

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República   ▪   Controladoria-Geral da União   ▪   Secretaria Federal de Controle Interno

## Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA - MINIST.DAS CIDADES

Exercício: 2011

Processo: 80000.011269/2012-01

Município - UF: Brasília - DF

Relatório nº: 201203949

UCI Executora: SFC/DIURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades

## Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201203949, 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 a prestação de contas anual apresentada pela SECRETARIA EXECUTIVA - MINISTÉRIO DAS CIDADES.

### 1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 01/06/2012 a 24/08/2012, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

### 2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-108/2010 e 117/2011, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.

Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-117/2011, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

#### 2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Sobre a conformidade das peças de que trata o art. 13 da IN TCU n.º 63/2010, verificamos que a Unidade Jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União

para o exercício de referência.

Em relação aos formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 108/2010, da Portaria TCU nº 123/2011 e DN TCU nº 117/2011, verificamos que o Relatório de Gestão da Unidade apresentou divergências em relação aos parâmetros definidos nas normas do TCU. Essas não conformidades também foram detectadas pelo TCU, o qual, em expediente à Unidade solicitou a correção dos mesmos pontos identificados pela análise da CGU, conforme listado a seguir:

- a) informação sobre **as prestações de contas vencidas nos exercícios de 2009 e 2010 relativas aos convênios, termos de parceria e contratos de repasse celebrados pela unidade jurisdicionada**, conforme estabelecido no item 6.2, alínea “b”, do Anexo à Portaria TCU 123, de 12 de maio de 2011;
- b) relação dos instrumentos de transferências vigentes no exercício de 2011, conforme modelo estabelecido no quadro A.6.1. do Anexo à Portaria TCU 123, de 12 de maio de 2011;
- c) situação das deliberações do TCU que permaneceram pendentes de atendimento no exercício de 2011, conforme estabelecido no quadro A.15.2 do Anexo à Portaria TCU 123, de 12 de maio de 2011; e
- d) informação acerca das providências adotadas por esta unidade jurisdicionada em relação ao Contrato de Repasse 0282638-46, celebrado com o município de Cruzeiro do Oeste-PR, cuja obra encontra-se atrasada, segundo consta do Quadro 72 do Relatório de Gestão.

Após a comunicação das inconformidades à Unidade, esta apresentou nova versão do Relatório de Gestão, tendo encaminhado cópia em meio digital à CGU (e-mail). Em análise a esta nova versão, verificamos que não foram feitas todas as correções em relação aos itens identificados como divergentes pelo TCU, com a apresentação dos itens para os quais não houve informação ou a justificativa para a ausência no Relatório, não tendo sido identificados no Relatório os itens “c)” e “d)” acima listados. Em relação ao item “b)”, verificamos que a relação solicitada pelo TCU constou nas páginas 88 a 217 do arquivo encaminhado em meio digital, mas que a mesma não estava conforme modelo estabelecido. Portanto, esta Controladoria considera que não houve o atendimento integral em relação aos formatos e conteúdos obrigatórios exigidos pelo TCU.

## **2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

Na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão da Secretaria Executiva, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas (físicas e financeiras) planejados ou pactuados para o exercício, analisou-se o Relatório de Gestão da Unidade, as informações disponibilizadas no SIGPLAN e no SIAFI, bem como as informações apresentadas pela Unidade em função de questionamentos dessa CGU.

Das análises realizadas, verificaram-se diversas impropriedades, relacionadas à: divergências entre os dados divulgados no Relatório com os presentes no SIAFI e no SIGPLAN; ausência de informações sobre Ações de Governo de responsabilidade da Unidade; e baixa execução orçamentária.

As impropriedades verificadas indicam fragilidades nos controles internos da Unidade no que se refere à execução e acompanhamento dos Programas e Ações sob responsabilidade da Secretaria Executiva. Dessa forma a principal recomendação, constante de Constatação específica deste Relatório de Auditoria, foi no sentido de que à Unidade estruture os seus controles internos, focando principalmente nos aspectos dos procedimentos de controle e do monitoramento, de forma a evitar que tais impropriedades voltem a ocorrer.

O quadro abaixo, cujas informações foram extraídas do Relatório de Gestão e das informações apresentadas pela Unidade, demonstra a situação dos principais Programas e Ações sob responsabilidade da Secretaria Executiva em 2011, em relação a execução física e financeira:

560003 - Secretaria Executiva					
Programa 0310 - Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano					
CÓDIGO/ TÍTULO DA AÇÃO	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)		
4055 - Formulação e Acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	2	4	200%	-	-
4420 - Funcionamento do Conselho das Cidades	1	1	100%	-	-
4511 - Remuneração às Instituições Financeiras Públicas pela Operacionalização de Projetos de Desenvolvimento Urbano	1	0	0%	-	-
4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	345	311	90%	O orçamento do Ministério das Cidades foi contingenciado no exercício 2011 em função do Decreto nº 7.445, de 1º de março de 2011, e da Portaria MP nº 23, de 1º de março de 2011; Por este motivo não foram aprovados os projetos setoriais e os de Monitoramento e Gerenciamento de Projetos no Serviço Público, que fazem parte dos Programas de Desenvolvimento Urbano e de Gestão da Melhoria dos Processos, respectivamente	Na busca de novas alternativas, a COLED/CGRH, para viabilizar a implementação das ações previstas no Plano Anual de Capacitação, otimizando os recursos disponíveis, optou pela realização de eventos por meio da Gratificação de Curso e Concurso, cujos custos tornam-se, consideravelmente, menores, uma vez que possibilitou a ampliação do nº de turmas e de servidores capacitados, bem como, viabilizou parcerias a custo zero para o Ministério das Cidades. Foi desta forma, que o atingimento da meta física, se mostrou superior ao da meta financeira.
1B00 - Implantação do Sistema Nacional de Informações das Cidades - SNIC	10	5	50%	Houve contingenciamento de 15% dos seus recursos.	Tendo em conta a nova gestão do Ministério, houve uma proposta de reestruturação das atividades, o que ocasionou uma morosidade atípica na execução das atividades do setor.
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	7.680	1.637	21%	A ação é voltada a emendas parlamentares, tendo seus recursos autorizados nos últimos meses do ano e às vésperas do encerramento do exercício e em sua maioria destinados a investimento em obras.	Com vista a aprimorar os processos de monitoramento dos empreendimentos oriundos de recursos de transferências voluntárias, o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria do Ministério das Cidades nº 319, de 5 de julho de 2011, vem realizando a identificação das unidades gestoras desses contratos, o que inclui os da ação 1D73. Paralelamente, o referido Grupo vem elaborando rotinas e metodologia de controle das obras apoiadas com recursos de transferências voluntárias, que não tenham sido iniciadas,

					bem como as que estejam paralisadas ou atrasadas.
<b>Programa 0750 - Apoio Administrativo</b>					
2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	581	536	92%	-	-
2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	50	50	100%	-	-
2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	122	179	147%	-	-
2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	433	454	105%	Em relação a esta ação, foram considerados os dados constantes do Sistema SIAPE, cuja a previsão de empenho do quantitativo de servidores na Ação 2012 foi realizada a maior do que a previsão inicial prevista na LOA, uma vez que a execução desta ação, tem variação em conformidade com o ingresso dos servidores no órgão.	-
20CW - Assistência Médica aos Servidores e Empregados - Exames Periódicos	306	0	0%	<p>A cada solicitação de adequação do Termo de Referência, sobretudo ao termo da Advocacia-Geral da União, pela Consultoria Jurídica, ensejava em novo pedido de cotação junto às empresas que realizam este tipo de serviço. Desta forma, em virtude de terem havido inúmeras solicitações, ao longo de 2 anos, atualmente, encontramos dificuldades em receber os orçamentos das empresas interessadas em participar do certame;</p> <p>b) embora a relação dos exames esteja expressamente prevista na legislação, a Consultoria Jurídica tem questionado alguns procedimentos tais como a realização dos exames oftalmológicos e a emissão de Atestado de Saúde Ocupacional. Quanto aos exames oftalmológicos, estes estão previstos no art. 6º, inciso II do Decreto nº 6.856, de 25 de maio de 2009. No que concerne a emissão de Atestado de Saúde Ocupacional, cabe ressaltar que este órgão não possuiu em seu quadro de pessoal médico ocupante do cargo efetivo e a Unidade SIASS, a qual este órgão faz parte, não tem condições de infraestrutura e de recursos humanos para emitir os ASO aos servidores deste órgão.</p> <p>c) A última estimativa de cotação, no valor de R\$ 265.542, 56 (duzentos e sessenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e dois reais e cinquenta e seis centavos), está</p>	-

				<p>muito acima do valor per capita estipulada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, qual seja, R\$ 180,00 (cento e oitenta) reais.</p> <p>d) Por fim, cabe ressaltar que poucos órgãos da Administração Pública Federal conseguiram realizar os exames em seus servidores, pois as licitações realizadas findavam-se em desertas.</p>
--	--	--	--	--

**Programa 1136 - Fortalecimento da Gestão Urbana**

8872 - Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano	9.000	3.706	41%	<p>Percebeu-se inexecutável a meta de capacitação de 9.000 (nove mil) técnicos e agentes sociais por meio da ação 8872 com o recurso de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), considerando o contingenciamento anual de recursos que ao diminuir uma boa parte a possibilidade de execução orçamentária financeira não reduz a meta física, deixando a meta proposta ainda mais difícil de ser alcançada.</p>	<p>O esforço de gestão por meio da parceria com outros órgãos, como é o caso das ações de extensão universitária que são executadas com recursos de outros órgãos, mas coordenada pelo MCidades, propicia um aumento significativo no número de atividades de capacitação e participantes, caso este número fosse computado a execução física seria seguramente superior à meta proposta.</p> <p>Após um estudo acerca da capacitação dos técnicos e agentes sociais, a ser realizada de forma satisfatória, com o recurso proposto no novo PPA, entendeu-se que uma meta executável seria, no máximo, 2.000 (dois mil) técnicos e agentes sociais capacitados com o respectivo recurso designado.</p>
--	-------	-------	-----	--	--

**560003 - Secretaria Executiva**

**Programa 0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União**

CÓDIGO/ TÍTULO DA AÇÃO	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão R\$	Execução R\$	Execução/ Previsão (%)		
0181 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis	40.952,00	28.620,26	70%	-	-

**Programa 0310 - Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano**

2272 - Gestão e Administração do Programa	1.000.000,00	220.481,90	22%	<p>Destacamos como maior dificuldade na execução da despesa a limitação de recursos e sistemática de descentralização da UO para a UG da disponibilidade financeira para pagamento de compromissos preexistente.”</p>	<p>Importante frisar que, no exercício em curso tais dificuldades foram sanadas com rotinas mais eficientes, eliminando informações desnecessárias e o retrabalho, de forma a permanecer e ampliar a transparência de todos os atos do processo administrativo de pagamento e registros no sistema SIAFI, à disposição dos órgãos de controle interno e externo.</p>
				<p>A baixa execução financeira da ação, de apenas 15%, deve-se ao fato de que os três</p>	

4055 - Formulação e Acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	1.000.000,00	150.000,00	15%	últimos projetos tiveram seus empenhos realizados em dezembro de 2011, não havendo tempo hábil para efetuar os pagamentos, visto que o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan só considera executado aquele empenho liquidado no mesmo exercício.	-
4420 - Funcionamento do Conselho das Cidades	1.700.000,00	1.177.078,91	69%	-	-
4511 - Remuneração às Instituições Financeiras Públicas pela Operacionalização de Projetos de Desenvolvimento Urbano	100.000,00	0,00	0%	No ano de 2011, a execução dessa ação foi para atender o contrato de emendas parlamentares com a Caixa Econômica Federal.	-
4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	600.000,00	104.331,32	17%	O orçamento do Ministério das Cidades foi contingenciado no exercício 2011 em função do Decreto nº 7.445, de 1º de março de 2011, e da Portaria MP nº 23, de 1º de março de 2011; Por este motivo não foram aprovados os projetos setoriais e os de Monitoramento e Gerenciamento de Projetos no Serviço Público, que fazem parte dos programas de Desenvolvimento Urbano e de Gestão da Melhoria dos Processos, respectivamente.	A principal variável que dificultou o alcance de 100% da meta foi a falta de definição dos recursos disponíveis para a execução das ações de capacitação. Por este motivo, somente era realizado o empenho, após a aprovação de cada projeto, o que ensejou no baixo percentual de execução do orçamento. Enfatiza-se que o contingenciamento ocorrido no exercício de 2011, se mostrou maior que os ocorridos nos exercícios anteriores, o que inviabilizou a execução orçamentária e financeira, em sua totalidade. Na busca de novas alternativas, a COLED/CGRH, para viabilizar a implementação das ações previstas no Plano Anual de Capacitação, otimizando os recursos disponíveis, optou pela realização de eventos por meio da Gratificação de Curso e Concurso, cujos custos tornam-se, consideravelmente, menores, uma vez que possibilitou a ampliação do nº de turmas e de servidores capacitados, bem como, viabilizou parcerias a custo zero para o Ministério das Cidades. Foi desta forma, que o atingimento da meta física, se mostrou superior ao da meta financeira.
4641 - Publicidade de Utilidade	4.000.000,00	388.729,99	10%	-	-

Pública					
8785 - Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	20.000.000,00	7.984.905,65	40%	A Lei Orçamentária Anual 2011 aprovou dotação de R\$ 12 milhões para a ação 8785. Posteriormente, foi reaberto o saldo do crédito extraordinário da Medida Provisória MP nº 515/2010, no valor de R\$ 8 milhões nesta mesma ação. Em função do ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Medida Provisória nº 515/2010 (ADIN 4607), este Ministério evitou executar o saldo reaberto pela Medida Provisória, limitando sua execução orçamentária apenas ao valor de R\$ 845,04 mil da MP.	
1B00 - Implantação do Sistema Nacional de Informações das Cidades - SNIC	1.400.000,00	0,00	0%	Houve contingenciamento de 15% dos seus recursos.	O empenho nº2011NE801810 no valor de R\$ 433.450,40 teve que ser cancelado para sua substituição na ação orçamentária 8872 sob o número 2011NE803131 para ajuste.
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	2.260.925.088,00	0,00	0%	A ação sofreu forte contingenciamento em 2011. Do total previsto no orçamento 62% foram contingenciados. Trata-se de ação vinculada em maior parte a emendas parlamentares.	
<b>Programa 0750 - Apoio Administrativo</b>					
2000 - Administração da Unidade	82.042.118,00	74.754.078,12	91%	Destaca-se como maior dificuldade na execução da despesa a limitação de recursos e sistemática de descentralização da unidade orçamentária para a unidade gestora da disponibilidade financeira para pagamento de compromissos preexistente.	Importante frisar que, no exercício em curso tais dificuldades foram sanadas com rotinas mais eficientes, eliminando informações desnecessárias e o retrabalho, de forma a permanecer e ampliar a transparência de todos os atos do processo administrativo de pagamento e registros no sistema SIAFI, à disposição dos órgãos de controle interno e externo.
2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	585.960,00	582.025,13	99%		
2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	58.540,00	53.920,10	92%		
2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	238.305,00	177.152,10	74%		
2012 - Auxílio-					

Alimentação aos Servidores e Empregados	1.578.166,00	1.483.685,91	94%	-	-
09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	4.722.975,00	4.532.669,78	96%	-	-
20CW - Assistência Médica aos Servidores e Empregados - Exames Periódicos	55.062,00	0,00	0%	<p>A cada solicitação de adequação do Termo de Referência, sobretudo ao termo da Advocacia-Geral da União, pela Consultoria Jurídica, ensejava em novo pedido de cotação junto às empresas que realizam este tipo de serviço. Desta forma, em virtude de terem havido inúmeras solicitações, ao longo de 2 anos, atualmente, encontramos dificuldades em recebe os orçamentos das empresas interessadas em participar do certame;</p> <p>b) embora a relação dos exames esteja expressamente prevista na legislação, a Consultoria Jurídica tem questionado alguns procedimentos tais como a realização dos exames oftalmológicos e a emissão de Atestado de Saúde Ocupacional. Quanto aos exames oftalmológicos, estes estão previstos no art. 6º, inciso II do Decreto nº 6.856, de 25 de maio de 2009. No que concerne a emissão de Atestado de Saúde Ocupacional, cabe ressaltar que este órgão não possuiu em seu quadro de pessoal médico ocupante do cargo efetivo e a Unidade SIASS, a qual este órgão faz parte, não tem condições de infraestrutura e de recursos humanos para emitir os ASO aos servidores deste órgão.</p> <p>c) A última estimativa de cotação, no valor de R\$ 265.542, 56 ( duzentos e sessenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e dois reais e cinquenta e seis centavos), está muito acima do valor per capita estipulada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, qual seja, R\$ 180,00 (cento e oitenta) reais.</p> <p>d) Por fim, cabe ressaltar que</p>	



				poucos órgãos da Administração Pública Federal conseguiram realizar os exames em seus servidores, pois as licitações realizadas findavam-se em desertas.	
<b>Programa 0906 - Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)</b>					
0284 - Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa	28.396.720,00	20.387.616,70	72%		
<b>Programa 1136 - Fortalecimento da Gestão Urbana</b>					
8872 - Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano	1.000.000,00	866.900,92	87%	Contingenciamento anual de recursos.	Após um estudo acerca da capacitação dos técnicos e agentes sociais, a ser realizada de forma satisfatória, com o recurso proposto no novo PPA, entendeu-se que uma meta exequível seria, no máximo, 2.000 (dois mil) técnicos e agentes sociais capacitados com o respectivo recurso designado.

