



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS**

TIPO DE AUDITORIA : AUDITORIA DE GESTÃO  
EXERCÍCIO : 2009  
PROCESSO N° : 80000.018145/2010-86  
UNIDADE AUDITADA : SEC.EXEC.M.CIDADES  
CÓDIGO UG : 560003  
CIDADE : BRASÍLIA  
RELATÓRIO N° : 244131  
UCI EXECUTORA : 170987

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 244131, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pela **SECRETARIA EXECUTIVA - MINISTÉRIO DAS CIDADES**

**I - INTRODUÇÃO**

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 01/06/2010 a 30/07/2010, 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.

**II - RESULTADO DOS TRABALHOS**

3. Verificamos no Processo de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-57/2008 e pelas DN-TCU-102/2009 e 103/2010.

4. Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-102/2009, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

**4.1- RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS**

**4.1 ITEM 01 - AVAL RESULTADOS QUANTI/QUALI GESTÃO**

O Relatório de Gestão apresentou, em relação à execução orçamentária das principais ações integrantes dos programas sob responsabilidade das Unidades Jurisdicionadas da Secretaria Executiva, algumas ações que no exercício 2009 tiveram baixa execução orçamentária (valores

liquidados abaixo de 50% da dotação original mais créditos), conforme verificado nas tabelas a seguir:

<b>Programa 0310</b>			
	<b>LOA + Créditos</b>	<b>Realizado</b>	<b>Realizado/LOA+ Créditos%</b>
<b>Ação 1B00 - Implantação do Sistema Nacional de Informações das Cidades - SNIC (produto mensurado em % de sistema implementado)</b>			
<b>Físico</b>	5	5	100,00%
<b>Financeiro</b>	1.619.427,00	628.868,00	38,83%
<b>Ação 4511 - Remuneração às instituições Financeiras Púb. pela Op. de Projetos de Desenvol. Urbano (produto mensurado em nº de instituição financ. Remunerada)</b>			
<b>Físico</b>	1	0	0,00%
<b>Financeiro</b>	150.000,00	0,00	0,00%
<b>Ação 4572 - Capacitação dos Servidores Púb. Federais em Processo de Qualificação e Requalificação (produto mensurado em nº de servidores capacitados)</b>			
<b>Físico</b>	674	255	37,83%
<b>Financeiro</b>	425.688,00	112.258,00	26,37%
<b>Programa 0750</b>			
	<b>LOA + Créditos</b>	<b>Realizado</b>	<b>Realizado/LOA+ Créditos%</b>
<b>Ação 2003 - Ações de Informática (sem informações acerca da mensuração do produto)</b>			
<b>Físico</b>	-	-	0,00%
<b>Financeiro</b>	7.195.220,00	2.239.243,00	31,12%
<b>Ação 20CW - Assistência Médica aos Servidores e Empregados - Exames Periódicos (sem informações acerca da mensuração do produto)</b>			
<b>Físico</b>	306	0	0,00%
<b>Financeiro</b>	6.555,00	0,00	0,00%
<b>Programa 1136</b>			
	<b>LOA + Créditos</b>	<b>Realizado</b>	<b>Realizado/LOA+ Créditos%</b>
<b>Ação 8872 - Apoio à Capacit. De Gestores Municipais e Agentes Sociais para o Desenvol. Urbano (produto mensurado em nº de pessoas capacitadas)</b>			
<b>Físico</b>	36.000	10141	28,17%
<b>Financeiro</b>	1.408.000,00	505.454,00	35,90%

Para as Ações de Governo acima citadas, não foram informados no Relatório de Gestão os atos e fatos que prejudicaram o desempenho ou as providências adotadas. Questionada acerca da baixa execução de algumas das suas principais Ações, a justificativa mais comum informada pela Secretaria Executiva foi o contingenciamento de recursos, com a conseqüente inscrição em restos a pagar após a liberação para o desembolso somente nos últimos meses do ano.

Entretanto, cabe observar que para a Ação 4511 - Remuneração às Instituições Públicas pela Operacionalização de projetos de Desenvolvimento Urbano, foi citada a possibilidade legal de se proceder a remuneração da instituição financeira responsável pela execução dos repasses por meio de dedução do valor repassado ao conveniente, e que o Município está adotando essa sistemática atualmente, levando-se a questionar o fato dessa Ação permanecer com dotação orçamentária nos orçamentos subsequentes (a LOA 2010 consignou R\$ 100.000,00 em dotação para a citada Ação, que, a seguir a metodologia adotada em 2009, novamente não serão executados, podendo esta dotação estar alocada em outras Ações de Governo).

Além disso, foi constatado que na divulgação do desempenho das Ações de Governo afetas à Secretaria Executiva, o Relatório de Gestão apropriou valores relativos à execução orçamentária considerando a execução realizada por unidades externas ao Ministério das Cidades, desvirtuando o

desempenho real obtido pela unidade, sem informar os motivos da necessidade da execução descentralizada.

#### **4.2 ITEM 02 - AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO**

Não existem indicadores definidos para a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades. O item 2 do Relatório de Gestão da Unidade, que, de acordo com a Decisão Normativa TCU nº 100, de 7 de outubro de 2009, deveria conter os Indicadores de Desempenho ou Institucionais relacionados à Unidade, informa que (item 2.4.5): "O Programa 0310 - Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano é do tipo apoio às políticas públicas e áreas especiais, e por isso não possui indicadores de desempenho."

A esse respeito cabe informar que o Programa 0310 possui Ações de governo relativas à Implementação de Sistema de Informações, de Formulação de Políticas e de Capacitação de Servidores, sendo, portanto, viável o desenvolvimento de indicadores para acompanhamento do desempenho. Acerca dos Programas 0750 e 1136, não há informações sobre indicadores no Relatório de Gestão.

#### **4.3 ITEM 03 - AVAL. FUNCIONAMENTO SIST. CI DA UJ**

Com base nas análises efetuadas por meio dos procedimentos executados na auditoria de contas, foi possível realizar uma avaliação acerca dos controles internos da Secretaria Executiva em relação às atividades desempenhadas pelas unidades que a integram. A conclusão acerca da qualidade dos controles implementados para redução dos riscos na Unidade leva em consideração o resultados das verificações realizadas, conforme a relação abaixo:

a) Confiabilidade dos controles utilizados para a mensuração e avaliação da execução física e financeira dos programas e ações:

- Verificou-se que os dados divulgados no Relatório de Gestão e inseridos no SIGPLAN estão de acordo com a execução apurada no SIAFI. Sobre a confiabilidade das informações divulgadas no Relatório de Gestão, constatou-se que foram apropriados valores relativos à execução orçamentária considerando a execução realizada por unidades externas à Secretaria e ao Ministério das Cidades, desvirtuando o desempenho real obtido pela unidade, sem informar os motivos da necessidade da execução descentralizada.

b) Se os controles quanto às transferências voluntárias concedidas se encontram a contento:

- Constatou-se a existência no SIAFI de 311 Contratos de Repasse classificados na situação "A APROVAR" com mais de 60 dias do final da sua vigência, e 962 Contratos de Repasse classificados na situação "A COMPROVAR" com mais de 60 dias do final da sua vigência.

c) Se os controles relacionados às Licitações fornecem razoável grau de segurança de que as licitações foram realizadas em observância às normas legais e aos princípios da administração pública, além de atender as demandas da UJ:

- Foram constatadas falhas nos procedimentos licitatórios analisados e em alguns dos contratos decorrentes, conforme relatado no 2ª parte deste Relatório de Auditoria.

d) Se os controles relacionados ao atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU sejam atendidas na sua integralidade e tempestivamente:

- As recomendações da CGU não foram analisadas tendo em vista que a UJ não prestou contas no exercício anterior, além do fato de que em 2009 não houve trabalhos conclusivos em relação à Unidade. Para as determinações do TCU, foi constatado que não houve o atendimento integral dos itens analisados, conforme relatado no 2ª Parte deste Relatório de Auditoria.

e) Se os controles relacionados gerenciamento dos restos à pagar inscritos pela UJ assegurem que a inscrição ocorre dentro das hipóteses previstas em Lei:

- Em relação à adequação das informações contidas no Relatório de Gestão sobre os restos a pagar inscritos no exercício, foram detectadas incompatibilidades entre os valores apurados pela CGU e os divulgados no Relatório, conforme relatado no 2ª Parte deste Relatório de Auditoria.

f) Se os controles relacionados à Gestão de Recursos Humanos estão adequados à estrutura da Unidade e para o atingimento dos objetivos:

- Foram realizados testes relativos à folha de pagamento, quantitativo de pessoal e cadastro de atos no sistema SisacNet do Tribunal de Contas da União, tendo sido verificada regularidade em relação à concessão de benefícios e nos casos de variação da folha de pagamentos, além de elevado número de servidores na condição de "cedido" pelo Ministério das Cidades, e de presença de servidores anistiados no quadro do Ministério que não foram cadastrados no SisacNet.

Portanto constatou-se a ocorrência de eventos que podem comprometer o alcance dos objetivos das atividades, com a necessidade de aprimoramento dos controles internos da unidade e de planejamento e implementação de mecanismos para responder/reagir tempestiva e oportunamente a esses eventos.

#### **4.4 ITEM 04 - AVAL. SITUAÇÃO TRANSF. CONC./RECEB.**

A unidade examinada não recebeu transferências no período analisado. Em relação às transferências concedidas, foi verificada a ocorrência de 311 Contratos de Repasse classificados na situação "A APROVAR" com mais de 60 dias do final da sua vigência, e 962 Contratos de Repasse classificados na situação "A COMPROVAR" com mais de 60 dias do final da sua vigência, conforme pesquisa ao SIAFI.

A tabela a seguir apresenta a amostra analisada e os valores relativos às transferências em que foram verificados problemas relacionados às prestações de contas:

<b>Ano de início de vigência</b>	<b>Situação "A Aprovar"</b>	<b>Situação "A Comprovar"</b>	<b>Total de CRs firmados no ano com vigência até 31/10/2009</b>	<b>% de CRs c/ problemas na Prestação de Contas</b>
2000	10	40	2866	1,74%
2001	28	100	3927	3,26%
2002	5	67	3891	1,85%
2003	16	45	1481	4,12%
2004	38	128	1903	8,72%
2005	114	223	3255	10,35%
2006	81	215	2661	11,12%
2007	19	127	888	16,44%
2008	0	17	119	14,29%

**4.5 ITEM 05 - AVAL. REGULAR. PROC. LICITAT. DA UJ**

Com o objetivo de apurar a regularidade das licitações e contratos realizados pelo Ministério, além de avaliar se os objetos atendem às necessidades das Unidades, se foi adquirido tempestivamente e aprovado por agente competente, se possuía consonância com a missão e metas da Unidade, bem como com os objetivos das ações dos programas contidos no orçamento, foi realizado levantamento no SIAFI em relação aos empenhos liquidados oriundos de licitações nas modalidades de concorrência, dispensa, inexigibilidade e pregão.

A tabela a seguir apresenta os recursos liquidados em 2009 e os valores que integraram a amostra de auditoria para as análises realizadas:

<b>Tipo de Aquisição de Bens/Serviços</b>	<b>Valor no exercício (empenho liquidado) R\$</b>	<b>Montante Auditado R\$</b>	<b>% de recursos auditados</b>
<b>Dispensa</b>	22.263.200,89	7.023.591,40	31,55%
<b>Inexigibilidade</b>	61.273.058,28	4.707.370,85	7,68%
<b>Concorrência</b>	122.929.910,00	122.929.910,00	100,00%
<b>Pregão Eletrônico</b>	40.149.769,15	9.044.899,32	22,53%
<b>TOTAL</b>	<b>246.615.938,32</b>	<b>143.705.771,57</b>	<b>58,27%</b>

A partir do levantamento de informações sobre as licitações realizadas, a equipe de auditoria examinou os processos relativos aos procedimentos licitatórios e contratos realizados no exercício ou em exercícios anteriores mas com pagamentos no exercício, com a seguinte opinião acerca da oportunidade e conveniência da licitação, e adequação da modalidade e fundamentos da dispensa e inexigibilidade analisados:

<b>Número da licitação</b>	<b>Contratada e seu CNPJ</b>	<b>Valor da licitação liquidado em 2009 R\$</b>	<b>Oport. e conv. do motivo da licitação</b>	<b>Modalidade da licitação</b>	<b>Fundamento da dispensa</b>	<b>Fundamento da inexigibilidade</b>
22/2005 (Min. do Turismo)	GRAFICA E EDITORA BRASIL LTDA - 00379172000118	9.044.899,32	Inadequada	Inadequada	Não se aplica	Não se aplica
01/2008 (realizada em 2009)	PROPEG COMUNICACAO LTDA - 05428409000127	41.000.000,00	Adequada	Adequada	Não se aplica	Não se aplica
	ARTPLAN COMUNICACAO S/A - 33673286000125	41.000.000,00				
	AGNELO PACHECO CRIACAO E PROPAGANDA LTDA - 54779343000125	40.929.910,00				
14/2008 (contrato adminstrtivo)	SG ENGENHARIA LTDA - 26470203000135	7.023.591,40	Inadequada	Inadequada	Inadequado	Não se aplica
30/2006 (contrato adminstrtivo)	EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS - 34028316000707	4.707.370,85	Inadequada	Inadequada	Não se aplica	Inadequado

As irregularidades/impropriedades verificadas estão relatadas no 2ª Parte deste Relatório de Auditoria, e são relacionadas a:

- contratação de empresa para prestação de serviços gráficos por meio de adesão indevida à Ata de Registro de Preços para contratação de serviços de informática, falhas no projeto básico e adaptação do interesse público ao objeto de ata de registro de preços, sobrepreços na Aquisição de Serviços Gráficos, falta de estimativa do custo do objeto, Renovação contratual indevida (Gráfica e Editora Brasil);
- descumprimento de cláusulas contratuais, falta de critérios objetivos para a seleção das agências responsáveis pela criação e execução das campanhas, execução de despesa em valor superior à dotação

orçamentária, falhas no planejamento da licitação e na execução dos contratos de publicidade e falta de competição entre as agências na execução dos contratos em detrimento da obtenção de melhores condições para a administração pública (Propeg, Artplan e Agnelo Pacheco);

- falhas no planejamento ocasionando demora na realização de processo licitatório (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos).

#### 4.6 ITEM 06 - AVAL. DA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Na verificação dos controles relacionados à Gestão de Recursos Humanos, foram realizadas trilhas de auditoria e de documentos relacionadas aos vínculos, vantagens, benefícios, proventos gratificações, cessão e requisição, evolução de folha de pagamento e cadastramento no SISACNet.

O quadro a seguir apresenta o quantitativo de servidores/empregados por categoria funcional do Ministério da cidades, referente aos exercícios de 2007, 2008 e 2009:

TIPOLOGIA	QUANTIDADE
<b>Estatutários (Inclusive os cedidos, com ônus)</b>	
2007	424
2008	476
2009	488
<b>Celetistas (Inclusive os cedidos, com ônus)</b>	
2007	0
2008	0
2009	76
<b>Cargo em comissão ou de natureza especial (sem vínculo)</b>	
2007	84
2008	91
2009	90
<b>Requisitados com ônus para a UJ</b>	
2007	18
2008	15
2009	13
<b>Requisitados sem ônus para a UJ</b>	
2007	100
2008	90
2009	80

Acerca da situação da força de trabalho da UJ, chamou a atenção a informação do Relatório de Gestão - item 3 - Informações sobre recursos humanos, que um dos pontos críticos em relação à força de trabalho está relacionada ao alto índice de evasão de servidores.

Ainda nesse aspecto, a tabela 69 do relatório de Gestão informa que em praticamente todas as áreas do Ministério há cargos vagos e alguns com grande demanda para todos os tipos de cargos (PGPE - NI, PGPE - NS, Analista de Infraestrutura e Especialista em Infraestrutura Sênior). Entretanto, pesquisa ao SIAPE verificou a existência de 31 servidores do quadro do Ministério das Cidades na condição de "CEDIDO" para outros órgãos. A esse respeito, o Moidades informou que 13 dos servidores cedidos foram requisitados pela Presidência da República, caso em que a requisição é irrecusável (Lei nº 9.007, de 17 de março de 1995), sendo que os demais foram cedidos para ocupar cargo/função comissionada.

Sobre o registro de atos de pessoal no sistema SISACNet, o quadro a seguir apresenta a apuração realizada pela equipe de auditoria:

Quant. de atos de pessoal (admissão, aposent., pensão) registro no SISAC no exercício de 2009	Quant. De atos de pessoal (admissão, aposent., pensão) passíveis de registro no SISAC no exercício de 2009	% de atos não registrados no SISAC
150	21	14%

Sobre os atos não registrados no SISACNet (21) verificados pela equipe de auditoria, a justificativa apresentada informou que se tratam de empregados públicos, na condição de anistiados, que retornaram ao serviço público administrativamente, sem informação de código de vaga, e ainda estagiários, motivo pelo qual não houve registro no Sistema SISACNet. O levantamento realizado no SIAPE confirmou que se tratam de servidores reconduzidos na condição de anistiados.

O quadro a seguir apresenta as trilhas com ocorrências verificadas para o Ministério das Cidades:

OCORRÊNCIA	QUANTIDADE DE SERVIDORES ANALISADOS	QUANTIDADE DE SERVIDORES ENQUADRADOS NA OCORRÊNCIA
Indicador 1 - SERVIDORES ATIVOS, APOSENTADOS E INSTITUIDORES DE PENSÃO INVESTIDOS EM OUTROS VÍNCULOS	99	3
Indicador 2 - RELAÇÃO DE SERVIDORES QUE RECEBEM AUXÍLIO-TRANSPORTE EM VALOR SUPERIOR A R\$ 500,00	3	0
Indicador 10 - SERVIDORES CEDIDOS E REQUISITADOS	127	0
Indicador 22 - EVOLUÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS	717	0
Indicador 23 - SERVIDORES ADMITIDOS, APOSENTADOS E INSTITUIDORES DE PENSÃO	717	21(anistiados)

#### 4.7 ITEM 07 - AVAL. CUMPR. PELA UJ RECOM. TCU/CI

Acerca do cumprimento, pela unidade, das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União - TCU e pela Controladoria- Geral da União - CGU em 2009, a análise realizada apresentou as seguintes conclusões:

Não houve recomendações da CGU em 2009 para a Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades, tendo em vista que não houve Auditoria Anual de Contas para a UJ relativa ao exercício 2008, e o fato dos trabalhos da CGU relacionados às unidades da UJ não terem sido concluídos em 2009.

Sobre as recomendações/determinações do TCU no exercício, a análise realizada trata das determinações contidas no Acórdão TCU nº 6817/2009 - TCU - 1ª Câmara, que determinou à Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI que apresente nas próximas contas informações acerca de recomendações emitidas pela própria SFCI em auditorias de contas anteriores, sendo que as determinações relativas às unidades da Secretaria-Executiva estão analisadas na 2ª parte deste Relatório de Auditoria.

#### **4.8 ITEM 08 - AVAL EXEC PROJ/PROG FINANC REC EXT**

Este item não se aplica à unidade examinada.

#### **4.9 ITEM 09 - AVAL GESTÃO PASSIVOS S/ PREV ORÇAM**

Este item não se aplica à unidade examinada.

#### **4.10 ITEM 10 - AVAL. CONFOR. INSCR. RESTOS A PAGAR**

Com o objetivo de verificar a regularidade da inscrição dos Restos a Pagar no exercício pela Unidade Jurisdicionada, foi levantada junto ao SIAFI gerencial o saldo dos restos a pagar processados e não processados das Unidades Jurisdicionadas vinculadas à Secretaria Executiva inscritos no exercício. A seguir, elaborou-se amostra para análise, conforme demonstrado na tabela a seguir:

<b>RESTOS A PAGAR INSCRITOS EM 2009 (A)</b>	<b>RESTOS A PAGAR ANALISADOS (B)</b>	<b>PERCENTUAL ANALISADO (B)/(A)</b>
8.067.752.576,30	90.355.849,08	1,12%

O item 5 do Relatório de Gestão - Inscrição de Restos a Pagar no exercício e os saldos de Restos a Pagar de Exercícios anteriores, afirma que "Os restos a pagar processados inscritos no exercício 2009 perfizeram o montante de R\$ 511.927,00, e que em relação aos restos a pagar não processados foram inscritos cerca de R\$ 457 milhões".

Portanto, observamos discrepância entre os valores apurados pela pesquisa ao SIAFI e os valores divulgados no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva em relação aos saldos de restos a pagar processados e não processados inscritos em 2009.

A análise quanto à regularidade das inscrições realizadas constam do 2ª parte deste Relatório de Auditoria.

#### **4.11 ITEM 11 - AVAL CUMP NORMAS PROJ FINANC FUNDOS**

Este item não se aplica à unidade examinada.

#### **4.12 ITEM 15 - AVAL. CRITÉRIOS CHAMAMENTO PÚBLICO**

Não houve ocorrência de chamamento público no exercício em análise para a Unidade auditada.

#### **4.13 ITEM 16 - AVAL IRREG NÃO EXPURGO CPMF CONTRAT**

Nos contratos analisados, referentes às licitações citadas no item 4.5 deste relatório, não houve a ocorrência de pagamento a título de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI, e conseqüentemente, não havia cobrança direta da CPMF por parte dos contratados.

#### **4.14 CONTEÚDO ESPECÍFICO**

Este item não se aplica à unidade examinada.

**5. Entre as constatações identificadas pela Equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:**

##### **4.1.2.4 - Sobrepreço na Aquisição de Serviços Gráficos**

### **III - CONCLUSÃO**

Eventuais questões pontuais ou formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília, 28 de outubro de 2010



## RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS Nº 244131 - 2ª PARTE

### 1 GESTÃO OPERACIONAL

#### 1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

##### 1.1.1 ASSUNTO - EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

###### 1.1.1.1 CONSTATAÇÃO: (018)

Apresentação de resultados da execução orçamentária contempla dados de unidades não integrantes da estrutura do Ministério das Cidades

Pesquisa ao SIAFI acerca da execução orçamentária das principais ações integrantes dos programas sob responsabilidade das Unidades Jurisdicionadas da Secretaria Executiva verificou que, na composição da execução divulgada no relatório de gestão constam dados relativos a Unidades Gestoras não integrantes da estrutura do Ministério das Cidades. Essa constatação fica mais evidente a partir dos dados das tabelas a seguir:

Programa 0750:

Ação	Execução Divulgada (Relat. Gestão/SIGPLAN)	UG Executora		Órgão Superior	Despesa Liquidada
2000	R\$ 57.564.765,00	180004	CGRL/SPOA/SEMIN. DO ESPORTE	MINISTERIO DO ESPORTE	3.678.107,39
		560010	COORDENACAO-GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS	MINISTERIO DAS CIDADES	20.581.891,40
		560011	COORDENACAO-GERAL DE RECURSOS HUMANOS	MINISTERIO DAS CIDADES	33.304.764,81
		TOTAL			

Programa 1136:

Ação	Execução Divulgada (Relat. Gestão/SIGPLAN)	UG Executora		Órgão Superior	Despesa Liquidada
8872	R\$ 505.454,00	153370	DEPTO. DE CIENCIAS GEOGRAFICAS DA UFPE	MINISTERIO DA EDUCACAO	R\$ 30.400,00
		154042	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG	MINISTERIO DA EDUCACAO	R\$ 37.300,00
		154051	UNIVERSIDADE FEDERAL DE VICOSA	MINISTERIO DA EDUCACAO	R\$ 24.965,38
		560010	COORDENACAO-GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS	MINISTERIO DAS CIDADES	R\$ 412.788,39
TOTAL				R\$ 505.453,77	

Programa 0310:

Ação	Execução Divulgada (Relat. Gestão/SIGPLAH)	UG Executora	Órgão Superior	Despesa Liquidada	
1B00	R\$ 628.868,00	153032	UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS	MINISTERIO DA EDUCACAO	R\$ 39.000,00
		153046	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO	MINISTERIO DA EDUCACAO	R\$ 4.000,00
		153370	DEPTO. DE CIENCIAS GEOGRAFICAS DA UFPE	MINISTERIO DA EDUCACAO	R\$ 10.000,00
		154042	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG	MINISTERIO DA EDUCACAO	R\$ 10.000,00
		154045	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO	MINISTERIO DA EDUCACAO	R\$ 2.630,00
		154048	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUI	MINISTERIO DA EDUCACAO	R\$ 39.420,00
		<b>560010</b>	<b>COORDENACAO-GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS</b>	<b>MINISTERIO DAS CIDADES</b>	<b>R\$ 523.817,00</b>
		TOTAL		R\$ 628.867,00	
8785	R\$ 8.962.952,00	114601	FUNDACAO IBGE-ADMINISTRACAO CENTRAL/RJ	MPOG	74.000,00
		114602	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE EM RONDONIA	MPOG	55.001,35
		114603	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO ACRE	MPOG	19.181,04
		114604	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO AMAZONAS	MPOG	65.087,97
		114605	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE EM RORAIMA	MPOG	1.582,00
		114606	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO PARA	MPOG	79.224,02
		114607	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO AMAPA	MPOG	11.305,71
		114608	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO MARANHÃO	MPOG	61.810,12
		114609	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO PIAUI	MPOG	98.000,38
		114610	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO CEARA	MPOG	121.441,97
		114612	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO RIO G. NORTE	MPOG	76.012,82
		114613	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NA PARAIBA	MPOG	23.730,65
		114614	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE EM PERNAMBUCO	MPOG	108.334,50
		114615	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE EM ALAGOAS	MPOG	26.678,35
		114616	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE EM SERGIPE	MPOG	21.560,33
		114617	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NA BAHIA	MPOG	132.726,95
		114618	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE EM MINAS GERAIS	MPOG	82.443,93
		114619	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO ESPIRITO SANTO	MPOG	43.282,82
		114620	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO MATO GROSSO SUL	MPOG	42.405,15
		114622	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE EM SAO PAULO	MPOG	55.043,78
		114623	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO PARANA	MPOG	103.420,08
		114624	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE EM SANTA CATARINA	MPOG	42.244,12
		114625	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO RIO GRANDE DO SUL	MPOG	66.342,88
		114626	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO MATO GROSSO	MPOG	117.137,93
		114627	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE EM GOIAS	MPOG	120.029,99
		114629	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO DISTRITO FEDERAL	MPOG	24.326,77
		114631	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE NO RIO DE JANEIRO	MPOG	60.331,54
		114639	UNIDADE ESTADUAL DO IBGE EM TOCANTINS	MPOG	35.349,59
		154019	CENTRO DE APOIO AO DESENVOLV. TECNOLOGICO-C	MINISTERIO DA EDUCACAO	186.573,18
		254450	ESCOLA NAC. DE SAUDE PÚBLICA SÉRGIO AROUCA	MINISTERIO DA SAUDE	113.937,83
		<b>275060</b>	<b>EMPRESA DE TREIS URBANOS DE PORTO ALEGRE S</b>	<b>MINISTERIO DAS CIDADES</b>	<b>8.454,38</b>
		<b>275068</b>	<b>CIA.BRASILEIRA DE TREIS URBANOS-ADM.CENTRA</b>	<b>MINISTERIO DAS CIDADES</b>	<b>1.888.403,15</b>
		<b>560005</b>	<b>SECRETARIA HAC. DE HABITACAO MCIDADES</b>	<b>MINISTERIO DAS CIDADES</b>	<b>608.710,73</b>
<b>560006</b>	<b>SECRET. HAC. SAHEAM. AMBIENTAL M.CIDADES</b>	<b>MINISTERIO DAS CIDADES</b>	<b>480.877,62</b>		
<b>560010</b>	<b>COORDENACAO-GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS</b>	<b>MINISTERIO DAS CIDADES</b>	<b>871.012,44</b>		
<b>560011</b>	<b>COORDENACAO-GERAL DE RECURSOS HUMANOS</b>	<b>MINISTERIO DAS CIDADES</b>	<b>3.036.945,65</b>		
		TOTAL		R\$ 8.962.951,72	

O próprio Relatório de Gestão não menciona a execução por meio de unidades pertencentes a outros órgãos, e aponta como unidades executoras das Ações acima citadas unidades da estrutura do Mcidades, conforme relação a seguir:

Ação de Governo	Unidade Executora (Relat. De Gestão)	Órgão Superior
1B00 - Implantação do sist. Nacional de Informações das Cidades - SNIC	Diretoria de Desenvolvimento Institucional (DDI)/SE/Mcidades	Ministério das Cidades
8785 - Gestão e Coord. do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA)/SE/Mcidades	Ministério das Cidades
2000 - Administração da Unidade	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA)/SE/Mcidades	Ministério das Cidades
8872 - Apoio à Capacitação de Gestores Municipais e Agentes Sociais p/ desenvolv. Urbano	Diretoria de Desenvolvimento Institucional (DDI)/SE/Mcidades	Ministério das Cidades

Portanto, na divulgação do desempenho das Ações de Governo afetas à Secretaria Executiva, o Relatório de Gestão apropriou valores relativos à execução orçamentária considerando a execução realizada por unidades externas à Secretaria e ao Ministério das Cidades, desvirtuando o desempenho real obtido pela unidade, sem informar os motivos da necessidade da execução descentralizada.

**CAUSA:**

Divulgação no Relatório de Gestão de execução orçamentária por unidades não integrantes da estrutura do Mcidades.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Até o encerramento dos trabalhos, não houve novas manifestações da unidade auditada.

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Tendo em vista que até o encerramento dos trabalhos não houve novas manifestações da unidade auditada, mantemos a posição inicial quanto a necessidade de se informar os motivos da necessidade da execução descentralizada.

