento de equipes de apoio e de segurança, inclusive para assessores de ex-Presidentes, de acordo com a Lei nº 7.474, de 8 de maio de 1986, e o Decreto nº 6.381, de 27 de fevereiro de 2008.*

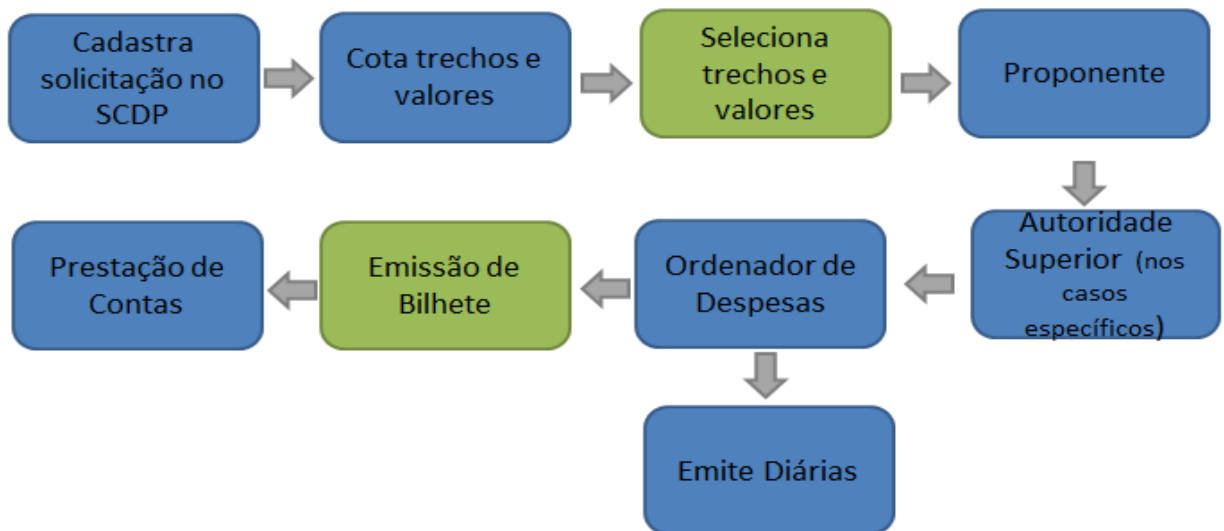
156. *Além disso, a atuação da SG/PR na mediação de conflitos de várias naturezas (tais como conflitos urbanos, rurais e indígenas) e a participação de servidores do Órgão no Escalão Avançado (Escav) para a realização de atividade precursora das viagens presidenciais são características que ensejam a emissão de passagens fora do período sugerido. A mediação de conflitos geralmente envolve situações de crise, que requerem envolvimento imediato do Governo Federal no processo de negociação. O acompanhamento das viagens presidenciais significa a participação da SG/PR nas agendas da Presidenta da República. Algumas delas são planejadas com antecedência; outras não, pois decorrem de situações específicas que demandam a atuação da Chefe de Estado.*

157. *Cabe ainda destacar que o ano de 2013 foi marcado pelas manifestações de junho, caracterizadas por grandes mobilizações que ocorreram em todo o país. Tendo como atribuição precípua o diálogo com a sociedade e com os movimentos sociais, a SG/PR foi instada a buscar a interlocução com os manifestantes, a fim de entender as pautas apresentadas e tentar, quando possível, fazê-las repercutir no âmbito do Governo.*