### 2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A avaliação dos indicadores teve como objetivo verificar a existência de indicadores e em caso positivo realizar uma avaliação desses indicadores considerando os aspectos da utilidade e mensurabilidade.

Da análise do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva verificou-se que ainda não existiam indicadores institucionais definidos.

A Unidade informou no Relatório de Gestão que foi instituído, por intermédio da Portaria nº 237, de 12 de maio de 2011, um Grupo de Trabalho com o objetivo de definir e parametrizar indicadores de desempenho, controláveis e quantificáveis, voltados para mensurar, acompanhar e avaliar sistematicamente os Programas geridos pelo Ministério das Cidades, tanto nas Ações custeadas por recursos do Orçamento Geral da União como nas financiadas com recursos não orçamentários. Informou também que, conforme Portaria nº 12, de 05 de janeiro de 2012, o prazo final para conclusão dos trabalhos foi prorrogado por 180 (cento e oitenta) dias, ou seja, 06 de julho de 2012.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade enviou, por meio do Memorando n.º 004892/2012/SE/SPOA/MCIDADES, de 20/09/2012, cópia do relatório do Grupo de Trabalho encarregado de instituir indicadores de Desempenho no Ministério.

Da análise do Relatório Final do GT constatou-se que os indicadores foram instituídos mas não implementados pois o Relatório Final do GT só foi concluído em julho de 2012.

Não foi possível avaliar os indicadores definidos pois a Unidade só encaminhou a relação deles após a entrega do Relatório Preliminar. Além disso os gestores ainda não estão utilizando os resultados dos indicadores como subsídio nas tomadas de decisões gerenciais o que inviabilizou a análise da utilidade desses indicadores.

## **2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos**

Na avaliação da gestão de recursos humanos da Unidade analisou-se: a força de trabalho existente; a regularidade dos pagamentos na área de pessoal; e a observância à legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, no que diz respeito ao cumprimento dos prazos previstos nos arts. 7º e 11 da IN/TCU n.º 55/2007.

Quanto à força de trabalho da Unidade, os dados foram apresentados por Secretaria, portanto, a análise foi feita separadamente e a avaliação foi incluída no relatório de cada Secretaria. Em relação à regularidade dos pagamentos na área de pessoal e ao cumprimento dos prazos previstos nos arts. 7º e 11 da IN/TCU n.º 55/2007 a análise foi feita apenas nesse Relatório da Secretaria Executiva, uma vez que cabe à Coordenação-Geral de Recursos Humanos, vinculada à Secretaria Executiva, exercer essas atribuições dentro do Ministério das Cidades.

Segue abaixo a avaliação sobre cada ponto analisado.

### **a) Força de trabalho:**

No que se refere à força de trabalho disponível na Secretaria Executiva, verificou-se, em análise ao Relatório de Gestão, que a Secretaria encerrou o exercício de 2011 com 151 servidores, sendo: 106 em cargo efetivo; 09 temporários; e 36 sem vínculo.

Dentre as situações que reduzem a força de trabalho, a Unidade apresentou os seguintes dados: 17 servidores cedidos; 01 (um) servidor de licença remunerada e 45 empregados públicos em exercício externo. Além disso não houve servidor requisitado na Secretaria, demonstrando que não existe uma política de requisição de servidores.

Outra situação que pode reduzir futuramente a força de trabalho da Secretaria Executiva se refere à faixa etária, pois, de acordo com o levantamento da Unidade, 40 % da sua força de trabalho tem a idade acima de 50 anos.

Conforme informado no Relatório de Gestão da Unidade, a força de trabalho do Ministério das Cidades não tem acompanhado a demanda do Governo Federal para o cumprimento de sua missão institucional perante a sociedade. As causas alegadas pela Unidade foram: “a alta rotatividade dos servidores da carreira do PGPE, onde o último concurso expirou em 2007, e até o presente momento não foi autorizada a realização de concurso público para recomposição desses servidores, deixando as áreas que demanda atividade meio, sobrecarregadas; e as inúmeras solicitações de requisições efetivadas por Órgão da Presidência da República ou legislações afins, que tornam obrigatórios o pronto atendimento”.

Destaca-se que a insuficiência de recursos humanos vem sendo a causa de diversas constatações verificadas em auditorias realizadas por esta CGU.

Como ponto positivo na gestão de recursos humanos, cabe destacar o levantamento iniciado pela Unidade em 2009 sobre a força de trabalho necessária com objetivo de solicitar a realização de concurso público junto ao Órgão Central para cargos pertencentes ao Plano Geral do Poder Executivo – PGPE e de esclarecer quais atividades poderiam não ser feitas por falta de pessoal e as consequências para unidade já que desde o último e único concurso houve evasão de aproximadamente 70% do total de ingressos. Por outro lado, como ponto negativo, destaca-se o fato da Unidade informar que não possui indicadores definidos para a área de recursos humanos e de que não há previsão, a curto prazo, de trabalhar no desenvolvimento dos referidos indicadores.

**b) Folha de Pagamento:**

Foi realizada análise na folha de pagamento do Ministério das Cidades com base em levantamento e cruzamento de dados do Sistema de Administração de Pessoal – SIAPE. As seguintes ocorrências foram verificadas:

- SERVIDORES QUE PERCEBEM AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO EM DUPLICIDADE (Uma ocorrência)

- SERVIDORES CEDIDOS SEM INFORMAÇÃO DO VALOR DA REMUNERAÇÃO EXTRASIAPE (Cinco ocorrências)

- SERVIDORES REQUISITADOS SEM INFORMAÇÃO DO VALOR DA REMUNERAÇÃO EXTRA-SIAPE (Três ocorrências)

- SERVIDORES COM PAGAMENTO DE GSISTE COM VALOR INCONSISTENTE (Uma ocorrência)

Após o encaminhamento dos fatos verificados pela CGU a Unidade adotou providências para sanar as ocorrências relacionadas acima, conforme evidenciado no Memorando nº 002190/2012/CGRH/SPOA/SE/MCIDADES, de 09/05/2012, e em consulta ao SIAPE, na data de 31/07/2012.

No que se refere aos custos de pessoal destaca-se o aumento do custo com empregados públicos em exercício externo, conforme demonstra o quadro abaixo, cujas informações foram extraídas do Relatório de Gestão:

--	--

<b>ANO</b>	<b>TOTAIS</b>
2009	818.721,00
2010	1.644.139,09
2011	2.419.636,94

De forma geral verifica-se que os controles realizados na folha de pagamento estão satisfatórios.

**c) Cadastramento, no SISAC, dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2011.**

Não houve no exercício de 2011 atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão no Ministério das Cidades, portanto, não houve cadastramento no SISAC.

## **2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ**

Na avaliação do Sistema de Controle Interno foram analisados os controles internos da Secretaria Executiva considerando os componentes: ambiente de controle; avaliação de risco; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

O quadro a seguir demonstra o diagnóstico (autoavaliação) feito pela própria Unidade no Relatório de Gestão e a avaliação da equipe de auditoria acerca dessa autoavaliação:

<b>Componentes da estrutura de Controle Interno</b>	<b>Autoavaliação do gestor*</b>	<b>Avaliação da Equipe de auditoria</b>
<b>Ambiente de Controle</b>	2,3	adequado
<b>Avaliação de Risco</b>	2,3	adequado
<b>Procedimentos de Controle</b>	1	inadequado
<b>Informação e Comunicação</b>	2	adequado
<b>Monitoramento</b>	2	adequado

\* Média das avaliações dos subitens integrantes de cada componente da estrutura de Controle Interno constante do Relatório de Gestão.

Segue abaixo o detalhamento da avaliação da equipe de auditoria separada por componente da estrutura de Controle Interno:

### **Ambiente de Controle Interno**

A baixa pontuação atribuída pela Unidade, considerando todos os aspectos avaliados no quadro da “Estrutura de Controles Internos”, sem que tenha sido apresentado qualquer comentário sobre os aspectos ou afirmativas, revela problemas de ambiente de controle interno e pode ser um indicativo de falta de iniciativa da gestão em confrontar os seus problemas e buscar as soluções possíveis. Pela apuração realizada, a equipe de auditoria, entende que a avaliação do gestor está adequada. Foi

verificado também que alguns dos fundamentos das afirmativas deste componente pouco se aplicam ao contexto da UJ, confirmando a atribuição de avaliação parcialmente inválida para alguns subitens de avaliação.

Consideramos que a Unidade não compreende os controles internos como instrumentos de gestão. A SE demonstrou que percebe o controle interno restrito às atividades e demandas da Assessoria Especial de Controle Interno e, pela avaliação dos outros aspectos do quadro, concluímos que a Secretaria não tem prática de avaliação de riscos, não se atenta à função dos procedimentos de controle, não possui instrumentos para a segurança de informações e bons fluxos de comunicação, além de realizar monitoramento incipiente.

A equipe de auditoria verificou que a SE apresentou respostas inconsistentes para alguns questionamentos em comparação com dados informados no Relatório de Gestão, como sobre a questão da descentralização dos recursos e as demandas às escolas de governo, que já haviam sido citadas na análise dos sistemas de controles internos. Além disso, não ficou clara, por exemplo, a resposta da CGRH sobre a segregação de funções para cadastro e pagamento. Pelas respostas apresentadas aos questionamentos da auditoria, confirmamos que os mecanismos gerais de controle instituídos pela UJ não estão sendo percebidos por todos os servidores e funcionários nos diversos níveis da estrutura da unidade. Ainda em relação ao ambiente de controle, a CGLOG informou em questionamento realizado que para a execução da Ação 2000 não se aplica controle consistente com planejamento de longo prazo (plano estratégico da Unidade). A SE, ainda, demonstrou que seus documentos formais contendo orientações e definição de atribuições não refletem a realidade da Unidade, por ter seu regimento interno desatualizado.

Pelas condições verificadas, a equipe de auditoria confirma a pontuação de 2,3 atribuída pela Unidade ao ambiente de controle interno e analisa que estes não estão contribuindo para a consecução dos resultados planejados pela SE.

## **Avaliação de Risco**

A Unidade não apresentou planejamento e não demonstrou a formalização de seus objetivos e metas. Desta forma, a equipe de auditoria, considera a pontuação atribuída pela Unidade para o aspecto “Avaliação de Riscos” em 2,3 como adequada, levando em conta que a ausência de planejamento compromete toda a gestão e expõe a consecução dos objetivos a riscos permanentes. Consideramos que é fundamental a elaboração de um planejamento de longo prazo de modo que a Secretaria possa garantir mecanismos de controle que se atentem à avaliação dos riscos e estes possam contribuir para atingir os resultados pretendidos pela UJ.

Alguns dos subitens de avaliação foram avaliados pela Unidade como parcialmente inválidos. A esse respeito, foram feitos questionamentos pela equipe de auditoria, para os quais a Unidade afirmou que a CGLOG realiza análises com o objetivo de identificar atividades críticas do processo licitatório e adota medidas para reduzir seus efeitos. Contudo, na análise dos resultados quantitativos e qualitativos e nos procedimentos de auditoria para as licitações, foram observadas impropriedades que contrariam as informações apresentadas e demonstram que os fundamentos pouco se aplicam ao contexto da UJ.

Em relação aos recursos humanos, compreendemos que, conforme informado no Relatório de Gestão da Unidade, a força de trabalho do Ministério das Cidades não tem acompanhado a demanda do Governo Federal para o cumprimento de sua missão institucional perante a sociedade. Confirmamos que este fato vem incorrendo em diversas constatações nas auditorias realizadas por esta CGU. Como motivação para esta situação desfavorável, a SE informou, na página 81 do Relatório de Gestão, que *“a alta rotatividade dos servidores da carreira do PGPE, onde o último concurso expirou-se em 2007, e até o presente momento não foi autorizada a realização de concurso público para recomposição desses servidores, deixando as áreas que demandam atividade meio, sobrecarregadas; e as inúmeras solicitações de requisições efetivadas por Órgão da Presidência da República ou legislações afins, que tornam obrigatórios o pronto atendimento.”*

Consideramos que esta situação prejudica a Unidade e não demonstra atenção à avaliação de riscos. De acordo com o levantamento da Unidade, 40 % da sua força de trabalho tem a idade acima de 50 anos e, entretanto, a SE não possui planejamento e indicadores que auxiliem a gestão quanto aos problemas advindos da reduzida quantidade de força de trabalho e das condições que estão alheias à sua autonomia, como as negativas de autorização do Ministério do Planejamento para a realização de concursos públicos.

Portanto, de acordo com as avaliações realizadas, compreendemos que a Unidade não possui prática de avaliação de riscos, expondo as fragilidades da gestão.

## **Procedimentos de Controle**

A Unidade se avaliou com pontuação 1 para este aspecto, afirmando que não há procedimentos de controle aplicados ao contexto da UJ em todas as afirmativas. Entendemos que essa avaliação não é conveniente e contradiz respostas apresentadas pela Unidade para questionamentos da equipe de auditoria. Em relação aos fundamentos contidos nas afirmativas deste aspecto, a CGLOG informou que realiza análises com o objetivo de identificar atividades críticas do processo licitatório e adota medidas para reduzir seus efeitos, a SE informou que segue a Portaria SPI/MP nº 1, de 8 de maio de 2009 para a gestão dos programas e ações, e a CGRH informou que o sistema SIAPE permite registrar, acompanhar e alertar a Unidade quanto aos procedimentos de pessoal.

Também foi apresentado o Portal Capacidades como instrumento de controle das ações executadas pelo Ministério das Cidades, ao apoiar a capacitação dos técnicos, gestores e agentes sociais. Além disso, a CGLOG informou que possui política de planejamento/verificação de necessidades, de forma a evitar a realização de diferentes processos licitatórios em datas próximas e que *“As solicitações de qualquer natureza enviadas para esta Coordenação-Geral são submetidas à análise criteriosa, sobretudo no que diz respeito ao planejamento prévio, visando à utilização de recursos como a dispensa de licitação ou de suprimento de fundos, em **casos excepcionais**, e a contenção de gastos e redução dos custos, por meio de análise pormenorizada de conveniência e necessidade.”*

Verificamos que os procedimentos descritos pela SE não estão eficientes em sua totalidade, já que a equipe de auditoria identificou falhas em processos licitatórios, e a análise dos resultados quantitativos e qualitativos demonstrou que o SIGPLAN não foi preenchido corretamente para todas as ações de sua responsabilidade. Entretanto, consideramos que existem procedimentos de controle que merecem ser aperfeiçoados e tomados pela gestão como pontos importantes a serem considerados no planejamento de suas atividades. Ressaltamos que a ausência de planejamento está associada a impropriedades

observadas quanto aos controles internos da SE e também nas contradições em relação ao que a Unidade assinalou no quadro “Estrutura de Controles Internos” para este aspecto. Consideramos que a incompreensão da Secretaria sobre a dimensão dos controles internos na gestão está relacionada a inexistência de planejamento. Entendemos que este fato resultou na avaliação totalmente inválida dos fundamentos das afirmativas de “Procedimentos de Controle” no contexto da SE.

## **Informação e Comunicação**

A SE atribuiu pontuação 2 para todas as afirmativas do aspecto de Informação e Comunicação. Consideramos a pontuação adequada e ressaltamos a necessidade da SE corrigir as impropriedades identificadas. A Unidade demonstrou falhas em relação à segurança das informações que apresentou no Relatório de Gestão e nas respostas aos questionamentos da equipe de auditoria. Em que pese a SE ter esclarecido a questão sobre os problemas com a descentralização, destacamos a divergência identificada e ressaltamos que isto indica problemas de comunicação internos, além de expor as informações a dúvidas.

Reiteramos, ainda em relação à análise dos controles internos, que a desatualização do regimento da Unidade e as falhas identificadas nos processos licitatórios analisados inferem que há desconhecimento de informações importantes para as atividades cotidianas da Unidade, prejudicando os objetivos e incorrendo em prejuízos. Portanto, concluímos que as informações consideradas relevantes pela UJ não são dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor tomar as decisões apropriadas. Avaliamos ainda que as impropriedades demonstram que as informações divulgadas internamente não estão contribuindo para a execução das responsabilidades de forma eficaz.

## **Monitoramento**

A SE também avaliou como parcialmente inválidos os fundamentos contidos em todas as afirmativas para o aspecto de monitoramento, resultando na pontuação 2. Consideramos a avaliação adequada, uma vez que a Unidade demonstra desconhecer o sentido dos controles internos na gestão e que as atividades de monitoramento estão em processo ainda inicial.