**RECOMENDAÇÃO (001) :**

Recomendamos que nos próximos Relatórios de Gestão seja esclarecido o papel das unidades não integrantes à estrutura do Ministério na execução de suas Ações de Governo, e se foi formalizado o competente Termo de Cooperação entre o Mcidades e outro órgão ou entidade federal para a transferência de recursos, conforme preceitua o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

**1.1.1.2 INFORMAÇÃO: (019)**

Consulta ao SIGPLAN em relação ao desempenho da execução orçamentária das ações de governo sob responsabilidade da Secretaria Executiva constatou que no exercício 2009 algumas ações tiveram baixa execução orçamentária (valores liquidados abaixo de 50% da dotação original mais créditos), e, outras com execução elevada, conforme verificado nas tabelas a seguir:

<b>Ações de Governo constantes do Relatório de Gestão com baixo % de execução</b>				
<b>Programa</b>	<b>Ação</b>	<b>LOA + Créditos</b>	<b>Realizado</b>	<b>Realizado/LOA+ Créditos%</b>
0310	1B00	1.619.427,00	628.868,00	38,83%
	4511	150.000,00	0,00	0%
	4572	425.688,00	112.258,00	26%
0750	2003	7.195.220,00	2.239.243,00	31,12%
	20CW	6.555,00	0,00	0,00%
1136	8872	1.408.000,00	505.454,00	35,90%
<b>Ações de Governo constantes do Relatório de Gestão com elevado % de execução</b>				
<b>Programa</b>	<b>Ação</b>	<b>LOA + Créditos</b>	<b>Realizado</b>	<b>Realizado/LOA+ Créditos%</b>
0310	4055	2.423.000,00	2.170.637,00	90%
	4420	1.695.220,00	1.654.867,00	98%
	2004	253.650,00	243.256,00	95,90%
0750	09HB	2.923.976,00	2.923.381,00	99,98%
	2004	253.650,00	243.256,00	95,90%
	2011	315.000,00	308.823,00	98,04%
	2012	848.814,00	764.178,00	90,03%

A convalidação dos dados inseridos no SIGPLAN, ocorreu por meio de pesquisa ao SIAFI, sendo ressaltado que, em algumas Ações de governo, houve a contabilização de execução orçamentária por unidades não integrantes da estrutura do Ministério das Cidades, conforme relatado na constatação nº 1.1.1.1 deste relatório.

Por meio de Solicitação de Auditoria, questionou-se quais foram os critérios e parâmetros utilizados pela unidade na priorização da execução orçamentária das Ações de Governo. Em resposta, foram apresentadas as seguintes justificativas:

Memorando nº 09568/2010/DDI/SE/Mcidades

"Informo que a execução da ação 1B00 - Implantação do sist. Nacional de Informações das Cidades - SNIC, do Programa 0310 - Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano não teve execução financeira conforme previsto, tendo em conta que não foram considerados os restos a pagar em 2010. A baixa execução no Sistema SIGPLAN, portanto, justifica-se pelo fato de que os parâmetros utilizados pelo sistema para calcular a porcentagem de execução financeira não consideram os itens de empenho. Ações realizadas naquele ano foram pagas no exercício financeiro subsequente e não foram contabilizadas na execução de 2009, conforme demonstrativo anexo.

No que diz respeito à Ação 8872 - Apoio a Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano, informo que a execução foi prejudicada tendo em conta o contingenciamento de recursos nesta ação.

Quanto às ações 4420 - Funcionamento do Conselho das Cidades e 4055 - Formulação e Acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano ambas do referido Programa 0310 estas tiveram execução financeira de 97,62% e 97,64% respectivamente, sem ressalvas."

Memorando 09559/2010/CGRH/SPOA/SE/MCIDADES

"Relativamente à ação 4572, esclarecemos que houve contingenciamento de recursos dessa ação, razão pela qual não foi possível executar nem 50% do valor aprovado pela Lei Orçamentária Anual - LOA, sendo o valor empenhado no exercício de 2009 de R\$ 137.034,14 (cento e trinta e sete mil trinta e quatro reais e quatorze centavos, conforme demonstrado no SIAFI, tendo sido efetivamente liquidado no referido exercício o valor de R\$ 112.257,69 (cento e doze mil duzentos e cinquenta e sete reais e nove centavos). Assim, informamos que as diferenças em reais constatada nos sistema e apontadas na presente auditoria foram inscritas em restos a pagar.

Quanto à ação 20CW - Exames Médicos Periódico, o valor autorizado foi muito aquém do requerido para a realização dos exames médicos periódicos para 630(seiscentos e trinta) servidores, ou seja, o valor estimado para atendimento da demanda era de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), tendo sido liberado algo próximo de 3,3%, além do fato de tal liberação ocorrer em novembro/2009, o que não possibilitou um planejamento para execução da referida ação.

No que concerne às ações 2004, 2011, 2012 e 09HB, tratam-se de benefícios assistenciais e CPSS, as quais foram executadas quase em sua totalidade, existindo uma pequena margem entre a execução e o valor estabelecido pela LOA, considerando que quando da elaboração da proposta orçamentária faz-se uma estimativa da execução para o exercício."

Nota Técnica nº 130/2010 - COORC/CGOF/SPOA/SE/MCIDADES

"Trata a presente Nota Técnica, de manifestação desta Coordenação quanto á solicitação de auditoria formulada pela Controladoria-Geral da União, no que se refere à baixa execução da ação orçamentária 4511 (Remuneração às Instituições Públicas pela Operacionalização de projetos de Desenvolvimento Urbano).

(...)

No exercício 2009, não houve execução orçamentária nesta ação porque o Ministério das Cidades fez uso da prerrogativa contida no artigo 107 da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008 (LDO/2009), que estabelece:

*Art.107 As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas serão feitas preferencialmente por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais, que atuarão como mandatárias da União para execução e fiscalização, devendo a nota de empenho ser emitida até a data da assinatura do respectivo acordo, convênio, ajuste ou instrumento congênere.*

*§1º As despesas administrativas decorrentes das transferências previstas no caput deste artigo poderão constar de categoria programação específica ou correr à conta das dotações destinadas às respectivas transferências, podendo ser deduzidas do valor repassado ao conveniente, conforme cláusula prevista no correspondente instrumento."*

Despacho nº 55/2010/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES - Programa 0310, Ação 2003 - Ações de Informática

"dos recursos orçamentários previstos para a informática no exercício de 2009, R\$ 7.195.220,00, sendo R\$ 3.195.220,00 para custeio e R\$ 4.000.000,00 para investimento, foram empenhados R\$ 3.588.075,92 que, seja por desavenças judiciais entre participantes de certames licitatórios, contingenciamento de recursos financeiros pela União ou pelo excesso de burocracia, apenas 49,86% puderam ser realizados no exercício de 2009;"

Logo, o problema mais comum informado como motivo para a baixa execução de Ações de Governo pelas unidades da Secretaria Executiva em 2009 foi o contingenciamento de recursos, com a conseqüente inscrição em restos a pagar após a liberação para o desembolso somente nos últimos meses do ano.

Entretanto, cabe observar que para a Ação 4511 - Remuneração às Instituições Públicas pela Operacionalização de projetos de Desenvolvimento Urbano, foi citada a possibilidade legal de se proceder a remuneração da instituição financeira responsável pela execução dos repasses por meio de dedução do valor repassado ao conveniente, e que o Mcidades está adotando essa sistemática atualmente, levando-se a questionar o fato dessa Ação permanecer com dotação orçamentária nos orçamentos subsequentes (a LOA 2010 consignou R\$ 100.000,00 em dotação para a citada Ação, que, a seguir a metodologia adotada em 2009, novamente não serão executados, podendo esta dotação estar alocada em outras Ações de Governo).

## **2 GESTÃO FINANCEIRA**

### **2.1 RECURSOS EXIGÍVEIS**

#### **2.1.1 ASSUNTO - RESTOS A PAGAR**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO: (015)**

Com o objetivo de verificar a regularidade da inscrição dos Restos a Pagar no exercício pela Unidade Jurisdicionada, foi levantada junto ao SIAFI

gerencial o saldo dos restos a pagar processados e não processados das Unidades Jurisdicionadas vinculadas à Secretaria Executiva, com foco nas seguintes verificações:

- Quanto aos aspectos da adequabilidade das informações contidas no Relatório de Gestão;
- Se os empenhos de despesas não liquidadas que não foram anulados antes do processo de inscrição de Restos a Pagar se enquadram devidamente em algum dos incisos previstos no Art. 35 do Dec. 93872/86.

Em relação à adequação das informações contidas no Relatório de Gestão sobre os restos a pagar inscritos no exercício, foram detectadas incompatibilidades entre os valores apurados pela CGU e os divulgados pelo Ministério das Cidades, conforme detalhado na constatação 2.1.1.2 deste relatório.

Acerca do enquadramento nos incisos previstos no Art. 35 do Decreto nº 93872/86 para os restos a pagar não processados inscritos em 2009, a equipe de auditoria elaborou amostra não probabilística para os casos apurados no SIAFI e solicitou esclarecimentos para cada inscrição. A amostra levantada consta da tabela a seguir:

<u>Conta Corrente Original</u>	<u>Natureza da Despesa</u>	<u>Restos a Pagar Não-Proc a Liquidar R\$</u>
2009NE900030	339039 OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	1.169.397,90
2009NE900208	449039 OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA JURIDICA/	611.544,97
2009NE901180	449039 OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA JURIDICA/	326.333,93
2009NE901836	339039 OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	687.844,90
2009NE901880	339039 OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	24.559.599,00
2009NE901881	339039 OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	30.693.457,94
2009NE901882	339039 OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	23.113.050,57
2009NE901885	339039 OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	2.929.910,00

Em resposta, o Ministério das Cidades apresentou as seguintes justificativas:

*"Em atendimento ao item informo o que segue:*

*2009NE900030 - SG ENGENHARIA LTDA*

*O valor inscrito refere-se a saldo de empenho para cobrir despesas de aluguel de imóvel no período de dezembro/2009, Contrato Administrativo 14/2008. Não há documentos comprobatórios. Enquadramento ao inciso I do art. 35 e parágrafo único do art. 68, ambos do Decreto 93.872/1986.*

*2009NE900208 - CAIXA ECONOMICA FEDERAL*

*O valor inscrito refere-se a saldo de empenho para cobrir despesas de operacionalização dos repasses de recursos do OGU direcionado para projetos apoiados pelo PAC. Contrato Administrativo nº44/2008. Não há documentos comprobatórios. Enquadramento ao inciso I do art. 35 e parágrafo único do art. 68, ambos do Decreto 93.872/1986.*

*2009NE901180 - CAIXA ECONOMICA FEDERAL*

*O valor inscrito refere-se a saldo de empenho para cobrir despesas de operacionalização dos repasses de recursos do OGU direcionado para projetos apoiados pelo PAC. Contrato Administrativo nº44/2008. Não há documentos comprobatórios. Enquadramento ao inciso I do art. 35 e parágrafo único do art. 68, ambos do Decreto 93.872/1986.*

*2009NE901836 - MICROCITY COMPUTADORES E SISTEMAS LTDA*

O valor inscrito refere-se a saldo de empenho para cobrir despesas de locação de computadores e periféricos, servidores de rede, Contrato Administrativo nº12/2009. Não há documentos comprobatórios. Enquadramento ao inciso I do art. 35 e parágrafo único do art. 68, ambos do Decreto 93.872/1986.

2009NE901880 - ARTPLAN COMUNICAÇÃO S/A

O valor inscrito refere-se a saldo de empenho para cobrir despesas de publicidade para a campanha nacional de educação no trânsito 2009, Contrato Administrativo nº23/2009. Não há documentos comprobatórios. Enquadramento ao inciso I do art. 35 e parágrafo único do art. 68, ambos do Decreto 93.872/1986.

2009NE901881 - PROPEG COMUNICAÇÃO LTDA

O valor inscrito refere-se a saldo de empenho para cobrir despesas de publicidade para a campanha nacional de educação no trânsito 2009, Contrato Administrativo nº25/2009. Não há documentos comprobatórios. Enquadramento ao inciso I do art. 35 e parágrafo único do art. 68, ambos do Decreto 93.872/1986.

2009NE901882 - AGNELO PACHECO CRIAÇÃO E PROPAGANDA

O valor inscrito refere-se a saldo de empenho para cobrir despesas de publicidade para a campanha nacional de educação no trânsito 2009, Contrato Administrativo nº24/2009. Não há documentos comprobatórios. Enquadramento ao inciso I do art. 35 e parágrafo único do art. 68, ambos do Decreto 93.872/1986.

2009NE901885 - AGNELO PACHECO CRIAÇÃO E PROPAGANDA

O valor inscrito refere-se a saldo de empenho para cobrir despesas de publicidade para a campanha nacional de educação no trânsito 2009, Contrato Administrativo nº24/2009. Não há documentos comprobatórios. Enquadramento ao inciso I do art. 35 e parágrafo único do art. 68, ambos do Decreto 93.872/1986."

Após o recebimento das informações acima, verificamos que as Notas de Empenho da amostra foram liquidadas mas ainda não pagas.

Quanto aos restos a pagar processados, elaborou-se amostra não probabilística e solicitou-se ao Mcdades as justificativas pelo não pagamento dentro do exercício, com a respectiva documentação comprobatória. Na tabela a seguir consta a amostra selecionada:

Conta Corrente Original	Natureza da Despesa		RP Processados a Pagar R\$
2006NE900191	449039	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA JURIDICA	6.261.166,32
2009NE901880	339039	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	3.543,55

Em resposta, foram apresentadas as seguintes informações:

"2006NE900191 - CAIXA ECONOMICA FEDERAL

O valor inscrito em restos a pagar processado, foi liquidado considerando a peculiaridade da avença, vez que, os serviços de operacionalização dos repasses de recursos do OGU, pela Caixa Econômica Federal, como mandatária da União, Contrato Administrativo 06/2006, foi considerado em curso a execução das despesas, as quais deram início na Seleção dos municípios, na contratação e posterior prestação de contas de interesse da União. Não há documentos comprobatórios. Enquadramento aos incisos I, II, III do art. 35 e parágrafo único do art. 68, ambos do Decreto 93.872/1986.

2009NE901880 - ARTPLAN COMUNICAÇÃO S/A

O valor inscrito em restos a pagar liquidados foi indevido pelo cancelamento das ordens bancárias nº2009OB802233, o valor de R\$ 288,57, de 10nov2009 e 2009OB802231, valor de R\$ 3.254,98, de 10nov2009, as quais foram canceladas pela 2009OB802257, de 11nov2009. No entanto, os registros contábeis não foram adequados ao caso, restando o saldo na conta contábil de restos a pagar processado, sendo regularizado por meio da Nota de Lançamento nº2010NL000423, de 13ago2010, Anexo I."

Após o recebimento das informações do Midades, verificamos que, a Nota de Empenho nº 2009NE901880 foi regularizada.

Para o caso da inscrição em restos a pagar da Nota de Empenho nº 2006NE900191, após questionamento, acerca de inscrição indevida em restos a pagar processados pela falta da entrega completa do serviço objeto do gasto, pelos serviços prestados pela CAIXA estarem "em curso", o Ministério das Cidades apresentou as seguintes justificativas, por meio da informação nº 005/2010 - CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 30/09/2010:

"A referida nota de empenho refere-se ao orçamento reservado para dar início ao processo de contratação da CAIXA para operacionalização dos recursos do OGU sob responsabilidade do Ministério das Cidades, valor de R\$ 20.960.790,40.

Durante o exercício da avença, 2006, não houve execução do valor empenhado e no final do exercício o total foi inscrito em restos a pagar não processados.

No exercício de 2007, não houve execução do valor inscrito em restos a pagar não processados. No entanto, no final do exercício havia diversos ofícios da CAIXA solicitando o pagamento de serviços prestados de Seleção, Contratação e Prestação de Contas de exercícios anteriores, os quais estavam em andamento, sob análise, nas diversas secretarias do Midades.

Assim sendo, considerando o disposto no Decreto nº 6.331, de 28 de dezembro de 2007, houve o entendimento de que a liquidação (segundo estágio da despesa), para inscrição do valor em Restos a Pagar Processados para pagamento no exercício vindouro, 2008, seria a melhor solução e facilitaria a execução.

No exercício de 2008, foram realizados diversos pagamentos (terceiro estágio da despesa) dos serviços prestados nos exercícios anteriores, posterior à devida análise das áreas técnicas, utilizando saldo do valor inscrito para execução do direito do contratado.

No exercício de 2009, o saldo do empenho foi bloqueado pela Setorial Contábil do Midades, por meio da Nota de Lançamento de Sistema nº 2009NS000628, de 9 de abril de 2009, como justificativa a edição do Decreto 6.625, de 31 de dezembro de 2008.

De todo modo, meu entendimento, a obrigação da união para a remuneração dos serviços previamente contratados no exercício 2006, não encerra no cancelamento do saldo de crédito Orçamentário existente, pois de qualquer modo, os serviços estão em andamento, o que obriga o estado a disponibilizar novos créditos para liquidação da avença, seja do exercício e, curso ou em créditos extraordinários.

Ressalto que os atos praticados, S.M.J, não causaram prejuízo aos cofres Público (SIC), e se houve não foi por culpa, dolo ou má fé ou mesmo falta de

zelo, pois a intenção foi garantir Orçamento para a União honrar suas obrigações."

Tendo em vista a natureza da despesa, acatamos as justificativas apresentadas.

#### **2.1.1.2 CONSTATAÇÃO: (016)**

Incompatibilidade dos valores inscritos como restos a pagar divulgados no Relatório de gestão com os apurados no SIAFI.

Na realização da verificação da adequabilidade das informações contidas no relatório de gestão em relação a regularidade da inscrição dos Resto a Pagar no exercício, realizou-se levantamento ao SIAFI para as Unidades integrantes da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, tendo por base os Restos a Pagar Processados e Não Processados inscritos no exercício 2009, (Contas Contábeis RP Processados a Pagar = +295210101+295210102 e Restos a Pagar Não-Proc. a Liquidar = +295110100), obtendo-se os seguintes valores em R\$:

<b>UG EXECUTORA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>RESTOS A PAGAR PROCESSADOS A PAGAR</b>	<b>RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS A LIQUIDAR</b>
560010	CGRL	6.265.127,40	295.136.792,12
560011	CGRH	15.485,71	412.695,74
175004	CEF	1.050.250,09	7.764.872.225,24
<b>TOTAL</b>		<b>7.330.863,20</b>	<b>8.060.421.713,10</b>

O item 5 do Relatório de Gestão - Inscrição de Restos a Pagar no exercício e os saldos de Restos a Pagar de Exercícios anteriores, afirma que "Os restos a pagar processados inscritos no exercício 2009 perfizeram o montante de R\$ 511.927,00, e que em relação aos restos a pagar não processados foram inscritos cerca de R\$ 457 milhões".

Portanto, observamos elevada discrepância entre os valores apurados pela pesquisa ao SIAFI e os valores divulgados no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva em relação aos saldos de restos a pagar processados e não processados inscritos em 2009.

#### **CAUSA:**

Divulgação de dados relativos à inscrição de restos a pagar no exercício em desconformidade com os dados apurados no SIAFI.

#### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

"O Item 5 do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva trata do pagamento de restos a pagar efetuados no Exercício de 2009, nas Unidades Gestoras 560010 e 560011. Assim, como o relatório se refere a pagamentos de restos a pagar, foram considerados apenas os restos a pagar de 2005, 2006, 2007 e 2008 pagos no exercício de 2009. Os restos a pagar inscritos em 2009 só terão execução em 2010."

#### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

As justificativas apresentadas não informaram os motivos das divergências entre os dados levantados pela equipe de auditoria junto ao SIAFI e os dados divulgados no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva. Com informado anteriormente, a equipe da CGU apurou o montante de restos a pagar processados e não processados inscritos em 2009, resultando em elevada discrepância em relação aos dados divulgados no Relatório de gestão.

Além disso, também verificamos que os dados apresentados no Relatório de Gestão em relação aos restos a pagar não contemplam a UG 175004 (Caixa Econômica Federal), que de acordo com o item 1 do próprio relatório (Identificação da Unidade Jurisdicionada), consta do rol de unidades gestoras relacionadas às Unidades Jurisdicionadas.

**RECOMENDAÇÃO (001) :**

Recomendamos que o Relatório de Gestão a ser divulgado no próximo exercício apresente informações relacionadas à inscrição de restos a pagar em compatibilidade com o SIAFI e para todas as unidades gestoras integrantes da Secretaria Executiva, ou que sejam apresentados os motivos das diferenças nos valores apurados.

**3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

**3.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS**

**3.1.1 ASSUNTO - CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS**

**3.1.1.1 INFORMAÇÃO: (011)**

A partir da realização do procedimento de auditoria relativo à Análise da Folha de Pagamento - Parte 2, que contém os indicadores 5 a 7, particularmente no indicador 5 (Relação de servidores que recebem auxílio-transporte em valor superior a R\$ 500,00), foi constatado que os servidores LUANA MENEZES BRAGA, FRANCIELE CRISTINA MUHL e IRACI CARDOSO estavam recebendo auxílio-transporte com valor superior a R\$ 500,00. Para os demais indicadores (Relação de servidores de instituições de ensino superior detentores do cargo de professor titular e relação de servidores que estão percebendo o abono de permanência) não foram verificadas ocorrências relacionadas ao Ministério das Cidades.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 03 foram solicitadas justificativas ao Ministério das Cidades, que prestou os seguintes esclarecimentos:

*"A servidora Luana Menezes Braga estava de licença maternidade no período de 17.05 a 13.09.08 e quando do retorno da referida licença, por falha operacional, não foi incluído o auxílio transporte, sendo constatado somente na folha de pagamento do mês de abril de 2009, motivo pelo qual a servidora recebeu R\$ 1.031,40 (um mil, trinta e um reais e quarenta centavos), no mês de abril de 2009, documentação comprobatória em anexo.*

*A servidora Franciele Cristina Muhl reside na cidade de Formosa e conforme documentação da Empresa Viação Anapolina LTDA, cópia anexa, o valor diário do percurso (residência/trabalho) é R\$ 24,80 (vinte e quatro reais e oitenta centavos).*

*Conforme Ofício nº1.045/2009/SUPAS/ANTT de 12.08.09, cópia anexa, o valor do percurso (Taboquinha-GO/Brasília) utilizado pelo servidor Iraci Cardoso é de R\$ 20,28 (vinte reais e vinte e oito centavos), considerando que o transporte interestadual desembarca na rodoferroviária de Brasília, o servidor utiliza ainda o valor de R\$ 2,00 (dois reais) para chegar a este Ministério. Assim, o valor diário que o servidor utiliza é de R\$ 24,28 (vinte e quatro reais e vinte e oito centavos)."*

Em análise à documentação apresentada, consideramos adequados os controles do Ministério das Cidades em relação ao pagamento do auxílio transporte para a amostra analisada.

### **3.1.1.2 INFORMAÇÃO: (012)**

O Relatório de Gestão da Secretaria Executiva desse Ministério afirma, no item 3 - Informações sobre recursos humanos, que um dos pontos críticos em relação à força de trabalho está relacionada ao alto índice de evasão de servidores. Ainda nesse aspecto, a tabela 69 informa que em praticamente todas as áreas do Ministério há cargos vagos e alguns com grande demanda para todos os tipos de cargos (PGPE - NI, PGPE - NS, Analista de Infraestrutura e Especialista em Infraestrutura Sênior).

Apesar da situação descrita acima, foi verificado através do Sistema SIAPE, uma relação de 31 servidores do Ministério das Cidades cedidos para outros órgãos.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 03 foram solicitadas justificativas ao Ministério das Cidades, que prestou os seguintes esclarecimentos:

*"5.1.1 - Cedidos: segue anexo os processos de cessão e requisição de servidores*

*Regis Rafael Tavares da Silva  
Helder Domingos de Nascimento  
Silvano Silvério da Costa*

*Quanto ao processo de cessão do servidor Charles Silva de Aguiar, segue cópia, esclarecendo que o original foi encaminhado à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para providências complementares.*

5.1.2 - Requisitados: informo que os processos dos servidores requisitados ficam arquivados nos assentamentos funcionais do órgão de origem, porém, segue anexa cópia da documentação de cessão, ou seja, aviso de pedido de cessão, portarias de cessão e de nomeação, termo de posse e ofício de apresentação.

5.2 - Informo que apesar do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva desse Ministério mencionar que um dos pontos críticos em relação à força de trabalho está relacionada ao alto índice de evasão dos servidores, esclareço que apesar de constar 31 servidores cedidos, 13 requisições são irrecusáveis para a Presidência de República, na forma de legislação vigente, os demais foram cedidos para ocupar cargo/função comissionada, inclusive, para designação da Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal - GSISTE."

A informação prestada pelo Ministério acerca das 13 requisições irrecusáveis é convalidada pela Lei nº 9.007, de 17 de março de 1995, que em seu artigo 2º estabelece que:

"As requisições de servidores de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal para a Presidência da República são irrecusáveis."

### **3.1.1.3 INFORMAÇÃO: (013)**

Com o objetivo de verificar a regularidade acerca do cadastro dos servidores do quadro de pessoal do Ministério das Cidades no Sistema SISACNet do Tribunal de Contas da União, em conformidade com as orientações da IN TCU nº 55/2007, a equipe de auditoria realizou consulta ao SIAPE para levantamento dos servidores vinculados ao Midades e comparou a lista com a relação também do Midades cadastrada no SISACNet.

A consulta verificou a existência de 203 servidores do quadro de pessoal do Ministério das Cidades ingressos no serviço público a partir do ano de 2002 e que não estão cadastrados do Sistema SISACNet. Questionado acerca das discrepâncias verificadas pela equipe de auditoria, que apresentou a lista dos 203 servidores não presentes no SISACNet, o Ministério das Cidades apresentou as seguintes justificativas:

"Em consonância com o inciso III do art. 72 da CF/88, são cadastrados no Sistema SISACNet do Tribunal de Contas da União os atos de admissão de pessoal, a qualquer título, executando-se as nomeações para cargo de provimento em comissão. Além desses, consta na Solicitação de Auditoria empregados públicos, na condição de anistiados, que retornaram ao serviço público administrativamente, sem informação de código de vaga, e ainda estagiários, motivo pelo qual não houve registro no Sistema SISACNet."

Analisando o vínculo dos servidores presentes na lista apresentada, verificamos que realmente se tratam de cargos em comissão, estagiários e servidores reintegrados na condição de anistiados. Portanto, acatamos as justificativas apresentadas.

#### 3.1.1.4 INFORMAÇÃO: (014)

Em relação à evolução da Folha de Pagamentos, pesquisa ao SIAPE verificou variações em relação aos meses anteriores para as seguintes rubricas:

- Rubrica 00024 (SUBSTITUICAO/INTERINO) - Variações acima de 10% vários meses do ano;
- Rubrica 82701 (GDPGPE - LEI 11.784/2008 AT) - Variação de 277,43% em dezembro;
- Rubrica 82695 (AUXILIO TRANSPORTE ESTAGIARIO) - Variações acima de 10% vários meses do ano;
- Rubrica 82617 (GDAIE-GRAT.DES.ATIV.INFRA-EST) - Variação de 861,64% no mês de junho.