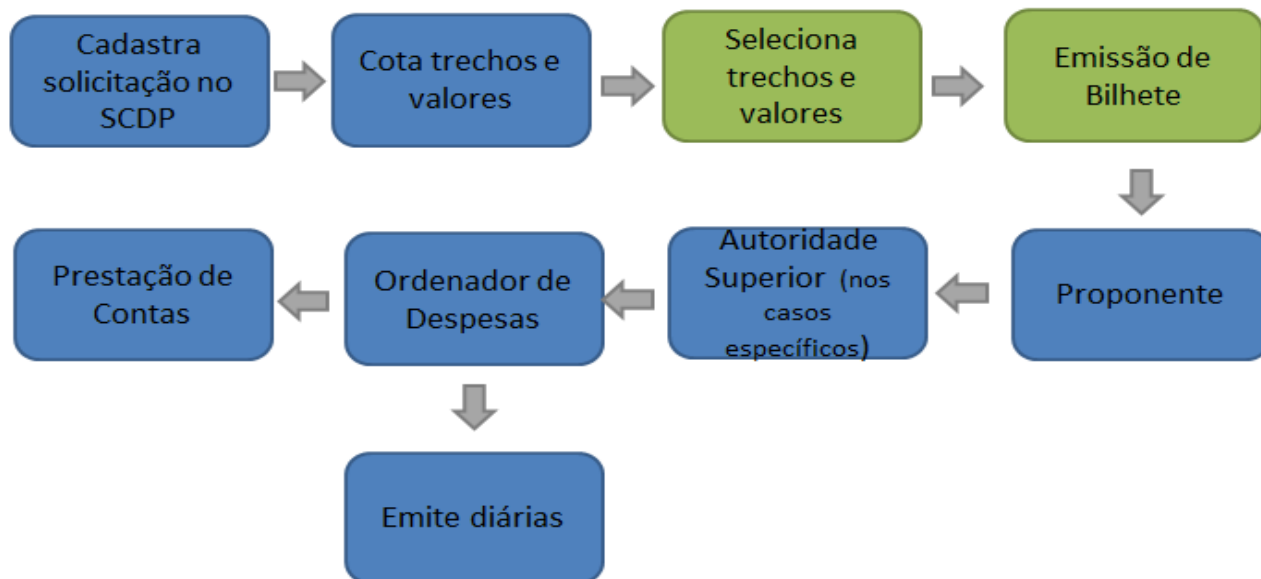
158. A emissão de passagens com prazo inferior a 10 dias é prevista, em caráter excepcional, pela Portaria MP nº 505/2009. No âmbito da UJ, a emissão das passagens fora do prazo estabelecido é devidamente autorizada por quem dispõe de competência originária ou delegada para tanto, seguindo de modo estrito o que preconiza esse mesmo normativo. O próprio SCDP permite que passagens emitidas fora do prazo de 10 dias passem, via sistema, para análise e aprovação da autoridade superior de cada órgão, ou autoridade a quem foi delegada tal competência, evidenciando a adequação desse procedimento com a legislação vigente.

159. Nos casos de extrema urgência em que passagens são emitidas fora do SCDP, conforme indicado no item 111, da página 82 do RPA, o devido registro no sistema é feito logo a seguir, garantindo o cumprimento do disposto no Art. 12-A do Decreto nº 5.992/2009. A propósito, o próprio SCDP permite esse registro, ao reconhecer que podem ocorrer excepcionalidades, por meio do chamado Fluxo Rápido. Nessa configuração, os bilhetes são emitidos após o cadastramento feito pelo solicitante, sendo encaminhado às autoridades competentes após a emissão, conforme ilustrado a seguir:

Fluxo padrão



Fluxo rápido



160. Ademais, em conformidade com o fluxo do sistema SCDP, os bilhetes aéreos só são encaminhados para faturamento após as etapas de cadastramento no sistema, aprovação do solicitante, da autoridade competente e autorização do ordenador de despesas. Por isso, não há que se falar em possibilidade de ocorrência de pagamento de faturas sem prévio registro no sistema.

161. Além disso, como medida de controle adicional, referente ao processo de solicitação de viagens, a Secretaria de Administração mantém atualizado, desde a implantação do SCDP na Presidência, o Sistema de Passagens e Diárias (SPD), desenvolvido pelo Órgão, de forma paralela, permitindo, por meio dos módulos de controle de reembolso e faturamento, total gerência sobre os pagamentos das faturas, de tal forma que nenhuma passagem é paga sem constar do sistema SCDP e SPD.

162. De qualquer forma, embora as justificativas sejam sempre apresentadas nos casos de emissão de passagens com prazo inferior a 10 dias, a UJ reconhece a importância qualificá-las e de reforçar as iniciativas e rotinas já existentes para mitigar tais emissões.”

Análise do Controle Interno

163. Em sua manifestação a UJ procura explicar o contexto das atividades realizadas pela secretaria e informa as atividades de acompanhamento e orientação que são desenvolvidas com a finalidade de que os prazos definidos na norma possam ser cumpridos na maioria dos processos de concessões de diárias e passagens.