A CGLOG informou que em relação à execução da Ação 2000, não se aplica planejamento e monitoramento. Pontuamos a necessidade de planejamento estratégico da Unidade para evitar essa visão de descompasso entre uma ação de administração voltada aos custos do órgão e o controle. O planejamento adequado associa a consecução dos objetivos e metas da organização às condições institucionais necessárias para garantir o desenvolvimento dos programas e ações finalísticos. Desta maneira, consideramos que a ausência de planejamento estratégico mantém as fragilidades da gestão e não permite que todo o corpo de servidores tenha clareza dos objetivos envolvidos no desenvolvimento de suas atividades.

Ainda que se observe a existência de elementos de procedimentos de controle, monitoramento e avaliação de riscos, entendemos que o sistema de controle interno da UJ não tem contribuído para a melhoria de seu desempenho.

Levando em conta as informações e argumentos apresentados pela SE, apontamos que os controles da Unidade não estão adequados e necessitam de rigorosa atenção da gestão, principalmente no que se refere à divulgação da importância dos controles. Ressaltamos a importância de aprimorar os instrumentos de controle já existentes e envolver a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UJ na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais, código de ética/conduta.

O planejamento estratégico da Unidade e a elaboração de indicadores institucionais e de programas são condições fundamentais para o bom desempenho da gestão e para que os controles sejam percebidos por todos os níveis hierárquicos e aplicados efetivamente no alcance dos objetivos e metas da Secretaria. É imprescindível que os indicadores estejam conectados ao planejamento estratégico. Ressaltamos os cuidados da SE em relação aos resultados dos grupos de trabalho sobre os indicadores e sobre a elaboração do planejamento estratégico. É o planejamento que define quais indicadores melhor atenderão as necessidades dos objetivos da organização.

A análise acerca dos controles internos da Unidade, também selecionou algumas áreas específicas para avaliação, com os resultados apresentados a seguir:

#### QUADRO DE ANÁLISE DAS ÁREAS SELECIONADAS

<b>Área Selecionada</b>	<b>Estrutura de controles internos administrativos</b>
<b>Programas</b>	parcialmente adequada
<b>Pessoal</b>	parcialmente adequada
<b>Licitações</b>	parcialmente adequada

#### **Programas**

A Unidade informou que segue a Portaria SPI/MP nº 1, de 8 de maio de 2009, em relação às atribuições dos gestores de programas e coordenadores de ação e ao acompanhamento da execução no SIGPLAN. Informou também que um setor na Diretoria de Desenvolvimento Institucional é responsável pelos registros e acompanhamento das ações quanto à correspondência entre a realização da meta física e meta financeira e que a Coordenação-Geral de Planejamento - CGPLAN exerce as funções de Unidade de Monitoramento e Avaliação – UMA, no âmbito do Ministério das Cidades. Assim, consideramos que a SE atende aos requisitos de designação de pessoal responsável, implementação de rotinas e acompanhamento dos procedimentos. Ainda que tenha ocorrido algumas impropriedades quanto à atualização do SIGPLAN, identificadas na análise dos resultados quantitativos e qualitativos da SE, avaliamos que os programas possuem procedimentos de controle. Evidenciamos que há necessidade de melhorias nas sistemáticas adotadas, de forma a possibilitar que a Unidade possua capacidade de demonstrar as informações gerenciais e de planejamento referentes aos Programas/Ações sob responsabilidade da SE para todos os seus programas e ações.

#### **Pessoal**

Verificamos que a CGRH considera o sistema SIAPE suficiente para atender às demandas de controle das atividades desenvolvidas e que há designação de pessoal responsável. A questão da segregação de funções não ficou clara, devido às respostas apresentadas a questionamentos sobre a divisão de cadastro e divisão de pagamento. Não foram identificados fatos que contrariem a afirmação da coordenação de que cumpre os normativos, as rotinas e acompanhamento das questões relativas ao pessoal. Destacamos o relato de que há poucos servidores na coordenação, o que se confirma pelo efetivo de força de trabalho disponível em todo o Ministério das Cidades. Avaliamos a necessidade de a coordenação aprimorar a



sistemática adotada de modo a evitar algumas imprecisões no preenchimento das metas atingidas no SIGPLAN e conformá-las à atualização do SIAPE.

## **Licitações**

Comprovamos que há pessoal responsável pelas atribuições da COLIC no âmbito da CGLOG, e verificamos as rotinas apresentadas no regimento da Unidade. Ressaltamos que foi informado pela SE e constatado pela equipe de auditoria que o regimento está desatualizado. Não foram identificados fatos que contrariem as afirmações de que há segregação de funções na Unidade e implementação de rotinas. Entretanto, em relação ao acompanhamento dos procedimentos foram encontradas falhas em processos licitatórios que demonstram a existência problemas relacionados ao planejamento e aos controles por parte da Unidade. Consideramos imprescindível a adoção de melhorias na sistemática de controle de modo a não repetir as impropriedades identificadas.

## **2.6 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços**

Acerca da avaliação sobre a aderência da UJ em relação à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços, verificou-se que o MCidades tem adotado de forma parcial critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação (TI) e na contratação de serviços.

Embora a Unidade tenha apontado no relatório de gestão que muitos quesitos de sustentabilidade ainda não são aplicados ou são aplicados na minoria dos casos, verificou-se, pela resposta complementar do gestor, que a Unidade está tentando se adequar aos critérios de sustentabilidade nas suas aquisições.

De acordo com informações da Unidade os principais motivos para o atendimento parcial dos critérios de sustentabilidade são o desconhecimento pelas empresas participantes dos processos licitatórios dos normativos que definem os critérios de sustentabilidade ambiental e o encarecimento dos produtos com critérios de sustentabilidade.

Como pontos positivos nessa área destacam-se a formalização do compromisso com a implantação da Agenda Ambiental da Administração Pública – A3P e a realização da Campanha no primeiro semestre de 2011 com objetivo de incentivar os funcionários de todos os setores na reciclagem e melhor utilização do papel.

## **2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação**

Sobre a gestão de tecnologia da informação (TI) da Unidade, considerando o planejamento existente, o perfil dos recursos humanos envolvidos, os procedimentos para salvaguarda da informação, a capacidade para o desenvolvimento e produção de sistemas e os procedimentos para a contratação e gestão de bens e serviços de TI, destacam se os seguintes fatos:

- Que o MCidades possui um Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e um Plano Diretor de Tecnologia da Informação vigentes, mas que esses documentos não estão formalizados e não estão alinhados com o Planejamento Estratégico Institucional pois a Unidade não possui esse último documento;
- Que a Unidade criou o Comitê Diretivo de TI e formalizou a sua criação por meio da publicação das Portarias nº 596 e 604 no DOU do dia de 23/12/2011;
- Que o Comitê Gestor de TI aprovou a política de segurança da informação da unidade embora ainda não tenha sido publicada;
- Que não existe uma área formalizada responsável pela implementação de uma política de segurança da informação;
- Que existem funcionários terceirizados alocados na área de TI que não possuem formação específica em TI, acarretando em risco considerável para a execução das atividades de TI da Unidade;
- Que a Unidade elaborou o Planejamento de Recursos Humanos de TI com levantamento do quadro atual de servidores/funcionários lotados na CGMI, bem como estudo da necessidade de pessoal ideal para atendimento eficaz e contínuo das demandas da Coordenação;
- Que não existe uma rotina para avaliação da compatibilidade dos recursos de TI com as reais necessidades da Unidade, aumentando o risco de desperdício e de não atendimento de forma tempestiva e efetiva dos pleitos da Unidade com relação ao desenvolvimento/manutenção de soluções em TI;
- Que não existe gerência e tampouco definição de acordos de níveis de serviço nos contratos celebrados entre a unidade e fornecedores de soluções em TI;
- Que a unidade possui um processo de trabalho para contratação de bens e serviços de TI, mas que esse processo não foi publicado formalmente;
- Que a Unidade depende de terceiros para desenvolvimento e manutenção dos contratos de TI, já que dos três contratos de solução de tecnologia da informação vigentes no exercício examinado todos foram desenvolvidos por terceiros e apenas um deles é mantido somente por equipe interna do Ministério.

De forma geral, verifica-se que a área de TI da Unidade está se empenhando na melhoria da gestão da Tecnologia da Informação, entretanto, é fundamental que a direção da Instituição dê apoio e se envolva em todo o processo, desde a criação dos documentos até a sua publicação, de forma a mostrar a importância da Tecnologia da Informação para o alcance dos objetivos de toda a Unidade.

## **2.8 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias**

Para realizar a avaliação sobre a situação das transferências mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, vigentes no exercício de referência, analisou-se:

- a consistência das informações prestadas pela Unidade no relatório de gestão;
- a observância, ou não, pela Unidade, do disposto nos artigos 11 e 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- a capacidade de Unidade em acompanhar/fiscalizar a aplicação dos recursos repassados mediante transferências voluntárias;
- os controles internos instituídos pela Unidade para cobrar, tempestivamente, o encaminhamento de Prestações de Contas pelas Convenientes/Contratantes;
- à efetividade das providências adotadas pelo gestor para apurar os atos passíveis de instauração de Tomada de Contas Especial em relação às transferências voluntárias concedidas; e

- à conformidade do chamamento público.

Em relação às informações que deveriam ser apresentadas no Relatório de Gestão sobre as transferências voluntárias, considera-se que a unidade, após realizar as correções determinadas pelo TCU, apresentou todas as informações solicitadas no item 6 da Portaria TCU n.º 123/2011, portanto atendeu ao conteúdo determinado no item 6, do anexo II da DN TCU N.º 108/2010.

Quanto à verificação do atendimento ao estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, em função da capacidade operacional da equipe de auditoria, foi analisado apenas um convênio (SIAFI nº 755470). Da análise realizada nesse convênio, verificou-se que a Unidade cumpriu, no que se aplicava, já que não se tratava de ente governamental, o determinado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Destaca-se que a grande maioria das transferências voluntárias realizadas pelo Ministério das Cidades é feita por meio de contratos de repasse. Nesses casos a verificação do atendimento ao estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000 ficou prejudicada em função dessa checagem (atendimento do determinado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000) ser feita pela Caixa Econômica Federal, que é a Empresa contratada para exercer a função de Mandatária da União e não pelo Ministério das Cidades.

Com a finalidade de avaliar quanto à objetividade os critérios adotados para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional para o chamamento público de convenientes entidades privadas sem fins lucrativos, conforme Art. 5º do Decreto 6.170/2007, verificou-se em consulta ao SICONV, se a Unidade realizou transferências voluntárias com entidade privada sem fins lucrativos, no exercício examinado. Da pesquisa realizada, constatou-se que apenas um convênio foi firmado pela Unidade com entidade privada sem fins lucrativos no exercício 2011. Sobre esse convênio (755470) a unidade informou que não houve chamamento público. Portanto não foi possível avaliar a atuação da Secretaria Executiva quanto ao atendimento do Art. 5º do Decreto 6.170/2007.

Quanto à verificação do atendimento ou não pela Unidade da Lei nº 12.309/2010, que estabelece a obrigatoriedade de registro das informações referentes a contratos e convênios ou outros instrumentos congêneres estarem disponíveis e atualizadas, respectivamente, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria – SICONV, verificou-se, após consulta aos referidos Sistemas e análise dos esclarecimentos apresentados pela Unidade, que as informações referentes a contratos e convênios estavam disponíveis nos SIASG e no SICONV, ou, em alguns casos (contratos do PAC) possuíam justificativas por não estarem.

No que se refere aos controles internos instituídos pelo Ministério das Cidades na gestão das transferências voluntárias, verificaram-se diversas deficiências relacionadas principalmente à ausência de acompanhamento das atividades de responsabilidade da CAIXA. As impropriedades verificadas, que foram constatadas e registradas nas auditorias de contas das Secretarias Finalísticas (SNH; SNSA; SNPU) do Ministério das Cidades, foram:

- **DESCUMPRIMENTO DOS NORMATIVOS QUE REGULAM AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS, TENDO EM VISTA A NÃO INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO PRAZO PREVISTO EM NORMATIVO;**
- **ATUAÇÃO INEFICIENTE EM RELAÇÃO À CAIXA, GERANDO GRANDE QUANTIDADE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA SITUAÇÃO DE “A APROVAR” E “A COMPROVAR”;** e
- **MANUTENÇÃO DE ELEVADA QUANTIDADE DE CONTRATOS COM PROBLEMAS AO LONGO DOS EXERCÍCIOS 2009, 2010 E 2011.**

Por fim destaca-se que, em relação ao acompanhamento da execução dos recursos transferidos mediante convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, por meio da realização de fiscalizações in

loco nas transferências concedidas, a Unidade informou que “a informação solicitada foi prestada no Relatório de Gestão 2011 – Item 17 – Informações sobre o acompanhamento das ações de responsabilidade da Caixa Econômica Federal previstas nos contratos para operacionalização de obras, bem como das sanções impostas à Caixa Econômica Federal no caso de descumprimento”.

No item do Relatório de Gestão informado pela Unidade consta a informação de que não houve atividades por parte do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 591, de 03/12/2008, para acompanhar a execução das Ações sob responsabilidade da Mandatária da União, haja vista o contingenciamento das despesas relacionadas a diárias e passagens, sobretudo, a publicação do Decreto nº 7.446, de 1º/03/2011, que estabeleceu, no âmbito do Poder Executivo, limites e procedimentos para empenho de despesas com diárias, passagens e locomoção no exercício de 2011. Conforme se verifica não foi realizada no exercício examinado fiscalização in loco nas transferências concedidas, nem tampouco foi realizado acompanhamento nas execuções das ações realizadas pela CAIXA, evidenciando as fragilidades nos controles internos já relatadas.

Como ponto positivo na gestão dos contratos de transferências voluntárias destaca-se a construção de um processo sistematizado para o monitoramento dos contratos. Sobre o assunto a Unidade informou que: “é importante salientar que este trabalho está apenas no começo e várias decisões adotadas durante o período só terão seus efeitos mensuráveis a partir do próximo ano, embora a sua preparação e organização tenham se realizado durante o ano de 2011, da mesma forma é oportuno esclarecer que ainda requer muitas melhorias”.

## 2.9 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

O quadro abaixo demonstra as aquisições realizadas pelo MCidades no exercício de 2011, bem como o valor dos contratos auditados:

<b>Tipo de Aquisição de bens/serviços</b>	<b>Volume de recursos do exercício</b>	<b>% sobre total</b>	<b>Valor</b>	<b>Volume de recursos analisado</b>	<b>% dos recursos analisados</b>	<b>Valor dos recursos analisados</b>
Dispensa	14.300.502,49	35,39		12.717.368,16	88,93	
Inexigibilidade	9.124.045,22	22,58		-	-	
Convite	-	-		-	-	
Tomada de Preços	-	-		-	-	
Concorrência	295.000,00	0,73		295.000,00	100	
Pregão	16.687.003,74	41,30		15.768.289,49	94,49	
<b>Total</b>	<b>40.406.551,45</b>	<b>100,00</b>		<b>28.780.657,65</b>	<b>71,22</b>	

O quadro abaixo detalha as informações do quadro 1 especificando os processos analisados, as empresas contratadas, os valores empenhados em 2011, a adequação dos motivos para a realização da licitação, bem como a concordância da modalidade de licitação em relação ao disposto na Lei 8.666/93:

<b>Número do Processo Licitatório</b>	<b>Contratada e seu CNPJ</b>	<b>Valor da Licitação Empenhado em 2011</b>	<b>Oportunidade e Conveniência do motivo da Licitação</b>	<b>Modalidade da Licitação</b>
Pregão nº 09/2011	<i>“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”</i>	1.513.373,84	Adequada	Devida
Pregão nº 09/2011	<i>“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”</i>	834.984,06	Adequada	Devida
Pregão nº 14/2011	<i>“A informação aqui contida foi</i>	1.449.999,00	Adequada	Devida

	<i>suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”</i>			
Pregão nº 12/2011	<i>“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”</i>		Adequada	Devida
Concorrência nº 01/2011	<i>“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”</i>	295.000,00	Adequada	Devida

O quadro abaixo evidencia a adequação do fundamento da dispensa de licitação realizada com relação às hipóteses previstas na Lei 8.666/93:

<b>Número do Processo Licitatório</b>	<b>Contratada e seu CNPJ</b>	<b>Valor Empenhado em 2011</b>	<b>Fund. da dispensa</b>
Dispensa nº 04/2011	<i>“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”</i>	11.849.873,66	Inadequada

Dos processos analisados na auditoria de gestão destacam-se os seguintes fatos constatados:

- as modalidades utilizadas foram adequadas em relação à natureza do objeto contratado;
- a natureza dos bens adquiridos era compatível com as atividades típicas das áreas requisitantes;
- em relação processo nº 80000-018563/2011-54 (Pregão nº 14/2011) para aquisição de estações de trabalho, não foram verificadas impropriedades, uma vez que foram observadas as normas previstas para aquisição de bens e devidamente motivados os respectivos atos administrativos.
- no processo nº 80000-048904/2010-35 (Pregão nº 12/2011) houve falhas na definição dos quantitativos a serem licitados, ocorrendo carência de elaboração de documentação técnica para fundamentar os quantitativos requeridos em função das reais necessidades do órgão. Houve ainda, no mesmo processo, utilização de cotações de custos superestimados para definição dos orçamentos base da licitação.
- na análise do processo nº 80000.01258/2012-12 (Concorrência nº 01/2011) constatou-se fragilidades nos controles referentes ao recebimento dos produtos contratados, já que os produtos foram elaborados por equipe divergente da prevista no edital e composta por profissionais considerados inabilitados pela comissão de licitação, conforme tratado no Relatório de Auditoria nº 201203970, referente à Auditoria Anual de Contas da SNH.
- no processo nº 80000-020199/2007 (Dispensa nº 04/2011) verificou-se que houve dispensa indevida de licitação, fundamentada no art. 24, inciso XI da Lei 8.666/93, o qual permite a dispensa para contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual. Entretanto, trata-se de dispositivo aplicável a serviço finito e delimitado, não sendo o uso adequado para serviço de duração continuada.
- ainda no que se refere ao processo nº 80000-020199/2007 (Dispensa nº 04/2011) observou-se que houve a aceitação de endosso de garantia inverídico e falta de verificação da validade, prejudicando a execução da garantia contratual em virtude de inadimplência da contratada.