A tabela a seguir detalha as variações acima citadas (valores em R\$):

dez/09	COD RUBRICA	RUBRICA	RENDIM	VAR REND MES ANT
	00024	SUBSTITUICAO/INTERINO	50.868,89	97,22%
	00757	RETRIBUICAO CARGO EM COMISSAO	21.458,60	-9,10%
	00951	AUXILIO-TRANSPORTE	27.400,56	0,67%
	82617	GDAIE-GRAT.DES.ATIV.INFRA-EST	329.491,66	2,33%
	82695	AUXILIO TRANSPORTE ESTAGIARIO	5.868,00	1,77%
	82701	GDPGPE - LEI 11.784/2008 AT	739.437,39	277,43%
nov/09	COD RUBRICA	RUBRICA	RENDIM	VAR REND MES ANT
	00024	SUBSTITUICAO/INTERINO	25.793,23	-35,00%
	00757	RETRIBUICAO CARGO EM	23.607,06	-8,17%

		COMISSAO		
	00951	AUXILIO-TRANSPORTE	27.217,34	0,05%
	82617	GDAIE- GRAT.DES.ATIV.INFRA-EST	322.000,00	-1,53%
	82695	AUXILIO TRANSPORTE ESTAGIARIO	5.766,00	-6,88%
	82701	GDPGPE - LEI 11.784/2008 AT	195.912,00	-0,46%
<b>out/09</b>	<b>COD RUBRICA</b>	<b>RUBRICA</b>	<b>RENDIM</b>	<b>VAR REND MES ANT</b>
	00024	SUBSTITUICAO/INTERINO	39.680,44	<b>50,90%</b>
	00757	RETRIBUICAO CARGO EM COMISSAO	25.707,72	0,00%
	00951	AUXILIO-TRANSPORTE	27.202,50	-4,15%
	82617	GDAIE- GRAT.DES.ATIV.INFRA-EST	327.000,00	-1,12%
	82695	AUXILIO TRANSPORTE ESTAGIARIO	6.192,00	5,63%
	82701	GDPGPE - LEI 11.784/2008 AT	196.824,80	-0,15%
<b>set/09</b>	<b>COD RUBRICA</b>	<b>RUBRICA</b>	<b>RENDIM</b>	<b>VAR REND MES ANT</b>
	00024	SUBSTITUICAO/INTERINO	26.296,65	<b>-13,30%</b>
	00757	RETRIBUICAO CARGO EM COMISSAO	25.707,72	-0,54%
	00951	AUXILIO-TRANSPORTE	28.379,21	3,18%
	82617	GDAIE- GRAT.DES.ATIV.INFRA-EST	330.700,00	1,39%
	82695	AUXILIO TRANSPORTE ESTAGIARIO	5.862,00	<b>13,47%</b>
	82701	GDPGPE - LEI 11.784/2008 AT	197.122,40	-1,36%
<b>ago/09</b>	<b>COD RUBRICA</b>	<b>RUBRICA</b>	<b>RENDIM</b>	<b>VAR REND MES ANT</b>
	00024	SUBSTITUICAO/INTERINO	30.330,99	-2,38%
	00757	RETRIBUICAO CARGO EM COMISSAO	25.847,28	0,00%
	00951	AUXILIO-TRANSPORTE	27.504,78	-0,04%
	82617	GDAIE- GRAT.DES.ATIV.INFRA-EST	326.175,00	2,65%
	82695	AUXILIO TRANSPORTE ESTAGIARIO	5.166,00	<b>12,11%</b>
	82701	GDPGPE - LEI 11.784/2008 AT	199.842,40	-1,10%
<b>jul/09</b>	<b>COD RUBRICA</b>	<b>RUBRICA</b>	<b>RENDIM</b>	<b>VAR REND MES ANT</b>
	00024	SUBSTITUICAO/INTERINO	31.071,79	<b>12,00%</b>
	00757	RETRIBUICAO CARGO EM COMISSAO	25.847,28	-3,59%
	00951	AUXILIO-TRANSPORTE	27.516,46	-8,25%
	82617	GDAIE- GRAT.DES.ATIV.INFRA-EST	317.750,00	<b>-74,19%</b>
	82695	AUXILIO TRANSPORTE ESTAGIARIO	4.608,00	-4,71%
	82701	GDPGPE - LEI 11.784/2008 AT	202.056,80	0,72%
<b>jun/09</b>	<b>COD RUBRICA</b>	<b>RUBRICA</b>	<b>RENDIM</b>	<b>VAR REND MES ANT</b>
	00024	SUBSTITUICAO/INTERINO	27.743,06	<b>58,32%</b>
	00757	RETRIBUICAO CARGO EM COMISSAO	26.809,78	0,00%
	00951	AUXILIO-TRANSPORTE	29.990,47	-0,12%
	82617	GDAIE- GRAT.DES.ATIV.INFRA-EST	1.230.900,00	<b>861,64%</b>
	82695	AUXILIO TRANSPORTE ESTAGIARIO	4.836,00	5,08%
	82701	GDPGPE - LEI 11.784/2008 AT	200.614,40	-0,68%

<b>mai/09</b>	<b>COD RUBRICA</b>	<b>RUBRICA</b>	<b>RENDIM</b>	<b>VAR REND MES ANT</b>
	00024	SUBSTITUICAO/INTERINO	17.523,83	-43,24%
	00757	RETRIBUICAO CARGO EM COMISSAO	26.809,78	6,37%
	00951	AUXILIO-TRANSPORTE	30.027,91	-7,39%
	82617	GDAIE- GRAT.DES.ATIV.INFRA-EST	128.000,0 0	-0,78%
	82695	AUXILIO TRANSPORTE ESTAGIARIO	4.602,00	4,92%
	82701	GDPGPE - LEI 11.784/2008 AT	201.990,4 0	0,00%
<b>abr/09</b>	<b>COD RUBRICA</b>	<b>RUBRICA</b>	<b>RENDIM</b>	<b>VAR REND MES ANT</b>
	00024	SUBSTITUICAO/INTERINO	30.871,48	5,51%
	00757	RETRIBUICAO CARGO EM COMISSAO	25.203,15	-8,10%
	00951	AUXILIO-TRANSPORTE	32.424,19	17,14%
	82617	GDAIE- GRAT.DES.ATIV.INFRA-EST	129.000,0 0	0,00%
	82695	AUXILIO TRANSPORTE ESTAGIARIO	4.386,00	-23,62%
	82701	GDPGPE - LEI 11.784/2008 AT	201.990,4 0	-1,32%
<b>mar/09</b>	<b>COD RUBRICA</b>	<b>RUBRICA</b>	<b>RENDIM</b>	<b>VAR REND MES ANT</b>
	00024	SUBSTITUICAO/INTERINO	29.258,00	-24,24%
	00757	RETRIBUICAO CARGO EM COMISSAO	27.423,40	-0,16%
	00951	AUXILIO-TRANSPORTE	27.680,81	0,81%
	82617	GDAIE- GRAT.DES.ATIV.INFRA-EST	129.000,0 0	4,88%
	82695	AUXILIO TRANSPORTE ESTAGIARIO	5.742,00	-4,59%
	82701	GDPGPE - LEI 11.784/2008 AT	204.697,2 5	-1,32%
<b>fev/09</b>	<b>COD RUBRICA</b>	<b>RUBRICA</b>	<b>RENDIM</b>	<b>VAR REND MES ANT</b>
	00024	SUBSTITUICAO/INTERINO	38.619,15	145,54%
	00757	RETRIBUICAO CARGO EM COMISSAO	27.467,71	-10,15%
	00951	AUXILIO-TRANSPORTE	27.459,25	-2,21%
	82617	GDAIE- GRAT.DES.ATIV.INFRA-EST	123.000,0 0	-7,19%
	82695	AUXILIO TRANSPORTE ESTAGIARIO	6.018,00	203,94%
	82701	GDPGPE - LEI 11.784/2008 AT	207.430,4 0	-0,44%
<b>jan/09</b>	<b>COD RUBRICA</b>	<b>RUBRICA</b>	<b>RENDIM</b>	<b>VAR REND MES ANT</b>
	00024	SUBSTITUICAO/INTERINO	15.728,19	-
	00757	RETRIBUICAO CARGO EM COMISSAO	30.571,97	-
	00951	AUXILIO-TRANSPORTE	28.079,52	-
	82617	GDAIE- GRAT.DES.ATIV.INFRA-EST	132.532,8 9	-
	82695	AUXILIO TRANSPORTE ESTAGIARIO	1.980,00	-
	82701	GDPGPE - LEI 11.784/2008 AT	208.343,9 4	-

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 03 foram questionados os motivos das variações identificadas, tendo sido prestadas as seguintes informações:

"Rubrica 00024 (substituição/interino) a evolução justifica-se pelo quantitativo de cargos comissionados vagos; Rubrica 82701 (GDPGPE - LEI Nº11.784 AT), a evolução decorre da regulamentação da gratificação, com pagamento retroativo a janeiro de 2009, conforme Portaria nº500, publicada no DOU de 04.12.2009, cópia anexa;

Rubrica 82695 (AUXÍLIO TRANSPORTE ESTAGIÁRIO) a variação ocorre porque na contratação de novos estagiários o referido auxílio é pago em duplicidade, ou seja, o do mês da contratação mais o mês seguinte;

Rubrica 82617 (GDAIE-GRAT.DES.ATIV.INFRA-EST), a evolução decorre da regulamentação da gratificação, com pagamento retroativo a janeiro de 2009, conforme Portaria nº188, publicada no DOU de 03.06.2009, cópia anexa."

A equipe de auditoria considerou consistentes as justificativas apresentadas para as variações na folha de pagamento identificadas.

#### **4 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

##### **4.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS**

##### **4.1.1 ASSUNTO - PROCESSOS LICITATÓRIOS**

###### **4.1.1.1 INFORMAÇÃO: (047)**

Com o objetivo de apurar a regularidade das licitações e contratos realizados pelo Ministério, além de avaliar se os objetos atendem às necessidades das Unidades, se foi adquirido tempestivamente e aprovado por agente competente, se possuía consonância com a missão e metas da Unidade, bem como com os objetivos das ações dos programas contidos no orçamento, foi realizado levantamento no SIAFI em relação aos empenhos liquidados oriundos de licitações nas modalidades de concorrência, dispensa, inexigibilidade e pregão.

A amostra dos processos licitatórios selecionados para análise, dentre os obtidos na consulta, levou em consideração com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade e considerando também a capacidade operacional da unidade. A tabela a seguir apresenta os processos selecionados pela equipe de auditoria:

<b>Processo</b>	<b>Modalidade/Tipo</b>	<b>Empresa Contratada</b>	<b>Itens do relatório de auditoria</b>
80001.008455/2008-68	Concorrência	Propeg Comunicação Ltda., Artplan Comunicação Ltda. e Agnelo Pacheco Criação e Propaganda	4.1.2.7 a 4.1.2.15
80000.015135/2006-11	Inexigibilidade	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT	4.2.1.2
80000.039622/2007-41	Dispensa	SG Engenharia Ltda	4.2.1.1
80000.006130/2006-99	Pregão	Gráfica e Editora Brasil Ltda	4.1.2.1 a 4.1.2.6

##### **4.1.2 ASSUNTO - FORMALIZAÇÃO LEGAL**

###### **4.1.2.1 INFORMAÇÃO: (048)**

Adesão à Ata de Registro de Preços Resultante do Pregão 22/2005

O Ministério das Cidades aderiu à Ata de Registro de Preços resultante do Pregão nº 22/2005, realizado pelo Ministério do Turismo para contratação de empresa especializada na prestação de serviço de criação de arte, edição, confecção de fotolitos, diagramação e acabamento de livros.

O processo de contratação iniciou-se com o memorando nº 2269/2006/ASCOM/MCIDADES de 17/02/06 e Projeto Básico de 10/02/06, o qual estabeleceu o seguinte objeto: "contratação de empresa especializada na prestação de serviços de arte, edição, confecção de fotolitos, diagramação, impressão e acabamento de Livros, Manuais, Cartilhas, Cartazes, Folders, Calendários, Certificados, Crachás, Envelopes, Capa de Processo, Papéis Timbrados, Etiquetas e demais Publicações do Ministério, com gravação de CD e Arte Final nos arquivos solicitados (por exemplo: JPEG e/ou PDF), com entrega dos fotolitos e prova dos materiais em Cromalin, visando atender às necessidades do Ministério das Cidades".

Por intermédio do Ofício nº 1367/2005/CGLOG/SPOA/MCIDADES de 17/02/2006, o Ministério das Cidades solicitou autorização ao Ministério do Turismo para aderir à Ata de Registro de Preços resultante do Pregão nº 22/2005. O Ministério do Turismo manifestou sua concordância em 22/06/2006 por Ofício nº 162/2006/SPOA/SE/MTUR.

Informações acerca do Pregão nº 022/2005 e Ata de Registro de Preços - Ministério do Turismo:

A Ata de Registro de Preços, a qual aderiu o Ministério das Cidades, resultou do Pregão 22/2005, realizado pelo Ministério do Turismo. O Edital de licitação contemplava o seguinte objeto: "**contratação de pessoa jurídica especializada para fornecimento de solução de gerenciamento de documentos com sistema de busca por qualquer palavra ou expressão bem como geração e produção de documentos, digitalização, criação de biblioteca virtual, incluindo treinamento e acompanhamento dos mesmos** conforme especificações constantes no Anexo I deste Edital". (grifo nosso)

O Termo de Referência, parte integrante do edital do Pregão nº 22/2005 (Anexo I), estabeleceu as condições gerais da prestação do serviço, dentre as quais, cumpre citar:

- "o processo de organização digital, e digitalização de documentos incluindo o treinamento dos servidores para uso do software deverá ser executado nas dependências do Ministério do Turismo. A geração dos documentos poderá ser executado em dependências externas do Mtur."

(...)

- "2) - A tecnologia usada para a recuperação dos documentos deverá ser de índices dinâmico, indexando automaticamente as palavras presentes nos textos digitalizados, sem necessidade de digitação ou criação de meta dados, permitindo buscas por qualquer uma das palavras existentes no conteúdo do documento digital, inclusive com suas combinações"

(...)

- "4) O sistema deverá permitir a capacidade de visualização de documentos próximos ao que está sendo visualizado em tela, por exemplo: procurando por documentos que contenham anexos, seja fácil a visualização de documentos através de miniaturização das imagens próximas".

(...)

- "14) A empresa contratada será responsável pela preparação dos documentos para a digitalização. Entende-se como preparar documentos o processo de retirada de grampos, cliques, rasgos, retirada de encadernação, sendo que o Mtur poderá, dentro de suas condições, auxiliar a empresa na entrega e busca de documentos que estejam mais adequados para o processo de digitalização".

(...)

Conforme extratos do Termo de Referência acima, resta evidenciado que os serviços contratados pelo Ministério do Turismo foram referentes à elaboração de software específico para o gerenciamento de documentos daquele Ministério.

A Ata de Registro de Preços, para futuras contratações com base no Anexo I do Edital de Pregão nº 22/2005, foi firmada entre os representantes legais do Ministério do Turismo da empresa vencedora do certame, Gráfica e Editora Brasil Ltda.

A Ata foi firmada em 10 de janeiro de 2006 com validade de 12 meses e o objeto da contratação foi definido da seguinte forma: "A presente Ata tem por objeto a contratação de empresa especializada para fornecimento de solução de documentos com sistema de busca por qualquer palavra ou expressão, geração e produção de documentos, digitalização, criação de biblioteca virtual e acompanhamento dos mesmos conforme especificações constantes no Anexo I do Edital e seus anexos".

O 1º Termo Aditivo à Ata de Registro de Preços resultante do Pregão nº 22/2005 prorrogou a sua vigência por mais 12 meses a partir de 10.01.2007.

#### Contratação da Gráfica e Editora Brasil Ltda. por parte do Ministério das Cidades:

Após anuência do ministério do Turismo quanto à adesão à Ata de Registro de Preços nº 22/2005, o Ministério das Cidades expediu, em 22/02/2006, Ofício nº 1406/2006/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES à Gráfica Brasil Ltda., a fim de manifestar a intenção de contratar os serviços. A empresa aquiesceu formalmente em 23/02/2006. Iniciaram-se, assim, os procedimentos para a contratação da citada empresa.

Inicialmente, minuta do contrato administrativo decorrente da adesão à ata de registro de preços foi encaminhada à Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades, que por intermédio do Parecer CONJUR/MCIDADES nº 207/2006 (17/03/06) posicionou-se favoravelmente à contratação.

Em seguida firmou-se o contrato administrativo nº 04/2006, entre o Ministério das Cidades e Gráfica e Editora Brasil Ltda., com vigência de 12 meses a partir de 22/03/2006, no valor de R\$ 4.418.109,50 (quatro milhões, quatrocentos e dezoito mil, cento e nove reais e cinquenta centavos), equivalente ao percentual de 55,22636875% do valor estimado pelo Ministério do Turismo para a contratação, previsto no Termo de Referência, a saber, R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais).

No Memorando nº 2243/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, o gestor do contrato solicitou à Coordenação Geral de Recursos Logísticos - CGLOG do Ministério das Cidades a renovação do contrato por 36 meses.

A partir desse ponto, seguiram-se várias pareceres da Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades sobre questões jurídicas referentes a renovação do prazo contratual, bem como foram firmados diversos aditivos ao contrato administrativo nº 04/2006, conforme a seguir:

- A análise da minuta do 1º termo aditivo ao contrato 04/2006, objetivando prorrogação da vigência contratual para 21/03/2008 - Parecer CONJUR/MCIDADES nº 757/07 de 19/03/07, manifestação positiva quanto aos aspectos jurídicos;

- 1º Termo Aditivo ao contrato administrativo nº 04/2006 de 22/03/2007;
- Análise da continuidade do contrato nº 004/2006 - Parecer CONJUR/MCIDADES nº 130/2008 de 22/02/2008, Assessoria Jurídica manifesta-se negativamente ao pleito e reitera os termos dos pareceres nº 576 e 922/2007, constantes do processo 80000.035025/2005-86, no sentido da realização de adequado procedimento licitatório.

Entretanto, apesar da recomendação exarada no Parecer nº 130/2008, não houve deflagração de novo procedimento licitatório, a andamento do processo foi o seguinte:

- Análise da minuta do 2º termo aditivo ao contrato 04/06, a fim de prorrogar a vigência do contrato para 21/03/2009 - Parecer CONJUR/MCIDADES nº 204/2008 de 18/03/2008, houve manifestação favorável por parte da Assessoria Jurídica, posicionando-se no sentido de que o contrato decorrente da adesão ao registro de preços, se desvincula da ata, a partir do momento em que firmado;
- 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 04/2006 de 19/03/2008;
- Análise da possibilidade de nova prorrogação do contrato 04/06 - Parecer CONJUR/MCIDADES nº 124/2009 de 12/02/2009, manifestação favorável por mais 12 meses a contar de 22/03/2009, mas ressaltou-se a necessidade de análise de custos;
- 3º Termo Aditivo ao Contrato nº 04/2006 de 20/03/2009;
- Análise da minuta do 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 04/06, sugerindo a alteração quantitativa de 24,93% - Parecer CONJUR/MCIDADES nº 079/2010 de 01/02/2010, recomendando não proceder à renovação do contrato, tendo em vista extrapolação do limite de 100% do valor da Ata de registro de Preços.

A análise quanto aos aspectos da legalidade da adesão à Ata de registro de Preços com objeto distinto ao contratado e a execução contratual estão relatadas nas constatações 4.1.2.2, 4.1.2.3, 4.1.2.4, 4.1.2.5 e 4.1.2.6 deste relatório.

#### **4.1.2.2 CONSTATAÇÃO: (049)**

Contratação de empresa para prestação de serviços gráficos por meio de adesão indevida à Ata de Registro de Preços para contratação de serviços de informática

O Ministério das Cidades elaborou Projeto Básico para aquisição de serviços gráficos, promovendo adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério do Turismo, resultante do Pregão nº 22/2005. O objeto dessa Ata não guardava compatibilidade com o previsto no Projeto Básico elaborado para atender às necessidades do MCidades.

A Ata de Registro de Preços (ARP) do MTur, resultante do Pregão 22/2005, estabelecia o seguinte objeto: *"contratação de pessoa jurídica especializada para fornecimento de solução de gerenciamento de documentos com sistema de busca por qualquer palavra ou expressão bem como geração e produção de documentos, digitalização, criação de biblioteca virtual, incluindo treinamento e acompanhamento dos mesmos conforme especificações constantes no Anexo I deste Edital"*.

De outro lado, o Projeto Básico (10/02/06), elaborado pelo MCidades, estabeleceu o seguinte objeto: *"contratação de empresa especializada na prestação de serviços de arte, edição, confecção de fotolitos, diagramação, impressão e acabamento de Livros, Manuais, Cartilhas, Cartazes, Folders,*

*Calendários, Certificados, Crachás, Envelopes, Capa de Processo, Papéis Timbrados, Etiquetas e demais Publicações do Ministério, com gravação de CD e Arte Final nos arquivos solicitados (por exemplo: JPEG e/ou PDF), com entrega dos fotolitos e prova dos materiais em Cromalin, visando atender às necessidades do Ministério das Cidades".*

Portanto, verificamos evidente diferença entre os objetos da Ata de Registro de Preços do Pregão 022/2005 - MTur, pois esta se referia, basicamente, à contratação de serviços de informática para elaboração de sistema de gerenciamento de documentos e criação de biblioteca virtual, enquanto o objeto constante do Projeto Básico do MCidades tratava da contratação de empresa especializada em serviços gráficos.

Cumpramos reforçar que se exige, durante o processo de habilitação para adesão, que haja estudo prévio, por parte da Administração, sobre a compatibilidade entre o objeto pretendido e o licitado, conforme doutrina de Marçal Justen Filho:

*"Mas não será possível utilizar um registro de preços para outro órgão ou entidade quando houver necessidade de modificação de características essenciais do objeto, que pudessem frustrar a isonomia e igualdade entre os potenciais contratados".*

Não tendo participado do certame original para a escolha da empresa que firmou com o Ministério do Turismo a ARP para futuras contratações, o Ministério das Cidades utilizou o procedimento denominado ordinariamente como "carona", pelo qual torna-se possível utilizar a ata de outro órgão, durante a vigência, mediante consulta ao órgão gerenciador e desde que devidamente comprovada a vantagem.

Sabe-se, entretanto, que a adesão a ARP por órgãos e entidades não participantes do procedimento original para registro de preços, requer o cumprimento de requisitos e procedimentos, em conformidade, essencialmente com as Leis 8.666/93, 9.784/99 e Decreto 3.931/01. Em síntese, esses diplomas normativos privilegiam a necessidade de que haja, por parte da Administração Pública, adequado planejamento e motivação das aquisições efetuadas por meio de adesão.

Mesmo que o artigo 2º do Decreto 3.931/01 preveja em quais casos o administrador pode se valer do procedimento de registro de preços, por meio de licitação de registro ou adesão, a opção de aderir a ata de registro de preços de outro órgão em preferência à realização de licitação deve restar perfeitamente justificada, de modo que fique comprovada que essa seria a melhor opção.

Cumpramos destacar, nesse momento, trecho de autorizada doutrina sobre os procedimentos básicos para adesão a ata de registro de preços de outro órgão ou "carona":

*"Suponhamos a formalização de um processo de aquisição de um objeto (bem ou serviço) em que a Administração Pública MOTIVADAMENTE e conforme seu PLANEJAMENTO resolve fazer uma adesão a uma ARP. Os procedimentos iniciais de formalização processual, em geral, são os mesmos da elaboração de um processo licitatório para registro de preços ou uma licitação convencional, mas a seqüência dos atos pode variar de acordo com a estrutura organizacional de cada instituição. Porém, como estamos descrevendo um roteiro, seriam esta a seqüência dos documentos que entendemos que devem constar dos autos de um processo de adesão: (grifamos)*

1. Documento inicial - Como todo processo de aquisição, deverá ser iniciado com um documento de solicitação/requisição do objeto, devidamente assinado pelo responsável/requisitante contendo as devidas justificativas da sua necessidade, conforme o seu planejamento.

1.1. No caso de aquisição de serviços, é importante que o requisitante elabore um plano de trabalho que contemple no mínimo: "a justificativa da necessidade dos serviços; a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviços a ser contratada e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis" (artigo 2º do Decreto nº 2.271/97). (grifamos)

2. Projeto Básico - PB ou Termo de Referência - TR: necessidade de descrição do objeto - especificação e detalhamento, lembrando que tais documentos deverão ser aprovados pela autoridade competente, conforme sua estrutura organizacional.

3. Pesquisa de preços: ampla pesquisa de preços no mercado; neste momento, já se verifica se existe algum preço registrado em Ata condizente com o objeto pretendido.

(...)

4. Ofício expedido ao órgão gerenciador da ARP: constatada a existência de preço registrador para solicitar a sua anuência à adesão pretendida.

5. Ofício expedido pelo órgão gerenciador: a anuência do órgão gerenciador à adesão propiciará ao carona a fundamentação necessária à instrução do processo, pois é ele (órgão gerenciador) quem conhece o fornecedor, tendo em vista que cabe a ele a administração da Ata e o comportamento do fornecedor quanto ao cumprimento das suas obrigações. Diante de tais informações oficiadas pelo órgão gerenciador ao carona, a Administração analisa a possibilidade de adesão à ARP.

6. Documento técnico emitido pelo requisitante: caberá à área requisitante analisar a especificação técnica do objeto registrado na ARP pretendida, considerando vários requisitos, como: qualidade e forma de entrega do objeto, e, atentando, principalmente, quanto ao cumprimento dos prazos de entrega estabelecidos no contrato, o que será verificado junto ao Órgão Gerenciador do registro de preços.

7. Documento emitido pela área de compras/contratos que demonstre a vantajosidade da adesão: ao verificar que a Ata encontrada no mercado atende às especificações definidas no Projeto/Termo de Referência pelo órgão aderente (carona) podemos efetivar a Adesão, lembrando que esta sempre estará condicionada à comprovação da vantajosidade do preço e demais requisitos técnicos, comparando-o àquele preço encontrado no mercado durante a pesquisa, observando ainda o prazo de vigência dessa ARP. (grifamos)

8. Documento de autorização da adesão: é importante no fechamento após toda a análise e a consolidação das informações que a autoridade competente (...) expressamente autorize a adesão, conforme a demonstração de conveniência e oportunidade.

9. Parecer jurídico: autorizada a adesão e verificada a conformidade do projeto básico ou termo de referência à ARP, o processo deverá ser submetido à análise jurídica para averiguação das disposições legais".

[FURTADO, Madeline Rocha. Instrução Processual de Adesão a Ata de Registro de Preços (ARP). Clube Jurídico do Brasil. Artigos e Resumos. [www.clubjus.com.br](http://www.clubjus.com.br)]"

Na análise do processo de adesão a ARP oriunda do Pregão 22/2005 - Mtur, ficou demonstrado que há inconsistências, no que se refere à incompatibilidade de objetos e falta de justificativa adequada para a ausência de procedimento licitatório próprio ou participação em registro de preços original.

Quanto à justificativa para utilização da ata de outro órgão, não observamos, no processo disponibilizado pelo MCidades, motivação adequada para justificar a ausência de participação do Ministério em seleção original ou não deflagração de procedimento licitatório próprio, tendo em vista que a demanda por serviços gráficos e existência de necessidades específicas está perfeitamente demonstrada no Projeto Básico elaborado para contratação de empresa especializada em serviços gráficos.

O doutrinador Marçal Justen Filho, na obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, cita os requisitos a serem observados para adesão a ata de registro de preços e comenta sobre a necessidade de justificativa da Administração dos motivos pelos quais se faz necessária a adesão:

*"Em primeiro lugar, incumbe ao órgão que pretende valer-se do sistema alheio **justificar cumpridamente os motivos pelos quais não integrou desde o início a implantação do sistema.** Ademais disso, cabe indicar os fundamentos pelos quais não adotou providências tempestivas para promover, isoladamente ou em conjunto com outros órgãos, a implantação de um sistema próprio de registro de preços". (grifo nosso)*

Do mesmo modo, o Parecer PARECER/CONJUR/MTE/Nº 134/2010, tratando sobre adesão a ata de registro de preços, esclarece:

"18. Ademais, recomenda-se que o Gestor Público deve, sempre que possível, valer-se de procedimento licitatório próprio, com vistas a realizar o princípio da isonomia e incentivar uma salutar competitividade, além de propiciar a verificação atualizada quanto às condições mais vantajosas para a Administração".

O Tribunal de Contas da União também em julgados recentes vem se posicionado de forma reticente às adesões indiscriminadas a ARP de outros órgãos, quando o órgão requisitante não se fez integrar no processo de seleção original, conforme preceitua o Acórdão nº 1487/2007 - Plenário - TCU:

"( ... )

21. De acordo com o art. 8º do Decreto n.º 3.931/01, a Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

22. Ainda segundo o § 3º do citado artigo, as aquisições ou contratações adicionais a que se refere o art. 8º não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços, definidos no momento em que o órgão gerenciador consolida as informações relativas à estimativa individual e total de consumo para os órgãos que se manifestam previamente para participar do registro de preços (Art. 3fl, § 2 g, inciso /I).

23. Tal dispositivo da Lei nos leva a outro questionamento. Ao permitir que cada entidade que solicite adesão à ata utilize 100% do quantitativo inicialmente registrado, na prática, o órgão gerenciador faz com que o valor da contratação se multiplique diversas vezes. No caso do pregão em análise, 62 entidades aderiram à ata de registro de preços. O valor estimado de contratações era de 32 milhões de reais. Se cada entidade pode utilizar, individualmente, 100% desse valor estimado, as contratações feitas junto à empresa vencedora do certame poderiam alcançar o valor de R\$ 1.984.000.000 (um bilhão, novecentos e oitenta e quatro milhões de reais).

(...)

26. Penso que tal cenário demanda a atuação desta Corte no sentido de determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do sistema de serviços gerais do Governo Federal, sejam adotadas providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços, de forma a estabelecer limites para a adesão, pelos órgãos e entidades, a registros de preços realizados por outros, visando preservar os princípios que norteiam a administração pública. (grifo nosso)

27. O caso tratado nos presentes autos é ilustrativo da necessidade dessa medida, onde, repita-se, uma empresa contratada para prestar serviços a um custo estimado de R\$ 32 milhões, pode executar, ao final, contratos da ordem de impressionantes R\$ 2 bilhões. (. . .)"

Questionado por meio de Solicitação de Auditoria nº 02-2010, o Ministério das Cidades se posicionou conforme a seguir, quanto aos motivos de não ter participado de uma seleção original ou elaborado procedimento licitatório próprio, visto que possuía uma grande demanda por serviços gráficos e necessidades específicas:

"Quanto ao item 4.1.1, informo que a área requisitante encaminhou o pedido de adesão a Ata de Registro de Preços do Ministério do Turismo, para a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos no dia 17 de fevereiro de 2006 e de acordo com o art. 3, inciso IX, § 3º, do Decreto nº 3.931/2001, assim dispõe:

(...)

Neste caso em comento o certame licitatório já havia ocorrido, quando do pedido de adesão, conforme a Ata datada em 10 de janeiro de 2006.

(...)

A Coordenação de Licitações e Contratos após recebimento Projeto Básico para a contratação solicitou pesquisa de mercado em 5 (cinco) empresas do segmento, para verificar os Valores da Ata, o qual foi comprovado após a pesquisa que diante do valor estimado, seria mais vantajoso seguir com a adesão a Ata de Registro de Preços do que deflagrar o nosso próprio procedimento licitatório."

Apesar da impossibilidade de o MCidades participar do certame referente ao Pregão 22/2005, visto que seu Projeto Básico foi elaborado em 10/06/2006, entendemos que o Ministério poderia ter participado de certame de outro órgão de objeto mais compatível com suas necessidades ou ter efetuado procedimento licitatório próprio ao invés de aderir à ARP com objeto distinto das necessidades requeridas.

Cumprido nesse momento trazer jurisprudência do TCU sobre os riscos de adesões indiscriminadas a ARP alheia, a chamada "carona", conforme Acórdão 991/2009 - Plenário - TCU:

"Como exemplo, o ilustre professor e Procurador-Geral do MP/TCU, Lucas Rocha Furtado, assim disserta em relação aos riscos inerentes à sistemática do 'carona':

"Não obstante a sistemática da carona se trate de medida que valoriza a eficiência e a economia processual, ela abre as portas à fraude e ao conluio.

Apenas para se ter uma idéia, se determinada unidade da Administração Pública decide realizar a contratação, por meio do Sistema de Registro de Preços, de cem notebooks, esta contratação poderá transformar-se no fornecimento de mais de mil outras unidades, caso outros diferentes órgãos ou entidades decidam 'tomar carona' na licitação feita pela primeira unidade administrativa.

A situação supra descreve com clareza a dificuldade vivida pela Administração Pública: sempre que alguma medida de economia processual ou de melhoria de eficiência do setor público é proposta, sempre surge alguém disposto a dela tirar proveito por meio de fraudes, conluios, acertos ilícitos etc.

No exemplo citado, o fornecedor, desde que tenha previamente acertado com outros órgãos a celebração desses contratos de carona, informação que não é compartilhada pelos demais fornecedores, sabe que pode apresentar preço mais reduzido porque irá ganhar com a economia de escala, com violação básica do princípio da isonomia entre os licitantes."  
[FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2007. pp. 387-388]"

Desse modo, não verificamos no processo administrativo elaborado pelo Ministério das Cidades, demonstração inequívoca das razões pelas quais se tornou necessário aderir a ARP alheia, quando tais justificativas seriam imprescindíveis para afastar possíveis violações aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, bem como os princípios da moralidade, probidade administrativa e competitividade.

#### **CAUSA:**

Autorização indevida à adesão à Ata de Registro de Preços por parte da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades.

#### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

"Informação nº 005/2010 - CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 30/09/2010:

A Ata de Registro de Preços (ARP) do MTur, resultante do Pregão 22/2005, estabelecia o seguinte objeto: contratação de pessoa jurídica especializada para fornecimento de solução de gerenciamento de documentos com sistema de busca por qualquer palavra ou expressão bem como geração e produção de documentos, digitalização, criação de biblioteca virtual, incluindo treinamento e acompanhamento dos mesmos conforme especificações constantes no Anexo I deste Edital".