164. Importante se faz mencionar que, por mais que a norma permita, em caráter excepcional, a emissão de bilhetes aéreos fora dos prazos preestabelecidos, conforme reafirmado pela UJ, é necessária justificativa com a contextualização dos fatos que ensejaram a emissão de passagem aéreas com prazo inferior ao estabelecido pela norma.

Recomendações:

165. Ratificar junto aos usuários/requisitantes a necessidade de se planejar os descolamentos com maior antecedência, no intuito de evitar gastos desnecessários para o Erário. Casos emergenciais deverão estar devidamente justificados nos processos.

166. Realizar treinamentos com os usuários com perfis de “solicitante” e “proponente/concedente” a fim de melhorar o processo de validação das viagens urgentes e de que estes usuários possam replicar o conhecimento em suas áreas de atuação.

167. Realizar treinamentos com os gestores de diárias e passagens, de forma que possam contribuir com a conscientização dos usuários com perfis de “solicitante” e “proponente/concedente” para o cumprimento dos princípios da legalidade e da economicidade.

168. No intuito de sensibilizar os solicitantes, para a necessidade de planejar adequadamente os deslocamentos com datas previstas, à vista do princípio da economicidade, providenciar, no prazo máximo de 30 dias, e enviar planilha para os gestores evidenciando os custos adicionais de compra de passagens aéreas abaixo dos 10 dias, em especial para os percursos com maior demanda no primeiro semestre de 2014, tomando como referencial os valores médios das compras efetivadas em prazo superior a 10 dias do início da viagem.

7. OUTROS ASPECTOS VERIFICADOS - RECOMENDAÇÕES DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO, CONSTANTE NO RELATÓRIO DE AUDITORIA DE MONITORAMENTO Nº 5/2012).

7.1. CONSTATAÇÃO

Pendências para sanar problemas relatados na Constatação 2 – SA/SG – UG 110001

CONSTATAÇÃO 2: Manuais desatualizados para estabelecer conceitos, diretrizes e procedimentos para a execução das atividades de Armazenamento de Material, de Especificação de Material ou solicitação de serviços e materiais permanentes e/ou de consumo, de qualquer natureza ou para qualquer destinação na Presidência da República.

Manifestação da Unidade:

104. *“Essa constatação integra a meta de revisão geral de normas prevista no plano setorial da Secretaria de Administração, tendo em vista o Planejamento Estratégico da SG/PR. No âmbito dos grupos de trabalhos da Coordenação-Geral de Administração Geral (COAGE), já se encontra em desenvolvimento estudo para apresentação de minuta de normas.”*

Análise da equipe de auditoria:

105. Da análise da manifestação da UJ, por meio do Relatório de Gestão do exercício de 2013 e da resposta à solicitação de Auditoria nº 01/2014, a constatação continua pendente, visto que está inserida na revisão geral de normas prevista no plano setorial da Secretaria de Administração. Desta forma, conclui-se que a pendência não foi totalmente sanada.

Recomendação:

106. Adotar as providências indicadas no Relatório de Auditoria de Monitoramento nº 5/2012

7.2. CONSTATAÇÃO

Pendências para sanar problemas relatados na Constatação 3 – SA/SG – UG 110001

CONSTATAÇÃO 3: Inexistência de organogramas formais para designar os níveis hierárquicos que se encontram abaixo das seguintes Coordenações: COAGE, COTRAN e COSAU.

Manifestação da Unidade:

107. “A COAGE já dispõe de organograma da unidade. A Coordenação de Saúde (COSAU) alterou seu fluxograma de recebimento e distribuição de material. E, a Coordenação-Geral de Transportes (COTRAN) encaminhou proposta com o objetivo de melhor definir funções e atribuições de sua unidade, conforme processo de revisão/alteração do Regimento Interno da SG/PR, em curso na SE/SG.”

Análise da equipe de auditoria:

108. De acordo com a manifestação da UJ, por meio do Relatório de Gestão do exercício de 2013 e da resposta à solicitação de Auditoria nº 01/2014, demonstrou-se que os organogramas formais foram elaborados pela unidade. Contudo não constam nos organogramas definições das funções e atribuições dos níveis hierárquicos da COAGE, COTRAN e COSAU.