Quanto às análises realizadas pela CGU no âmbito das ações de monitoramento (processo nº 80063.00033/2011-15), as impropriedades e irregularidades verificadas encontram-se descritas no item 3.1.7.3 deste Relatório.

Da análise realizada nas informações extraídas do Observatório da Despesa Pública – ODP verificou-se que em três pregões realizados pelo MCidades, em 2011, as licitações foram homologadas para empresas licitantes que não apresentaram a melhor proposta ou lance. Da amostra selecionada, verificou-se que o objeto foi adjudicado ao fornecedor que ofertou a melhor proposta, considerando-se o maior desconto.

Cumprindo ainda destacar que, em decorrência da ausência de critérios estatísticos quando da seleção da

amostra, o resultado do exame limita-se ao escopo dos processos licitatórios analisados.

## **2.10 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF**

Na avaliação realizada pela equipe de auditoria sobre o uso dos cartões de pagamento do governo federal, analisou-se:

- a consistência das informações prestadas pela Unidade no relatório de gestão.
- a conformidade (ou não) da instituição e utilização dos cartões de pagamento com as disposições dos decretos nºs 5.355/2005 e 6.370/2008.
- a adequabilidade da estrutura de controles internos administrativos para garantir o regular uso dos cartões de pagamento.

Após análise do Relatório de Gestão e das informações apresentadas pela Unidade constatou-se que:

- embora tenham sido verificadas divergências de valores em 2009 e 2010 considerando os dados do Relatório de Gestão e os dados disponíveis no Observatório da Despesa Pública, tais divergências foram esclarecidas pela Unidade;
- os gastos constante da amostra selecionada estavam em conformidade com as disposições dos Decretos nº 5.355/2005 e nº 6.370/2008;
- a Unidade tem controle sobre o uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal, embora a Unidade não tenha encaminhado os documentos que comprovam a estrutura de controle e a rotina de acompanhamento informadas.

## **2.11 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária**

Acerca dos registros de passivos sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos, o Relatório de Gestão da Unidade, na página 12, informou que: *“A Unidade Orçamentária 56101 – Ministério das Cidades, não teve nenhum registro nas contas indicadas pelo item 3 da parte A do Anexo II da DN TCU 108/2010 a respeito de reconhecimento de passivos por insuficiência de crédito, nas ações orçamentárias 1B00, 1D73, 2272, 4055, 4420, 4511, 4572, 4641, 8785, 8872, 09HB, 2000, 2004, 2010, 2011, 2012, 20CW, 0284 (item 3 da Parte A do Anexo II da DN TCU 108/2010). Adicionalmente não houve execução orçamentária de créditos recebidos pela UJ por movimentação.”*

Portanto, não houve a avaliação da gestão dos *“registros de passivos sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos”* na auditoria de contas da Secretaria Executiva.

## **2.12 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar**

Acerca da avaliação da conformidade da manutenção do registro de valores em restos a pagar não processados com o disposto no artigo 35 do decreto 93.872/86, ou legislação que o altere, e no Decreto nº 7.468, de 28 de abril de 2011, apresentamos o total de empenhos inscritos em restos a pagar pela Unidade (UGs 560010 e 560011), e a amostra tratada pela equipe de auditoria:

<b>SALDO INICIAL DE RESTOS A RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS EM 2011 (A)</b>	<b>RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS ANALISADOS (B)</b>	<b>PERCENTUAL ANALISADO (B)/(A)</b>	<b>% de RPNP com inconsistência</b>
193.514.218,41	31.285.086,94	16%	0%

A análise realizada avaliou 16% das inscrições de restos a pagar não processados realizadas pela Unidade ao final de 2011, concluindo-se que os valores e a documentação apresentada foram confirmados. Não há constatação a respeito da gestão dos restos a pagar por parte da Unidade.

### **2.13 Avaliação da Entrega e do Tratamento das Declarações de Bens e Rendas**

Acerca da avaliação objetiva sobre o cumprimento da Lei nº 8.730/1993, que estabelece a obrigatoriedade da apresentação da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos ou funções de confiança, constatou-se que existe um controle da Unidade sobre a entrega ou não das referidas declarações, entretanto, verificou-se que esse controle precisa ser melhorado principalmente em relação à formalização e o registro dos documentos de cobrança nos casos de descumprimento da obrigação.

### **2.14 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial**

Em relação ao patrimônio imobiliário de responsabilidade da Unidade classificado como “Bens de Uso Especial” de propriedade da União ou locado de terceiros, constatou-se, primeiramente, que a Unidade possui apenas um imóvel sob sua responsabilidade que foi locado de terceiros, e que fica localizado em Brasília (SAUS Quadra 1, Lote 1/6, Bloco H. Edifício Telemundi II, Cep 70070-010).

Constatou-se, também, após análises das informações apresentadas pela Unidade, fragilidade nos controles relativos à gestão patrimonial devido à ausência de rotinas ligadas à gestão patrimonial.

Destaca-se que houve, no exercício de 2011, reajuste no preço do aluguel e que foi feito cotação de preços em função desse reajuste. De acordo com a cotação encaminhada pela Unidade o preço reajustado está dentro da média de mercado.

### **2.15 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias**

Em relação às renúncias tributárias praticadas, consta na página 12 do Relatório de Gestão a informação de que o item 14 da parte A do Anexo II da DN TCU 108/2010 não se aplica à realidade da Unidade Jurisdicionada.

Portanto, não houve a avaliação da gestão da “renúncias tributárias praticadas” na auditoria de contas da Secretaria Executiva.

## **2.16 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

Em avaliação ao cumprimento, pela Unidade Jurisdicionada, das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União, verificamos que, em relação às deliberações do TCU para a Secretaria Executiva, constou do Relatório de Gestão, na página 233, o item 13 contendo os quadros relativos ao cumprimento das deliberações do TCU atendidas no exercício.

Em pesquisa realizada ao sítio eletrônico do TCU, todos os acórdãos de 2011 identificados com determinações para o Ministério das Cidades e a sua Secretaria Executiva foram tratados no item 13 acima mencionado. Ressalvamos que o acórdão nº 2894/2011 – 2ª Câmara, o qual conteve determinação para atuação do Ministério das Cidades não foi tratado no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva, estando presente no Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, por tratar de contratos de responsabilidade desta área.

A equipe de auditoria também realizou levantamento sobre as decisões do TCU de 2011 que apresentaram deliberação para atuação da CGU a respeito de instrumentos de transferência, Ações ou Programas de Governo sob responsabilidade do Ministério das Cidades ou da sua Secretaria Executiva, não tendo sido verificada a ocorrência de determinações com esse teor.

## **2.17 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

Com a finalidade de verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas por esta Controladoria-Geral da União em ações de controle realizadas em 2011, analisou-se o Relatório de Gestão e o Plano de Providências Permanente da Secretaria Executiva.

Após as análise constatou-se que a Unidade atendeu parcialmente as recomendações desta CGU pois restaram pendências em relação às providências adotadas pela Unidade para as constatações dos itens 1.1.2.1, 1.1.11.1, 1.1.4.2 (recomendação 001) e 2.1.4.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108967, relativo ao exercício 2010.

Destaca-se que tais pendências continuarão a ser tratadas no Plano de Providências Permanente da Unidade.

## **2.18 Conteúdo Específico**

O item 33 da parte C da DN TCU Nº 108/2010 (conteúdo específico), determinou à SECEX a inclusão no Relatório de Gestão:

- Do demonstrativo das obras atrasadas e as paralisadas ao longo do exercício; e
- De informações sobre o acompanhamento das ações de responsabilidade da Caixa Econômica Federal previstas nos contratos para operacionalização de obras, bem como das sanções impostas



à Caixa Econômica Federal no caso de descumprimento.

Quanto ao atendimento do conteúdo específico determinado pelo TCU, verificou-se, em análise ao Relatório de Gestão, que a Unidade não apresentou a relação de todas as obras na situação de paralisadas ou atrasadas, conforme determinava o TCU, mas apenas àquelas nas quais foram tomadas alguma providência.

No que se refere às informações sobre o acompanhamento das ações de responsabilidade da CAIXA, verificou-se, que, embora a Unidade tenha apresentado as informações solicitadas, não houve o acompanhamento desejado.

### **2.19 Ocorrência(s) com dano ou prejuízo:**

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

## **3. Conclusão**

---

Eventuais questões 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/DF, 26 de setembro de 2012.

**Nome:**

**Assinatura:**

**Nome:**

**Assinatura:**

**Nome:**

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades

## 1. CONTROLES DA GESTÃO

---

### 1.1. Subárea - CONTROLES EXTERNOS

#### 1.1.1. Assunto - ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

##### 1.1.1.1. Informação

#### **Carta ao Cidadão**

A Unidade jurisdicionada não é prestadora de serviços ao cidadão, razão pela qual está dispensada quanto ao atendimento do Decreto n.º 6932/2009.

## 2. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

---

### 2.1. Subárea - REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

#### 2.1.1. Assunto - CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

##### 2.1.1.1. Informação

#### **A UNIDADE TEM CONTROLE SOBRE A ENTREGA DE CÓPIAS DAS DECLARAÇÕES DE BENS E RENDAS EXIGIDAS PELA LEI Nº 8.730/93.**

Com objetivo de verificar se as cópias das declarações de bens e rendas ou as autorizações de acesso às declarações haviam sido entregues, conforme prevê a Lei n.º 8.730/93, bem como verificar se existe controle da Unidade sobre essas entregas, foi realizada uma amostra de servidores e solicitou-se à área de Recursos Humanos - RH da Unidade que nos apresentasse as declarações desses servidores.

Da amostra de oito servidores, todas as autorizações foram localizadas, sendo que apenas em um dos casos a data da autorização estava bem defasada da data da nomeação. Sobre o assunto o RH informou que, apesar das diversas cobranças realizadas, a servidora demorou a regularizar a situação. Ao solicitar os documentos das cobranças realizadas pelo RH o responsável informou que não tinha registro formal dessas cobranças, pois elas eram realizadas por telefone ou por e-mails que não foram arquivados.

Quanto ao controle da Unidade sobre a entrega das cópias das declarações de bens e rendas ou das autorizações para acesso eletrônico às declarações verificou-se que ele é feito por meio de uma planilha eletrônica em que consta uma coluna com o nome do servidor e outra que informa se está pendente ou não.

Diante do exposto constata-se que existe um controle da Unidade sobre a entrega ou não das declarações de bens e rendas, entretanto, esse controle precisa ser melhorado principalmente em relação à formalização e registro dos documentos de cobrança nos casos de descumprimento da obrigação.

### **3. APOIO ADMINISTRATIVO**

---

#### **3.1. Subárea - ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE**

##### **3.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS**

###### **3.1.1.1. Informação**

#### **INFORMAÇÕES SOBRE O PROGRAMA 0750 - AÇÃO 2000**

Tendo em vista a necessidade de indicar a Programação e Módulo-Tipo (Ação de Governo) para cada fato informado ou constatado neste relatório, selecionamos o Módulo-tipo **2000** – Administração da Unidade, vinculado à Programação **0750** – Apoio Administrativo, para introduzir a apresentação dos resultados obtidos pela Unidade no exercício 2011, tendo em vista a sua relevância nas atividades tratadas pelos registros de auditoria presentes nos itens a seguir deste Relatório.

a) Finalidade da Programação e Módulo-Tipo objeto de avaliação;

Constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em programas ou ações finalísticas.

b) Tipo do Módulo-tipo objeto de avaliação (meio ou finalístico);

Meio

c) Implementação do Módulo-Tipo / Descrição do Módulo-tipo:

Constitui-se na agregação de despesas de natureza administrativa que não puderem ser apropriadas em ações finalísticas, nem a um programa finalístico. Essas despesas compreendem: serviços administrativos; pessoal ativo; manutenção e uso de frota veicular, própria ou de terceiros por órgãos da União; manutenção e conservação de imóveis próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da União; tecnologia da informação, sob a ótica meio, incluindo o apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos; despesas com viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins); sistemas de informações gerenciais internos; estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas etc; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas e demais atividades-meio necessárias à gestão e administração da unidade.

##### **3.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

###### **3.1.2.1. Informação**

**OS INDICADORES DE DESEMPENHO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES FORAM DEFINIDOS, PORÉM AINDA NÃO FORAM IMPLEMENTADOS**

Os indicadores institucionais possibilitam aos gestores avaliar os produtos, serviços e os resultados alcançados pela gestão, bem como utilizar esses resultados como subsídio nas tomadas de decisões gerenciais.

Após análise do Relatório de Gestão constatou-se que a Unidade ainda não havia instituído indicadores institucionais.

Sobre o assunto a Unidade apresentou, no Relatório de Gestão, a seguinte informação:

*“Foi instituído por intermédio da Portaria nº 237, de 12 de maio de 2011, um Grupo de Trabalho ‘com o objetivo de definir e parametrizar indicadores de desempenho, controláveis e quantificáveis, voltados para mensurar, acompanhar e avaliar sistematicamente os Programas geridos pelo Ministério das Cidades, tanto nas Ações custeadas por recursos do Orçamento Geral da União como nas financiadas com recursos não orçamentários’.*

....

*Os trabalhos do GT estão em fase final e serão implantados indicadores de desempenho utilizando a metodologia do Balanced ScoreCard – BSC adaptado à Administração Pública (BSC.GOV).*

*Os indicadores de desempenho contribuirão tanto para a revisão dos indicadores do Plano Plurianual quanto para a avaliação de desempenho institucional das unidades do Ministério das Cidades. Os indicadores englobaram diversas perspectivas de atuação, uma vez que foram propostos indicadores tanto na perspectiva da sociedade quanto da administração e de processos internos, uma vez que foi utilizada metodologia que permite o alinhamento dos indicadores aos objetivos estratégicos do MCidades. Conforme Portaria nº 12, de 05 de janeiro de 2012, o prazo final para conclusão dos trabalhos foi prorrogado por 180 (cento e oitenta) dias, ou seja, 06 de julho de 2012.”*

Considerando que até o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria os indicadores ainda não haviam sido definidos, foi recomendado ao MCidades que priorizasse a conclusão dos trabalhos do novo GT instituído, e, assim que fosse concluído, apresentasse os resultados a esta CGU.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade enviou, por meio do Memorando n.º 004892/2012/SE/SPOA/MCIDADES, de 20/09/2012, cópia do relatório do Grupo de Trabalho encarregado de instituir indicadores de Desempenho no Ministério.

Em análise ao relatório final do Grupo de Trabalho - GT verificou-se que os indicadores foram definidos pelo GT utilizando a metodologia do Balanced ScoreCard – BSC adaptado à Administração Pública (BSC.GOV) e que a partir dos indicadores definidos pelo GT, cada Secretaria teve autonomia para definir os indicadores que melhor lhe atendessem, sendo que essa seleção passou então a compor os relatórios de indicadores de desempenho de cada Secretaria.

Dessa forma constata-se que os indicadores foram instituídos mas não implementados, pois o Relatório Final do GT só foi concluído em julho de 2012.

Portanto, não foi possível avaliar os indicadores definidos, pois a Unidade só encaminhou a relação deles após a entrega do Relatório Preliminar. Além disso os gestores ainda não estão utilizando os resultados dos indicadores como subsídio nas tomadas de decisões gerenciais, fato que inviabilizou a análise da utilidade desses indicadores.

Conforme mencionado no Relatório Final do GT, é importante destacar que: “a simples definição de uma cesta de indicadores não é suficiente para atender a exigência de avaliar o desempenho institucional. Os indicadores devem estar organizados de forma que permita aos gerentes a sua interpretação e gere informação relevante para a tomada de decisão.” Por isso a Unidade deve testar os indicadores definidos e buscar uma constante avaliação e aprimoramento desses indicadores.