No objeto da Ata de Registro de Preços do Ministério do Turismo consta a geração de produção de documentos.

Mediante a possibilidade de adesão à Ata em comento, foi solicitado à Gráfica e Editora Brasil Ltda., dirimir algumas questões, que foi encaminhado através de Ofício nº 1406/2006/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, cujas respostas satisfazem nossas dúvidas, cujos documentos, faço apensar a esta informação."

#### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

As justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas, tendo em vista que o documento da Gráfica foi

objeto de análise da equipe de auditoria e na oportunidade entendemos que não contemplava todos as especificações requeridas pelo Ministério, no que se refere a tamanhos, gramatura de papéis, etc.

Além do mais, até o encerramento dos trabalhos de auditoria, não houve pronunciamento sobre a diferença entre os objetos da Ata de Registro de Preços e o produto requerido pelo Ministério.

**RECOMENDAÇÃO (001) :**

Recomendamos que o Ministério das Cidades proceda a apuração de responsabilidades pela adesão indevida à ata de registro de preços para contratação de serviços de informática e utilização para prestação de serviços gráficos, com potenciais prejuízos ao erário, conforme demonstrado em item específico deste relatório.

**RECOMENDAÇÃO (002) :**

Recomendamos que o Ministério das Cidades não realize adesão à ata de registro de preços com objeto divergente das necessidades que se pretende atender e não se omita em realizar o devido procedimento licitatório para atendimento às suas necessidades.

**4.1.2.3 CONSTATAÇÃO: (050)**

Falhas no projeto básico e adaptação do interesse público ao objeto de ata de registro de preços originalmente destinada a serviços de informática.

O artigo 7º da Lei 8.666/93 estabelece que para a execução das obras e prestação de serviços deve ser obedecida a seguinte sequência: projeto básico, projeto executivo e execução. O Decreto nº 3.555/00, que a modalidade pregão, também ressalta a necessidade de planejamento pela Administração Pública, definindo no seu artigo 8º, inciso II do Anexo I, a figura do termo de referência:

"o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato".

Mais recentemente o Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, estabelece que na fase preparatória seja elaborado termo de referência, contendo indicação precisa, suficiente e clara do objeto, o qual deverá ser aprovado por autoridade competente.

Sabe-se que a fase inicial de um procedimento de adesão a ARP guarda semelhança com os procedimentos relativos à fase interna de um processo licitatório comum. Inicialmente, exige-se um documento de solicitação para atendimento das necessidades do órgão com base na demanda prevista, acompanhado de projeto básico ou termo de referência.

Em análise ao processo de adesão à ata de registro de preços resultante do Pregão nº 22/2005, não verificamos um planejamento adequado, consubstanciado na elaboração de adequado termo de referência/projeto básico, o que acarretou diversas falhas no procedimento de adesão.

Não verificamos também a existência de estudo ou documento que efetuasse cuidadosa análise sobre as especificações técnicas dos itens constantes da planilha da ata pretendida e demonstrasse a vantajosidade da adesão de modo a evidenciar que a ata encontrada no mercado atendia às especificações definidas no Projeto/Termo de Referência do órgão "carona".

Após a elaboração do Projeto básico, que estimou as quantidades e justificou a necessidade do Ministério, seguiu-se a consulta ao órgão gerenciador (Ministério do Turismo) e consulta a empresa registrada (Gráfica e Editora Brasil Ltda.), que imediatamente aquiesceu. Após decidir-se pela utilização da ata de registro de preços, então, o Ministério procedeu a pesquisa de mercado, utilizando-se da planilha da vencedora como parâmetro para cotar os preços das demais empresas.

Entretanto, a concordância do órgão gerenciador não foi expressa quanto a recomendação de contratação e aferição da qualidade da contratação para aquele caso específico. Tanto que a renovação contratual foi vetada pelo PARECER CONJUR/MCIDADES/Nº 130/2008. Posteriormente foi anexado aos autos o PARECER CONJUR/MTUR/Nº020/2008, contendo manifestação favorável à prorrogação contratual naquele Ministério, entretanto não houve nenhuma concordância específica quanto à certificação de que havia viabilidade para continuidade do contrato, inclusive quanto aos quantitativos solicitados.

No Projeto Básico elaborado pelo Ministério das Cidades, constavam apenas os itens objeto, justificativas, especificações, da impressão, prazo de entrega, recebimento dos serviços, dotação orçamentária e local de entrega. Não foram inseridas cláusulas sobre custos dos serviços a serem contratados, tampouco das condições sobre a prestação dos serviços, qualidade e critérios de medição e faturamento.

Resta evidente, portanto, que a adesão a ARP, cuja planilha de preços não continha as especificações requeridas no Projeto Básico do MCidades, significou risco para a Administração por trazer incerteza quanto à qualidade e adequação dos serviços e do preço a ser pago. Para demonstrar isso, temos abaixo um resumo das necessidades específicas do Ministério das Cidades, extraído do Básico:

<b>Item</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Formato mm</b>
Folhas de Portaria	5000	210 x 297
Folhas de Portaria	2500	211 x 297
Envelopes SPF	25000	229 x 324
Envelopes SPF	5000	162 x 229
Capa de Processo	5000	162 x 229
Envelopes SPF	15000	260 x 360
Envelopes SPF	10000	324 x 458
Capa de Processo	15000	429 x 297
Envelopes SPF	10000	229 x 324
Cadernos Conselho das Cidades	50000	150 x 210
Cartilhas Conselho das Cidades	10000	150 x 210
Livros CTB	35000	150 x 210
Livros CTB	10000	90 x 130
Livros Manual BST VI	15000	210 x 297
Capas de Cd- Room	15000	125 x 125
Capas de Cd- Room	5000	125 x 125
Livros Manual BST VII	15000	210 x 297
Capas de Cd- Room	15000	125 x 125
Livros Manual BST VIII	15000	210 x 297
Capas de Cd- Room	15000	211 x 297
Livros Manual BST IV	15000	210 x 297
Capas de Cd- Room	15000	125 x 125
Livros Coletânea de Ações	15000	210 x 297
Cartazes DENATRAN	192500	460 x 640
Folders DENATRAN	1641500	550 X 250

Calendários	4000	190 x 80
Certificados	1000	105 x 148
Cadernos Atendimento APDRM	2000	210 x 300
Cadernos Construindo a Cidade Acessível	2000	210 x 300
Cadernos Guia Decreto 5.296/04	2000	210 x 300
Cadernos Implantação PMA	2000	210 x 300
Cadernos Boas Práticas Acessibilidade	2000	210 x 300
Guia Elaboração do Plano Diretor	1000	210 x 300
Guia Planejamento Cicloviário	2000	210 x 300
Cadernos Orientação aos Municípios	1000	210 x 300
Cadernos Orientação para Moderação	1000	210 x 300
Etiquetas Programa Bicicleta Brasil	5000	115
Etiquetas Programa Brasil Acessível	80000	115
Cartilhas Guia de Elaboração Plano Dir	3000	230 x 200
Cartilhas Programa Brasil Acessível	80000	230 x 200
Box Kit Programa Brasil Acessível	1000	310 x 210
Pastas Seminários SNTMU	3000	315 x 220
Folders Programa Bicicleta Brasil	5000	290 x 130
Folders Programa Brasil Acessível	6000	290 x 130
Folders Programa Brasil Acessível	150	290 x 130
Certificados Ação de Prevenção de Riscos	500	105 x 148
Crachás Ação de Prevenção de Riscos	500	115 x 140
Pastas Ação de Prevenção de Riscos	500	210 x 330
Folders Ministério das Cidades	3000	210 x 300
Etiquetas	50000	52,5 x 33
Etiquetas	50000	35 x 35
Etiquetas	10000	24 x 35
Pastas	2000	640 x 440
Cartilhas	500	210 x 297
Folders Coleta Seletiva na Esplanada	500	211 x 297
Rótulos adesivos	500	55 x 23
Crachás Seminários de sensibilização	700	115 x 140
Folders Investimentos do Governo Federal 1ª V	3000	210 x 300
Folders Investimentos do Governo Federal 2ª V	3000	210 x 300
Capas de Cd- Room	85000	130 x 130
Livros Situação Atual dos Transportes	2000	210 x 300
Livros Perfil 2004 da Mobilidade Urbana	1500	210 x 300
Livros Relatório sobre Utilização VT	3000	210 x 300
Livros Gestão Integrada da Mobilidade	2000	210 x 300
Manual Gestão do Ante-Projeto de Mobilidade	1500	210 x 300
Livros Moderação de Trânsito Motorizado	1000	210 x 300
Livros Mobilidade Urbana e Saúde Humana	1000	210 x 300
Cadernos N° 1 Estudos sobre Anteprojeto de Lei	500	210 x 300
Cadernos N° 2 Estudos sobre Anteprojeto de Lei	500	210 x 300
Cadernos N° 1 Modelo de Gestão	3500	210 x 300
Cadernos N° 3 Modelo de Gestão	3500	210 x 300
Cadernos N° 4 Modelo de Gestão	3500	210 x 300
Relatório Síntese do Seminário sobre Licitações	1000	210 x 300

Manual IBAM	3000	210 x 300
Relatório Projeto de Desenvolvimento Institucional	5	210 x 300
Folders Programa de Capacitação	2000	290 x 130
Folders Situação Atual do Transporte Coletivo 2005	1000	290 x 130
Folders Situação Atual do Transporte Coletivo 2005	750	291 x 130
Folders Perfil 2004 da Mobilidade Urbana	750	292 x 130
Folders Relatório Utilização do VT 2004-2005	1000	293 x 130

Tabela elaborada pela CGU com base em informações do Projeto Básico, Item 3. Informações

Pode-se visualizar na tabela acima vários itens e formatos para impressão. Entretanto, a Ata de Registro de Preços do Pregão 22/2005 MTur contemplava, resumidamente, apenas os seguintes itens:

- documento (folha) gerada frente e verso preto e branco nos formatos 21 x 30 cm, 15 x 21 cm e 42 x 30 cm, com previsão de encadernação a partir de 32 páginas;
- documento (folha) gerada frente e verso colorida nos formatos 21 x 30 cm, 15 x 21 cm e 42 x 30 cm, com previsão de encadernação a partir de 32 páginas.

Verifica-se, portanto, que somente os formatos 210 x 300 mm, 210 x 297 mm (aproximadamente) e 150 x 210 mm, foram contemplados na planilha aprovada em certame realizado pelo MTur. Os demais formatos não existiam na planilha original, como pode ser verificado em relação ao item "Folders DENATRAN", o qual estabelece a considerável quantidade de 1.641.500 unidades (550 x 250 mm). Além disso, não foi definido formato padrão e critérios para conversão para os formatos não constantes da planilha utilizada pelo MTur.

Restou evidenciado que o Termo de Referência e a planilha disponibilizada pelo MTur não fornecia solução adequada para atender às necessidades do Ministério das Cidades, tendo em vista que a natureza do seu objeto era outra, ou seja, elaboração de sistema de gerenciamento de dados e por esse motivo não compreendia todos os itens solicitados pelo MCidades. A previsão de fornecimento de documentos impressos no termo de referência do MTur era apenas genérica, para aqueles que eventualmente fossem gerados no processo, de acordo com o previsto na cláusula DAS OBRIGAÇÕES DA LICITANTE VENCEDORA, inserta no Termo de Referência do Pregão 022/2005, conforme a seguir:

"(...)

d. Fornecer os documentos gerados encadernados tipo brochura em papel couche fosco, liso ou off set podendo variar de 150 gramas a 230 gramas na capa e papel couche fosco, liso ou off set podendo variar de 90 a 120 gramas para miolo ressaltando os que os documentos terão que ser gerados pelo sistema off set conforme a necessidade do Mtur".

Mediante Solicitação de Auditoria foi perguntado ao Ministério das Cidades sobre a ausência na planilha de preços do Pregão 22/2005 MTur de itens para atender as necessidades específicas do MCidades. Abaixo segue-se a resposta do Ministério:

"(...) Foi encaminhado ofício nº 1406/2006/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 22 de fevereiro de 2006, solicitando que a empresa se pronunciasse em relação à

Ata, e se a mesma contemplava no seu objeto as prestações de serviços de: criação de arte, edição, confecção de fotolitos, diagramação, impressão e acabamento de livros, manuais, cartilhas, folders, calendários, certificados, crachás, envelopes, capa de processo, papéis timbrados, etiquetas e demais publicações deste Ministério, com gravação de CD da Arte Final nos arquivos solicitados (por exemplo: JPEG e/ou PDF), com entrega dos fotolitos e prova dos materiais em Cromalim.

Solicitou também sobre a adequação de variação ao formato das diagramações e impressões, como nas medidas 21,0x29,7cm; 22,9x32,4cm; 16,2x36,0cm; 32,4x45,8cm; 42,9x29,7cm; 11,5x14,0cm; 9,0x13cm; 12,5x12,5cm; 46,0x64,0cm; 55x25cm; 19,0x8,0cm; 10,5x14,8cm; 45,0x30,0cm; 23,0x20,0cm; 31,0x21,0cm; 31,5x22cm; 29x13cm; 21x28cm; 21x33cm; conforme materiais relacionados no item 1;

E por último, para impressão de Chapas de CD-Rom, em formato envelope com aba, medindo 13,0x13,0cm + aba, em PVC 0,15 Flexível Sarja e Capa sem Impressão em Papel AP 75 g/m<sup>2</sup>, contendo parte transparente em acetato, medindo: 12,5 x 12,5cm.

(...)

Também foi inserido na minuta de contrato na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA, as afirmações encaminhadas através da documentação da empresa, datado de 23, de fevereiro de 2006. Foi realizada pesquisa de mercado em 5 (cinco) empresas do segmento, com base no Projeto Básico, para verificar os valores da Ata, o qual foi comprovado após pesquisa que diante do valor estimado, seira mais vantajoso seguir com a adesão a Ata de Registro de Preços do que deflagrar o procedimento licitatório."

A Gráfica e Editora Brasil Ltda. vencedora do certame no MTur se posicionou por meio de carta oferecendo soluções ao MCidades para adequação da planilha. Desse modo, ao invés de proceder aos estudos prévios, houve, por parte do Ministério das Cidades, uma adaptação tardia do objeto, por sugestão da futura contratada, de modo que tais soluções passaram a compor o contrato de prestação, conforme a seguir:

"CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

(...)

r) A Criação de Arte Final, finalização, diagramação e layout - estarão inclusos em todas as demandas solicitadas;

s) A Confecção de Fotolitos - serão gerados conforme solicitação do Ministério das Cidades;

t) Para Impressão de Livros, Manuais, Cartilhas, Cartazes, Folders, Calendários, Certificados, Crachás, Envelopes, Capa de Processo, Papéis Timbrados, Etiquetas e demais publicações, os serviços serão prestados conforme o Registro de Preços nº 22/2005 (SRP) MTUR - Processo Nº 72.00.004.137/2005-67 - Anexo I - Item 15 "os documentos terão que ser gerados pelo sistema off-set conforme necessidade do MTUR". Além dos tipos de serviços citados qualquer outro que se enquadre na planilha de preços poderá ser produzido garantindo todos os processos para que se finalize o serviço. Nos itens "Envelopes, Capa de Processo e Etiquetas" será aplicada a planilha Nº 4 da proposta apresentada, conforme tiragem solicitada;

u) Acabamento de Livros, Manuais, Cartilhas, cartazes, Folders, Calendários, Certificados, Papéis Timbrados e demais Publicações - serão prestados conforme o Registro de Preços Nº 22/2005 (SRP) MTUR - Processo 72.000.004.137/2005-67 - Anexo - Item 15 "Todos os documentos gerados deverão ser entregues no Mtur encadernado tipo brochura" sendo que, os

materiais que não se enquadram em brochura serão dados os acabamentos devidos;

v) Gravação em CD e Arte Final nos Programas solicitados - Todas as artes finais produzidas serão devolvidos em mídia eletrônica e no programa que for solicitado;

w) Entrega dos Fitolitos e prova dos materiais em cromalim - havendo necessidade da geração de fotolito o mesmo será devolvido após a produção do material. Em relação à prova dos materiais em cromalim não somente será devolvida a prova de cromalim como qualquer outra solicitada ex. Prova heliográfica, prova digital;

x) Quanto à adequação de variação de formato - para outros formatos que se aproxime do proposto, no momento da medição do serviço será readequado para o que for mais próximo da planilha de preços apresentados, exemplo: 16,2 x 22,9 cm será cobrado o de menor valor 15 x 21 cm - 22 x 31,5 cm será cobrado o de menor valor 21 x 30 cm, possibilitando assim enquadramento de outros formatos sem que cause nenhuma perda a esse Ministério". (grifamos)

Observe-se que a solução encontrada para adequação aos formatos requeridos pelo Ministério das Cidades foi a utilização do formato mais próximo, entretanto existem formatos inteiramente diferentes dos previstos na planilha do MTur, como demonstrado anteriormente em relação ao item "Folders DENATRAN" (550 x 250 mm).

Desse modo, houve adaptação do interesse público ao conteúdo de ARP vigente, essa prática ocasionou prejuízos à Administração, subvertendo-se a ordem correta do processo de aquisição de bens pela Administração Pública, em desrespeito ao princípio da indisponibilidade do interesse público. A prática de adaptar formatos não presentes na ARP original e respectiva planilha de preços revelaram que os preços ficaram acima de equivalente do mercado, conforme pode ser verificado neste relatório na constatação 4.1.2.4 "Sobrepreços na Aquisição de Serviços Gráficos".

#### **CAUSA:**

Autorização indevida à adesão à Ata de Registro de Preços por parte da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades.

#### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

"Informação nº 005/2010 - CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 30/09/2010:

Quanto a este item será exigido das áreas demandantes uma melhor elaboração do Projeto Básico ou Termos de Referências."

#### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

As justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas, tendo em vista que não houve manifestação específica sobre a adaptação de objetos (ata de registro de preços x produto requerido pelo MCidades).

#### **RECOMENDAÇÃO (001) :**

Recomendamos que o Ministério das Cidades proceda a apuração de responsabilidades pela adesão indevida à ata de registro de preços para contratação de serviços de informática e utilização para prestação de serviços gráficos, com potenciais prejuízos ao erário, conforme demonstrado em item específico deste relatório.

#### **RECOMENDAÇÃO (002) :**

Recomendamos que o Ministério das Cidades não realize adesão à ata de registro de preços com objeto divergente das necessidades que se pretende atender e não se omita em realizar o devido procedimento licitatório para atendimento às suas necessidades.

#### 4.1.2.4 CONSTATAÇÃO: (051)

##### Sobrepreço na Aquisição de Serviços Gráficos

Comparamos o preço praticado pela Gráfica e Editora Brasil Ltda., conforme planilha de preços resultante do Pregão 22/2005 com os preços resultantes do pregão eletrônico nº 34/2009 realizado pelo TCU. Nesse certame, o Termo de Referência estabeleceu, por meio de pesquisa de mercado que, o valor de R\$ 93,00 seria o padrão para o primeiro milheiro de impressão (papel apergaminhado 75 g/02, formato 240 x 330 mm).

Assim, esse valor serviu de base para a medição dos serviços e os outros tipos de impressão, papel e gramatura seriam calculados como um percentual em relação ao padrão pré-estabelecido. Tais percentuais foram estabelecidos com base em licitações semelhantes realizados por vários órgãos pertencentes à Administração Pública Federal.

Para melhor entendimento, efetuamos comparação entre os serviços executados pelo MCidades com base na ARP do MTur e pregão eletrônico nº 34/2009 TCU. Então, como exemplo, destacamos o pagamento pelos serviços objeto da Nota Fiscal nº 2686, de 28/08/2009, referente à impressão de 1.250.000 unidades do livro - "Diretrizes Nacionais da Educação para o Trânsito na Pré-Escola". O livro foi impresso no formato 21 x 28 cm, 40 páginas, colorido, sendo a capa em papel couchê liso 150 gramas e o miolo em papel couchê fosco 115 gramas. A Nota Fiscal foi faturada pelo valor de R\$ 2.500.000,00 (Dois milhões e quinhentos mil reais).

Caso utilizássemos a planilha do **pregão eletrônico nº 34/2009 TCU**, teríamos a seguinte situação:

#### **1. Cálculo da Impressão da Capa**

Quantidade de capas = 1.250.000 x 2 = 2.500.000,00

Valor do cm<sup>2</sup> padrão = 0,1174/ cm<sup>2</sup>

Área da Impressão = 588 cm<sup>2</sup>

Primeiro milheiro

Percentual de conversão para impressão policromática papel couchê liso 150 g/m<sup>2</sup> = 457%

Valor do 1º milheiro de impressão = 0,1174 x 588 x 4,57 = 315,47

Quantidade de milheiros = 99

Percentual redução do valor em função de impressões policromáticas entre 1001 a 100.000 = 37%

Valor de 1001 a 100.00 = 99 x 315,47 x 0,37 = 11.555,67

Quantidade de milheiros = 400

Percentual redução do valor em função de impressões policromáticas entre 100.001 a 500.000 = 23%

Valor de 100.001 a 500.000 = 400 x 315,47 x 0,23 = 29.023,24

Quantidade de milheiros = 2000

Percentual redução do valor em função de impressões policromáticas acima de 500.001 = 12%

Valor acima de 500.001 = 2000 x 315,47 x 0,12 = 75.712,80

Total das Capas = 315,47 + 11.555,67 + 29.023,24 + 75.712,80 = 116.607,18

#### **Cálculo da Impressão do Miolo**

Quantidade impressões = 1.250.000 x 40 = 50.000.000,00

Valor do cm2 padrão = 0,1174/ cm2

Área da Impressão = 588 cm2

Primeiro milheiro

Percentual de conversão para impressão policromática papel cochê fosco 120 g/m2 = 434%

Valor do 1º milheiro de impressão = 0,1174 x 588 x 4,34 = 299,60

Quantidade de milheiros = 99

Percentual redução do valor em função de impressões policromáticas entre 1001 a 100.000 = 37%

Valor de 1001 a 100.000 = 99 x 299,60 x 0,37 = 10.794,35

Quantidade de milheiros = 400

Percentual redução do valor em função de impressões policromáticas entre 100.001 a 500.000 = 23%

Valor de 100.001 a 500.000 = 400 x 299,60 x 0,23 = 27.563,20

Quantidade de milheiros = 49.500

Percentual redução do valor em função de impressões policromáticas acima de 500.001 = 12%

Valor acima de 500.001 = 49.500 x 299,60 x 0,12 = 1.779.624,00

Total do miolo = 299,6 + 10.794,35 + 27.563,20 + 1.779.624,00 = 1.818.461,14

Percentual aplicável sobre o valor das impressões em frente e verso = 87,5%

Total Final do miolo = 1.818.461,14 x 0,875 = 1.591.153,50

**1. Valor Total dos Serviços (capa + miolo) = 116.607,18 + 1.591.153,50 = 1.707.760,68**

O cálculo efetuado conforme o termo de referência do **pregão eletrônico nº 34/2009 - TCU** que o valor total dos serviços seria de R\$ 1.707.760,68. Entretanto, no faturamento dos serviços referentes à Nota Fiscal nº 2686, de 28/08/2009, a Gráfica e Editora Brasil utilizou o valor de R\$ 0,05 como custo unitário de página (planilha 14, item j). Assim, o custo unitário do livro restou em R\$ 2,00, sendo solicitada a impressão de 1.250.000 unidades, o Ministério das Cidades desembolsou a quantia de R\$ 2.500.000,00 pelos serviços. Assim, houve uma diferença de preço a maior em R\$ 792.239,32.

Elaboramos o mesmo cálculo para o item de maior quantidade do projeto básico elaborado pelo Ministério das Cidades - "Folders DENATRAN" com previsão de aquisição de 1.641.500 unidades (550 x 250 mm), conforme a seguir:

### **1. Cálculo da Impressão do Miolo**

Quantidade impressões = 1.641.500

Valor do cm2 padrão = 0,1174/ cm2

Área da Impressão = 1375 cm2

Primeiro milheiro

Percentual de conversão para impressão policromática papel cochê liso 90 g/m2 = 407%

Valor do 1º milheiro de impressão = 0,1174 x 1375 x 4,07 = 657,00

Quantidade de milheiros = 99  
Percentual redução do valor em função de impressões policromáticas entre 1001 a 100.000 = 37%  
Valor de 1001 a 100.00 =  $99 \times 657,00 \times 0,37 = 24.065,91$

Quantidade de milheiros = 400  
Percentual redução do valor em função de impressões policromáticas entre 100.001 a 500.000 = 23%  
Valor de 100.001 a 500.000 =  $400 \times 657,00 \times 0,23 = 60.444,00$

Quantidade de milheiros = 1141,5  
Percentual redução do valor em função de impressões policromáticas acima de 500.001 = 12%  
Valor acima de 500.001 =  $1141,5 \times 657,00 \times 0,12 = 89.995,86$   
Total do miolo =  $24.065,91 + 60.444,00 + 89.995,86 = 175.162,77$

Percentual aplicável sobre o valor das impressões em frente e verso = 87,5%  
Total Final do miolo =  $175.162,77 \times 0,875 = 153.267,42$

O Ministério das Cidades desembolsou a quantia de R\$ 492.450,00 pela impressão do item "Folders DENATRAN", conforme Nota Fiscal nº 0190/2006 emitida pela Gráfica e Editora Brasil Ltda. Desse modo, considerando-se como parâmetro a metodologia de cálculo prevista no termo de referência do pregão eletrônico nº 34/2009-TCU, houve diferença paga a maior de R\$ 339.182,58.

Por amostragem não probabilística, foi realizada ainda a mesma análise em outros processos de pagamentos e encontramos diferença a maior também nas Notas Fiscais nº 2560 (valor de face R\$ 90.000,00) e 2687 (valor de face R\$ 1.260.000,00), as quais apresentaram, respectivamente, diferença a maior de R\$ 63.506,05 e 366.741,45.

Fica evidenciado que a falta de definição de critérios precisos para medição dos serviços e utilização de ARP com objeto diferenciado causaram prejuízos ao Ministério das Cidades, que poderia ter obtido preços e condições mais vantajosos.

#### **CAUSA:**

Autorização indevida à adesão à Ata de Registro de Preços por parte da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades.

#### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

"Informação nº 005/2010 - CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 30/09/2010:  
À época, ano de 2006, a Ata de Registro de Preços em comento, era mais vantajosa, em face de pesquisas de mercado, com vistas à adesão."

#### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

As justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas, considerando que a diferença demonstrada comparativamente a objeto assemelhado se refere a inadequação na medição dos serviços pela falta de detalhamento das especificações técnicas requeridas pelo Ministério das Cidades.

Portanto, em relação ao exercício avaliado (2009), o sobrepreço apurado utilizando-se a metodologia de cálculo prevista no termo de referência do pregão eletrônico nº 34/2009-TCU, temos os seguintes valores:

<b>Nota Fiscal</b>	<b>Data</b>	<b>Valor da NF R\$</b>	<b>Sobrepço apurado R\$</b>
2560	21/7/2009	90.000,00	63.506,05
2686	28/8/2009	2.500.000,00	792.239,32
2687	28/8/2009	1.260.000,00	366.741,45
<b>TOTAL</b>		<b>3.850.000,00</b>	<b>1.222.486,82</b>

**RECOMENDAÇÃO (001) :**

Recomendamos ao Ministério das Cidades, para o prejuízo apurado pelo pagamento de serviços com sobrepreço em 2009, que promova a execução da garantia contratual, e, em caso de impossibilidade, que adote as demais medidas administrativas ou judiciais necessárias à recomposição plena dos prejuízos ao erário devidamente corrigidos.

**RECOMENDAÇÃO (002) :**

Recomendamos ao Ministério das Cidades, diante da verificação de ocorrência de prejuízos em exercícios anteriores, que proceda levantamento em todo período de execução contratual e apure o prejuízo de acordo com a metodologia de cálculo empregada pela CGU (termo de referência do pregão eletrônico nº 34/2009-TCU).

**4.1.2.5 CONSTATAÇÃO: (052)**

Falta de estimativa do custo do objeto de serviços gráficos.

Outro aspecto que evidencia planejamento inadequado por parte do Moidades para a aquisição de serviços gráficos consiste no fato de não existir uma estimativa detalhada do valor a ser gasto no contrato. Sabe-se que as compras deverão ser precedidas da elaboração de orçamento para adequação orçamentária da despesa, conforme pode ser verificado no Acórdão - TCU abaixo:

**2. "Acórdão 3516/2007 - Primeira Câmara**

9. De acordo com o art. 14 da Lei 8.666/93, nenhuma compra será realizada sem a indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento. Dispõe o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/93, que as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública. Determina, ainda, o art. 43, inciso IV, dessa lei, que os preços da proposta vencedora deverão estar de acordo com aqueles praticados pelo mercado.

10. Desse modo, antes da realização de qualquer procedimento licitatório o administrador deverá realizar pesquisa de preço no âmbito da administração pública, direta e indireta, e também junto a fornecedores do bem objeto da licitação, com a finalidade de elaborar orçamento, o qual será utilizado para se definir a modalidade de licitação, bem como proceder à necessária adequação orçamentária da despesa, consoante dispõem os arts. 14 e 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93. Além disso, aludido orçamento constitui instrumento essencial e obrigatório para que a comissão permanente de licitação, pregoeiro e a autoridade superior que homologa o procedimento licitatório, nos termos do art. 43 dessa lei, verifiquem a pertinência dos preços contratados com aqueles praticados pelo mercado" .

A equipe de auditoria questionou ao Ministério das Cidades como foi realizada a estimativa contratual e acréscimo dos valores referente aos aditivos contratuais. Segundo o Ministério, para determinar o valor

do contrato foi utilizada a dotação orçamentária, conforme pode ser verificada na resposta ao item 4.1.5. da Solicitação de Auditoria 02-2010:

"(...) O item 7, do Projeto Básico informou que as despesas correrão a conta dos seguintes programas de trabalho: 15.122.1137.2272/0001, 15.122.9989.2272.0001, 15.121.0310.4055.00014, 15.452.0310.4420.0001, 15.122.0750.2000.0001, 15.452.0660.4414.0001 e 15.122.0660.2272.0001.

O Termo de Referência, anexo ao Edital de Pregão para Registro de Preços nº 22/2005, informa que o valor total estimado da contratação é de R\$ 8.000.000,00 (oito milhões).