Recomendação:

109. Adotar as providências indicadas no Relatório de Auditoria de Monitoramento nº 5/2012

7.3. CONSTATAÇÃO

Recomendações do Controle Interno que permanecem pendentes de atendimento no exercício (constatações 4, 6, 12, 13, 14, 15 e 16) – SA/SG – UG 110001

Constatação 4: Materiais distribuídos às Unidades da Presidência da República, mediante termo de cautela, constantes fisicamente no Almoxarifado, mas não registrados no sistema.

Constatação 6: Datas de validade registradas no relatório de materiais em estoque não conferem com as constantes nas embalagens dos materiais verificados, com a ocorrência, inclusive, de produtos com data de validade expirada.

Constatação 12: Divergência entre a quantidade de produtos estocados na COSUB (perecíveis) e aquela registrada no relatório de materiais em estoque.

Constatação 13: Existência de produtos em estoque, que não constam da relação de produtos perecíveis.

Constatação 14: Existência de produtos no estoque de perecíveis com prazo de validade vencido.

Constatação 15: Não inserção no Sistema de Almoxarifado ASI da data de vencimento dos produtos perecíveis, dificultando o gerenciamento dos produtos a expirar.

Constatação 16: Sistema de Almoxarifado da COSUB não está integrado com o Sistema de Almoxarifado das demais Coordenações da DILOG.

Manifestação da Unidade:

110. “Para cumprimento das constatações descritas acima, foi constituído um Grupo de Trabalho GT SIG (Sistema Integrado de Gestão), composto por integrantes da Diretoria de Tecnologia (DITEC), Diretoria de Recursos Logísticos (DILOG) e Diretoria de Planejamento,

Orçamento e Finanças (DIROF), cujo objetivo é a elaboração de termo de referência para contratação de uma solução integrada para o controle de patrimônio, almoxarifado, planejamento, execução financeira e orçamentária, aquisições e contratos, vez que o sistema atual está com tecnologia obsoleta e não permite inclusão de novos campos ou de novas funções necessárias.

111. *Para execução desse processo, serão necessários estudos técnicos preliminares para construção de ações pertinentes ao processo licitatório (Documento de Oficialização da Demanda, Análise de Riscos, Análise de Viabilidade da Contratação, Plano de Sustentação, Estratégia da Contratação) dos elementos integrantes da solução pretendida, conforme preconiza a Instrução Normativa-SLTI nº 4, de 12 de novembro de 2010. Esse trabalho exige coordenação e um esforço considerável das diversas unidades demandantes da solução.*

112. *Após o certame, a licitante vencedora, para efetuar a implantação da solução, deverá fazer preparação do ambiente físico e lógico, instalação das ferramentas de software necessárias, migração dos dados, teste da ferramenta, treinamento de operadores e outros ajustes necessários. Após esses procedimentos é que a solução poderá ser considerada pronta para seu uso.*

113. *Embora a SG/PR esteja realizando os procedimentos para a construção do termo de referência, em outubro de 2013 houve sinalização do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), indicando que possuía iniciativa com o mesmo objetivo, relacionado à aquisição de software integrado de gestão. Mesmo assim, foi iniciado processo interno de levantamento e definição de demandas, tendo em vista que tais insumos poderão subsidiar tanto eventual contratação centralizada pelo SISP, quanto, se for o caso, decisão de licitação própria por parte da SG/PR.”*

Análise da equipe de auditoria:

114. Em resposta à SA nº 15/2014, foi informado à equipe de auditoria que não houve instrumento formal para constituição do Grupo de Trabalho SIG, para atuar no processo de contratação do Sistema Integrado de Gestão. Ainda em resposta à citada SA, foi definido informalmente um Grupo de Trabalho formado por servidores diretamente ligados às unidades que atuavam com as informações do Sistema, consideradas as áreas de negócio do sistema, quais sejam: Diretoria de Recursos Logísticos, por meio da Coordenação-Geral de Administração Geral, e Diretoria de Orçamento, Planejamento e Finanças.

115. Dos servidores listados pela UJ para a formação inicial do mencionado Grupo de Trabalho, constatou-se que os três primeiros não trabalham mais na SG/PR.

116. Assim, verifica-se que as ações da UJ para solução das constatações 4, 6, 12, 13, 14, 15 e 16 continuam pendentes, o que fragiliza e dificulta os controles internos de almoxarifado e do patrimônio no âmbito da Presidência da República, significando a continuidade de riscos para gestão do sistema.

Recomendação:

117. Adotar as providências indicadas no Relatório de Auditoria de Monitoramento nº 5/2012.