### 3.1.2.2. Constatação

## IMPROPRIEDADES VERIFICADAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO QUANTO ÀS INFORMAÇÕES APRESENTADAS E OS RESULTADOS ATINGIDOS NOS PROGRAMAS E AÇÕES SOB A SUA RESPONSABILIDADE

Em análise ao Relatório de Gestão da Unidade, no que se refere às informações divulgadas para os programas e ações sob a sua responsabilidade, com a finalidade de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, verificou-se diversas impropriedades, relacionadas a divergências entre os dados divulgados no Relatório com os presentes no SIAFI e no SIGPLAN, a ausência de informações sobre Ações de Governo de responsabilidade da Unidade e baixa execução orçamentária. Essas constatações podem indicar a existência de fragilidades nos controles internos da Unidade em relação à execução e acompanhamento dos Programas e Ações da Unidade. As principais impropriedades constatadas estão listadas no quadro abaixo:

IMPROPRIEDADE	OCORRÊNCIA	OBSERVAÇÃO
1 - Divergência da execução orçamentária e financeira divulgada no Relatório de Gestão em relação à pesquisa ao SIAFI	Ações 2000 09HB 1D73	O valor liquidado informado no Relatório de Gestão não confere com o valor do SIAFI.
2 - Informações dos Programas/Ações apresentadas no Relatório de Gestão divergentes do registrado no SIGPLAN	Programa 1138 Ação 8872 Programa 0750 - Ação 2010 Ação 2004 Ação 2010 Ação 2011	Os dados apresentados no Relatório de Gestão não conferem com os registros constantes do SIGPLAN.
3- Baixa execução física/financeira das Ações de Governo	Programa 0310 – Ação 2272 Programa 1136 - Ação 8872 Programa 0750 - Ação 20CW Ação 2012 Ação 2011	As Ações apresentaram baixa execução.

	Ação 2004	
4 - Ausência ou Insuficiência de apresentação dos resultados das ações	Ações 1D73 1B00 4641 4572 4511 4420 4055 2272 2000	O Relatório de Gestão apresenta a execução realizada para as ações com informações pouco claras e/ou não apresenta comentários sobre os resultados das ações.
5 - Divergência em informações apresentadas no Relatório de Gestão e em resposta a Solicitação de Auditoria	Programa 0310 Ação 2272 Ação 4572	O relatório apresentou dificuldades em relação ao cumprimento das metas previstas e ao ser questionado por SA, informou que a dificuldade se devia a motivação diferente da registrada no Relatório de Gestão.

#### Causa:

Fragilidades nos controles relacionados à execução e ao acompanhamento dos programas e ações de responsabilidade da Unidade.

#### Manifestação da Unidade Examinada:

A Unidade, por meio do Ofício nº 001896 de 14 de junho de 2012, apresentou documentos e DVD com os esclarecimentos solicitados que foram agrupados de acordo com as impropriedades verificadas.

#### 1- Divergência da execução orçamentária e financeira divulgada no Relatório de Gestão em relação à pesquisa ao SIAFI:

*“Informo que não houve diferença entre as informações prestadas no Relatório de Gestão 2011 e as consultas do SIAFI (nos itens 21, 29, 30, 31, 34 e 35). O que ocorreu foi a opção pela utilização da unidade de medida milhar e milhão.”*

#### 2- Em relação às informações dos programas/ações apresentadas no Relatório de Gestão divergentes do SIGPLAN:

Para o Item 35, Ação 2012, *“Na informação apresentada no Relatório de Gestão foi considerado os dados constantes no sistema SIAPE, uma vez que não foi preenchido no SIGPLAN, as informações referentes os meses de outubro a dezembro de 2011.”*

Para o Item 37, Ação 8872, o quantitativo de pessoas capacitadas, relatado nas atividades descritas, é de 3.200 pessoas. Considerando: Workshop: 33 + Seminário Mossoró: 32 + Seminário Norte: 154 + Seminário Sul: 146 + Minicurso 01: 115 + Minicurso 02: 81 + Minicurso 03: 122 + Minicurso 04: 93 + Minicurso 05: 134 + Minicurso 06: 121 + Minicurso 07: 89 + Minicurso 08: 80 + Encontro: 2.000 = 3200

### **3- Em relação à baixa execução física/financeira das ações:**

Para a Ação 1B00, Programa 0310:

*“Devido a troca do ministro ocorrida em 2011 e demais autoridades do ministério houve período de transição onde diversas atividades foram paralisadas. A proposta de reestruturação das atividades ocorreu no final do ano, visando o exercício de 2012.”*

Para a Ação 4572, Programa 0310

*“a) O orçamento do Ministério das Cidades foi contingenciado no exercício 2011 em função do Decreto nº 7.445, de 1º de março de 2011, e da Portaria MP nº 23, de 1º de março de 2011;*

*Por este motivo não foram aprovados os projetos setoriais e os de Monitoramento e Gerenciamento de Projetos no Serviço Público, que fazem parte dos Programas de Desenvolvimento Urbano e de Gestão da Melhoria dos Processos, respectivamente.*

*b) A principal variável que dificultou o alcance de 100% da meta foi a falta de definição dos recursos disponíveis para a execução das ações de capacitação. Por este motivo, somente era realizado o empenho, após a aprovação de cada projeto, o que ensejou no baixo percentual de execução do orçamento. Enfatiza-se que o contingenciamento ocorrido no exercício de 2011, se mostrou maior que os ocorridos nos exercícios anteriores, o que inviabilizou a execução orçamentária e financeira, em sua totalidade.”*

Sobre a justificativa da carência de servidores para compor a equipe:

*“A recomposição da força de trabalho foi solicitada, mas não foi possível efetivá-la em virtude da impossibilidade de realizar concurso público para o Órgão no exercício de 2011 (demanda apresentada a SEGES-MPOG desde 2009).”*

Em relação à questão sobre a execução financeira da Ação 1D73, foi encaminhada uma mensagem eletrônica entre servidores do Ministério das Cidades cujo conteúdo trata da ação 1D73. Nesta mensagem, é relatado que a Ação é voltada a emendas parlamentares, tendo seus recursos autorizados nos últimos meses do ano e às vésperas do encerramento do exercício e em sua maioria destinados a investimento em obras. Ainda segundo as informações do e-mail, a liquidação da despesa ocorre no momento em que a obra é concluída com medição, emissão da nota fiscal e ateste, e que dessa forma não há tempo hábil para a execução financeira no mesmo exercício.

### **4 - Quanto à ausência ou insuficiência de apresentação dos resultados das ações:**

O Memorando nº002804/2012/CGORF/SPOA/SE/MCIDADES informou que: *“Em atenção à Solicitação de Auditoria 201203949/002, o item nº 24 que trata da meta física da Ação 4511 do Programa 0310 (Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano), está registrado em 1 unidade por se tratar somente de um contrato, firmado com a Caixa Econômica Federal, o qual está assinado e vigente, atingindo em sua totalidade a Meta Realizada em 2012.”*

Em relação à Ação 4055, Programa 0310, foi informado que *“A realização de 04 projetos pôde favorecer um número maior de beneficiários, sem perda qualitativa em relação aos objetivos definidos. Os projetos foram selecionados no âmbito do resultado do processo seletivo realizado pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades, referente à Sistemática anual do Programa 1136 - Fortalecimento da Gestão Urbana, Ação 8874 -Assistência Técnica para o Planejamento Territorial e a Gestão Urbana Participativa. Cabe ressaltar que foram aprovados no âmbito da referida sistemática projetos dos Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Sergipe, Tocantins e Rio Grande do Norte. Os projetos de Pernambuco foram apenas remanescentes classificados no referido processo seletivo.”*

### **5 – Quanto à divergência entre informações manifestadas no Relatório de Gestão e na resposta à SA 201203949/002:**

Para a Ação 2272, Programa 0310, foi informado no Relatório de gestão que:

“(…)

*O problema decorrente da descentralização foi destacado no Relatório de Gestão da UJ 560010 – Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGLOG, em crítica à sistemática de controle para transferência de limite financeiro aos pagamentos de despesas no exercício de 2011, não sendo afeto à Subsecretaria como um todo, conforme abaixo:*

*“Destacamos como maior dificuldade na execução da despesa a limitação de recursos e sistemática de descentralização da UO para a UG da disponibilidade financeira para pagamento de compromissos preexistente.”*

*Esclareço que, como sistemática de descentralização de recursos financeiros a Unidade Executora (UG 560010/CGLOG/SPOA), responsável pela execução orçamentária e financeira dos contratos administrativos de logística do MCidades, deveria antecipar com precisão a execução da despesa no mês iniciado, com informações minuciosas da contratação.*

*A Setorial Financeira (UO 560003/CGOF/SPOA), ao detectar a inclusão de pedido de descentralização de recursos para pagamento de despesas, por meio de PF/SIAFI, confrontava com a programação inicial, e caso as informações não estivessem em total conformidade (nome da empresa número do contrato, nº nota fiscal, valor estimado, etc.) não seria autorizado, retornando o pedido para anulação da PF e ajuste das informações.*

*Quanto à limitação de recursos, os processos de pagamento de despesas ficavam aguardando a informação de disponibilidade financeira (limite financeiro) para a implantação da PF e liquidação da despesa.*

*Para as programações financeiras (PF) não atendidas, no mês subsequente deveriam ser anuladas e implantadas novamente, desde que somadas à previsão do mês iniciado, para serem autorizadas.*

*Ressalto que dificuldades destacadas no relatório da UJ – CGLOG não estão relacionadas aos resultados da baixa execução orçamentária das ações, pois são específicas à 3ª fase de execução orçamentária, ou seja, pagamento.*

*Importante frisar que, no exercício em curso tais dificuldades foram sanadas com rotinas mais eficientes, eliminando informações desnecessárias e o retrabalho, de forma a permanecer e ampliar a transparência de todos os atos do processo administrativo de pagamento e registros no sistema SIAFI, à disposição dos órgãos de controle interno e externo.*

*Informo que não há problemas decorrentes da descentralização ou limitação de recursos a serem relatadas no item sob exame, as quais devem ser suprimidas do relatório de Gestão Consolidado da SPOA/SE/MCidades, pelos motivos dos parágrafos anteriores justificados* (grifos nossos).

*O resíduo de dotação da ação, em se tratando de custeio e investimento, sob a responsabilidade da UG 560010, se justifica pela não homologação de diversos procedimentos licitatórios certificados, mas não concluídos no exercício de 2011.”*

Para a Ação 4587, Programa 0310, a resposta à Solicitação de Auditoria sobre as tratativas com as escolas de governo está inconsistente com o informado no Relatório de Gestão. O relatório informou, na página 47, que:

*“Dentre as dificuldades encontradas na execução do Plano Anual de Capacitação – 2011 destaca-se a baixa participação das Escolas de Governo na execução dos Programas de Capacitação, mais especificamente, no que se refere à implementação das ações de capacitação por parte dessas instituições de ensino, pois não detêm a estrutura necessária para atendimento as demandas dos Órgãos da Administração Pública Federal, e que, conforme diretriz do Dec 5.707/2006, deverão ser priorizados para eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo (grifo*



nosso)”.  
A resposta à SA 2 sobre essa questão indica que o contingenciamento na ação 4572 foi o responsável pela interrupção das tratativas com as escolas de governo e não a sua incapacidade de atendimento às demandas dos Órgãos da Administração Pública.

*“No que concerne às demandas apresentadas às Escolas de Governo, cumpre informar que em meados de março/2011 foram realizadas reuniões com o objetivo de levantar as possibilidades da ENAP em atender a demanda de capacitação dos servidores deste órgão. Entretanto, após as tratativas houve o contingenciamento de recursos para ação 4572, que impossibilitou a continuidade da implementação das ações de capacitação, acarretando dessa forma, a baixa participação das escolas de governo na execução dos programas de capacitação desta Pasta.”*

#### **Análise do Controle Interno:**

**Em relação à divergência da execução orçamentária e financeira divulgada no relatório de gestão em relação ao SIAFI**, a Unidade informou que no preenchimento do Relatório de Gestão a despesa foi apresentada em milhar e milhão e, por isso, os valores ficaram discrepantes. Compreendemos que os valores divulgados no Relatório de Gestão devem ser precisos de modo a garantir a transparência dos dados e não devem ser feitas aproximações.

**Sobre constatação a respeito da divergência entre as informações dos Programas/Ações apresentadas no Relatório de Gestão dos registrado no SIGPLAN**, não foi respondida a razão do SIGPLAN não ter sido preenchido ou para informações com preenchimento discrepantes. Esclarecemos que os dados devem estar constantemente atualizados no SIGPLAN de modo a garantir a utilidade do instrumento para o acompanhamento da gestão.

Sobre o questionamento relativo à Ação 8872, o quantitativo de pessoas capacitadas, relatado nas atividades descritas, é de 3.200 pessoas. Considerando: Workshop: 33 + Seminário Mossoró: 32 + Seminário Norte: 154 + Seminário Sul: 146 + Minicurso 01: 115 + Minicurso 02: 81 + Minicurso 03: 122 + Minicurso 04: 93 + Minicurso 05: 134 + Minicurso 06: 121 + Minicurso 07: 89 + Minicurso 08: 80 + Encontro: 2.000 = 3200

Portanto o somatório é diferente do registrado no SIGPLAN para a Ação, de 3.706 pessoas capacitadas.

**Sobre a Baixa execução física/financeira das Ações de Governo**, não ficou clara a resposta sobre a meta de capacitação (meta física) prevista no SIAPE para a Ação 4587 ser maior que a previsão da LOA, uma vez que foram efetivamente beneficiados mais servidores do que a meta previa, com um valor menor que o total de recursos previstos, levando ao entendimento de que a meta financeira poderia estar superestimada em relação à meta física.

Ainda sobre a baixa execução física foi informado que esta deveu-se ao contingenciamento e às adequações ao orçamento disponível, no entanto não ficou demonstrado claramente os motivos da Ação 4572 ter demonstrado grandedescompasso entre a execução financeira (17%) e a execução física (90,14%), levando à compreensão de que possa estar ocorrendo falha no planejamento das capacitações em relação à dotação orçamentária prevista.

Também não ficou claro como a Ação 1B00 obteve execução de 50% da meta física sem a correspondente execução financeira, o que leva a questionar o planejamento das Ações, tendo em vista a capacidade da Unidade em realizar atividades ou as condições desobrecarga de trabalho, ao criar e adaptar atividades sem recursos.

Em relação à Ação 4055, Programa 0310, verifica-se que houve dificuldade de compreensão, pela Secretaria Executiva, do questionamento sobre as “*Justificativas para a definição de meta física para realização de 2 projetos com dotação de R\$ 1.000.000,00, e realização de 4 projetos com o montante empenhado de R\$ 850.000,00 (condições de elaboração da meta)*”, pois a resposta dada não levou em conta a diferença de recursos envolvidos. O questionamento solicitado pela equipe de auditoria trata da capacidade da SE em executar o dobro de projetos previstos com apenas 85% dos recursos e as possíveis falhas na elaboração da meta que superestimou os gastos em apenas dois projetos, quando poderia ter adequado melhor seus recursos a um número maior de beneficiários, como a UJ mesmo relatou na resposta à SA 2. Também não ficou claro como os projetos de Pernambuco em classificação “*remanescente*” foram atendidos se outros estados estavam aprovados.

Em relação a **Ausência ou Insuficiência de apresentação dos resultados das Ações** nos resultados divulgados pela Unidade, não foi possível firmar convicção sobre os dados apresentados, tendo em vista que as informações não foram detalhadas, e portanto, não garantiram o máximo de clareza possível, considerando-se ainda que houve a apresentação de informações contraditórias.

Sobre a **divergência em informações apresentadas no Relatório de Gestão e em resposta a Solicitação de Auditoria**, destaca-se que a divergência de posições, uma vez registrada no Relatório de Gestão e, posteriormente, desconsiderada na resposta à Solicitação de Auditoria cria confusões em relação aos aspectos positivos e negativos que afetaram a gestão e prejudica a transparência dos dados apresentados.

Lembramos ainda que o Relatório de Gestão é uma forma de divulgar a atuação da Secretaria e do Ministério das Cidades para a Sociedade, e, partindo da premissa de que essas informações serão divulgadas na internet com acesso geral, é imprescindível que, além de cumprir os requisitos mínimos estipulados pelo TCU, que o Relatório tenha coerência e permita a compreensão por todos que se interessarem em obter informações sobre a gestão dos recursos públicos sob responsabilidade da Secretaria Executiva.

## Recomendações:

### Recomendação 1:

Recomenda-se quando da elaboração do Relatório de Gestão do próximo exercício:

- que sejam apresentados os valores constantes do SIAFI, bem como os valores da efetiva execução das ações de governo, sendo apresentadas as considerações necessárias para cada um dos casos;
- que sejam apresentados os resultados de cada uma das ações governamentais, ressaltando o motivo de possível baixa execução física e/ou financeira;
- que sejam inseridas explicações no caso em que os dados do Relatório não forem iguais aos do SIGPLAN, ressaltando o motivo das divergências; e
- que o Relatório de Gestão seja elaborado com atenção e clareza de modo a não suscitar divergência de posições da própria UJ sobre as informações apresentadas, quando objeto de questionamento por Solicitação de Auditoria.