O Ministério das Cidades através da Dotação Orçamentária aderiu 55,26% da Ata de Registro de Preços, totalizando o valor de R\$ 4.418.109,50 (quatro milhões, quatrocentos e dezoito mil, cento e nove reais e cinquenta centavos).

Informo que o Gestor do Contrato, através da Nota Técnica nº 123/2006/SCO/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, solicitou autorização para utilizar os 100% da aderência em ênfase, acrescento o valor de 3.581.890,50 (três milhões, quinhentos e oitenta e um mil, oitocentos e noventa reais e cinquenta centavos, totalizando o valor total de 8.000.000,00 (oito milhões)."

Foram utilizados dois parâmetros para estimar o valor do contrato, portanto, o valor das dotações orçamentárias disponíveis e o valor total da ata de registro de preços do MTur. Na verdade o valor contratual deveria se basear na estimativa dos quantitativos presentes no projeto básico em função dos preços estimados de mercado. Desse modo, não houve uma previsão adequada do custo do objeto a ser adquirido pela Administração Pública.

#### **CAUSA:**

Planejamento inadequado para aquisições de serviços gráficos por parte da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades.

#### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

"Informação nº 005/2010 - CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 30/09/2010:

Em futuras licitações planejaremos de forma mais adequada para aquisições de serviços gráficos."

#### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

As justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar as impropriedades apontadas, tendo em vista que o Ministério se comprometeu a melhorar seu planejamento, mas não efetuou análise sobre os fatores que o levaram a ocorrência da falha e quais as providências corretivas.

#### **RECOMENDAÇÃO (001) :**

Recomendamos ao Ministério das Cidades que proceda a previsão adequada do custo do objeto a ser adquirido pela Administração Pública com base nas necessidades das suas unidades e faça constar nos processos relativos a procedimentos licitatórios essa previsão, se abstendo de realizar licitações levando em consideração, como estimativa do custo do objeto, a dotação orçamentária disponível.

#### **4.1.2.6 CONSTATAÇÃO: (053)**

Renovação contratual indevida de contrato para prestação de serviços gráficos.

O contrato de prestação de serviços celebrado entre o Ministério das Cidades e a Gráfica e Editora Brasil Ltda. sofreu renovações indevidas, tendo em

vista a utilização do artigo 57, inciso IV da Lei 8.666/93 como justificativa para o aditamento dos prazos contratuais de vigência.

Esse contrato celebrado pelo MCidades, deriva de adesão a Ata de Registro de Preços (ARP), resultante do Pregão 22/2005 - MTur. A vigência da ARP do MTur iniciou em 10.01.2006. A ARP e o respectivo contrato do MTur tinham por objeto a aquisição de serviços de informática para elaboração de programa de gestão documental, enquanto o contrato firmado entre o MCidades e a supracitada empresa buscava o fornecimento de serviços gráficos.

No âmbito do MTur, a ARP foi renovada por 12 meses, tendo sua vigência expirada em 09.01.2008. O contrato firmado entre MTur e a Gráfica e Editora Brasil Ltda. foi renovado por sucessivos períodos utilizando-se da previsão legal do artigo 57, inciso IV e § 2º da Lei 8.666/93, conforme abaixo:

*"Art.57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:*

*(...)*

*IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato. (grifei)*

*(...)*

*§2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato".*

No MCidades, o contrato celebrado com a Gráfica e Editora Brasil sofreu três aditivos contratuais prorrogando sua vigência até 21.03.2010, totalizando 48 meses. O contrato foi prorrogado por meio do mesmo inciso IV do artigo 57 da Lei 8.666/93.

Considerando-se que o objeto do contrato celebrado entre o MCidades e a Gráfica e Editora Brasil Ltda. compreendia a aquisição de serviços gráficos e não a elaboração de sistema de informática, resta evidenciado que não seria possível prorrogar a vigência contratual com base no inciso IV do artigo 57 da Lei 8.666/93. Desse modo, o lapso contratual ficaria adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários.

As sucessivas prorrogações contratuais foram analisadas pela Consultoria Jurídica do Ministério, por meio dos Pareceres **CONJUR/MCIDADES Nº 757/2007, 130/2008, 204/2008 e 124/2009**. Entretanto, observa-se que no Parecer **CONJUR/MCIDADES Nº 130/2008** houve negativa quanto à possibilidade de prorrogação contratual, conforme abaixo:

*"Pois bem, quanto a este particular não está completo o procedimento ora discutido. Não há qualquer notícia nos autos de que o órgão gestor tenha sugerido a contratação. Aliás, não noticia nem mesmo no sentido de que o órgão gestor tenha contratado, ou que ainda mantenha vínculo com o fornecedor em destaque. (grifamos)*

*Ante o exposto, inexistindo nos autos a necessária manifestação do órgão gestor do procedimento quanto à possibilidade de contratação, e tendo em vista o término de validade da ata de registro de preços, reiteramos o já sugerido nos PARECERES CONJUR/MCIDADES Nº 576 e 922/2007, que repousam nos autos do Processo 80000.035025/2005-86, no sentido de que realmente prepare e determine a realização do adequado procedimento licitatório para abarcar a necessidade deste Ministério de contratação dos serviços constantes do Projeto Básico acostado às fls. 02/13, devidamente adequados e atualizados para as necessidades contemporâneas que se fizerem presentes, ressalvada a*

possibilidade de continuação da utilização da ata e termo aditivo, até que se finde seu prazo de validade, em 21 de março de 2008".(grifamos)

Apesar da negativa contida no **CONJUR/MCIDADES Nº 130/2008**, o Parecer de número **204/2008**, elaborado em seguida permitiu a renovação do contrato:

"Por tudo isso, entendemos, data venia, que o prazo de vigência do contrato nº 4/2006 poderá se prorrogado por um período, a ser redimensionado pela administração (CGLOG), desde que, evidentemente, precedido das seguintes providências básicas e imprescindíveis para o seu deslinde:

comprovação convicta de que a contratação ainda é mais vantajosa (...);

investigação de preços e das condições ofertadas no SRP (...);

**Promoção, por parte do gestor do contrato, de forma técnica e ciosa, de ampla consulta prévia para aferir a compatibilidade de preços no mercado competidor (...)**".(grifamos)

Questionado sobre as sucessivas prorrogações contratuais e quais dispositivos legais serviram de base para esses atos administrativos, O Ministério das Cidades se posicionou da seguinte forma:

"Em relação ao item 4.1.6. Informo que este órgão confeccionou a Minuta do Contrato com vigência de 12 meses, a partir da data de sua assinatura, podendo, no interesse da Administração, ser prorrogado mediante Termo Aditivo, para os subseqüentes exercícios financeiros.

Ocorre que o Contrato firmado com o Ministério do Turismo, a vigência do contrato encontrar-se da seguinte forma: "Este Contrato vigorará por 12 (doze) meses, a partir da data de sua assinatura, podendo, no interesse da Administração, se prorrogado mediante Termo Aditivo, para os subseqüentes exercícios financeiros, observados o limite estabelecido no inciso IV, do art. 57, da Lei nº 8.666/93, com suas alterações posteriores.

Corroboro que a matéria foi examinada pela Consultoria Jurídica deste Órgão que opinou através do PARECER CONJUR/MCIDADES Nº 757/2007, de 20 de março de 2007, e se pronunciou favorável ao prosseguimento do Termo Aditivo da seguinte forma: CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO Este Termo Aditivo visa prorrogar o prazo de vigência do Contrato Administrativo nº 04/2006, que tem por objeto o "fornecimento de solução de gerenciamento de documentos com sistema por qualquer palavra ou expressão, geração e produção de documentos, digitalização, criação de biblioteca virtual e acompanhamento do mesmo, envolvendo a prestação de serviços de criação de arte, edição, confecção de fotolitos, diagramação, impressão e acabamentos de Livros, Manuais, Cartilhas, Folders, Calendários, Certificados, Crachás, Envelopes, Capa de Processo, papéis Timbrados, Etiquetas e demais Publicações deste Ministério, com gravação em CD da Arte Final nos arquivos solicitados (por exemplo: JPEG e/ ou PDF), com entrega dos fotolitos e prova dos manuais em Cromalin", conforme estabelecido na Cláusula Sétima - Da Vigência, do referido Instrumento e previsto no artigo 57, IV, da Lei 8.666/1993. CLÁUSULA SEGUNDA - DA VIGÊNCIA O Contrato Administrativo"

Houve, portanto, ilegalidade na aplicação do IV do artigo 57 da Lei 8.666/93 para fins de prorrogação da vigência de contrato de prestação de serviços gráficos por mais 36 meses, tratando-os como se serviços de informática fossem.

Cumpramos ressaltar ainda que, além das prorrogações de vigência contratual, o MCidades tentou aditar o contrato mais uma vez para incluir a alteração dos quantitativos previstos, em mais 24,93%. Contudo, recebeu Parecer negativo da Consultoria Jurídica, pelo fato de já ter se utilizado de 100% dos

quantitativos registrados. O Parecer CONJUR/MCIDADES N° 79/2010 demonstrou, também, preocupação com a falta de planejamento da administração, conforme se segue:

*"10. Em primeiro lugar, lembramos que o prazo limite para a vigência do Contrato n° 4/2006, termina no dia 21 de março de 2010. Portanto, estanhamos a ausência nestes autos de documentação, mencionando as tratativas da CGLOG, para a prévia deflagração de um novo certame licitatório, objetivando a continuidade dos serviços.*

*(...)*

*18. Oportuno destacar as informações consignadas no item 4 das Notas Técnicas n°s 123/2006 (fl. 265) e 168/2007 (fl. 339), da lavra do gestor do contrato, corroboradas pelo titular da CGLOG, nestes exatos termos: " 4. Diante do exposto, solicitamos autorização para utilizar os 100% da aderência em ênfase, no valor de R\$ 3.581.890,50 (...), correspondente a 44,77363125% da Ata.*

*(...)*

*21. Enfim, pronunciamo-nos pela impossibilidade de proceder o acréscimo contratual, pelos motivos acima aduzidos, sugerindo a devolução destes autos à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGLOG, para que seja, urgentemente, deflagrado o devido certame licitatório, para os serviços em apreço"*

**CAUSA:**

Autorização indevida para renovação contratual por parte da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

"Informação n° 005/2010 - CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 30/09/2010:

Todas as renovações contratuais tiveram o pronunciamento favorável da Consultoria Jurídica deste Ministério ao prosseguimento dos Termos Aditivos."

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Reconhecemos que o Ministério das Cidades demonstrou prudência em se valer do conhecimento dos pareceristas jurídicos antes de efetuar as renovações contratuais. Entretanto, a CGU, como controle interno, entende que a renovação contratual foi indevida, tendo em vista que a regra da renovação por 48 meses se aplicaria exclusivamente ao objeto do MTur, ou seja, aquisição de serviços de informática.

**RECOMENDAÇÃO (001) :**

Recomendamos que o Ministério das Cidades proceda a apuração de responsabilidades pela renovação contratual indevida para objeto incompatível com o inciso IV do artigo 57 da Lei 8.666/93, com potenciais prejuízos ao erário, conforme demonstrado em item específico deste relatório.

**4.1.2.7 INFORMAÇÃO: (054)**

Esta informação trata da licitação realizada em 2009 pelo Ministério das Cidades para a contratação de agências de propaganda para a realização de publicidade de utilidade pública. A informação 4.1.2.8 apresenta os apontamentos da equipe de auditoria acerca da execução dos contratos oriundos desta licitação.

Inicialmente, a previsão para contratação era da ordem de R\$ 31milhões, sendo que no decorrer da fase interna da licitação, após a elaboração do projeto básico, esta previsão foi ampliada para R\$ 125 milhões, fato que alterou diversos parâmetros do procedimento licitatório. Portanto,

separamos a análise dos fatos em relação a esses dois momentos, e a realização da licitação propriamente dita, para um melhor entendimento dos acontecimentos.

### **1º Momento - Demanda inicial e estimativa prévia para a licitação**

A demanda para contratação de empresa de publicidade partiu do Departamento Nacional de trânsito - DENATRAN, que por meio da Nota Técnica CGQFHT/DENATRAN nº 08/2008, de 2/4/2008, que informou acerca da necessidade, urgência e relevância da contratação de uma agência de publicidade para que o DENATRAN cumprisse o art. 75 do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, que estabelece que os órgãos ou entidades do Sistema Nacional de Trânsito deverão promover - além de campanhas relativas a férias escolares, feriados prolongados e a Semana Nacional de Trânsito - campanhas de caráter permanente.

A citada Nota técnica afirma também que ainda não havia cumprido a essa determinação do CTB em função da escassez de recursos financeiros disponibilizados ao DENATRAN, sendo que no exercício havia sido consignado na LOA recursos para campanhas da ordem de R\$ 28 milhões.

Posteriormente, a Nota Técnica nº 20/2008/CGPO/DENATRAN, de 4/4/2008, ratifica a necessidade de contratação de agência de publicidade de utilidade pública e solicita a contratação e agência de publicidade como objetivo de atender o DENATRAN a realizar suas campanhas sem recorrer a outros órgãos, tendo em vista que a última campanha realizada para a educação no trânsito havia ocorrido em parceria com o Ministério da Saúde. Além disso, a Nota também enfatiza a dotação na LOA 2008 (R\$ 28 milhões) para a utilização, exclusivamente, nas ações de publicidade de utilidade pública do DENATRAN.

Ainda acerca da necessidade de cumprimento da legislação por parte do DENATRAN na realização das campanhas visando à educação no trânsito, constam também do processo o Acórdão TCU nº 353/2006 (determina ao DENATRAN que cumpra o § 2º do art. 74 do CTB: Realizar campanhas de educação p/ o trânsito de caráter permanente), além do Relatório de Auditoria de Gestão desta CGU relativo ao exercício 2006 (recomenda que as campanhas de educação devem ser de caráter permanente).

Na seqüência dos fatos, o Secretário Executivo do Mcdades, em despacho datado de abril/2008, acata as razões do DENATRAN para a contratação de agência de publicidade e determina à Assessoria de Comunicação social a adoção das providências cabíveis para atendimento do pleito daquela Unidade.

Em maio/2008, despacho da assessoria de Comunicação Social encaminhou à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGLOG projeto básico para contratação de agência de publicidade. No documento, o valor global do contrato a ser firmado está estimado em R\$ 30.929.910,00, com a utilização de recursos do Fundo Nacional de segurança e educação no trânsito - FUNSET; Ação publicidade de Utilidade Pública (PT 15.131.0660.4641.0001 - R\$ 28.000.000,00) e do Programa Gestão da política de Desenvolvimento Urbano; Ação publicidade de Utilidade Pública (PT 15.131.0310.4641.0001 - R\$ 2.929.910,00).

Neste ponto cabe ressaltar que não há no projeto básico informações a respeito de levantamentos das necessidades do Ministério para que se chegasse nesta estimativa (planilhas, estudos, campanhas previstas e estimativas de valores, levantamentos junto ao mercado ou a contratações de outros órgãos). O que se verifica é que aparentemente este valor foi

calculado somando-se a dotação presente na LOA para duas Ações do Mcdidades que tratam de serviços de publicidade de utilidade pública.

A esse respeito, a equipe de auditoria questionou quais foram os estudos técnicos que embasaram a estimativa do valor para o contrato a ser realizado presente no projeto básico apresentado à CGLOG. Em resposta, o Memorando nº 8617/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de junho/2010 se limitou a apresentar as razões informadas pelo DENATRAN nas duas Notas Técnicas de 2008 citadas anteriormente e que deram início ao processo para contratação de agências de publicidade, confirmando o entendimento da equipe de auditoria de que não ocorreu planejamento acerca das campanhas a serem realizadas e estimativa orçamentária prévia relativa ao custo dessas campanhas, e que realmente levou-se em conta a dotação presente na LOA.

A falta de estimativa orçamentária no projeto básico encaminhado aos agentes que seriam responsáveis pela execução do procedimento licitatório, foi alvo de questionamento por parte do despacho nº 209/2008/COLIC/CGLOG/SPOA/SE, que *"Solicita à Assessoria de Comunicação que se manifeste, por meio de despacho, em como proceder quanto ao levantamento orçamentário p/ contratação de serviços publicitários, em cumprimento ao § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93"*.

Em resposta à solicitação da COLIC, a Assessoria de Comunicação emitiu despacho em junho/2008 informando que *"consultou a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - SECOM/PR quanto aos percentuais de remuneração praticados por alguns anunciantes para processos licitatórios da ordem de R\$ 30 milhões, e encaminhou a tabela recebida da SECOM/PR, contendo os percentuais máximos praticados para alguns órgãos da Administração com contratos em valores semelhantes."*

Porém as informações apresentadas se resumem aos percentuais a serem auferidos pelas agências sobre os serviços de terceiros e os percentuais de repasses à administração do desconto-padrão que as agências auferem dos veículos de comunicação. Não havia uma previsão das campanhas que seriam realizadas com a respectiva estimativa dos seus custos.

## **2º Momento - Mudança na estimativa dos valores para a contratação**

Em que pese a citada falta de planejamento para dispêndios com serviços de publicidade para utilidade pública, o valor previsto foi ampliado em cerca de 400% (passou de R\$ 30.929.910,00 para R\$ 125.000.000,00), conforme despacho da Assessoria de Comunicação de agosto/2008, informando que *"tendo em vista que a previsão orçamentária para o contrato de publicidade foi alterado em quase 400%, foram necessários ajustes no projeto básico, como o aumento do nº de agências a serem contratadas e adequações da proposta de preços"*.

Portanto, o novo projeto básico anexo ao citado despacho informa que, além do aumento do valor do contrato a ser firmado para as ações de publicidade, também ficou decidido que não seria contratada apenas uma agência para a prestação dos serviços, mas três agências de propaganda.

Não há no processo justificativas para as alterações acima citadas. Os motivos foram solicitados ao Ministério das Cidades no curso da auditoria, sendo que a análise dessas modificações está sendo tratada na constatação 4.1.2.14 (Falta de planejamento adequado para licitação e execução de contratos de publicidade)

Na seqüência dos fatos, consta do processo nova tabela originada da SECOM/PR (contendo os percentuais máximos de remuneração praticados por alguns órgãos e entidades públicas anunciantes em relação à serviços de terceiros e do valor de repasse à administração do desconto-padrão que as agências auferem dos veículos de comunicação), atualizada para contratos de monta semelhante ao buscado pelo Mcidas.

Em agosto/2008, a Nota Técnica nº 126/2008/COLIC/CGLOG/SPOA/SE informa que para realizar a contratação em referência *"não se faz necessário levantamentos orçamentários, pela complexidade do objeto e aplicação das campanhas em mídias, porém, realizou consulta junto à SECOM/PR com relação à contratação de valores semelhantes"*. Também tenta enquadrar o futuro contrato no art.57, II da Lei nº 8666/93 (serviços do tipo continuado), com a justificativa de que se tratam de "contratos vultuosos para serviços executados de forma contínua", e que portanto a duração dos instrumentos contratuais não precisa estar adstrita a vigência dos respectivos créditos. são citados os acórdãos 2062/2006-P e 2417/2006-P, em que o TCU considerou os serviços de publicidade como de natureza contínua.

As informações apresentadas fazem menção à "complexidade do objeto" ou "aplicação das campanhas em mídia" para justificar a ausência de orçamento detalhado para a contratação do serviço. Justamente, por se tratarem de "serviços complexos", é que deveria ter ocorrido levantamento pormenorizado das necessidades do Ministério, estimativa das quantidades e cotações de campanhas de características similares junto ao mercado. O fato aparentemente caracterizaria desrespeito à lei de licitações e contratos, pois não houve levantamento prévio das campanhas que seriam realizadas e as estimativas de preços para as mesmas.

Porém, cabe ressaltar que este tipo e ocorrência se encontra em sede de discussão no Tribunal de Contas da União, conforme a seqüência de acontecimentos à seguir:

Acórdão 2062/2006 - Plenário determinou à Secretaria-Geral da Presidência da República, nas licitações para contratação de empresas de publicidade, que:

*"9.1.3.3. o processo seja instruído com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos seus custos unitários, conforme previsto nos incisos I e II do § 2º do artigo 7º da Lei 8.666/1993;"*

Para esta e outras determinações do Acórdão 2062/2006-P foram apresentados embargos de declaração pela SECOM/PR, alegando obscuridade, contradição e omissão, tendo os embargos sido negados e as determinações anteriores mantidas pelo Acórdão nº 566/2007- Plenário. Entretanto, consta dos autos que a SECOM/PR interpôs Pedido de Reexame contra o Acórdão 566/2007-P.

Consta também certidão da Corte de Contas declarando que os itens 9.1.1, 9.1.3.1, 9.1.3.3, 9.1.3.4, 9.1.3.5, 9.13.7.1, 9.1.6, 9.1.9, 9.2, 9.3, 9.4, 9.6, 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão 2062/2009 estão com seus efeitos suspensos até o julgamento do mérito. O processo atualmente se encontra em aberto.

Acerca do esforço do Mcidas para caracterizar o contrato a ser firmado como "de natureza contínua", justificando antecipadamente à licitação que haveria prorrogação da vigência (além da Nota Técnica acima citada, também consta o Documento s/nº da Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Cidades de 07/11/2008), e tendo em vista que o

assunto não está pacificado no âmbito do TCU, com decisões a favor desta caracterização e outras contrárias (1376/2006-P, 1386/2005-P, 4614/2008-2ª Câmara, 430/2008-P, 222/2006-P), com determinação de não prorrogação de serviços de publicidade com base no art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/93, solicitamos ao Ministério que justificasse que os preços e condições contratados eram as mais vantajosas para a administração, conforme preceitua a exceção da Lei de Licitações e Contratos:

*"Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:*

*II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;"*

Na seqüência dos fatos, foi emitido pela Consultoria Jurídica o Despacho CONJUR/MCIDADES Nº 2937/2008, que após análise da minutado edital da concorrência e informa em linhas gerais que não existe decisão definitiva e irreversível sobre o acórdão 2062/06-P, e que *"Enquanto não se altere o quadro processual, cabe aos órgãos competentes deste Ministério seguir o disposto na Lei 8666/93, as orientações da SECOM/PR e as det. do Acórdão 2062/2006 cujos efeitos não estejam suspensos por força do pedido de reexame"*. A CONJUR ainda alerta que, *"caso os recursos aportados para ações de publicidade decorram da fonte orçamentária FUNSET/DPVAT, deverão ser destinados exclusivamente para campanhas de trânsito."*

A análise realizada pela equipe de auditoria verificou inconsistências em relação a fonte de recursos para as campanhas realizadas, conforme análise da constatação 4.1.2.13 deste relatório (Execução de despesa em valor superior à dotação orçamentária destinada à Ação de publicidade de utilidade pública).

Nova análise da CONJUR (Parecer CONJUR/MCIDADES Nº 856/2008), apresenta manifestação sobre o edital da licitação em relação ao Decreto nº 6555/2008 (Dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal), e instrui que a COLIC deverá seguir o artigo 10º em relação à comissão de licitação:

*"Art. 10. A licitação para contratação de agências de propaganda para prestação de serviços de publicidade será processada por comissão designada especialmente para esse fim.*

*§ 1º O órgão ou entidade responsável pelo certame avaliará, em conjunto com a Secretaria de Comunicação Social, a necessidade de constituir subcomissão específica para a análise e julgamento das propostas técnicas.*

*§ 2º A comissão ou subcomissão que cuidar do julgamento das propostas técnicas será composta, em sua maioria, por técnicos formados em comunicação ou que atuam na área.*

*§ 3º A Secretaria de Comunicação Social, salvo expressa manifestação em contrário, será representada na comissão ou subcomissão de que trata o § 2º por técnicos formados em comunicação ou que atuam na área, de sua estrutura ou da estrutura de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal."*

Em 26/9/2008 foi encaminhado Ofício (nº 11532/2008) da Assessoria de Comunicação do Mcidas à SECOM/PR Submetendo para aprovação a minuta do edital, e consultando também quanto à necessidade de constituir

subcomissão específica para análise e julgamento das propostas e indicação dos representantes para participar da comissão ou subcomissão, de acordo com o Decreto nº 6555/2008.

### **3º Momento - Realização da licitação**

O aviso da concorrência nº 01/2008 foi publicado no DOU em 19/11/2008. A análise do edital e do procedimento licitatório verificou que o Decreto nº 6555/2008 foi em relação à estrutura (comissão especial de licitação, responsável pela administração do procedimento, mais subcomissão para julgamento das propostas técnicas e auxílio à comissão) e na formação, pois a comissão especial foi formada por servidores do Ministério, para a administração de todo o procedimento, e a subcomissão, responsável pelo julgamento das propostas foi formada por técnicos da área de comunicação indicados pela SECOM/PR e por servidores da área de comunicação do Mcidades.

O edital foi retirado por quarenta e quatro empresas e por cinco pessoas físicas. Trinta e sete empresas apresentaram os documentos de habilitação e de propostas técnicas e de preço, conforme ata de reunião realizada em 06/01/2009.

Em relação ao julgamento das propostas, as propostas técnicas foram apresentadas em três invólucros, contendo a proposta técnica para o plano de comunicação em via não identificada (invólucro 2), e identificada (invólucro 3), a capacidade de atendimento, repertório e soluções para problemas de comunicação (invólucro 4), e a proposta de preço (invólucro 5), em que a empresa basicamente declarava o percentual de honorários incidentes sobre serviços de terceiros para os casos em que não incide o desconto de agência (desconto-padrão) fornecido à agência pelo veículo de comunicação.

Após análise das propostas técnicas (invólucros 2, 3 e 4) e a classificação das oito concorrentes melhores propostas de acordo com o julgamento da subcomissão, com base nos quesitos previstos no edital, procedeu-se a abertura das propostas de preços (invólucro 5) das licitantes. Das oito empresas, todas ofertaram o percentual de honorários de 5% sobre serviços de terceiros, com exceção da empresa classificada em quinto lugar, que oferecera 4%. Como as três primeiras classificadas no julgamento técnico concordaram em praticar o menor percentual (4%), as empresas Artplan Comunicação S/A, Propeg Comunicação Ltda. e Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda. foram declaradas vencedoras do certame, em 30/06/2009. Em 19/08/2009 foram firmados os contratos administrativos nº 23/2009 (Artplan), 24/2009 (Agnelo Pacheco) e 25/2009 (Propeg).

Portanto, verifica-se que a licitação foi decidida com base no percentual cobrado pelas agências sobre serviços de terceiros, tendo as vencedoras ofertado 4% sobre esses serviços. Porém, a análise dos processos de pagamentos efetuados pelo Ministério às agências constatou que a principal fonte de remuneração destas é o desconto-padrão ofertado pelos veículos de comunicação para a veiculação das campanhas, sendo que, por contrato, as agências deveriam repassar à administração, sob forma de desconto nas faturas emitidas, 25% do desconto recebido (percentual previsto no item 16.1.5 do edital da licitação). Portanto, é evidente que critério de desempate mais vantajoso à administração seria a tentativa de ampliação do percentual de desconto-padrão repassado ao invés da fixação, em edital, dos 25% de maneira invariável (item 16.1.5 do edital da licitação).

Ressalta-se que esta metodologia de remuneração das agências de publicidade é padrão para os órgãos integrantes do Sistema de Comunicação do Governo Federal - SICOM, gerido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, tendo em vista a informação prestada pelo Mcdades, por meio do Memorando nº 8617/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES de junho/2010, de que o edital foi um modelo utilizado pelos órgãos integrantes do SICOM.

#### 4.1.2.8 INFORMAÇÃO: (055)

Acerca da execução dos contratos de publicidade oriundos da licitação que resultou na contratação das empresas Artplan Comunicação S/A, Propeg Comunicação Ltda. e Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda em 2009, a equipe de auditoria solicitou a relação das campanhas realizadas em 2009, Notas Fiscais emitidas, período, custos previstos e realizados, agências responsáveis e a área do Ministério demandante da campanha.

Em resposta, o despacho Publicidade/ASCOM nº 12/2010 apresentou as seguintes informações (resumidas):

Campanha	Área demandante	Custo previsto R\$	Custo realizado R\$	Duração	Agência de criação	Agência de execução	Produtos	nº de NFs emitidas
Preservação de áreas urbanas	ASCOM	2.500.000,00	1.800.000,00	19 dias	Agnelo Pacheco	Agnelo Pacheco	1 filme de 30" e 12 spots de 30"	147
Programas do Ministério das Cidades	ASCOM	800.000,00	792.000,00	19 dias	Agnelo Pacheco	Agnelo Pacheco	Vídeo, livro e CDs	8
Semana nacional de Trânsito	DENATRAN	25.000.000,00	23.700.000,00	46 dias	Artplan	Agnelo Pacheco e Artplan	4 filmes de 15", 2 spots de 30", anúncios em jornal, revista, internet, painéis, cartazes, adesivos, TV aberta, segmentada, rádio, cinema, internet, mob. Urbano, outdoor, trem, metrô, rodoviária e taxi.	1.021
Dia mundial sem carro	ASCOM	2.000.000,00	1.950.000,00	1 dia	Agnelo Pacheco	Agnelo Pacheco	1 filme de 30", 1 spot de 30" e anúncio em jornal, tv aberta e rádio	148
DPVAT	DENATRAN	15.000.000,00	14.125.000,00	15 dias	Propeg	Propeg e Artplan	Reutilização de 1 filme de 30", 1 spot de 60", folders, cartazes adesivos e anúncios na TV aberta, rádio, jornal, revista e busdoor	1.131
Trânsito 2009 - Eu sou legal no trânsito	DENATRAN	80.000.000,00	79.700.000,00	73 dias	Propeg	Propeg, Artplan e Agnel Pacheco	9 filmes (4 de 60" e 5 de 30") mais 4 versões de 30", 9 spots de 30", anúncios de jornal, revista e internet, painéis, placas e adesivos e anúncios na TV aberta, segmentada, cinema, rádio, jornal, revista, metrô, rodoviária, trens, elevadores, supermercados, aeroportos, mica, mob. urbano, outdoors, painéis eletrônicos, pontos turísticos, shoppings e ônibus	6.432

Com base na relação de Notas Fiscais emitidas a equipe de auditoria elaborou amostra com o objetivo de verificar a execução dos contratos de publicidade em relação aos seguintes aspectos:

- Verificar se houve a execução de despesas fora do objeto contratual;
- Verificar se os percentuais de remuneração definidos em contrato foram respeitados;
- Verificar se houve ausência de repasse para a Administração de bonificação de volume (Desconto de Agência);
- Verificar se ocorreu falta de comprovação das veiculações contratadas;
- Verificar se houve intermediação desnecessária da agência (pagamento às agências para casos em que a agência não atuasse no desenvolvimento e execução de ação promocional, em desacordo com o contrato, como por exemplo a concessão de patrocínio, contratação de assessoria de imprensa, reimpressão de material gráfico, eventos, etc.