### Recomendação 2:

Recomenda-se a estruturação dos controles internos da Unidade, focando principalmente nos aspectos dos procedimentos de controle e do monitoramento, de forma a evitar que as impropriedades verificadas voltem a ocorrer.

### 3.1.3. Assunto - ATUAÇÃO DA CGU - NO EXERCÍCIO

#### 3.1.3.1. Informação

#### ATENDIMENTO PARCIAL DAS RECOMENDAÇÕES DESTA CGU

Foi analisado se a Unidade implementou as recomendações expedidas por esta Controladoria-Geral da União em ações de controle realizadas junto à Unidade relacionadas ao período de exame, tendo sido constatada que as recomendações foram atendidas parcialmente, conforme demonstra o quadro abaixo:

<b>Número do Relatório de Auditoria de Contas</b>	<b>Item do relatório</b>	<b>Situação atual das recomendações</b>	<b>Item específico da parte “achados de auditoria” do Relatório</b>
201108967	1.1.2.1 - Ausência de indicadores de desempenho	Pendente de atendimento com impacto na gestão	Item 3.1.4.1
201108967	1.1.11.1 - Adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens	Pendente de atendimento sem impacto na gestão	Item 3.1.7.1
201108967	1.1.4.1 - Inexistência de uma Política de Segurança da Informação – PSI formalizada	Atendida	Não se aplica
201108967	1.1.4.2 - Ausência de uma rotina para avaliação da compatibilidade dos recursos de TI com as reais necessidades da unidade	Pendente de atendimento (recomendação 001) com impacto na gestão	Item 3.1.4.6
201108967	1.1.11.5 - Contratação de serviços sem a demonstração da necessidade da quantidade e especificações contratadas	Atendida (ver observação a seguir)	Não se aplica
201108967	1.1.14.1 - Não atendimento ao conteúdo mínimo exigido no item 33 da parte C da DN TCU nº 107/2010	Atendida	Não se aplica
201108967	2.1.4.1 - Descumprimento dos prazos previstos em lei para comprovação e aprovação das prestações de contas nas transferências concedidas	Pendente de atendimento	Item 3.1.9.1

Observação referente ao item 1.1.11.5:

O item 1.1.11.15 do Relatório de Auditoria nº 2108967, apresentou recomendação para a devolução de R\$ 18.691,14 (dezoito mil, seiscentos e noventa e um reais e quatorze centavos), apurado com indevido na execução do contrato administrativo nº 42/2010.

Em função da manifestação da empresa de se recusar a devolver o valor recomendado pela CGU, a Coordenação de Licitações e Contratos do Ministério das Cidades encaminhou os autos para análise e manifestação da sua Consultoria Jurídica – CONJUR, (ao Ofício nº 009407/2011/AECI/GM/MCIDADES, de 09/12/2011), a qual se pronunciou no sentido de que a resposta da empresa deveria ser analisada por esta CGU.

Considerando que o controle primário do gasto é função do gestor entendeu-se na ocasião que, primeiramente, a resposta da empresa deveria ser analisada pela área competente no Ministério das Cidades. Ressalta-se ainda que o referido valor foi considerado indevido pela equipe de auditoria por não ser compatível com o tipo de equipamento em que seriam instalados, conforme relação apresentada pelo Ministério. Ressalta-se também que a equipe técnica do MCIDADES concordou com a recomendação da equipe de auditoria, conforme demonstrou o Plano de Providências encaminhado por meio do Ofício nº 6908/2011/AECI/GM/MCIDADES, de 02/09/2011.

Dessa forma, sugeriu-se, por meio do Ofício nº 39092/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 26/12/2011, que a área competente do Ministério considere na sua análise principalmente os seguintes aspectos: se os produtos adquiridos foram entregues conforme previsto no contrato; se as quantidades adquiridas correspondem às necessidades da área demandante; e se os produtos adquiridos em quantidades superiores à quantidade de equipamentos atual do ministério poderão ser aproveitados futuramente sem prejuízo ao erário.

Em resposta, o Ofício nº 0102/2012/SPOA/SE/MCIDADES, de 12/01/2012, encaminhou a Nota Técnica nº 01/2012/CGMI/SPOA/MCIDADES, de 09/01/2012, assinada pelo gestor do contrato nº 42/2010, informando que:

*“a) A empresa contratada entregou os produtos adquiridos conforme previsto no contrato administrativo nº 42/2010.*

*b) O número de licenças em uso atualmente corresponde à necessidade da área demandante.*

*c) Cabe ressaltar que os produtos adquiridos em quantidade superior à quantidade de equipamentos atual serão aproveitados futuramente, descartando prejuízo ao erário, uma vez que novos equipamentos estão em processo de contratação de forma escalonada e a necessidade de utilização da ferramenta adquirida é um número variável, pois possuímos máquinas virtuais que são instaladas e desinstaladas conforme a necessidade.”*

Portanto, considerando a resposta apresentada, e o compromisso firmado pelo gestor de se responsabilizar pela total utilização das licenças adquiridas, consideramos que no momento não há necessidade de prosseguimento na constatação.

### **3.1.4. Assunto - CONTROLES INTERNOS**

#### **3.1.4.1. Constatação**

#### **AUSÊNCIA DE DOCUMENTO ESTABELECIDO O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL**

Após análise do Relatório de Gestão e das informações apresentadas pela Unidade constatou-se que a Unidade não possui um Planejamento Estratégico Institucional - PEI.

O Planejamento Estratégico Institucional é um documento essencial para que a Unidade possa identificar sua missão e seus valores; estabelecer suas metas e objetivos; identificar os recursos disponíveis e os riscos a serem mitigados; definir suas prioridades e suas estratégias de atuação; bem como os resultados esperados e os indicadores que serão utilizados para monitorar esses resultados. A ausência desse documento denota fragilidades nos controles internos administrativos, ocasionando riscos para o alcance dos objetivos da Unidade.

#### Causa:

Estrutura gerencial inadequada.

#### Manifestação da Unidade Examinada:

A Unidade informou, em resposta à SA 201203949 - 1, por meio do Anexo I ao Memorando nº 002051/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 30/05/2012: “que o Ministério não possui Planejamento Estratégico Institucional - PEI; que a Secretaria Executiva iniciou projeto em março de 2012 para contratação de consultoria especializada na construção de PEI; e que o Projeto ainda não foi formalizado.”

Posteriormente, em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar, a Unidade, por meio do Memorando n.º 004892/2012/SE/SPOA/MCIDADES, de 20/09/2012, informou que com a publicação da Portaria nº 350, de 27/07/2012, que institui Grupo de Trabalho com o objetivo de preparar o termo de referência para contratação de empresa especializada e monitorar o planejamento estratégico do Ministério das Cidades, atende à recomendação 1 do Relatório de Auditoria Preliminar.

#### Análise do Controle Interno:

Embora a Unidade tenha informado que foi iniciado um projeto para contratação de consultoria especializada na construção de PEI, há de se ressaltar que a elaboração do PEI, ainda que tenha ajuda de consultoria, é de responsabilidade da alta direção e deve ser elaborada com envolvimento e comprometimento de todos os níveis da organização. Além disso a elaboração do PEI deve ser prioridade na Unidade, já que é esse documento que vai definir qual o caminho a ser percorrido. Os riscos da sua ausência são vários, como por exemplo: trabalhos desarticulados; resultados inexpressivos; insatisfação dos servidores; recursos financeiros e humanos mal empregados; priorização de trabalhos irrelevantes; e desvio de finalidades.

Posteriormente, em função do Relatório de Auditoria Preliminar, a Unidade encaminhou cópia da Portaria nº 350, de 27/07/2012, que instituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de preparar o termo de referência para contratação de empresa especializada e monitorar o planejamento estratégico do Ministério das Cidades. Não obstante as providências já adotadas pela Unidade a recomendação constante do Relatório de Auditoria Preliminar será mantida até a conclusão e o encaminhamento do Planejamento Estratégico Institucional do Ministério das Cidades a esta Controladoria.

#### Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se que a Unidade dê prioridade na elaboração do Planejamento Estratégico Institucional.

## Recomendação 2:

Recomenda-se, também, que a alta direção envolva todos os níveis da organização na sua elaboração, bem como que esse documento seja um instrumento de consulta por toda a organização e que ele seja atualizado sempre que houver mudanças que justifiquem sua alteração.

### 3.1.4.2. Informação

#### **O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E O PLANO DIRETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NÃO ESTÃO FORMALIZADOS. FOI CRIADO O COMITÊ DIRETIVO DE TI.**

A Unidade apresentou um Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI e um Plano Diretor de Tecnologia da Informação em vigor, entretanto, esses documentos não foram publicados formalmente. Além disso, em nenhum desses documentos foi encontrada sessão específica referenciada sobre a política de aquisição e substituição de equipamentos, embora a Unidade tenha informado, no relatório de auditoria referente ao exercício de 2010, que a sessão especificada seria inserida na próxima revisão do PDTI, que ocorre anualmente.

Destaca-se que a ausência do Planejamento Estratégico Institucional prejudicou o alinhamento do PETI com as metas estabelecidas no Planejamento Estratégico Institucional.

A Unidade também criou o Comitê Diretivo de TI e formalizou a sua criação por meio da publicação das Portarias nº 596 e 604 no DOU do dia de 23/12/2011. Além da designação dos membros do Comitê e da definição da sua constituição também foram estabelecidos nas referidas portarias as competências do Comitê.

### 3.1.4.3. Informação

#### **O COMITÊ GESTOR DE TI APROVOU A POLÍTICA DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO DA UNIDADE EMBORA AINDA NÃO TENHA SIDO PUBLICADA**

A Unidade informou, em resposta ao questionamento desta CGU (SA 201203949 – 1), que a minuta da Política de Segurança da Informação e Comunicação – POSIC foi aprovada pelo Comitê Gestor de TI em Reunião Ordinária de 28/12/2011 e que se encontra aguardando parecer da Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DDI para publicação. Em anexo foi encaminhada a minuta da POSIC e os documentos que demonstram o trâmite para sua publicação.

A Unidade informou, também, que não existe uma área formalizada responsável pela implementação de uma política de segurança da informação. Entretanto, verifica-se que, dentre as competências estabelecidas para o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação, está o de: “...VI - Coordenar, articular e aprovar as diretrizes referentes à adoção de melhores práticas de Governança de TI e de **Segurança da Informação**” (grifo nosso). Além disso na minuta do POSIC consta a informação de que será instituído um Comitê de Segurança da Informação, dessa forma entende-se esse Comitê, assim que for instituído, será responsável pela implementação de uma política de segurança da informação.

Verifica-se que a área de TI da Unidade está se empenhando na melhoria da gestão da Tecnologia da Informação, entretanto, é fundamental que a direção da Instituição dê apoio e se envolva em todo o processo, desde a criação dos documentos até a sua publicação, de forma a mostrar a importância da Tecnologia da Informação para o alcance dos objetivos de toda a Unidade.

#### 3.1.4.4. Informação

### DESEMPENHO DE ATIVIDADES DE TI POR TERCEIRIZADOS QUE NÃO POSSUEM FORMAÇÃO ESPECÍFICA EM TI

Após análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão da Unidade e em resposta às Solicitações de Auditoria n.º 201203949 – 1 e n.º 201203949 - 3, verificou-se que existem funcionários terceirizados alocados na área de TI que não possuem formação específica em TI, acarretando em risco considerável para a execução das atividades de TI da Unidade.

Em resposta à solicitação de esclarecimentos quanto ao fato verificado, a Unidade informou que:

“Em referência à funcionária *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, lotada no SUPORTE da CGMI, esclarecemos que, devido a carência de pessoal no Ministério das Cidades, funcionários terceirizados com experiência na área foram realocados para suprir as necessidades do Órgão. Nesse contexto, o conhecimento dos integrantes do setor foi gradativamente repassado a fim de capacitar os funcionários selecionados, conforme demandas características da área. Ressalte-se ainda que a funcionária iniciou curso superior em Análise em Desenvolvimento de Sistemas no intuito de aprimorar os conhecimentos inerentes a sua área de atuação profissional.

O mesmo ocorreu com o funcionário *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, realocado para suprir as necessidades do Datacenter, levando-se em consideração, neste caso específico, conhecimentos técnicos do funcionário adquiridos por meio de capacitações externas, tais como: LAS - Linux Administração de Sistemas; LAR - Linux Administração de Redes; LIS - Linux Implementação de Serviços e Curso de Switching Enterasys Networks.”

Destaca-se que esse mesmo fato foi relatado no relatório de auditoria referente ao exercício 2010. Naquela oportunidade a Unidade informou que: “Com a nova gestão em exercício, existe a possibilidade de contratação de empresa especializada para prestação de serviços de suporte tecnológico e ambiente computacional de infraestrutura de redes, seus meios de comunicação, sistemas funcionais e processos de execução. A proposta pretende suprir as necessidades do órgão e ajustar a presente situação com economicidade de tempo, de recursos financeiros e de pessoal e, ainda, alinhar o parque tecnológico e a prestação dos seus serviços com as práticas de contratações e aquisições realizadas pelos órgãos da Administração Pública Federal. O projeto encontra-se atualmente em andamento e aguarda aprovação superior para prosseguimento.”

A Unidade não apresentou informações sobre a situação atual do projeto de contratação de empresa especializada para prestação de serviços de suporte tecnológico e ambiente computacional de infraestrutura de redes. Dessa forma conclui-se que a área de TI continua fragilizada, já que até o momento não existe um contrato específico para a área de TI e alguns dos funcionários terceirizados que estão executando atividades na Coordenação-Geral de Modernização e Informática – CGMI não possuem formação na área de TI.

#### 3.1.4.5. Informação

## **A UNIDADE ELABOROU PLANEJAMENTO DE RECURSOS HUMANOS DE TI**

Em função da recomendação desta CGU, disposta no relatório de auditoria referente ao exercício de 2010, para que a Coordenação-Geral de Modernização e Informática - CGMI elaborasse um estudo contendo as necessidades daquela coordenação no que se refere à recursos humanos, e encaminhasse esse estudo à Coordenação-Geral de Recursos Humanos - CGRH do MCidades para que a CGRH, se fosse o caso, requisitasse ao MPOG servidores provenientes do PGPE, ocupantes do Cargo de Analista de TI, a Unidade elaborou o Planejamento de Recursos Humanos de TI com levantamento do quadro atual de servidores/funcionários lotados na CGMI, bem como estudo da necessidade de pessoal ideal para atendimento eficaz e contínuo das demandas da Coordenação.

O documento foi submetido à avaliação do Recursos Humanos do MCidades que encaminhou os autos à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MP para manifestação quanto a possibilidade de atendimento da demanda disponibilizando servidores de cargos geridos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MP. A SLTI, por sua vez, informou estar impossibilitada de atender no curto prazo à solicitação do MCidades. Diante disso, o processo foi restituído à Coordenação-Geral de Recursos Humanos para averiguar a possibilidade de autorização para realização de Concurso Público para o atendimento do pleito.

Embora a Unidade ainda não tenha obtido sucesso em relação ao seu pleito, o primeiro passo para alcançar tal objetivo foi dado, que foi a realização do estudo sobre as necessidades daquela coordenação e o encaminhamento desse estudo ao Recursos Humanos da Unidade.

### **3.1.4.6. Constatação**

#### **AUSÊNCIA DE UMA ROTINA PARA AVALIAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DOS RECURSOS DE TI COM AS REAIS NECESSIDADES DA UNIDADE**

Após análise das documentações solicitadas e das informações apresentadas pela Unidade, constatou-se que não existe uma rotina para avaliação da compatibilidade dos recursos de TI com as reais necessidades da Unidade, o que aumenta o risco de desperdício e de não atendimento de forma tempestiva e efetiva dos pleitos da Unidade com relação ao desenvolvimento/manutenção de soluções em TI.

Embora a Unidade tenha informado, em resposta à SA 201203949 - 1, que o PDTI contempla um estudo/avaliações de verificação de rotina sobre a compatibilidade entre os recursos de TI e a necessidades do órgão/entidade, verifica-se que, conforme informações constante do próprio PDTI, o levantamento que foi feito não permitiu uma extensa pesquisa na identificação das atividades próprias de cada Secretaria, e que portanto a lista de necessidades teria que ser revista no segundo semestre de 2011, quando seria gerada uma nova versão do PDTI.

Destaca-se que esse ponto foi objeto de recomendação no relatório de auditoria nº 201108967, referente ao exercício de 2010, tendo sido recomendado a CGMI do MCidades que, em conjunto com as demais Coordenações e Secretarias, elaborasse um planejamento adequado para a área de Tecnologia da Informação - TI com a finalidade de garantir que os recursos de TI sejam alocados conforme as necessidades e prioridades do Ministério.

Sobre a referida recomendação a Unidade informou no relatório de gestão referente ao exercício 2011 que: “O processo de Revisão do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI proposto seria



iniciado pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação – CGTI, dada a relevância do tema que envolve vários setores do Midades. Contudo, o CGTI foi instituído somente em de 22/12/11, por meio da Portaria nº 604/2012, o que inviabilizou a conclusão do trabalho em 2011. Não obstante a situação descrita, a CGMI enviou o PDTI vigente para análise de grupo específico do Ministério do Planejamento que encaminhou um diagnóstico dos pontos positivos e negativos do documento, no intuito de auxiliar o processo de revisão. Com a instituição do Comitê, o processo de revisão foi aprovado tendo como referência o diagnóstico elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ficou decidido ainda que deverá ser instituído Grupo de Trabalho e Plano de Ação para executar as atividades necessárias durante o ano de 2012.”

A Unidade informou também que a maior dificuldade encontrada para atendimento desta recomendação se deu pelo tempo levado para instituição do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação. Sem a indicação dos representantes e a instituição formal do Comitê, todas as demandas de competência do CGTI ficaram impossibilitadas de andamento e/ou aprovação.

#### Causa:

Demora na formalização do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação

#### Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a unidade, por meio de documento anexo ao Memorando n.º 004922/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 21/09/2012, informou que:

*“Conforme decidido em reunião ordinária do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação, a revisão do PDTI já iniciada, terá continuidade na elaboração do novo PDTI, com vigência prevista para o biênio 2013-2014.”*

#### Análise do Controle Interno:

A Unidade informou que já foi iniciada a revisão do PDTI, dessa forma, mantém-se a recomendação a seguir até que o gestor encaminhe a esta Controladoria o novo PDTI já contemplando o levantamento das necessidades de Tecnologia da Informação - TI de todo o Ministério das Cidades.

#### Recomendações:

##### Recomendação 1:

Recomenda-se que a CGMI conclua a revisão do PDTI, em conjunto com as demais Coordenações e Secretarias, e que nessa revisão seja contemplado um levantamento adequado das necessidades de Tecnologia da Informação - TI com a finalidade de garantir que os recursos de TI sejam alocados conforme as necessidades e prioridades do Ministério.

#### 3.1.4.7. Constatação

**NÃO EXISTE GERÊNCIA E NEM TAMPOUCO DEFINIÇÃO DE ACORDOS DE NÍVEIS DE SERVIÇO NOS CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE A UNIDADE E FORNECEDORES DE SOLUÇÕES EM TI**

Após análise das documentações solicitadas e das informações apresentadas pela Unidade, verificou-se que não existe gerência e tampouco definição de acordos de níveis de serviço entre a Unidade e as empresas fornecedoras de soluções em TI.

Embora a Unidade tenha informado que foi exigido acordo de níveis de serviço no contrato nº 36/2010, quando foi solicitada a documentação contendo a gestão do acordo de níveis de serviço das soluções de TI prevista no contrato firmado junto aos prestadores do serviço, verificou-se que não existia gerência entre a Unidade e a empresa fornecedora de solução em TI baseada em acordos de níveis de serviço, demonstrando que a exigência de acordo de níveis de serviço prevista no contrato estava sendo ineficaz.

Em função da SA 201203949 - 1, que solicitava a documentação contendo a gestão do acordo de níveis de serviço das soluções de TI prevista em contrato firmado junto aos prestadores do serviço, a Unidade apresentou a seguinte manifestação, por meio do Memorando nº 002188/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES:

*“Dentre os contratos administrativos celebrados por esta CGMI, foi constatado que o contrato administrativo nº 36/2010 possui cláusula específica para acordos de níveis de serviço - ANS:*

### **CONTRATO ADMINISTRATIVO N.º 36/2010**

**OBJETO:** *Contrato de uma solução de gestão de documentos, incluindo impressão, cópia, fax e digitalização corporativa departamental, com locação e instalação de impressoras e multifuncionais, além de sistemas para gerenciamento, monitoramento e contabilização destes, fornecimento de todos os suprimentos, inclusive papel (comum e reciclado), suporte técnico, manutenções preventivas e posto de apoio aos serviços, que entre si, celebram a União, por intermédio do Ministério das Cidades e a empresa “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”.*

*Processo nº: 80000.025001/2009-42*

*(...)*

### **CLÁUSULA SÉTIMA - DO ACORDO DE NÍVEIS DE SERVIÇOS - ANS**

*7.1. 80% das ordens de serviços abertas pelo atendimento de 1º nível serão resolvidas em até 2 horas após sua abertura;*

*7.2. 95% das ordens de serviços abertas pelo atendimento de 1º nível serão resolvidas em até 4 horas após sua abertura;*

*7.3. Nenhuma ordem de serviço aberta pelo Helpdesk de Primeiro Nível deverá ficar sem solução depois de decorridos 2 (dois) dias de sua abertura;*

*7.4. A Contratada deverá fornecer, até o quinto dia útil de cada mês, os relatórios/consultas mensais expressando os percentuais efetivamente atingidos e as variações, positivas ou negativas, em relação aos indicadores deste acordo de níveis de serviços;*

*7.5. O não cumprimento dos Acordos de Nível de Serviço descritos acima dará ao MINISTÉRIO DAS CIDADES o direito de aplicação de penalização de até 1% do valor da fatura mensal para cada indicador não cumprido.”*

*A gestão desse contrato, porém, baseava-se na entrega do serviço ao usuário, em tempo razoável, conforme a complexidade do serviço, sem considerar o detalhamento de horas previsto na cláusula descrita acima. Diante do questionamento apresentado pela CGU, foi solicitado à empresa relatório referente aos serviços prestados durante o ano de 2011 para fins de levantamento quanto ao atendimento da cláusula. Por meio da documentação apresentada, foi constatado que a empresa não atendeu de forma integral as exigências constantes do contrato, ficando, portanto, sujeita às penalidades previstas.*

*Contudo, foi verificado que o ANS exposto no contrato refere-se unicamente às Ordens de serviço de 1º nível, que abrange todas as OS abertas, independentemente de estas terem sido transferidas para o 2º ou 3º nível após a abertura inicial do chamado:*

*"3.2.1. Suporte técnico e apoio ao usuário de 1º nível*

*3.2.1.1. A licitante vencedora deverá prover serviços de suporte técnico de 1º nível, externo às dependências do Ministério das Cidades, contando com tele-atendimento via 0800 e pela internet. Não serão aceitas quaisquer outras modalidades de ligações telefônicas que impliquem em custos extras ao Ministério das Cidades. Os pontos para suporte técnico e apoio ao usuário de 1º nível deverão estar localizados dentro das instalações da licitante vencedora e abrangerão:*

*a) abertura e acompanhamento de chamados para qualquer tipo de manutenção nos equipamentos e sistemas integrantes da solução contratada;*

*b) resolução de dúvidas correlatas à solução implantada e assistência ao suporte técnico interno do Ministério das Cidades, exclusivamente em relação ao escopo deste Contrato;*

*c) orientação/informação aos usuários quanto à melhoria contínua da utilização das estações de impressão."*

*[grifo nosso]*

*A descrição do 1º nível acima torna, em muitos casos, o atendimento da cláusula referente ao ANS inviável, uma vez que quando o serviço é transferido para o nível 2 ou 3, que exigem a presença do técnico para a solução do problema, o tempo demandado pode ultrapassar o tempo exigido no ANS.*

*Essa percepção foi comprovada após análise detalhada do relatório enviado pela empresa, em que a maioria das ordens de serviço são, na prática, de nível 2 ou 3, mas abertas e encerradas pelo tele-atendimento e internet que, conforme o item do contrato acima transcrito, estão enquadradas no 1º nível.*

*À vista do exposto, verifica-se que a metodologia adotada atualmente para abertura, execução e encerramento de chamados está inadequada para o atendimento das exigências contratuais previstas. Tal procedimento dificulta a gestão do contrato e, ainda, pode prejudicar a empresa, mesmo quando esta tem motivos razoáveis para o descumprimento de determinados termos do contrato.*

*Segue anexa planilha com os percentuais de atendimento da empresa, bem como cópia dos relatórios apresentados e cópia do contrato administrativo nº 36/2010."*

*Em anexo foi encaminhado cópia do contrato, bem como tabela contendo os percentuais de atendimento e os relatórios de atendimento emitidos pela empresa contratada.*

*Conforme se verifica da resposta da Unidade somente após demanda da CGU é que o gestor solicitou à empresa o relatório referente aos serviços prestados por aquela empresa durante o ano de 2011 para fins de levantamento quanto ao atendimento da cláusula de acordo de níveis de serviço. Em análise a essa documentação apresentada pela empresa contratada a Unidade verificou que as exigências do contrato não foram atendidas e que a metodologia adotada atualmente estava inadequada para o atendimento das exigências contratuais previstas.*

*Dessa forma conclui-se que em apenas um contrato foi exigido o acordo de nível de serviço e ainda assim nesse contrato não era feita uma gestão baseada no acordo de nível de serviço previsto, o que torna a exigência sem utilidade.*

**Causa:**

Estrutura de gerenciamento de TI inadequada.

### Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a unidade, por meio de documento anexo ao Memorando n.º 004922/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 21/09/2012, informou:

- em relação à recomendação 01 do Relatório Preliminar, que a recomendação será observada nos próximos contratos firmados pela CGMI;
- quanto à recomendação 02 do Relatório Preliminar que: *“Será realizado estudo para promover a viabilidade de adequações administrativas, para dispor a conformidade da gestão do referido contrato, conforme recomendação apresentada.”*

### Análise do Controle Interno:

Considerando que em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria a Unidade informou que as recomendações constantes daquele Relatório serão observadas, mantém-se àquelas recomendações para que seja realizado o acompanhamento das providências adotadas por meio do Plano de Providências.

É importante destacar novamente que as consequências prováveis da ausência de cobrança de resultados baseada em acordo de níveis de serviço são usuários insatisfeitos e investimentos inadequados.

### Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se que, nos próximos contratos firmados, a CGMI defina acordos de níveis de serviço entre a Unidade e as empresas fornecedoras de soluções em TI e que as gestões desses contratos sejam feitas baseadas nesses acordos.

Recomendação 2:

Recomenda-se também, em relação ao contrato nº 36/2010, que seja feito um aditivo do contrato, de forma a adequar o acordo de níveis de serviços às necessidades e à realidade da Unidade.

#### 3.1.4.8. Informação

**A UNIDADE POSSUI UM PROCESSO DE TRABALHO PARA CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE TI, ENTRETANTO ESSE PROCESSO NÃO FOI PUBLICADO FORMALMENTE**

A Unidade informou, em resposta à SA 201203949 – 1, que possui um processo de trabalho para contratação de bens e serviços de TI mas que esse processo não foi publicado em meios oficiais.

Em anexo foram encaminhados os fluxos utilizados, bem como o Manual de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em análise aos fluxos encaminhados verifica-se que eles englobam as três fases previstas no artigo 8º da IN 04/2010, que são: Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gerenciamento do Contrato.

#### 3.1.4.9. Informação

### **DEPENDÊNCIA DE TERCEIROS PARA DESENVOLVIMENTO E MANUTENÇÃO DOS CONTRATOS DE TI**

Verificou-se da análise da resposta da Unidade (Memorando n.º 002051/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES) que dos três contratos de solução de tecnologia da informação vigentes no exercício examinado todos foram desenvolvidos por terceiros. Em relação à sua manutenção apenas um deles é mantido somente por equipe interna do Ministério, demonstrando a dependência de terceiros na área de TI.

Foi solicitado ainda que a Unidade informasse se nos contratos firmados no exercício examinado foram estabelecidos procedimentos de transferência de conhecimento dos produtos e serviços de TI. A Unidade informou, por meio do Memorando n.º 002758/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, que em dois contratos foram estabelecidos procedimentos de transferência de conhecimento dos produtos e serviços de TI.

Há de se ressaltar que os objetos dos contratos citados foram: aquisições de licenças de suíte de escritório (editor de texto, planilha eletrônica, estruturador de slides e banco de dados), licenças de software de gerência de projetos cliente e licença de software de gerência de projeto servidor; e aquisições de 450 estações de trabalho. Pelas informações apresentadas verifica-se que a transferência de conhecimento não foi repassada por meio de treinamentos da empresa contratada, mas sim por meio de disponibilização de mídia; manuais e páginas da internet que serviram de suporte.

Em questionamento realizado por e-mail, foi solicitado ao gestor dos contratos que respondesse as seguintes questões:

Pergunta 01: O conhecimento foi repassado?

Resposta do gestor: Sim. O conhecimento referente ao Microsoft Project foi repassado através do treinamento realizado. Com relação ao Microsoft Office não houve treinamento específico, porém, possuo conhecimento quanto à utilização, pois trata-se de uma ferramenta padrão de mercado e bastante utilizada no dia-a-dia e quanto as estações de trabalho já possuía conhecimento necessário.

Pergunta 02: Você se sente apto em relação ao conteúdo repassado?

Resposta do gestor: Sim. Ao final do treinamento, estava apto a utilizar a ferramenta Microsoft Project.

Pergunta 03: Você se sente apto para desenvolver as atividades relacionadas ao conhecimento repassado, com independência em relação ao contratado?

Resposta do gestor: Sim. Sinto-me apto a desenvolver as atividades relacionadas quando necessário.

Embora o gestor do contrato tenha informado que foi realizado o treinamento referente ao Microsoft Project, de acordo com a resposta da Unidade esse treinamento foi promovido em 2009 pelo próprio Ministério das Cidades.

Alerta-se que a internalização de conhecimento dos produtos e serviços de TI adquiridos de terceiros deve ser prevista em todos os contratos e deve constar dos processos formais de trabalho para contratação de TI e para gestão dos contratos de TI.

### 3.1.5. Assunto - RECURSOS DISPONÍVEIS

#### 3.1.5.1. Informação

#### **Análise dos gastos realizados com Cartão de Pagamento do Governo Federal**

Na análise dos gastos realizados pela Unidade com Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF selecionou-se a amostra abaixo com a finalidade de avaliar a gestão da Secretaria Executiva no que se refere ao uso do CPGF.

Quadro contendo a amostra selecionada:

Data Extrato	Data Transação	CNPJ	Subclasse	CPF Portador	Tipo de Transação	Valor R\$
03/2011	07/02/2011	72.642.614/0001-88	EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS DE USO PESSOAL E DOMÉSTICO	289.146.941-00	COMPRA A/V -	140,00
11/2011	04/10/2011	04.473.193/0001-59	COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES	578.668.641-87	COMPRA A/V	485,00

Foi solicitado a Unidade, por meio da SA 201203949/01, apresentar informações sobre a amostra selecionada.

Os questionamentos realizados bem como a manifestação do gestor (Memorando nº. 002062/2012/DIORF/CGLOG/SPOA/SE/MCidades) estão transcritos abaixo:

#### **Questionamento:**

Apresentar os demonstrativos dos limites orçamentários destinados à utilização do Cartão de Pagamentos, o valor disponibilizado para os portadores, bem como os dados funcionais dos portadores.

#### **Manifestação do gestor:**

“Agente Suprido: *A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei*”

*Limites destinado à utilização do CPGF:*

*- Material de consumo: ND 3.3.90.30: Empenho nº 2011NE800048 valor R\$ 5.000,00.*

- *Serviços de Terceiros PJ – ND 3.3.90.39: Empenho nº 2011NE800044 valor R\$ 3.000,00.*

*Agente Suprido: “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*

- *Material de consumo: ND 3.3.90.30: Empenho nº 2011NE800674 valor R\$ 5.000,00.*

- *Serviços de Terceiros PJ – ND 3.3.90.39: Empenho nº 2011NE800675 valor R\$ 3.000,00.”*

Foi encaminhado também os dados funcionais dos portadores (n.º do CPF e do SIAPE ; e cargo ocupado).

### **Questionamento:**

Apresentar informações quanto ao que fundamentou a necessidade da utilização do Suprimento de Fundos, segundo os critérios a seguir (Decreto nº 93.872/1986 Art. 45):

I - para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento;

II - quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento; e

III - para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda.

### **Manifestação do gestor:**

*“As despesas executadas com suprimento de fundos no CPGF pelos agentes supridos do Ministério das Cidades estão fundamentadas no inciso III, art. 45 do Decreto 93.871/1986.”*

### **Questionamento:**

Apresentar cópia dos extratos bancários de saques e transações do Cartão de pagamentos dos servidores portadores do Cartão de Pagamentos.

### **Manifestação do gestor:**

*“Informo que em atendimento ao solicitado, haja vista a indisponibilidade dos extratos no sistema de Gerenciamento do CPGF, fora encaminhado Ofício nº xxxxx/2012/CGLOR/SPOA/SE/MCIDADES (SIC), de 2 de maio de 2012, à Agência de Relacionamento do Banco do Brasil para envio dos documentos requeridos.”*

### **Questionamento:**

Apresentar os recibos, documentos fiscais e demais comprovantes apresentados pelo(s) servidor(es) que utilizou(utilizaram) o Cartão de Pagamentos.

### **Manifestação do gestor:**

*“Seguem em anexo, cópias dos comprovantes apresentados pelo Agente Suprido aos processos de prestação de contas, conforme abaixo:*

*Anexo I: Agente Suprido: “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”, comprovantes de realização das despesas, constantes do processo de prestação de contas nº 80063.000019/2011-11;*

*Anexo II: Agente Suprido: “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”, comprovantes de realização das despesas, constantes do processo de prestação de contas nº 80000.029712/2011-19.”*

Em anexo foram encaminhadas às notas fiscais que comprovam os gastos realizados.