- f) Verificar se ocorreu o pagamento de serviços não executados ou de execução não comprovada;
- g) Verificar se houve contratação de serviços sem três propostas de preços ou mediante propostas fraudulentas;
- h) Verificar se ocorreu o pagamento indevido em função da subcontratação de serviço de criação;
- i) Verificar a ocorrência de serviços prestados sem aprovação prévia da Administração;
- j) Verificar a ocorrência de pagamentos realizados sem o devido documento fiscal ou mediante notas fiscais fraudulentas.

Para as verificações acima, foram solicitados os processos de pagamento relativos à seguinte amostra não-probabilística:

<b>3. Campanha</b>	<b>1. Critério de Seleção</b>	<b>Quantidade de NFs analisadas</b>	<b>Valor da amostra analisada R\$</b>
Trânsito 2009	NFs acima de R\$ 70 mil	Amostra de 125 NFs	55.740.773,44
Semana Nacional de Trânsito	Todas as NFs de Produção de NFs acima de R\$ 30 mil para mídia	Amostra de 96 NFs	12.679.044,23
Preservação de áreas urbanas	Todas as NFs de Produção de NFs acima de R\$ 14 mil para mídia	Amostra de 19 NFs	984.552,02
DPVAT	NFs acima de R\$ 30 mil	Amostra de 81 NFs	10.044.100,06
Dia Mundial sem carro	NFs de Produção acima de R\$ 12 mil e NFs acima de R\$ 20 mil para mídia	Amostra de 17 NFs	1.355.455,81

A análise realizada pela equipe de auditoria verificou que, em relação aos pontos críticos acima citados, constatou a ocorrência de algumas falhas relacionada a descumprimento de cláusulas contratuais e de determinações do Acórdão TCU nº 2062/2006-P não incluídas no pedido de reexame efetuado pela SECOM/PR. Em relação a essas determinações, consta do processo relativo à licitação cópia do Ofício-Circular nº 18 SUBEX/SECOM-PR, de maio de 2007, informando que não houve recurso em relação às determinações expressas no subitem do Acórdão não inclusos no pedido de reexame, estando portanto essas determinações ativas e válidas para as licitações e contratos de publicidade.

A tabela abaixo apresenta a constatação verificada pela equipe de auditoria, a cláusula contratual e o item do acórdão 2062/2006-P descumpridos e o item desse relatório que contém a análise da irregularidade:

Irregularidade verificada	Cláusula contratual descumprida	Item do Acórdão 2062/2006-P	Constatação no relatório de auditoria
Falta de autorização prévia por escrito do contratante p/ assumir despesa	4.1.15	-	4.1.2.9
Falta de 3 propostas ou justificativas pela impossibilidade	(4.1.10 e 4.1.13)	9.1.3.6.3	4.1.2.10
Falta de verificação prévia da adequação dos preços de serviços de 3ºs em relação aos de mercado	(4.1.14)	9.1.3.6.4	4.1.2.10
Falta de comprovação da veiculação	(11.2.2)	9.1.3.6.2	4.1.2.11

Também foram verificadas pela equipe de auditoria outras falhas relacionadas à execução dos contratos, analisadas nas constatações 4.1.2.12 a 4.1.2.15 deste relatório de auditoria.

#### **4.1.2.9 CONSTATAÇÃO: (056)**

Execução de despesa por agência de publicidade sem autorização prévia do Ministério das Cidades em descumprimento a cláusula contratual

A análise da amostra de processos de pagamentos realizados às agências de publicidade contratadas a partir da concorrência nº 01/2008 verificou falha relacionada ao cumprimento de cláusulas contratuais acerca da necessidade de autorização prévia por escrito do contratante para a assunção de despesa por parte da empresa contratada, conforme transcrição a seguir de item presente nos contratos administrativos nº 23/2009 (Artplan), 24/2009 (Agnelo Pacheco) e 25/2009 (Propeg):

#### **"CLÁUSULA QUARTA - OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA**

(...)

4.1.15. *Obter a aprovação prévia do CONTRATANTE, por escrito, para assumir despesas de produção, veiculação e qualquer outra relacionada com este contrato;*

(...)

6.6. *A CONTRATADA somente poderá executar qualquer tipo de serviço após a aprovação formal do CONTRATANTE."*

Nenhum dos processos de pagamento analisados pela equipe de auditoria constatou a presença de autorização prévia, por escrito, do Ministério das Cidades para a assunção de despesas relacionadas às campanhas executadas.

Também não foram identificados nos processos analisados o cumprimento por parte das empresas contratadas da obrigação presente no item contratual nº 4.1.22, relatado a seguir;

*"4.1.22. entregar ao CONTRATANTE, até o dia 10 do mês subsequente, um relatório das despesas de produção e veiculação autorizadas no mês anterior e um relatório dos serviços em andamento, estes com os dados mais relevantes para uma avaliação de seu estágio;"*

O art. 9º, inciso II, do Decreto nº 57.690/66, dispõe que a agência não executará qualquer plano de propaganda de que resulte despesa para o cliente sem a prévia autorização deste. Somado esse dispositivo ao princípio da formalidade que rege a Administração Pública, resulta indispensável a autorização prévia por escrito para que a agência preste seus serviços.

Esse procedimento irregular tem como efeito potencial a ocorrência de outras irregularidades e desvios, direcionamento ou má utilização de recursos públicos, devido à falta de controle das despesas previamente à sua execução.

Portanto, constatamos o descumprimento de cláusulas contratuais relativas a execução das despesas sem a adoção de providências por parte dos responsáveis do Ministério das Cidades pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos.

**CAUSA:**

Falha no acompanhamento e fiscalização dos contratos com empresas de publicidade

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Até o encerramento dos trabalhos de auditoria não houve manifestação do Ministério das Cidades para o fato constatado.

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Mantemos o posicionamento de que ocorreu o descumprimento de cláusulas contratuais relativas a execução das despesas sem a adoção de providências por parte dos responsáveis do Ministério das Cidades pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos.

**RECOMENDAÇÃO (001) :**

Recomendamos que os responsáveis pela fiscalização dos contratos de publicidade façam constar, nos processos de pagamentos, a autorização prévia por escrito do contratante para a assunção de despesa por parte da empresa contratada, conforme cláusula contratual.

**4.1.2.10 CONSTATAÇÃO: (057)**

Descumprimento de cláusulas contratuais acerca da obrigatoriedade de apresentação, por parte das empresas contratadas, de no mínimo três propostas de preços para serviços subcontratados, ou justificativas para impossibilidade de obtenção de três propostas.

A análise da amostra de processos de pagamentos realizados às agências de publicidade contratadas a partir da concorrência nº 01/2008 verificou falhas relacionadas ao cumprimento de cláusulas contratuais acerca da obrigatoriedade de apresentação, por parte das empresas contratadas, de no mínimo três propostas de preços para os serviços a serem subcontratados, ou de justificativas para o caso de impossibilidade de obtenção de três propostas, de modo a comprovar que os serviços que foram subcontratados pelas empresas de publicidade estavam com preços compatíveis com os de mercado.

A seguir transcrevemos os itens presente nos contratos administrativos nº 23/2009(Artplan), 24/2009(Agnelo Pacheco) e 25/2009(Propeg) relativos à obrigatoriedade das verificações:

"CLÁUSULA QUARTA - OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA  
(...)

4.1.10. apresentar, no mínimo, três propostas, das quais constarão todos os produtos ou serviços que a compõem, com o detalhamento de suas especificações e custos unitários;

(...)

4.1.13. Apresentar as justificativas pertinentes, por escrito, se não houver possibilidade de obter três propostas;

4.1.14. Proceder a verificação prévia da adequação dos preços dos serviços de terceiros em relação aos de mercado;"

A seguir, listamos as Notas Fiscais analisadas em que foi verificada a não apresentação das três propostas. Ressaltamos que a equipe de auditoria considerou o não cumprimento das cláusulas contratuais acima descritas quando não foi verificada a falta das três cotações na subcontratação, por parte das agências de publicidade, da prestação de serviços de terceiros em que poderia ocorrer a cotação de outros prestadores de serviços, como por exemplo a contratação de empresa para colocação de publicidade em ônibus ou taxis em grandes cidades, ou a divulgação de campanhas em mobiliário urbano.

Para o caso de subcontratação direta, pelas agências de publicidade, de veículos de comunicação para a divulgação das campanhas (emissoras de rádio e Televisão, internet, cinemas e mídia impressa), a equipe de auditoria não enquadrou como falha a falta das três propostas tendo em vista a necessidade de amplitude na divulgação das campanhas de utilidade pública.

PROCESSO	NOTA FISCAL	VALOR R\$	EMPRESA	Falta de 3 propostas ou justificativas pela impossibilidade (4.1.10 e 4.1.13)	Falta de verificação prévia da adequação dos preços de serviços de 3ºs em relação aos de mercado (4.1.14)	Observação1
80000.013330/2010-84 VOL III	21008	31.350,00	Propeg	x	x	A NF se refere à contratação da empresa Publicar Marketing e propaganda Ltda / veiculação de busdoor em Florianópolis
80000.013330/2010-84 VOL IV	21398	37.688,40	Propeg	x	x	A NF se refere à contratação da empresa A13 comunicação em mídia exterior Ltda p/ veiculação de busdoor em Goiânia
80000.016546/2010-00 VOL III	13645	75.607,07	Propeg	x	x	A NF se refere à contratação da empresa ADGAS Publicidade Ltda p/ veiculação de publicidade em botijões de gás no Rio de Janeiro
80000.011542/2010-27	20535	37.620,00	Propeg	x	x	A NF se refere à contratação da empresa Publicidade Exibidora Ltda p/ exibição de publicidade em ônibus em São Paulo/SP
80000.011542/2010-27	21214	62.586,00	Propeg	x	x	Foi contratada a exibição em diversas linhas de ônibus, mas no processo constam fotos de apenas dois ônibus
80000.016578/2010-05	23477	32.148,00	Propeg	x	x	A NF se refere à contratação da empresa Rota Publicidade e Comércio Ltda p/ exibição de publicidade em ônibus em Teresina/PI
80000.016578/2010-05	23479	32.148,00	Propeg	x	x	A NF se refere à contratação da empresa Rota Publicidade e Comércio Ltda p/ exibição de publicidade em ônibus em São Luís/MA
80000.016578/2010-05	23480	33.516,00	Propeg	x	x	A NF se refere à contratação da empresa Rota Publicidade e Comércio Ltda p/ exibição de publicidade em ônibus em Fortaleza/CE
80000.016578/2010-05	23787	70.623,00	Propeg	x	x	A NF se refere à contratação da empresa Rota Publicidade e Comércio Ltda p/ exibição de publicidade em ônibus em Recife/PE
80000.013338/2010-41	21621	48.564,00	Propeg	x	x	A NF se refere à contratação da empresa Plurex Publicidades Ltda p/ exibição de publicidade no vidro de trás de ônibus padrão
80000.027467/2010-16	24202	32.148,00	Propeg	x	x	A NF se refere à contratação da empresa Rota Publicidade e Comércio Ltda p/ exibição de publicidade em ônibus em Natal/RN
80000.027467/2010-16	24204	30.164,40	Propeg	x	x	A NF se refere à contratação da empresa Expressa Publicidade e Promoções Ltda p/ exibição de publicidade em ônibus em Salvador/BA

PROCESSO	NOTA FISCAL	VALOR R\$	EMPRESA	Falta de 3 propostas ou justificativas pela impossibilidade (4.1.10 e 4.1.13)	Falta de verificação prévia da adequação dos preços de serviços de 3ºs em relação aos de mercado (4.1.14)	Observação1
80000.016590/2010-10	15270	377.868,89	Propeg	x	x	A NF se refere à contratação da empresa ADGAS Publicidade Ltda p/ veiculação de publicidade em botijões de gás
80000.041617/2009-61	18251	102.150,00	Propeg	x	x	A NF se refere à contratação da empresa INK Geração e Produção de Conteúdo Ltda p/ produção de filme de 30 segundos.
80000.034738/2009-56	15352	12.000,00	Agnelo Pacheco	x	x	NF relativa à contratação de empresa para produção de 1 SPOT e sonorização de filme
80000.34739/2009-09	15351	32.480,00	Agnelo Pacheco	x	x	NF relativa à contratação de empresa para produção de 1filme e SPOT
80000.016565/2010-28	17225	81.710,64	Agnelo Pacheco	x	x	Exibição de publicidade em mobiliário urbano "parada de ônibus"
80000.040708/2009-89	15743	58.203,23	Agnelo Pacheco	x	x	Exibição de publicidade em mobiliário urbano "parada de ônibus"
80000.000783/2010-41	11430	242.250,00	Artplan	x	x	Cessão de espaço para veiculação de conteúdo em telas dentro de ônibus na praça de São Paulo
80000.000784/2010-95	11433	128.250,00	Artplan	x	x	Cessão de espaço para veiculação de conteúdo em telas dentro de ônibus na praça de São Paulo
80000.044764/2009-92	10606	46.512,00	Artplan	x	x	Veiculação de publicidade em vidro traseiro de veículo urbano
80000.047327/2009-21	10878	105.944,19	Artplan	x	x	Veiculação de publicidade em painel eletrônico
80000.047644/2009-47	19187	42.180,00	Propeg	x	x	Contratação da empresa You Can Trust para veiculação em página dupla, 4 cores, na Revista Welcome
80000.016550/2010-60	22155	87.552,00	Propeg	x	x	veiculação publicidade em painéis eletrônicos
80000.013354/2010-33	21932	89.320,00	Propeg	x	x	Contratação da empresa Retrato para realização de pesquisa qualitativa de avaliação publicitária
80000.027479/2010-41	22999	198.015,79	Agnelo Pacheco	x	x	Contratação da empresa Elemídia para veiculação de publicidade em edifício comerciais de São Paulo
80000.011435/2010-07	18776	91.546,27	Agnelo Pacheco	x	x	Contratação da empresa Office Shopping para veiculação de publicidade no Shopping Iguatemi/BA
80000.016570/2010-31	20722	99.085,00	Agnelo Pacheco	x	x	Contratação da empresa CEMUSA para veiculação de publicidade em mobiliário urbano RJ
80000.027479/2010-41	22659	82.536,00	Agnelo Pacheco	x	x	Contratação da empresa Clear Channel para veiculação de publicidade em mobiliário urbano
80000.007118/2010-88	18221	139.821,00	Agnelo Pacheco	x	x	Contratação da empresa Circuito Digital para veiculação de publicidade em cinema
80000.016548/2010-91	20175	95.047,50	Agnelo Pacheco	x	x	Contratação da empresa TVO para veiculação de publicidade mídia digital móvel (ônibus)
80000.011438/2010-32	13273	70.124,25	Artplan	x	x	Contratação da empresa Guarucoop para veiculação de publicidade em taxis
80000.0011434/2010-54	13483	222.439,60	Artplan	x	x	Contratação da empresa Office Shopping p/ veiculação de publicidade Shoppings
80000.016575/2010-63	13544	372.816,29	Artplan	x	x	Contratação de empresa p/ veiculação de publicidade shopping
80000.016545/2010-63	14761	123.442,09	Artplan	x	x	Contratação da empresa Rede Brasileira de Entretenimento Digital p/ veiculação de publicidade cinemas
80000.032691/2010-20	15691	139.216,68	Artplan	x	x	Contratação da empresa Solos p/ veiculação de publicidade painéis SP
80000.027453/2010-01	15726	110.000,00	Artplan	x	x	Contratação da empresa Admotion Systems p/ Hospedagem sites Folha Online, O Globo, MSN Brasil, etc.

Também é constatado o descumprimento à determinações vigentes do Acórdão TCU nº 2062/2006-P, que determinou à Secretaria-geral da Presidência da República que:

*"(...) comprovar a execução dos serviços, inclusive com:*

*9.1.3.6.3. verificação da validade das três propostas apresentadas como condição para subcontratação de serviços;*

*9.1.3.6.4. verificação da adequação dos preços subcontratados em relação aos de mercado;"*

É de vital importância que ocorra a comprovação da aquisição a preços de mercado, tendo em vista a sistemática de execução dos contratos de publicidade, em que a empresa contratada tem sua remuneração calculada em percentuais de acordo com o valor dos serviços prestados

(portanto, quanto maior for o valor do serviço, maior serão os honorários da agência de publicidade), colocando a decisão pela correta alocação dos recursos públicos aos particulares contratados.

Além de contrariar cláusula contratual e nas determinações do TCU, as irregularidades colidem com o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93, na medida em que não garante que será selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Essa irregularidade, associada a falta de autorização prévia para a realização das despesas (constatação 4.1.2.9), além dos contratos que não impõe qualquer limite às subcontratações, decorre de falhas no acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos de publicidade pelos responsáveis do Ministério das Cidades.

**CAUSA:**

Falha no acompanhamento e fiscalização dos contratos com empresas de publicidade

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Até o encerramento dos trabalhos de auditoria não houve manifestação do Ministério das Cidades para o fato constatado.

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Mantemos o posicionamento de que ocorreu descumprimento de cláusulas contratuais acerca da obrigatoriedade de apresentação, por parte das empresas contratadas, de no mínimo três propostas de preços para serviços subcontratados, ou justificativas para impossibilidade de obtenção de três propostas.

**RECOMENDAÇÃO (001) :**

Recomendamos que os responsáveis pela fiscalização dos contratos de publicidade exijam das empresas contratadas e façam constar, nos processos de pagamentos, no mínimo três propostas de preços para serviços subcontratados, ou justificativas para impossibilidade de obtenção de três propostas, de modo a comprovar que os serviços que foram subcontratados pelas empresas de publicidade estavam com preços compatíveis com os de mercado.

**4.1.2.11 CONSTATAÇÃO: (058)**

Falta de comprovação da veiculação das campanhas ou comprovação em desacordo com os requisitos previstos em contrato

A análise da amostra de processos de pagamentos realizados às agências de publicidade contratadas a partir da concorrência nº 01/2008 verificou falhas relacionadas à Falta de comprovação da veiculação das campanhas por parte das agências de publicidade.

Resumidamente, os contratos administrativos nº 23/2009 (Artplan), 24/2009 (Agnelo Pacheco) e 25/2009 (Propeg) definem que o pagamento das despesas só ocorrerá mediante as seguintes condições:

*"11.2.1. Nenhuma despesa será liquidada ou paga sem a efetiva comprovação da execução dos serviços a carga da CONTRATADA ou de seus fornecedores e subcontratados.*

*11.2.2. No tocante à veiculação, a CONTRATADA fica obrigada a apresentar, sem ônus para o CONTRATANTE, os seguintes comprovantes:  
(...)*

11.2.2.3. *mídia Exterior: relatório de checagem com fotos, emitidos por empresas terceirizadas, ou fotos das peças, fornecidas pelas empresas exibidoras, com identificação do local de exibição, em ambos os casos.*

11.2.2.4. *Internet: relatório de gerenciamento fornecido pelas empresas que veicularam as peças.*

11.2.2.5. *Mídia impressa: exemplares originais dos títulos."*

Havia condições especificadas em contrato para a comprovação da veiculação em vários tipos de veículos ou de mídias, sendo que de fato, par a maioria dos processos de pagamentos analisados, a comprovação ocorreu de maneira correta, conforme previsto em contrato.

Porém, em alguns casos, a comprovação ocorreu de forma distinta da previsão contratual (por ex. ao invés do exemplar original constava cópia de propaganda em mídia impressa, algumas vezes sem a possibilidade de identificar o nome do veículo ou a data), ou simplesmente não ocorreu, como nos casos listados na tabela a seguir:

PROCESSO	NOTA FISCAL	VALOR R\$	EMPRESA	Falta de comprovação da veiculação (11.2.2)	Observação1
80000.013330/2010-84 VOLVIII	21266	42.582,08	Propeg	x	No processo não consta a comprovação da veiculação
80000.016549/2010-35 VOL II	21962	83.277,13	Propeg	x	No processo consta cópia de jornal com propaganda da campanha sem a possibilidade de identificar o nome do jornal e a data
80000.011542/2010-27	21214	62.586,00	Propeg	x	Foi contratada a exibição em diversas linhas de ônibus, mas no processo constam fotos de apenas dois ônibus
80000.046311/2009-09	18730	69.057,40	Propeg	x	No processo consta apenas cópia da propaganda, sem identificação do veículo ou da data de veiculação
80000.034738/2009-56	15352	12.000,00	Agnelo Pacheco	x	No processo não consta o produto em meio físico de modo a atestar a execução da despesa - CD contendo o SPOT e sonorização de filme ( <i>item 4.1.18, b do edital</i> )
80000.036267/2009-11	15353	71.506,50	Agnelo Pacheco	x	No processo consta cópia do jornal com a propaganda, apesar do contrato exigir o original
80000.03624/2009-12	15415	29.714,10	Agnelo Pacheco	x	No processo consta cópia do jornal com a propaganda, apesar do contrato exigir o original
80000.038975/2009-96	16047	28.795,26	Agnelo Pacheco	x	No processo consta cópia do jornal com a propaganda, apesar do contrato exigir o original
80000.037233/2009-43	15595	24.078,70	Agnelo Pacheco	x	No processo consta cópia do jornal com a propaganda, apesar do contrato exigir o original
80000.038976/2009-31	16008	25.297,31	Agnelo Pacheco	x	No processo consta cópia do jornal com a propaganda, apesar do contrato exigir o original
80000.036278/2009-09	15324	23.390,88	Agnelo Pacheco	x	No processo consta cópia do jornal com a propaganda, apesar do contrato exigir o original
80000.034958/2009-80	15411	83.277,13	Agnelo Pacheco	x	No processo consta cópia do jornal com a propaganda, apesar do contrato exigir o original
80000.036279/2009-45	15448	20.999,94	Agnelo Pacheco	x	No processo consta cópia do jornal com a propaganda, apesar do contrato exigir o original
80000.000789/2010-18	11452	99.750,00	Artplan	x	No processo não consta a comprovação por meio de relatório fotográfico da exibição em mídia exterior conforme exigido em contrato.
80000.037241/2009-90	9022	102.600,00	Artplan	x	No processo consta cópia da revista com a propaganda, apesar do contrato exigir o original
80000.046234/2009-89	10716	108.029,25	Artplan	x	No processo não consta a comprovação por meio de relatório fotográfico da exibição em mídia exterior conforme exigido em contrato.
80000.016548/2010-91	20175	95.047,50	Agnelo Pacheco	x	No processo constam fotos em que não é possível diferenciar os monitores em que alega-se que tenha sido veiculada a propaganda
80000.036270/2009-34	15354	47.053,50	Agnelo Pacheco	x	No processo consta cópia do jornal com a propaganda, apesar do contrato exigir o original

Para veiculação de propaganda em mídia impressa, o contrato solicita a apresentação da edição original justamente para evitar a possibilidade de fraude, que pode ser facilitada com cópias como as que a equipe verificou nos processos acima. Portanto, a exigência contratual deve ser exigida das contratadas e é plenamente exequível, pois em diversos processos analisados constam as edições originais ou as fotos da veiculação em mídia exterior das campanhas do Ministério.

**CAUSA:**

Ateste e pagamento das veiculações sem a comprovação de acordo com os requisitos contratuais

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Até o encerramento dos trabalhos de auditoria não houve manifestação do Ministério das Cidades para o fato constatado.

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Mantemos o posicionamento de que em alguns casos ocorreu falta de comprovação da veiculação das campanhas ou comprovação em desacordo com os requisitos previstos em contrato. Ressalta-se que na reunião de encerramento dos trabalhos de auditoria, foi informado pelos responsáveis que as comprovações das veiculações estariam arquivadas junto à Assessoria de Comunicação do Ministério das Cidades. No entanto, tais comprovações não foram apresentadas a nossa equipe.

**RECOMENDAÇÃO (001) :**

Recomendamos que os responsáveis pela fiscalização dos contratos de publicidade façam constar, nos processos de pagamentos, a comprovação da veiculação das campanhas por parte das agências de publicidade estritamente de acordo com os requisitos contratuais.

**4.1.2.12 CONSTATAÇÃO: (059)**

Falta de critérios objetivos para a seleção das agências responsáveis pela criação e execução das campanhas publicitárias.

A análise do processo relativo à concorrência nº 01/2008 que resultou na contratação de três agências de publicidade para o Ministério das Cidades, verificou que não constam, tanto no edital de licitação, quanto nos contratos decorrentes do procedimento, a definição dos critérios utilizados para a seleção, dentre as agências de publicidade contratadas, de quais seriam responsáveis pela criação e pela realização das campanhas de utilidade pública do Midades.

Para essa conclusão, em primeiro momento, solicitou-se a relação das campanhas realizadas em 2009 e as respectivas agências responsáveis. Em resposta, o Despacho Publicidade/ASCOM nº 012/2010, de 16/06/2010 apresentou as seguintes informações:

Campanha	Área demandante	Custo previsto R\$	Custo realizado R\$	Duração	Agência de criação	Agência de execução	Produtos
Preservação de áreas urbanas	ASCOM	2.500.000,00	1.800.000,00	19 dias	Agnelo Pacheco	Agnelo Pacheco	1 filme de 30" e 12 spots de 30"
Programas do Ministério das Cidades	ASCOM	800.000,00	792.000,00	19 dias	Agnelo Pacheco	Agnelo Pacheco	Vídeo, livro e CDs
Semana nacional de Trânsito	DENATRAN	25.000.000,00	23.700.000,00	46 dias	Artplan	Agnelo Pacheco e Artplan	4 filmes de 15", 2 spots de 30", anúncios em jornal, revista, internet, painéis, cartazes, adesivos, TV aberta, segmentada, rádio, cinema, internet, mob. Urbano, outdoor, trem, metrô, rodoviária e taxi.
Dia mundial sem carro	ASCOM	2.000.000,00	1.950.000,00	1 dia	Agnelo Pacheco	Agnelo Pacheco	1 filme de 30", 1 spot de 30" e anúncio em jornal, tv aberta e rádio
DPVAT	DENATRAN	15.000.000,00	14.125.000,00	15 dias	Propeg	Propeg e Artplan	Reutilização de 1 filme de 30", 1 spot de 60", folders, cartazes adesivos e anúncios na TV aberta, rádio, jornal, revista e busdoor
Trânsito 2009 - Eu sou legal no trânsito	DENATRAN	80.000.000,00	79.700.000,00	73 dias	Propeg	Propeg, Artplan e Agnel Pacheco	9 filmes (4 de 60" e 5 de 30") mais 4 versões de 30", 9 spots de 30", anúncios de jornal, revista e internet, painéis, placas e adesivos e anúncios na TV aberta, segmentada, cinema, rádio, jornal, revista, metrô, rodoviária, trens, elevadores, supermercados, aeroportos, mica, mob. urbano, outdoors, painéis eletrônicos, pontos turísticos, shoppings e ônibus

Portanto, verificou-se que para alguns casos, determinada agência foi responsável pela criação da campanha publicitária e a execução contou com a participação de outras agências. Tendo em vista esta situação, a equipe de auditoria solicitou ao Mcdades quais foram os critérios utilizados para a seleção, dentre as três agências de publicidade contratadas, de qual seria responsável pelos serviços de criação e de execução de cada uma das campanhas publicitárias realizadas em 2009.

Em resposta, o Despacho Publicidade/ASCOM nº 018/2010, de 13/08/2010 apresentou, para cada campanha realizada, análise da demanda de comunicação realizada pela assessoria de Comunicação Social, contendo para o item "Agência de publicidade encarregada/Justificativa", a definição da agência responsável pelo desenvolvimento da ação ou a indicação da necessidade de seleção interna para escolha da agência, sendo esta seleção realizada com a atribuição de notas às agências segundo os seguintes critérios:

(1) Brefing, (2) Linha Criativa, (3) Formatos, (4) Linguagem, (5) Originalidade e (6) Exequibilidade da produção, sendo a avaliação final a soma dos valores atribuídos em cada quesito por servidores da área de comunicação social ou da área demandante da campanha

Não se sabe se cada agência apresentou proposta para cada uma das campanhas e essas propostas foram julgadas de acordo com os critérios acima listados, pois essas informações não foram verificadas nos processos analisados. Além disso, a definição das campanhas que seriam realizadas só ocorreu de maneira definitiva em 03/08/2009, conforme informado no Despacho Publicidade/ASCOM nº 13/2009, portanto, após a apresentação das propostas técnicas no âmbito da licitação.

O problema identificado pela equipe de auditoria é que os critérios de escolha não estavam pré-estabelecidos no edital ou nos contratos resultantes da licitação, e, na maioria dos casos, são questionáveis em relação aos motivos apresentados, sendo que no caso da seleção interna, não há congruência entre as notas atribuídas às agências nos diferentes quesitos em relação às várias campanhas, sendo que em um dos casos, a agência classificada em segundo lugar não participou da campanha (foi criada pela que ficou em 1º lugar e executada pela que ficou em 1º e 3º lugares).

Além disso, nas avaliações não constam quais das agências ranqueadas serão as responsáveis pela criação e execução das campanhas.

A relação a seguir apresenta as inconsistências identificadas:

a) Campanha Semana Nacional de Trânsito

A seleção interna resultou no ranqueamento da agência Artplan em 1º lugar (123 pontos), Propeg em 2º (111 pontos) e Agnelo em 3º (87 pontos), tendo sido a campanha criada pela agência em 1º lugar e executada pelas agências em 1º e 3º lugares;

Trânsito 2009

A seleção interna resultou no ranqueamento da agência Propeg em 1º lugar (123 pontos), e em 2ºas agências Agnelo e Artplan (90 pontos). Porém, na atribuição dos pontos, verificamos que a agência vencedora recebeu a mesma pontuação nos mesmos quesitos da agência vencedora da "Campanha Semana Nacional de Trânsito", e as três agências tiveram variações nas notas atribuídas nos diversos quesitos;

Campanha Preservação de Áreas urbanas

A justificativa para a seleção da agência informa que *"Propomos a execução da campanha pela agência Agnelo Pacheco, em função de sua equipe já ter trabalhado, em momento anterior, com o assunto em questão e ter mais familiaridade com o tema abordado"*.

A justificativa está vaga, pois não foi apresentado em que momento a agência trabalhou com a temática da campanha, qual o órgão ou o custo incorrido, e qual o resultado. Além disso, é a mesma apresentada para a campanha seguinte.

Orientação aos Programas do Mcidades A justificativa para a seleção da agência informa que *"Propomos a execução da campanha pela agência Agnelo Pacheco, em função de sua equipe já ter trabalhado, em momento anterior, com o assunto em questão e ter mais familiaridade com o tema abordado"*.

A justificativa está vaga, pois não foi apresentado em que momento a agência trabalhou com a temática da campanha, qual o órgão ou o custo incorrido, e qual o resultado. Além disso, é a mesma apresentada para a campanha anterior.

Portanto, verificamos que a definição das agências não seguiu critérios pré-definidos, levando a entender que a seleção buscava apenas justificar a destinação de um terço do valor global do contrato para cada agência, sem a observância de critérios técnicos consistentes, contribuindo assim para a falta de concorrência entre as agências para a execução das despesas do contrato, conforme relatado na constatação 4.1.2.15 deste relatório.

**CAUSA:**

Indefinição de critérios para a seleção, dentre as agências de publicidade contratadas, de quais seriam responsáveis pela criação e pela realização das campanhas de utilidade pública do Mcidades.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Até o encerramento dos trabalhos de auditoria não houve manifestação do Ministério das Cidades para o fato constatado.

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Mantemos o posicionamento de que a definição das agências responsáveis pela criação/execução das campanhas não seguiu critérios pré-definidos, levando a entender que a seleção buscava apenas justificar a destinação de um terço do valor global do contrato para cada agência, sem a observância de critérios técnicos consistentes, contribuindo assim para a falta de concorrência entre as agências para a execução das despesas do contrato

**RECOMENDAÇÃO (001) :**

Recomendamos que os responsáveis pela contratação de serviços de publicidade façam constar nos contratos critérios objetivos para a seleção das agências responsáveis pela criação e execução das campanhas publicitárias, de modo a motivar a competição entre as agências para a obtenção da melhor proposta, nos quesitos técnico e econômico, para a Administração Pública.

**4.1.2.13 CONSTATAÇÃO: (060)**

Execução de despesa em valor superior à dotação orçamentária destinada à Ação de publicidade de utilidade pública.

A análise do processo relativo à concorrência nº 01/2008 que resultou na contratação de três agências de publicidade para o Ministério das Cidades, constatou a execução de despesa em montante superior aos recursos destinados a campanhas de publicidade de utilidade pública no Orçamento Fiscal da União para o exercício 2009.

Para tanto, a equipe de auditoria verificou que os recursos orçamentários autorizados para as Ações de Governo relativas à publicidade de utilidade pública informados nos contratos firmados para a execução dos serviços, são inferiores aos valores das campanhas realizadas. Foram cotejadas informações prestadas pelo Ministério, dos contratos administrativos firmados e em pesquisa ao SIAFI, a partir da seguinte seqüência de informações:

**1 - Programas de Trabalho relativos às Ações de publicidade de utilidade pública indicados nos contratos administrativos como origem dos recursos para a execução dos serviços durante 2009:**

*"CLAUSULA TERCEIRA - RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS  
(...)*

3.2. Os recursos orçamentários para a execução dos serviços durante o exercício 2009 estão consignados, no Orçamento Fiscal da União, na seguinte funcional programática, PTRES 007631, fonte de recursos 0100, Natureza de Despesa 33.90.39 e Programas de Trabalho 56.101.15.131.0310.4641.0001 - Publicidade de Utilidade Pública - Nacional e PTRES 004426, fonte de recursos 0174, Natureza de Despesa 33.90.39 e Programas de Trabalho 56.901.15.131.0660.4641.0001 - Publicidade de Utilidade Pública - Nacional"

**2 - Recursos disponíveis em 2009 nos Programas de Trabalho citados**

(fonte - SIAFI):

Órgão Superior	56000 MINISTERIO DAS CIDADES
Unidade Orçamentária	56101 MINISTERIO DAS CIDADES

		<u>Item de Informação</u>		
<u>Programa de Trabalho</u>		<u>DOTAÇÃO</u>	<u>Dotação</u>	<u>Empenhos</u>
		<u>AUTORIZADA</u>	<u>Atualizada</u>	<u>Emitidos</u>
15131031046410001	PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA - NACIONAL	2.929.910,00	2.929.910,00	2.929.910,00

		Item de Informação		
Programa de Trabalho		DOTAÇÃO AUTORIZADA	Dotação Atualizada	Empenhos Emitidos
15131066046410001	PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA - NACIONAL	120.000.000,00	120.000.000,00	120.000.000,00

Portanto, a dotação autorizada para publicidade de utilidade pública no âmbito do Programa 0660, relativo ao Fundo Nacional de Educação e Segurança no Trânsito - FUNSET foi de R\$ 120 milhões, tendo sido o valor 100% empenhado. Cabe ressaltar que o FUNSET é gerido pelo DENATRAN, conforme Decreto nº 2.613, de 03 de junho de 1998.

Para o Programa 0310 - Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, a dotação autorizada em 2009 para a Ação 4641 - Publicidade de utilidade Pública foi de R\$ 2.929.910,00, tendo sido 100% empenhada no exercício.

### 3 - Informações prestadas pelo Ministério das Cidades acerca das campanhas realizadas em 2009:

O Despacho Publicidade/ASCOM nº 012/2010, de 16/06/2010 apresentou as informações a seguir.

Campanha	Área demandante	Custo previsto R\$	Custo realizado R\$	Duração	Agência de criação	Agência de execução
Preservação de áreas urbanas	ASCOM	2.500.000,00	1.800.000,00	19 dias	Agnelo Pacheco	Agnelo Pacheco
Programas do Ministério das Cidades	ASCOM	800.000,00	792.000,00	19 dias	Agnelo Pacheco	Agnelo Pacheco
Semana nacional de Trânsito	DENATRAN	25.000.000,00	23.700.000,00	46 dias	Artplan	Agnelo Pacheco e Artplan
Dia mundial sem carro	ASCOM	2.000.000,00	1.950.000,00	1 dia	Agnelo Pacheco	Agnelo Pacheco
DPVAT	DENATRAN	15.000.000,00	14.125.000,00	15 dias	Propeg	Propeg e Artplan
Trânsito 2009 - Eu sou legal no trânsito	DENATRAN	80.000.000,00	79.700.000,00	73 dias	Propeg	Propeg, Artplan e Agnel Pacheco

Consolidando as informações acima por área demandante, obtemos os seguintes montantes:

Área demandante	Custo Previsto Total R\$	Custo Realizado Total R\$
ASCOM	5.300.000,00	4.542.000,00
DENATRAN	120.000.000,00	117.525.000,00

Portanto, verificamos que no âmbito do Programa 0660, relativo a educação no trânsito e executado pelo DENATRAN, o custo previsto/realizado das campanhas foi compatível com a dotação autorizada (R\$ 120 milhões). Porém, para o Programa 0310, o custo previsto e o realizado das campanhas, demandadas pela ASCOM, foi superior à dotação autorizada para o exercício 2009 (R\$ 2.929.910,00).

Ainda a esse respeito, cabe informar que consta do processo relativo à concorrência n° 01/2008, o Despacho CONJUR n° 2937/2008, de 4/9/2008, que alerta, em seu item 27 que *"caso os recursos aportados para ações de publicidade decorram da fonte orçamentária FUNSET/DPVAT, deverão ser destinados exclusivamente para campanhas de trânsito"*.

As campanhas demandadas pela ASCOM não foram relativas à educação no trânsito, e, de acordo com informações do próprio Ministério tiveram custo superior à dotação autorizada para a Ação. Portanto a equipe de auditoria não identificou a fonte dos recursos destinados a cobrir as despesas que extrapolaram o limite autorizado para as campanhas de utilidade pública com base no Programa 0310.

Cabe ressaltar os diversos normativos que podem ter sido infringidos caso tenha ocorrido irregularidade na execução orçamentária:

*Constituição Federal - Art. 167 - São vedados:*

*VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;*

*Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - art. 8° - parágrafo único - Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.'*

*Manual do Fiscobras/TCU - no anexo III - Lista Padronizada de indícios de Irregularidades Graves - estabelece que o "desvio de recursos para objeto distinto do PT" seja enquadrada como irregularidade grave na categoria "execução orçamentária irregular".*

**CAUSA:**

Execução irregular da despesa com publicidade de utilidade pública

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Até o encerramento dos trabalhos de auditoria não houve manifestação do Ministério das Cidades para o fato constatado.

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Mantemos o posicionamento de que ocorreu execução de despesa em valor superior à dotação orçamentária destinada à Ação de publicidade de utilidade pública.

**RECOMENDAÇÃO (001) :**

Recomendamos que os recursos para pagamento das despesas dos contratos celebrados pelo Ministério das Cidades estejam em compatibilidade com as fontes apresentadas nos instrumentos contratuais.

**RECOMENDAÇÃO (002) :**

Recomendamos que o Ministério apresente manifestação circunstanciada para a extrapolação do limite fixado, mencionando, entre outros, a origem dos recursos e o impacto na execução orçamentária.

**4.1.2.14 CONSTATAÇÃO: (061)**

Falhas no planejamento da licitação e na execução dos contratos de publicidade

A análise do processo relativo à concorrência nº 01/2008, que resultou na contratação de três agências de publicidade para o Ministério das Cidades constatou a falta de planejamento adequado na elaboração do procedimento licitatório e para execução das ações de publicidade.

Essas verificações levam em conta o aumento de 400% ocorrido na previsão para o contrato de publicidade em relação ao projeto básico inicial (previa a contratação de uma empresa no valor estimado de R\$ 30.929.910,00) sem a presença de justificativas no processo e a execução do saldo contratual em descompasso com a vigência dos créditos disponíveis.

A seguir passamos à explanação dos fatos constatados.

A constatação de falta de planejamento adequado para a realização da licitação, originou-se com a verificação da falta de estudos técnicos que embasassem a estimativa inicial para contratação e principalmente com a ampliação do valor global da licitação de cerca de R\$ 31 milhões para R\$ 125 milhões sem a presença de justificativas no processo. Esse fato foi questionado ao Midades, que por meio do Despacho Publicidade/ASCOM nº 013/2010, de 24 de junho de 2010 apresentou as seguintes informações:

*"Quando o processo licitatório foi iniciado, em abril em 2008, este Ministério dispunha de recursos insuficientes para cumprir a determinação do CTB, que impõe ao órgão a produção e veiculação de campanhas de utilidade pública, em caráter permanente, com o intuito de diminuir, em última instância, a morte e os acidentes que ocorrem anualmente nas grandes cidades brasileiras.*

*À época alocávamos recursos na ordem de R\$ 28.000.000,00, valor muito aquém das necessidades reais para o planejamento, produção e veiculação de campanhas de âmbito nacional. Seria necessário um montante anual em torno de R\$ 200 milhões.*

*O Ministério das Cidades comportava recursos de publicidade no valor de R\$2.929.910,00 para realizar as campanhas de publicidade. Assim sendo, o Projeto Básico foi redigido com a soma dos recursos para publicidade, perfazendo um total de R\$30.929.910,00. Por essas razões, o valor do citado Projeto não poderia ser superior ao orçamento que o Ministério dispunha.*

*Porém, no decorrer do processo, foi aprovada a Lei Orçamentária para o exercício de 2009, destinando ao Denatran recursos no montante de R\$ 120.000.000,00 e ao Ministério das Cidades, R\$5.000.000,00. Os recursos liberados eram específicos para utilização em campanhas de publicidade e os mesmos só poderiam ser executados por meio da contratação de agências de publicidade. Nosso procedimento, no sentido de*

*cumprir as determinações impostas pela lei, foi alterar o valor atribuído da licitação em pauta, de forma a possibilitar a execução dos recursos disponíveis para os seus devidos fins."*

Quanto às justificativas apresentadas, constatamos que realmente não ocorreu planejamento prévio ou estudos técnicos que embasassem a estimativa de valor para a licitação, tanto que, no primeiro momento, o projeto básico previa o total da dotação da LOA para ações de publicidade de utilidade pública, e, no exercício seguinte, ao ter a dotação majorada, automaticamente a estimativa do contrato a ser firmado passou para 100% do valor previsto na LOA 2009.

Ainda analisando as justificativas apresentadas, foi afirmado que os R\$ 28 milhões inicialmente previstos estavam muito aquém das necessidades, e que montante necessário seria em torno de R\$ 200 milhões/ano. O problema detectado pela equipe de auditoria para o caso em questão não é o valor anual necessário, e sim a falta de metodologia para se chegar a esse valor, afirmando que a dotação inicialmente era insuficiente, sem planejamento ou parecer técnico que confirme que são necessários os R\$ 200 milhões/ano. Para tanto, a área responsável deveria procurar embasar o processo com o mínimo de informações necessárias que apontassem que este é realmente o valor necessário (campanhas a serem realizadas, período de veiculação, valores estimados, etc).

Retornando à análise da fase interna da licitação, em agosto/2008, a Nota Técnica nº 126/2008/COLIC/CGLOG/SPOA/SE informa que para realizar a contratação em referência "não se faz necessário levantamentos orçamentários, pela complexidade do objeto e aplicação das campanhas em mídias, porém, realizou consulta junto à SECOM/PR com relação à contratação de valores semelhantes". Também tenta enquadrar o futuro contrato no art.57, II da Lei nº 8666/93 (serviços do tipo continuado), com a justificativa de que se tratam de "contratos vultuosos para serviços executados de forma contínua", e que portanto a duração dos instrumentos contratuais não precisa estar adstrita a vigência dos respectivos créditos.

As informações apresentadas fazem menção à "complexidade do objeto" ou "aplicação das campanhas em mídia" para justificar a ausência de orçamento detalhado para a contratação do serviço. Justamente, por se tratarem de "serviços complexos", é que deveria ter ocorrido levantamento das necessidades do Ministério, estimativa das quantidades e cotações de campanhas de características similares junto ao mercado.

O fato aparentemente caracterizaria desrespeito à lei de licitações e contratos, pois não houve levantamento prévio das campanhas que seriam realizadas e as estimativas de preços para as mesmas.

Porém, cabe ressaltar que este tipo e ocorrência se encontra em sede de discussão no Tribunal de Contas da União, tendo em vista o pedido de reexame impetrado pela SECOM/PR contra algumas determinações do Acórdão TCU nº 2062/2006 - Plenário, dentre as quais a seguinte:

*"9.1.3.3. o processo seja instruído com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos seus custos unitários, conforme previsto nos incisos I e II do § 2º do artigo 7º da Lei 8.666/1993;"*

Em que pese a indeterminação acerca da necessidade da planilha orçamentária, a equipe de auditoria é de posição de que ao menos uma

estimativa das campanhas que seriam realizadas e também dos valores poderia ter sido realizada para a licitação, tanto que, para a formulação de Termo Aditivo aos contratos oriundos da licitação em análise, após solicitação da CONJUR/Mcidades (Parecer CONJUR/MCIDADES/Nº69/2010), a Assessoria de Comunicação Social elaborou o Despacho ASCOM nº 001/2010, de 01/02/2010, informando que fez um planejamento, conforme demanda do DENATRAN, para a realização das seguintes campanhas:

<b>Período</b>	<b>Tema</b>	<b>Valor (R\$)</b>
10 a 21 fev	Bebida e velocidade (carnaval)	6 milhões
30 mar a 04 abr	Respeito às leis de trânsito (semana santa)	5 milhões
23 mai a 06 jun	Orientação ao uso da cadeirinha	8 milhões
27 jun a 01 ago	Prudência no volante (férias escolares)	11 milhões

O citado despacho não informou como chegou aos valores estimados para cada campanha, mas mostrou que a Assessoria de Comunicação tem condições de realizar planejamento prévio com estimativas para as campanhas demandadas pelas áreas fins do Ministério.

Outra impropriedade que denota a falha no planejamento das ações de publicidade está relacionada à execução do saldo contratual em descompasso com a vigência do contrato.

Conforme citado acima houve um esforço dos agentes envolvidos na licitação para caracterizar os contratos a serem firmados como de natureza continuada, e portanto, prorrogáveis em até 60 meses. Porém, o que se verificou foi a execução de praticamente todo o saldo contratual em apenas 4 meses, tendo sido providenciado termo aditivo de 25% nos primeiros meses de 2010. Essa falha poderia ter sido evitada se tivesse ocorrido planejamento adequado para a execução dos contratos, fato que não ocorreu tendo em vista que o Planejamento de Comunicação para 2009 foi aprovado, de maneira definitiva, apenas em agosto/2009.

**CAUSA:**

Planejamento inadequado do procedimento licitatório e da execução contratual.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Até o encerramento dos trabalhos de auditoria não houve manifestação do Ministério das Cidades para o fato constatado.

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Mantemos o posicionamento de que ocorreram falhas no planejamento da licitação e na execução dos contratos de publicidade

**RECOMENDAÇÃO (001) :**

Recomendamos ao Ministério das Cidades que proceda a previsão adequada do custo do objeto a ser adquirido pela Administração Pública com base nas necessidades das suas unidades e faça constar nos processos relativos a procedimentos licitatórios essa previsão com a devida motivação e, para o caso em questão, a estimativa das campanhas a serem realizadas e respectivas estimativas de valores, se abstendo de realizar licitações levando em consideração, como estimativa do custo do objeto, a dotação orçamentária disponível.

**4.1.2.15 CONSTATAÇÃO: (062)**

Falta de competição entre as agências na execução dos contratos em detrimento da obtenção de melhores condições para a administração pública nos serviços executados

Na análise do processo relativo à concorrência nº 01/2008, que resultou na contratação de três agências de publicidade para o Ministério das Cidades, verificou-se a ocorrência de alteração das condições de participação das agências previstas no edital da licitação e nos contratos antes da assinatura dos mesmos, tornando a cláusula que estabelecia percentuais mínimos e máximos de participação sem aplicabilidade e prejudicando a possibilidade de concorrência entre as agências para a obtenção de melhores condições para a administração pública.

O item 1.5 do edital da concorrência nº 01/2008 informava que:

"os serviços serão solicitados às agências a serem contratadas de modo a garantir a cada uma que o valor efetivamente realizado não seja inferior a 25% (vinte e cinco por cento) do total executado pelas três agências, a cada período de doze meses."

Nos contratos administrativos nº 23/2009 (Artplan), 24/2009 (Agnelo Pacheco) e 25/2009 (Propeg), o item 1.5 repetia a orientação do edital e estabeleceu limites máximos, conforme transcrito abaixo:

"1.5. os serviços serão solicitados à CONTRATADA de modo a garantir que o valor efetivamente realizado não seja inferior a 25% (vinte e cinco por cento) do total executado, a cada período de doze meses, pelas três agências contratadas como resultado da concorrência que deu origem a este ajuste.

*3.1. As despesas a serem realizadas pela CONTRATADA, nos primeiros doze meses, somarão no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) e no máximo 50% (cinquenta por cento) do montante efetivamente executado pelas três contratadas, que está estimado em R\$ 125.000.000,00 (cento e vinte e cinco milhões de reais)..."*

Portanto, cada agência seria responsável pela realização de no mínimo 25% e no máximo 50% do valor total licitado.

Entretanto, antes da assinatura dos contratos, que datam de 19/08/2009, essa cláusula editálica e contratual foi alterada, conforme informa o Ofício nº 6329/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 03/08/2009, endereçado ao Diretor do Departamento de Logística e serviços Gerais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, que desmembra o valor global da concorrência (R\$ 125 milhões) em três partes iguais, uma para cada empresa vencedora da licitação (R\$ 41.666.666,67).

Portanto, os contratos foram assinados com cláusula que não era mais aplicável, pois o Ministério, por meio de expediente endereçado ao MPOG, alterou a metodologia da participação das agências para a realização das campanhas, estabelecendo um percentual fixo de remuneração para as agências e portanto eliminou a possibilidade de concorrência para oferta dos melhores preços para os serviços a serem prestados ao Ministério.

Uma particularidade constatada no edital da licitação (modelo da SECOM/PR) é a realização de um procedimento licitatório com objeto de item único, para a contratação mais de uma agência de publicidade. A adjudicação do objeto foi feita para três licitantes, especificando-se percentual mínimo do valor estimado do contrato que cada uma irá executar. Esse estabelecimento de percentuais mínimos e máximos de execução do valor global da licitação permitiria a existência de concorrência entre as

agências para a prestação dos serviços, de modo que determinada agência poderia ofertar melhores preços e condições às demandas do Ministério.

Porém, a equipe de auditoria constatou que, em todos os processos de pagamentos relativos às ações de publicidade do órgão, não havia qualquer documento que comprovasse consulta às demais agências contratadas, na busca de uma melhor oferta para os serviços a serem executados. Essa prática foi desestimulada pelo próprio Ministério, que não definiu critérios claros para a seleção das agências responsáveis pela criação e execução das campanhas, selecionando as agências de maneira questionável e sem critérios objetivos na maioria das vezes, conforme relatado na constatação 4.1.2.12 deste relatório.

Por meio de solicitação de auditoria, foram questionados o motivo e os critérios utilizados para o desmembramento do valor global do contrato, após a realização da licitação instituindo um terço do total licitado para cada empresa contratada.

Em resposta, o Memorando nº 08527/2010/DIORF/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de junho/2010 apresentou as seguintes informações:

*"O motivo para a emissão dos empenhos a um terço do total homologado para cada contratada foi a possibilidade de anulação e reforço do empenhos e garantir a movimentação do crédito de acordo com a programação dos limites estabelecidos na forma de prestação dos serviços, nos limites do parágrafo 2º, art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964:*

*Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.*

*...*

*§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar."*

Pesquisa ao SIAFI confirmou a emissão de empenhos em 2009 no valor de R\$ 41 milhões para as agências Propeg e Artplan, e de R\$ 40.929.910,00 para a agência Agnelo Pacheco. Essa atitude do Ministério, além de eliminar a possibilidade de competição entre as agências na execução da conta publicitária, também resultou na execução dos contratos em descompasso com a sua vigência, pois em apenas quatro meses, o saldo contratual de R\$ 125 milhões foi esgotado, fazendo com que nos primeiros meses de 2010 fosse providenciado termo aditivo de 25% aos contratos para a continuidade das campanhas de utilidade pública do Ministério.

O Controle Interno salienta que, a manutenção dos percentuais mínimos e máximos de execução do contrato traria benefícios à Administração pois estimularia a concorrência entre as agências para executar o maior percentual possível dentro do permitido em contrato. Ao contrário, o que se viu foi a determinação de um limite fixo e a não ocorrência de competição entre as agências estimulada pelo próprio Ministério, que não definiu critérios transparentes e objetivos para a seleção das agências responsáveis pela criação e execução das campanhas.

**CAUSA:**

Alteração da condições de participação das agências previstas no edital da licitação e nos contratos antes da assinatura dos mesmos.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Até o encerramento dos trabalhos de auditoria não houve manifestação do Ministério das Cidades para o fato constatado.

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Mantemos o posicionamento de que a manutenção dos percentuais mínimos e máximos de execução do contrato traria benefícios à Administração pois estimularia a concorrência entre as agências para executar o maior percentual possível dentro do permitido em contrato. Ao contrário, o que se viu foi a determinação de um limite fixo e a não ocorrência de competição entre as agências estimulada pelo próprio Ministério, que não definiu critérios transparentes e objetivos para a seleção das agências responsáveis pela criação e execução das campanhas.

#### **RECOMENDAÇÃO (001) :**

Recomendamos aos responsáveis pela contratação de empresas de publicidade que instituem mecanismos exequíveis que possibilitem a competição entre as empresas contratadas, de modo a motivar a competição entre as agências para a obtenção da melhor proposta, nos quesitos técnico e econômico, para a Administração Pública.

## **4.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS**

### **4.2.1 ASSUNTO - CONTRATOS SEM LICITAÇÃO**

#### **4.2.1.1 INFORMAÇÃO: (063)**

O Ministério das Cidades alugou imóvel sito em SAU/S Quadra 01 Lote 1/6, Brasília, Distrito Federal. Até outubro de 2009, o Ministério estava instalado nos três primeiros pavimentos do Bloco "A" da Esplanada dos Ministérios e necessitou de instalações maiores, tendo em vista o quantitativo de 857 servidores e previsão de nomeação de novos concursados.

O processo para aluguel do prédio seguiu os seguintes procedimentos:

- Nota Técnica nº 035/2007/DIORF/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, 26/12/2007, justificando a locação do imóvel e solicitando a criação de comissão para levantar as reais necessidades de espaço físico do Ministério;
- Consulta ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão sobre disponibilidade de imóvel da União para abrigar o Ministério;
- Relatório da comissão constituída para elaborar pesquisa no mercado imobiliário, indicando o imóvel da SG Engenharia Ltda. como a melhor opção de aluguel do metro quadrado por R\$ 34,80 (24/04/2008);
- Laudo de Avaliação nº 8408-08 da Câmara de Valores Imobiliários do Distrito Federal - CVI, avaliando o imóvel da SG Engenharia Ltda. em relação ao valor de mercado para locação em R\$ 640.000,00 (seiscentos e quarenta mil reais);
- PARECER CONJUR/MCIDADES Nº 560/2008, analisou a minuta contratual para locação de imóvel comercial com dispensa de licitação (08/07/2008), o qual solicitou algumas complementações no texto do contrato;
- Nota Técnica nº 15/2008/AECI/GM/MCIDADES;
- Despacho nº 386/2008/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, comunicando a dispensa de licitação, nos termos do inciso X, do artigo 24 da Lei 8.666/93;
- Despacho nº 387/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, ratificando a dispensa de licitação, nos termos do inciso X, do artigo 24 da Lei 8.666/93;
- Contrato Administrativo nº 14/2008 de locação do imóvel, celebrado em 22 de julho de 2008;

Após efetuada a locação do prédio, seguiram-se os seguintes acontecimentos:

- Ocupação do imóvel em Outubro de 2008;
- Pareceres CONJUR/MCIDADES nº 261/2010 e 281/2010, analisaram o primeiro termo aditivo ao Contrato de Locação, a fim de prorrogar a vigência por 12 meses;
- Reajuste do valor do aluguel para R\$ 660.602,32;

- Segundo termo aditivo ao contrato administrativo nº 14/2008, prorrogando a vigência por 12 meses.

Verificamos, no processo referente à locação do imóvel, que foram recebidas as seguintes propostas de aluguel:

PROPRIETÁRIO	LOCALIZAÇÃO	ÁREA	VALOR TOTAL R\$	VALOR M2 R\$
Faria Imóveis	SIA Trecho 1 Lotes 1730/1740/1750/1760	8.746,97 m <sup>2</sup>	174.939,40	20,00
Premier Empreendimentos Imobiliários	SIA Trecho 3 nº 850	10.000,00 m <sup>2</sup>		
AR Venâncio Empreendimentos	SCS Quadra 8	9.503,04 m <sup>2</sup>	332.606,40	35,00
SG Engenharia Ltda.	SAU/S Quadra 01 Lote 1/6	17.525,17 m <sup>2</sup>	610.000,00	34,80
Stylos Engenharia Ltda.	Setor de Administração federal Sul, Lotes 5 e 6	23.072,16 m <sup>2</sup>	1.268.968,80	55,00
Stylos Engenharia Ltda.	SBN, Quadra 2, Lote 8	18.477,45 m <sup>2</sup>	739.098,00	40,00
Antares Engenharia	SBN, Quadra 1, Bloco F, Projeção 30	21.203,81 m <sup>2</sup>	1.060.190,00	50,00

Conforme o relatório da comissão constituída para elaborar pesquisa no mercado imobiliário, o imóvel da SG Engenharia Ltda. foi considerado o mais adequado, conforme a seguir:

*"Conforme levantamento, esta comissão sugere a Vossa Senhoria a locação do **Edifício Telemundi II** ou do **Centro Corporativo Premium**, tendo em vista, apresentarem as características e as melhores condições necessárias para abrigar a estrutura do Ministério das Cidades.*

*Os edifícios apresentam todas as necessidades requisitadas pelo ministério das Cidades: espaço físico compatível ao número de servidores, prédio novo de primeira locação, gerador de energia, auditório, central de ar condicionado, automação Predial (BMS) com monitoramento, varredura eletrônica, presença de INFOVIA, salas para ativos de rede com compartilhamento dos andares, eletrocalha distributiva e ambiente para a instalação da Central de Processamento de Dados - CPD (Estes comentários são em função do Telemundi II), sendo que o **Edifício Telemundi II** apresentou o melhor preço, R\$ 34,80 por m<sup>2</sup>, equivalente ao valor mensal de aproximadamente de R\$ 610.000,00 (seiscentos e dez mil reais)."*

O imóvel foi locado, então, diretamente pela Administração, utilizando-se a previsão de dispensa do inciso X, artigo 24 da Lei 8.666/93, conforme abaixo:

"Art. 24. É dispensável a licitação:

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades preçúpas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;" (grifamos)

Questionado por meio de Solicitação de Auditoria nº 02/2010, o Ministério das Cidades justificou a contratação direta, conforme abaixo:

**"Memorando nº 8614/2010/DIORE/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES**

3. Ressalto que os procedimentos adotados pelos gestores seguiram a Nota Orientativa nº 01, de 6 de outubro de 2004, oriunda do Ministério Público da União.

4. Dentre eles, por meio da Portaria nº 15, de 14 de janeiro de 2008, foi instruída comissão para efetuar pesquisa de mercado imobiliário e avaliar a conveniência e oportunidade de imóvel que possuíssem as características necessárias para abrigar a estrutura do Ministério das Cidades, haja vista a indisponibilidade dada pela Secretaria do Patrimônio da União - SPU.

5. Base ao relatório final da comissão, após análise da ampla pesquisa de mercado, e ainda, as condições mercadológicas e localização do imóvel, foram primordiais à motivação para decisão de optar pela dispensa do processo licitatório, com base na previsão legal disposta no art. 24, inciso X, **in verbis**:

"Art. 24. É dispensável a licitação:

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração. Cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (Redação dada pela Lei 8.883, de 1994)."

Entretanto, no caso em análise, não está inteiramente configurada a dispensa prevista no inciso X do artigo 24 da Lei 8.666/93, tendo em vista que na locação efetuada pelo MCidades ocorreu seleção simplificada, após veiculação de notícia sobre o interesse Ministerial, sendo encaminhadas várias propostas de aluguel, sete no total, e a partir delas foi escolhida a que melhor atenderia às necessidades do Ministério.

Segundo a Doutrina de Marçal Justen Filho, a dispensa prevista no inciso X do artigo 24 da Lei de licitações deve ser interpretada da seguinte forma:

"A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse sob tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado. (...). Antes de promover a contratação direta, a Administração deverá comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo"

"A contratação depende, portanto, da evidenciação de três requisitos, a saber: a) a necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas; b) adequação de um determinado imóvel para a satisfação das necessidades estatais; c) compatibilidade de preço (do aluguel) com os parâmetros de mercado".

A Jurisprudência do Tribunal de Contas da União manifestou-se sobre situação semelhante no Acórdão 444/2008 - Plenário:

"10. O art. 24, inciso X, da Lei de Licitações estabelece ser dispensável a licitação para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

11. Verifica-se, portanto, que a utilização desse dispositivo só é possível quando se identifica um imóvel específico cujas instalações e localização sinalizem que ele é o único que atende aos interesses da administração".  
(...)

12. No caso em tela, essa hipótese não se verificou. Tanto é assim que o ICMBio publicou em Diário oficial aviso de que estava procurando um imóvel, recebeu dez propostas, e a partir delas escolheu qual delas melhor lhe

*atenderia. Ou seja, não havia um determinado imóvel previamente identificado, que por suas características de instalações e localização fosse o único a atender as necessidades da administração. Havia, potencialmente, diversos imóveis que poderiam atender o instituto. Assim, deveria ter sido realizado um certame licitatório para realizar a locação.”*

Cumpramos informar, que o relatório da comissão constituída para elaborar pesquisa no mercado imobiliário não motivou a desclassificação da proposta da empresa Faria Imóveis, que ofereceu o preço de R\$ 20,00 por metro quadrado.

Ressalte-se que o valor mensal de aluguel da ordem de R\$ 660.602,32, equivaleria a uma despesa anual aproximada de oito milhões de reais. Se considerada essa despesa por um período mais longo, cumpre refletir se caberia outra alternativa para a instalação do órgão, tendo em vista também a vulnerabilidade do contrato de locação, que pode ser rescindido ou ter suas condições modificadas de maneira menos favorável à Administração. Em virtude desse cenário, perguntamos ao Ministério das Cidades, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 002/2010, se havia, no âmbito desse Ministério, estudos para verificar se os custos advindo da locação, a longo prazo, continuariam sendo mais vantajosos do que a aquisição/ construção de imóvel próprio. O MCidades se manifestou da seguinte forma:

***“Memorando nº 8614/2010/DIORF/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES***

*Quanto à questão de esclarecer se o Ministério das Cidades vem efetuando estudos no sentido de verificar se os custos advindos da locação, a longo prazo, continuam sendo mais vantajosos do que a aquisição de sede própria, informo que esta competência cabe ao Ministério do Planejamento, através da Secretaria de Patrimônio da União, que tem a missão de conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação, e dentre as diretrizes a de comprar imóvel para uso de órgãos federais, após esgotadas todas as possibilidades de ocupação de imóvel próprio.”*

De fato, inclui-se entre as competências da Secretaria de Patrimônio da União, a administração do patrimônio imobiliário da União, conforme legislação específica. Entretanto, cabe ao administrador público, primeiramente, ponderar sobre o cumprimento do princípio da economicidade dos atos administrativos praticados, conforme artigo 70, *caput*, da Constituição Federal, ou seja, dever de eficiência do administrador na gestão do dinheiro público. Caberia ao Ministério das Cidades realização de planejamento, buscando o princípio da economicidade e provocação ao órgão competente, qual seja Secretaria de Patrimônio da União, para implementação de solução mais econômica.

Entendemos, portanto, que a locação deveria ter sido realizada por procedimento licitatório comum, tendo em vista não se enquadrar no caso de dispensa previsto no inciso X do artigo 24 da Lei 8.666/93. Apesar da proposta escolhida estar condizente com os valores de mercado, tendo em vista que foi anexada avaliação da CVI, o regular procedimento licitatório, além do aspecto da legalidade, proporcionaria maior publicidade e privilegiaria o princípio da isonomia, fazendo com que outras propostas, talvez mais vantajosas chegassem ao conhecimento da administração. Haveria também mais atenção ao princípio do julgamento objetivo, pois o edital fixaria parâmetros mais objetivos de julgamento.

Por meio da Informação nº 005/2010 - CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 30/09/2010, o Mcidades acrescentou as seguintes informações:

"Preliminarmente, cabe registrar que os requisitos para a dispensa prevista no inciso X do artigo 24 da Lei de licitações, ou seja: a) necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas; b) adequação de um determinado imóvel para a satisfação das necessidades estatais; c) compatibilidade de preço (do aluguel) com parâmetros de mercado, segundo a doutrina de Marçal Justen Filho foram cumpridas rigorosamente, se não vejamos:

a) a necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas.

Claramente demonstrada na Nota Técnica nº 035/2007/DIORF/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, 26/12/2007, justificando a localização do imóvel e solicitando a criação de comissão para levantar as reais necessidades de espaço físico do Ministério.

b) adequação de um determinado imóvel para a satisfação das necessidades estatais.

Demonstrada através do relatório Final da Comissão para pesquisa de mercado imobiliário.

Cabe esclarecer que A Comissão não motivou a desclassificação de nenhuma das propostas apresentada, como informado no RELATORIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS Nº 241131 - 2ª PARTE, "Cumprir informar, que o relatório da comissão constituída para elaborar a pesquisa no mercado imobiliário não motivou a desclassificação da proposta da empresa Faria Imóveis, que ofereceu o preço de R\$ 20,00 por metro quadrado".

A Comissão selecionou a imóvel que satisfaz a necessidade do imóvel para o desempenho das atividades administrativas do Ministério das Cidades.

c) compatibilidade de preço (do aluguel) com os parâmetros de mercado.

Compatibilidade demonstrada através do Laudo de Avaliação nº 8408-08, e devidamente HOMOLOGADO pela Gerência Regional do Patrimônio da União no Distrito Federal, da Secretaria de Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão."

Portanto, reconhecemos que existia a real necessidade do Ministério das Cidades por um local adequado para realização da sua missão institucional, entretanto entendemos que um processo licitatório poderia conceder maior transparência à escolha do órgão.

#### **4.2.1.2 INFORMAÇÃO: (064)**

Falhas no planejamento ocasionando demora na realização de processo licitatório

O Contrato Administrativo nº 30/2006 foi firmado entre o Ministério das Cidades - MCidades e a empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, em 31 de agosto de 2006, com vigência de 12 meses. Posteriormente, foram promovidas prorrogações processuais, mediante primeiro e segundo termos aditivos, os quais projetaram a vigência do contrato para 30 de agosto de 2009.

Durante as tratativas para celebração do terceiro termo aditivo, que visava prorrogação do contrato por mais um período de 12 meses, sobreveio decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF, nos seguintes termos:

" (...) fixando a interpretação de que a prestação exclusiva pela União da atividade postal limita-se ao conceito de carta, cartão-postal e correspondência-agrupada, nos termos do artigo 9º da Lei 6.538/78, não abarcando a distribuição de boletos (boletos bancários, contas de água, telefone, luz, jornais, livros, periódicos ou outros tipos de encomendas ou impressos)".

Em virtude disso, houve manifestação da Consultoria Jurídica no Parecer CONJUR/MCIDADES nº 741/2009, conforme a seguir:

*"13. Assim, considerando o teor da indigitada decisão, antes de mais nada, recomendamos à CGLOG, as cautelas de praxe, no sentido de adaptar os serviços relacionados no objeto do contrato (fls. 218/229), firmado com este Ministério em 31 de agosto de 2006, sobretudo os constantes da alínea "f" do subitem 1.1.1 da Cláusula Primeira, harmonizando-os com os que se restringem exclusivamente aos que são monopólio da ECT.*

*(...)*

*14. Como se não bastasse, há uma outra impropriedade relativamente à data da assinatura do Primeiro Termo Aditivo (fls. 356/359), a ser observada pela CGLOG. O fato é que ele foi assinado com data de 31 de agosto de 2007, portanto, após o seu termo final, previsto para o dia 30 de agosto de 2007 e, conseqüentemente, após expirado o prazo de vigência do termo inicial".*

Com base nos argumentos expendidos pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGLOG em Nota Técnica nº 003/2009/CDOC/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES foi indicada a prorrogação do contrato por mais noventa dias, período suficiente para que se concluísse o procedimento para nova contratação direta com os Correios, para as atividades postais constantes do artigo 9º da Lei 6.538/78, excluindo do objeto aquelas não alcançadas pelo monopólio estatal.

Entretanto, o prazo fixado no terceiro termo aditivo se exauriu sem que a administração concluísse as ações necessárias para o nova contratação, adaptando os serviços a serem contratados à interpretação dada pela Suprema Corte e, novamente, a CGLOG submeteu à Consultoria Jurídica a minuta do quarto termo aditivo, a fim de prorrogar mais uma vez o lapso contratual. Então, o prazo do contrato em apreço foi prorrogado por mais um período de quatro meses, expirando-se em 30 de abril de 2010.

Cumprе ressaltar que a omissão administrativa em providenciar novo contrato com a ECT por meio de inexigibilidade e exclusão dos serviços não inclusos no monopólio acarretou a indicação de apuração de responsabilidade, conforme Parecer CONJUR/MCIDADES nº 1162/2009:

*"Destarte, tendo presente a imprescindibilidade da execução dos serviços e não havendo, como alegado pela Coordenadora de Documentação e Gestora do Contrato, mais tempo para adoção das medidas anteriormente determinadas, entendo, dados os princípios da razoabilidade, interesse público e eficácia, não haver, sob pena de prejuízos à atuação do Ministério das Cidades, alternativa outra a não ser tolerar a prorrogação proposta, sem embargo, contudo, do exame da necessidade de apuração de responsabilidades pela não regularização do feito no prazo assinalado no Terceiro Termo Aditivo".*

O administrador público não pode se furtar ao dever de licitar, essa norma é tão importante que ganhou status constitucional, repetida na Lei de Licitações e Contratos e outros diplomas normativos.

*"Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos*

Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Ressalte-se que mesmo em casos de dispensa ou inexigibilidade, faz-se imperativo que haja processo administrativo que justifique o ato, como prevê o artigo 26 da Lei de Licitações:

*“Art. 26. As dispensas previstas nos incisos III a XV do art.24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do § 2º do art. 8º desta lei deverão ser comunicados dentro de 3 (três) dias à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial no prazo de 5 (cinco) dias, como condição de eficácia dos atos”. (grifamos)*

Não há dúvidas, portanto, quanto ao dever legal de o administrador público planejar adequadamente suas aquisições e tomar, tempestivamente, as providências necessárias para executá-las, de acordo com o ordenamento jurídico vigente. O Tribunal de contas da União em vários julgados tem se pronunciado sobre a imperatividade do planejamento, como exemplificado a seguir:

#### **Acórdão 771/2005 Segunda Câmara**

*“Não proceda à contratação sem licitação, alegando situações emergenciais causadas pela falta de planejamento ou de desídia”.*

#### **Decisão 300/1995 Segunda Câmara**

*“Falta de planejamento do administrador não é capaz de justificar a contratação emergencial”.*

Houve, portanto, demora injustificada por parte do Ministério das Cidades em tomar as providências para realização dos procedimentos relativos à contratação direta da ECT. Houve também, demora na elaboração de procedimento licitatório para abranger aqueles serviços que restaram excluídos do monopólio estatal, adaptando o contrato à interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal. A demora injustificada causou prejuízos à administração, tendo em vista a descontinuidade dos serviços e demonstrou as falhas de planejamento do administrador, sendo esta condição necessária para o bom desempenho dos encargos públicos.

Após a reunião de encerramento dos trabalhos de auditoria, o Ministério das Cidades encaminhou o Despacho nº 005/2010/CODOC/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, tratando da apuração de responsabilidades determinada pela CONJUR no Parecer nº 1162/2009, e informando acerca de várias dificuldades que motivaram as renovações contratuais solicitadas pela CODOC/CGLOG/Secretaria Executiva, como a mudança de sede realizada em 2009, a unificação dos protocolos do Mcidades com o DENATRAN e a falta de pessoal na área para a manutenção das atividades e a realização das recomendações da CONJUR.

No entendimento deste Órgão de Controle Interno o atraso na solução da situação advinda com a decisão do STF acerca do monopólio postal causou transtornos às unidades do Ministério que dependem do serviço, tendo sido originado principalmente pela falta de estrutura e providências tempestivas da área responsável, mas devem ser considerados também os fatos citados na

justificativa apresentada, motivo pelo qual o ponto está sendo tratado como Informação neste relatório.

### **4.3 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO**

#### **4.3.1 ASSUNTO - AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS**

##### **4.3.1.1 CONSTATAÇÃO: (010)**

Falhas no acompanhamento e na análise das prestações de contas das transferências concedidas.

Com o objetivo de avaliar os procedimentos de controle e acompanhamento das transferências concedidas, em relação à atualização da situação das prestações de contas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, nas situações exigidas em normativo, foi realizado levantamento dos Contratos de Repasse firmados pela CAIXA para os Programas e Ações do Ministério das Cidades, levando em consideração os seguintes critérios:

- Contratos de Repasse na situação "A APROVAR" com mais de 60 dias do final de sua vigência;
- Contratos de Repasse na situação "A COMPROVAR" com mais de 60 dias do final de sua vigência.

A pesquisa constatou a existência no SIAFI de 311 Contratos de Repasse classificados na situação "A APROVAR" com mais de 60 dias do final da sua vigência, e 962 Contratos de Repasse classificados na situação "A COMPROVAR" com mais de 60 dias do final da sua vigência.

Verificamos ainda que se trata de constatação recorrente, já verificada em auditoria de contas anteriores, como pode ser verificado no item 5.1.1.1 deste relatório.

##### **CAUSA:**

Deficiências na gestão de Contratos de Repasse celebrados com recursos do Ministério das Cidades no que se refere ao controle da situação das prestações de contas finais.

##### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

"esta Subsecretaria encaminhou o Ofício nº5645/2010/SPOA/SE, de 09 de julho de 2010, conforme cópia às folhas 16, à Caixa Econômica Federal, haja vista tratar-se de informações pertinentes a contratos de repasse, solicitando manifestação daquela mandatária da União, que até a presente data não se pronunciou quanto ao solicitado. Dessa forma, tão logo aquela Empresa apresente suas manifestações as encaminharei a essa Secretaria Executiva."

##### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

A pesquisa realizada verificou que a gestão de Contratos de Repasse celebrados com recursos do Ministério das Cidades vem apresentando deficiências no tocante ao acompanhamento das prestações de contas, pois verificamos a ocorrência de mais de 1.200 contratos com prazo superior ao delimitado pela norma para a aprovação ou comprovação do recebimento da prestação de contas (311 "A Aprovar" e 962 "A Comprovar"), conforme depreende-se das consultas efetuadas nos sistemas SIAFI e SIAFI Gerencial.

De acordo com a Instrução Normativa STN nº 01/97, o órgão concedente deverá proceder à inscrição no cadastro de inadimplentes do SIAFI o conveniente que não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos

recursos recebidos, nos prazos estipulados pela IN (art. 5º, parágrafo 1º, inciso I), sendo que a prestação de contas final deverá ser apresentada em até 60 dias após o término da vigência do convênio (art. 28, parágrafo 5º). A partir da data do recebimento da prestação de contas final, a unidade concedente terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada (art.31), sendo que, se a prestação de contas não for apresentada em até 60 dias do término da vigência, o concedente está obrigado à imediata instauração de tomada de contas especial e ao registro do fato no Cadastro de Convênios do SIAFI.

#### **RECOMENDAÇÃO (001) :**

Que a Secretaria Executiva proceda junto à CAIXA adequações na rotina operacional de controle das operações de repasses de modo a atender os prazos da IN STN nº 01/97 em relação à aprovação das prestações de contas finais e regularização da situação do contrato de repasse no SIAFI.

### **5 CONTROLES DA GESTÃO**

#### **5.1 CONTROLES EXTERNOS**

##### **5.1.1 ASSUNTO - ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO**

###### **5.1.1.1 CONSTATAÇÃO: (009)**

Atuação da CGU em Auditoria de Gestão de exercícios anteriores.

Com base na análise dos Acórdãos do TCU emitidos em 2009 que possuíam determinações para verificações da Secretaria Federal de Controle Interno em relação a atuação da Secretaria Executiva, verificamos os seguintes itens abaixo listados, oriundos do Acórdão nº 6817/2009 - TCU - 1ª Câmara

*"1.5.3. à Secretaria Federal de Controle Interno, da Controladoria- Geral da União que:*

*1.5.3.1. apresente, nas próximas contas, informações sobre:*

*1.5.3.1.1. o cumprimento da recomendação formulada no item 3.1.1.1 de seu Relatório de Auditoria n.º 175.692 de 2005;*

*1.5.3.1.2. o cumprimento da recomendação do subitem 6.2.2.1 do Relatório 175.692 de 2005;*

*1.5.3.1.3. a apuração das responsabilidades em virtude do deslocamento de servidores e colaboradores eventuais em finais de semana para localidade de origem, conforme item 7.2.1.1 do Relatório n.º 161.172 da CGU;"*

Os relatórios citados nas determinações do TCU são relativos à auditorias de contas de exercícios anteriores, de acordo com a tabela abaixo:

<b>RELATÓRIO</b>	<b>ANO EXAME</b>	<b>UNIDADE</b>	<b>CONSTATAÇÃO</b>
175692	2006	CGLOG	3.1.1.1
175692	2006	CGLOG	6.2.2.1
161172	2005	SPOA	7.2.1.1

A seguir apresentamos a descrição sumária e a recomendação emitida quando da elaboração dos citados relatórios:

Relatório 175692 - Constatação 3.1.1.1

Descrição Sumária:

Utilização de Cartões de Pagamento do Governo Federal sem motivação que comprovasse que a despesa foi efetuada com amparo legal. .

Recomendação:

Recomendamos ao Gestor que adote as providências necessárias com o fito de identificar e promover o recolhimento dos valores pagos de forma indevida.

Relatório 175692 - Constatação 6.2.2.1

Descrição Sumária:

Convênios registrados na conta "A Aprovar" com prazo de aprovação da Prestação de Contas expirado.

Recomendação:

Recomendamos que sejam regularizadas, no prazo de 90 dias, as situações dos convênios de acordo com os ditames da IN STN 01/97, em especial os artigos 28 e 31, que tratam do procedimento de Prestação de Contas de convênios.

Relatório 161172 - Constatação 7.2.1.1

Descrição Sumária:

Deslocamento de servidor em finais de semana para localidade de origem.

Recomendação:

Recomendamos que sejam apuradas as responsabilidades, os valores referentes aos retornos em finais de semana de todos os colaboradores eventuais e servidores, e seja procedido o devido recolhimento ao erário.

#### **CAUSA:**

Não atendimento das recomendações da CGU de relatórios anteriores.

#### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Relatório 175692 - Constatação 3.1.1.1

*"Quanto ao recolhimento das despesas realizadas de forma indevida pelo Senhor Enio Taniguti, no valor de R\$ 1.146,10, que após atualização totalizou o valor de R\$ 1.591,93, que foi recolhido através de GRU, conforme ANEXO I.*

Quanto ao recolhimento das despesas, em princípio, consideradas como inelegíveis, pelo Senhor José Augusto de Paula, no valor de R\$ 274,97, que após atualização totalizou o valor de R\$ 441,76, foi encaminhado o ofício nº004440/2008/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 22 de abril de 2008, ANEXO I, postado via ECT, solicitando o recolhimento através de GRU ou apresentar esclarecimento capazes de justificá-las. Entretanto, a correspondência fora devolvida pelos correios com a informação que o destinatário havia mudado.

*Quando do recebimento dessa SA, que as ações de localização do Senhor José Augusto de Paula foram retomadas e somente no dia 15 do corrente, foi possível a sua localização. Em contato, por telefone, o mesmo informou que está em gozo de férias e retornará a Brasília no dia 28 próximo, e ainda, que virá pessoalmente ao Ministério para apresentar suas justificativas, e tão logo seja equacionado esse ponto essa Controladoria-Geral será informada."*

Relatório 175692 - Constatação 6.2.2.1

Na recomendação constante do item 3.2.1.2 CONSTATAÇÃO (006) do relatório de Auditoria nº175693, exercício de 2005, dessa Controladoria-Geral da União - CGU/PR, realizada neste Órgão:

**"RECOMENDAÇÃO:**

*Que o gestor do programa, em conjunto com os órgãos competentes, providenciem, de forma conclusiva, que:  
as Ugs 560005, 560006, 560007, 560008 se tornem Ugs executoras no SIAFI, bem como Ugs responsáveis pela prestação de contas perante o TCU;  
a partir desse momento, todos os convênios e contratos de repasse sejam contabilizados nas Ugs das secretarias finalísticas, que serão responsáveis, inclusive, pela emissão de empenho, aprovação das prestações de contas e pelas iniciativas de instauração de Tomadas de Contas Especial;  
as prestações de contas dos programas sociais operacionalizados pela CAIXA sejam distribuídas pelas Secretarias Finalísticas que assumirão essa atribuição;  
...".*

*Em consequência daquela recomendação, foi procedida a transferência do saldo contábil das transferências voluntárias, bem como dos respectivos processos de convênios/contratos de repasse e as devidas prestações de contas, cadastradas na UG 560010 - Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, para as Secretarias Finalísticas.*

*Em consulta realizada no SIAFI, ANEXO II, constatamos as seguintes situações, conforme tabela abaixo:*

<b>Nº SIAFI</b>	<b>convênio</b>	<b>Data Prestação de Contas</b>	<b>SITUAÇÃO</b>	<b>UNIDADE</b>
073399		03/02/94	INADIMPLENCIA SUSPENSA	560006 - SNSA
075757		28/03/94	A APROVAR	560006 - SNSA
081215		18/08/95	CONCLUÍDO	560010 - CGLOG
088891		14/02/95	A APROVAR	56006 - SNSA
094428		13/06/95	CONCLUÍDO	560010 - CGLOG
102162		17/01/95	APROVADO	560006 - SNSA
126271		30/10/97	CONCLUÍDO	560010 - CGLOG
482972		30/06/04	CONCLUÍDO	560010 - CGLOG
499431		14/02/05	CONCLUÍDO	560010 - CGLOG
465721		30/07/03	CONCLUÍDO	560010 - CGLOG
473844		17/02/04	CONCLUÍDO	560010 - CGLOG
483888		15/07/04	CONCLUÍDO	560010 - CGLOG

Relatório 161172 - Constatação 7.2.1.1

Encaminho o Memorando nº100/2010/GAB/DENATRAN, ANEXO III.

"Em aditamento ao Memorando nº1.248 deste DENATRAN, de 17/12/04, apresentamos a V.S<sup>a</sup> as informações abaixo, em complemento às enviadas anteriormente, acerca dos deslocamentos dos servidores e colaboradores deste Departamento, no exercício de 2004. Esclarecemos que não entendíamos que o Art. 8º do Dec. Nº3.643/2000 fosse extensivo aos Colaboradores, mas apenas ao pessoal civil e militar da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional. Também não está clara a definição de

Colaborador Eventual em toda a legislação que trata dos deslocamentos no país e no exterior.

*Em razão da insuficiência de mão-de-obra na força de trabalho do DENATRAN, houve a necessidade de colaboração mais rotineira, o que levou a esta prática. Note-se que os Colaboradores Eventuais são convidados para tarefas específicas e especializadas, fazendo parte de grupo de trabalho com a colaboração técnica em projetos definidos e não são remunerados.*

*Este Departamento encaminhou consulta ao Controle Interno deste Ministério acerca dos procedimentos para o assunto em pauta, cujo parecer não foi conclusivo."*

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Relatório 175692 - Constatação 3.1.1.1

Acatamos parcialmente as justificativas apresentadas, tendo em vista que continua pendente o recolhimento do valor indevidamente pago ao Senhor José Augusto de Paula. De acordo com as informações apresentadas, estão sendo adotadas as providências para recolhimento do débito ou instauração de tomada de Contas Especial.

Relatório 175692 - Constatação 6.2.2.1

Acatamos parcialmente as justificativas apresentadas, tendo em vista que os convênios 075757 e 088891 permanecem na situação "A APROVAR" no SIAFI. Essa situação relata falhas nos controles internos do Ministério das Cidades, pois os citados convênios possuem data de prestação de contas de 1994 e 1995, respectivamente.

Relatório 161172 - Constatação 7.2.1.1

Não acatamos as justificativas apresentadas, tendo em vista que não foram apuradas as responsabilidades, os valores pagos indevidamente e não se procedeu o recolhimento ao erário.

**RECOMENDAÇÃO (001) :**

Reiteramos as recomendações anteriormente efetuadas para os casos em que ainda não ocorreu o atendimento por parte do Ministério das Cidades.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

**CERTIFICADO DE AUDITORIA**

CERTIFICADO N° : 244131  
UNIDADE AUDITADA : SEC.EXEC.M.CIDADES  
CÓDIGO : 560003  
EXERCÍCIO : 2009  
PROCESSO N° : 80000.018145/2010-86  
CIDADE : BRASILIA

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art. 10 da IN TCU n° 57/2008, praticados no período de **01Jan2009 a 31Dez2009**.

.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram procedimentos aplicados em ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. A partir dos exames realizados, entendo que as seguintes constatações, que estão detalhadas no respectivo Relatório de Auditoria, impactaram de forma relevante a gestão da unidade examinada e carecem de atuação e acompanhamento das providências preventivas e/ou corretivas por parte dos agentes listados no art. 10 da IN TCU n° 57/2008:

4.1.2.2

Contratação de empresa para prestação de serviços gráficos por meio de adesão indevida a Ata de Registro de Preços relativa a serviços de informática.

4.1.2.3

Falhas no projeto básico e adaptação do interesse público ao objeto de ata de registro de preços originalmente destinada a serviços de informática.

4.1.2.4

Sobrepreço na Aquisição de Serviços Gráficos

4.1.2.6

Renovação contratual indevida de contrato para prestação de serviços gráficos.

4.3.1.1

Falhas no acompanhamento e na análise das prestações de contas das transferências concedidas.

4. Assim, em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 244131, proponho que o julgamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 57 da(s) unidade(s) em questão seja encaminhado como a seguir indicado, em função da existência de nexos de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações a seguir especificadas:

**4.1 Agentes com proposta de encaminhamento pela gestão REGULAR COM RESSALVAS**

CARGO	CONSTATAÇÕES
COORD. GERAL DE REC. LOGÍST.	4.1.2.2 4.1.2.3 4.1.2.4
	4.1.2.6
NO PERÍODO DE 01/01/09 A 31/12/09	

5. Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 57 que não foram explicitamente mencionados neste certificado têm, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento para julgamento proposto pela regularidade da gestão, tendo em vista a não identificação de nexos de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

6. Ademais, esclareço ainda que no caso da constatação referida no item 4.3.1.1 do Relatório de Auditoria, constante no item 3 deste Certificado, não foi identificado nexos de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 57.

Brasília, 28 de outubro de 2010.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO N° : 244131  
EXERCÍCIO : 2009  
PROCESSO N° : 80000.018145/2010-86  
UNIDADE AUDITADA : SEC.EXEC.M.CIDADES  
CÓDIGO : 560003  
CIDADE : BRASÍLIA

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da SFC/CGU quanto ao processo de contas do exercício sob exame, da Unidade acima referida, expresso, a seguir, opinião conclusiva, de natureza gerencial, sobre os principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria, em decorrência dos trabalhos conduzidos por este órgão de controle interno sobre os atos de gestão do referido exercício.

2. Embora a Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades não seja responsável diretamente pela execução de políticas públicas finalísticas, destaca-se como avanço marcante da gestão avaliada a licitação e contratação de agências de propaganda para realização de campanhas de publicidade de utilidade pública, especialmente para a educação no trânsito, cumprindo prescrições do Código de Trânsito Brasileiro, de Relatório de Auditoria da CGU e de Acórdão do TCU. Entretanto, foram identificadas falhas relacionadas ao planejamento da licitação e à execução dos contratos.

3. As falhas que mais impactaram a gestão estão relacionadas à contratação de empresa para prestação de serviços gráficos por meio de adesão indevida a Ata de Registro de Preços destinada à contratação de serviços de informática, tendo sido verificada a ocorrência de sobrepreço nos serviços realizados, e a prorrogação indevida do contrato administrativo decorrente da adesão.

4. As causas das falhas, a princípio, decorrem de entendimento indevido de que uma ata cujo processo licitatório original se destinava à aquisição de serviços de informática poderia ser utilizada para prestação de serviços gráficos, por conter item denominado "produção de documentos". Uma vez que além do aspecto legal foram identificados prejuízos decorrentes do ato irregular, as principais recomendações formuladas tratam de apurações de responsabilidades, do ressarcimento dos prejuízos apurados e da melhoria no processo de planejamento das aquisições.

5. Uma vez que a Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades não apresentou processo de tomada de contas relativo ao exercício de 2008, não foi realizada auditoria de contas e, portanto, não houve plano de providências em relação àquele exercício.

6. Os controles internos administrativos da entidade ainda não são suficientemente adequados em relação ao ambiente de controle, à informação e comunicação, aos procedimentos de controle, à avaliação de riscos e ao monitoramento. O resultado dessa avaliação decorre das diversas falhas verificadas nas diferentes áreas analisadas pela equipe de auditoria. Dessa forma, é necessário que a unidade adote, implemente e monitore mecanismos que, em especial, permitam um melhor planejamento de suas aquisições, assegurem um acompanhamento mais efetivo das prestações de contas das transferências concedidas, gerem informações completas sobre a execução orçamentária e financeira dos Programas sob sua responsabilidade, e permitam um preenchimento correto e tempestivo dos sistemas de monitoramento de recursos humanos.

7. Ao longo do exercício 2009, o foco do acompanhamento realizado pela CGU foi direcionado em grande parte à análise dos processos na área de aquisição de bens e serviços. As falhas verificadas, embora tenham gerado reações imediatas, como a suspensão de contrato, ainda não refletiram melhorias nos controles administrativos suficientes para evitar novas ocorrências.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VII, art. 13 da IN/TCU/Nº 57/2008 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 29 de outubro de 2010