### **Questionamento:**

Apresentar informações, com prova documental, quanto à:

- I- estrutura do controle administrativo para garantir o regular uso dos cartões de pagamento,
- II- rotina de acompanhamento da adequabilidade dos gastos.

### **Manifestação do gestor:**

*“Informo que o Ministério das Cidades, em observância às determinações dos órgãos de controle interno e externo, tem como tradição o uso limitado de suprimento de fundos para realização de despesas. Para tanto, autoriza a concessão a um agente suprido para atender todas as unidades (Gabinete, Secretaria Executiva, 5 Secretarias Nacionais e DENATRAN). Assim sendo, além da orientação aos agentes supridos ao fiel cumprimento das normas emanadas pelo Ministério do Planejamento, o controle dos gastos são diretamente acompanhado pelo Ordenador de Despesa e Gestor Financeiro da UG 560010, por meio do portal do Banco do Brasil de Gerenciamento e acompanhamento do BB Cartão e processo administrativo de prestação de contas.”*

Da análise das informações encaminhadas pela Unidade considera-se que de forma geral a Unidade tem controle sobre o uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal.

Ressalta-se entretanto que não foram encaminhados os documentos que comprovam a estrutura de controle e a rotina de acompanhamento informadas pela Unidade, nem tampouco os extratos solicitados.

Além disso, em análise ao relatório de gestão foram verificadas divergências de valores em 2009 e 2010 considerando os dados do Relatório de Gestão e os dados disponíveis no Observatório da Despesa



Pública. Tais divergências foram esclarecidas após a manifestação da Unidade.

O quadro a seguir demonstra as divergências verificadas e logo abaixo segue a manifestação da Unidade (Memorando nº. 003217/2012/DIORF/CGLOG/SPOA/SE/MCidades) sobre o assunto.

ANO	VALOR DE SAQUE NO ODP	VALOR DA FATURA NO ODP	VALOR DE SAQUE NO RELATÓRIO DE GESTÃO	VALOR DA FATURA NO RELATÓRIO DE GESTÃO
2009	1.480,00	11.213,62	980,00	15.031,83
2010	654,95	8.742,19	0,00	9.278,75

“Quanto às justificativas das divergências do Ano de 2009, as informações constantes do Relatório de Gestão da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGLOG foram extraídas do SIAFI/GERENCIAL. No entanto, o demonstrativo não reflete a baixa para regularização dos valores não aplicados, de R\$ 4.394,67, remanescentes da concessão de suprimento de fundos no exercício de 2005, na Conta Contábil 2.1.2.6.8.02.00 - Fatura Cartão de Pagt. Gov. Federal, realizada por meio da 2010NL000636, de 31 de dezembro de 2010, conforme Portaria MCidades nº 572, 29nov2010, referente às normas de encerramento do exercício de 2010.

Quanto às divergências dos valores de Saque, R\$ 500,00, verificamos a existência de ordens bancárias referente ao exercício de 2008, transação T0181837 e T0181838 do ODP, ordens bancárias nº 2008OB903469 valor de 120,00 e 2008OB903703 valor 380,00, respectivamente.

Verificamos também a existência do valor de R\$ 2,44, referente a juros/multas sobre o pagamento de Fatura do CPGF no exercício sob exame, refletindo na conciliação entre o ODP e o Relatório de Gestão. Assim sendo, o valor a ser considerado na aplicação de suprimento de fundos no exercício 2009, na coluna de faturas, deve ser corrigido para o constante do ODP.

<i>Divergências Suprimento de Fundos – exercício 2009</i>			
<i>Agente Suprido</i>	<i>Sq Cartão Pagto Gov Federal</i>	<i>Fatura - Cartão Pagto Gov. Federal</i>	<i>Fatura Cartão de Pagt. Gov. Federal - C/C 212680200</i>
<i>“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”</i>	980,00	3.188,89	4.394,67
<i>“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”</i>		8.027,17	
	980,00	11.216,06	4.394,67
<i>Ano</i>	<i>Valor da Fatura no ODP</i>	<i>Valor da Fatura no Relatório de Gestão</i>	<i>Diferença Faturas</i>
<b>2009</b>	11.213,62	11.216,06	-2,44
	<i>Valor de Saque</i>	<i>Valor de Saque no</i>	<i>Diferença</i>

Ano	no ODP	Relatório de Gestão	Saque
2009	1.480,00	980,00	500,00

Quanto às justificativas das divergências do Ano de 2010, informo o que segue:

Suprimento de Fundos	ODP		Relatório		Diferença	
	Saque	Fatura	Saque	Fatura	Saque	Fatura
“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”	310,00	368,00	0,00	368,00	310,00	-
“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”		846,10	0,00	846,10	-	-
“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”	344,95	1.594,04	0,00	1.597,90	344,95	3,86
“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”		699,00	0,00	699,00	-	-
“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”		5.890,00	0,00	5.767,75	-	-122,25
<b>Total</b>	<b>654,95</b>	<b>9.397,14</b>	<b>0,00</b>	<b>9.278,75</b>	<b>-654,95</b>	<b>-118,39</b>

Os valores registrados na coluna de Saques do ODP, R\$ 654,95, referem-se à utilização do CPGF, na modalidade de crédito, para pagamento de notas fiscais, conforme Anexo I.

O valor de R\$ 3,86, na coluna diferença/fatura, refere-se a crédito lançado na fatura de pagamento do agente suprido, conforme Anexo II.

O valor de R\$ - 122,25, na coluna diferença/fatura, refere-se ao somatório de cancelamento de compra no valor de R\$135,00, crédito de R\$ 0,18 e débitos de juros e multas no valor de R\$12,93 (0,04, 7,99, 4,90), conforme Anexo III.”

### 3.1.6. Assunto - BENS IMOBILIÁRIOS

#### 3.1.6.1. Constatação

#### FRAGILIDADE NOS CONTROLES RELATIVOS À GESTÃO PATRIMONIAL

Com o objetivo de avaliar a gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade do MCidades, classificado como “Bens de Uso Especial”, de propriedade da União ou locado de terceiros, primeiramente consultou-se o Relatório de Gestão da Unidade para verificar quais eram os bens imóveis de responsabilidade do MCidades.

Constatou-se então que a Unidade possui apenas um imóvel sob sua responsabilidade, locado de terceiros, e que fica localizado em Brasília (SAUS Quadra 1, Lote 1/6, Bloco H. Edifício Telemundi II, Cep 70070-010). Essa informação foi confirmada em consulta ao Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet.

Com a finalidade de avaliar a gestão do patrimônio imobiliário (Edifício Telemundi II - locado de terceiros) de responsabilidade do MCidades, foi solicitado, por meio da SA 201203949-3, que a Unidade apresentasse diversas informações. Após análises das informações apresentadas constatou-se fragilidade nos controles relativos à gestão patrimonial devido à ausência de rotinas ligadas à gestão patrimonial.

#### Causa:

Não existem rotinas definidas na gestão patrimonial

#### Manifestação da Unidade Examinada:

A Unidade, por meio do Memorando n.º 003421/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, anexo ao Ofício n.º 002196/2012/AECI/GM/MCIDADES, de 09/07/2012, apresentou os esclarecimentos solicitados. Seguem abaixo os questionamentos realizados por esta CGU seguidos das manifestações da Unidade.

**Questionamento:** Se no exercício de 2011 teve algum reajuste no preço do aluguel. Em caso positivo apresentar cotação de preços que comprovam que o valor reajustado está dentro dos valores de mercado;

**Resposta:** Houve reajuste no preço do aluguel, conforme previsão do Contrato Administrativo nº 14/2008, Cláusula Décima Quinta – Do Reajuste, calculado por meio do Índice Geral de Preço Médio da Fundação Getúlio Vargas – IGPM/FGV. Segue cotação de preços em anexo.

**Questionamento:** Se no exercício de 2011 foi realizada alguma benfeitoria útil e necessária no imóvel. Em caso positivo, informar quais foram as benfeitorias e se essas benfeitorias foram indenizadas pelos locadores. Em caso negativo esclarecer o fato. Em caso positivo apresentar comprovações;

**Resposta:** No exercício de 2011 não foi realizada benfeitoria útil e necessária no imóvel.

**Questionamento:** Se são adotadas rotinas de programação e acompanhamento da manutenção desse imóvel;

**Resposta:** Atualmente não são adotadas rotinas de programação e acompanhamento da manutenção desse imóvel.

**Questionamento:** Se são adotadas rotinas para verificação do vencimento da data de validade de avaliação do imóvel. Informar se foi realizada nova avaliação do imóvel já que consta informação no SPIUnet de que a nova avaliação deveria ser feita na data de 02/05/2010;

**Resposta:** Não são adotadas rotinas para verificação do vencimento da data de validade da avaliação do imóvel. Até o presente momento não foi realizada nova avaliação do imóvel.

**Questionamento:** Se existem rotinas com o objetivo de diagnosticar periodicamente a situação em que se encontra o imóvel sob a sua responsabilidade, de forma a identificar possíveis problemas e propor soluções;

**Resposta:** Não existem rotinas definidas com objetivo de diagnosticar periodicamente a situação em que se encontra o imóvel, de forma a identificar possíveis problemas e propor soluções.

**Questionamento:** Se existe rotina de vistoria do imóvel, de modo a garantir que só sejam ocupados por pessoas autorizadas, de acordo com as finalidades e condições estabelecidas;

**Resposta:** Não existe rotina de vistoria do imóvel, de modo a garantir que só sejam ocupados por pessoas autorizadas, de acordo com as finalidades e condições estabelecidas.

**Questionamento:** Se existe setor responsável pela gestão dos bens imóveis sob a sua responsabilidade;

**Resposta:** Não existe neste órgão setor responsável pela gestão dos bens imóveis que estejam sob a sua responsabilidade.

**Questionamento:** Se a estrutura de pessoal do setor é suficiente para bem gerir o bem imóvel sob sua responsabilidade;

**Resposta:** Em razão do fato de não existir neste órgão setor responsável pela gestão dos bens imóveis o item em questão não pode ser informado.

**Questionamento:** Se existe estrutura tecnológica adequada e eficiente para gerir o imóvel;

**Resposta:** Existe estrutura tecnológica adequada. Porém, não se mostra eficiente para gerir o imóvel, em razão de falhas acometidas nos sistemas prediais causadas pela falta de manutenção.

**Questionamento:** Se existe pessoal responsável pela atualização das informações no SPIUnet;

**Resposta:** Não existe neste órgão pessoal responsável pela atualização das informações no SPIUnet.

**Questionamento:** Se são adotadas medidas com o objetivo de evitar que no SPIUnet sejam inseridas e mantidas informações incorretas/incompletas/desatualizadas;

**Resposta:** Não são adotadas medidas com o objetivo de evitar que no SPIUnet sejam inseridas e mantidas informações incorretas/incompletas/desatualizadas.

**Questionamento:** Se existem rotinas visando à segregação contábil, suficientemente analítica, para a distinção clara dos registros relativos às despesas com:

- locação de imóveis para uso de servidores;
- locação de imóveis para uso do órgão, unidade ou subunidade;
- manutenção dos imóveis próprios e da União;
- manutenção dos imóveis locados de terceiros privados ou de outras esferas públicas;
- manutenção dos imóveis locados de outros órgãos e entidades da administração pública federal.

**Resposta:** Não existem rotinas visando à segregação contábil, suficientemente analítica, para a distinção clara dos registros relativos às despesas com locação de imóveis para uso do órgão, unidade ou subunidade e manutenção dos imóveis locados de terceiros privados ou de outras esferas públicas.

### Análise do Controle Interno:

Conforme se verifica das respostas apresentadas pela Unidade, não existe nenhum tipo de rotina para gerir e/ou manter o imóvel alugado de terceiros que está sob a responsabilidade do Ministério das Cidades e nem tampouco existe setor responsável ou qualquer pessoal responsável por gerir esse imóvel e por manter as informações atualizadas no SPIUnet.

Diante do exposto constata-se que o imóvel sob a responsabilidade do Ministério está exposto a diversos problemas estruturais ou de segurança devido à falta de manutenção ou de vistoria do imóvel.

Quanto ao reajuste no preço do aluguel, a Unidade encaminhou em anexo a cotação de preços que foi feita em função do reajuste do aluguel. De acordo com a planilha encaminhada o preço reajustado está dentro da média de mercado.

Destaca-se que também não foi realizada uma nova avaliação do imóvel, embora essa nova avaliação deveria ter sido realizada em 02/05/2010.

Considerando que em resposta às recomendações feitas no Relatório de Auditoria Preliminar, a unidade, por meio do Memorando n.º 4930/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 21/09/2012, informou que àquela Pasta adotará a orientação supracitada, mantém-se àquelas recomendações para acompanhamento, no Plano de Providências Permanente, das medidas adotadas.

### Recomendações:

#### Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ministério das Cidades que defina urgentemente rotinas ligadas à gestão patrimonial.

#### Recomendação 2:

Recomenda-se também que seja feita uma nova avaliação do imóvel considerando que a avaliação anterior já se encontra vencida desde 02/05/2010.

## 3.1.7. Assunto - PROCESSOS LICITATÓRIOS

### 3.1.7.1. Constatação

#### **ADOÇÃO PARCIAL DE CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS**

Em análise ao quadro - Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis do Relatório de Gestão, verificou-se que a Unidade não adota de forma usual, na aquisição de bens e serviços, alguns quesitos de sustentabilidade ambiental. O quadro abaixo demonstra os quesitos nos quais o gestor declarou que a afirmativa é “Totalmente inválida”, ou seja, que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da Unidade ou que é “Parcialmente inválida”, o que significa que o fundamento descrito na afirmativa é apenas parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua minoria:

<b>QUESITO (N.º)</b>	<b>IDENTIFICAÇÃO</b>	<b>RESPOSTA</b>
1	A UJ tem incluído critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações que levem em consideração os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas.	Parcialmente inválida
2	Em uma análise das aquisições dos últimos cinco anos, os produtos atualmente adquiridos pela unidade são produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável.	Parcialmente inválida
3	A aquisição de produtos pela unidade é feita dando-se preferência àqueles fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudicam a natureza (ex. produtos de limpeza biodegradáveis).	Parcialmente inválida

4	Nos procedimentos licitatórios realizados pela unidade, tem sido considerada a existência de certificação ambiental por parte das empresas participantes e produtoras (ex: ISO), como critério avaliativo ou mesmo condição na aquisição de produtos e serviços.	Parcialmente inválida
6	No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos reciclados (ex: papel reciclado).	Parcialmente inválida
8	Existe uma preferência pela aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga).	Totalmente inválida

Com a finalidade de complementar as informações do Relatório de Gestão sobre a adoção de critérios de sustentabilidade, solicitou-se, por meio da SA 201203949/002, o que segue:

a) informar e apresentar os documentos comprobatórios (encaminhar, se for o caso, cópias apenas das páginas pertinentes dos editais e demais documentos dos processos licitatórios), quanto à relação entre o número de processos licitatórios que atendem aos quesitos abaixo listados, em relação ao número total de processos, executados ao longo do exercício (Ex: Foram exigidos o quesito (ii) em YYY processos licitatórios, dentre os ZZZ processos licitatórios executados pela unidade ao longo do exercício):

- (i) Menor utilização de matérias primas e descarte dos produtos;
- (ii) Maior quantidade de conteúdo reciclável;
- (iii) Produtos fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudicam a natureza;
- (iv) Aquisição de veículos automotores mais eficientes e menos poluentes ou que utilizam combustíveis alternativos;
- (v) Aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização;
- (vi) Aspectos de durabilidade e qualidade dos bens/produtos;

b) apresentar as Certificações Ambientais exigidas nos processos licitatórios (questão 4 do Quadro A.10.1 do Relatório de Gestão).

c) A demonstração do impacto que se conseguiu mensurar no consumo de água e energia – (questão 5 do Quadro A.10.1 do Relatório de Gestão). Se for o caso apresentar o gráfico da evolução do consumo ao longo do último exercício, com as cópias das contas pagas.

d) As cópias dos informativos sobre palestras; os folders; as comunicações oficiais, etc. sobre campanhas entre os servidores de conscientização da necessidade de proteção do meio ambiente e preservação de recursos naturais bem como campanhas visando a diminuir o consumo de água e energia elétrica (questões 12 e 13 do Quadro A.10.1 do Relatório de Gestão).

e) Informar (apresentar os documentos comprobatórios) se a instituição está contemplando preferencialmente as especificações de bens com configurações aderentes aos computadores sustentáveis em suas aquisições na área de TI.

Da análise das informações apresentadas pelo gestor constata-se que a Unidade adota parcialmente

critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens.

#### Causa:

Desconhecimento dos normativos que definem os critérios de sustentabilidade ambiental pelas empresas participantes dos processos licitatórios; os produtos com critérios de sustentabilidade são mais onerosos.

#### Manifestação da Unidade Examinada:

No próprio relatório de gestão constam os esclarecimentos pelo não atendimento dos quesitos, conforme demonstra o quadro a seguir:

<b>QUESITO (Nº)</b>	<b>ESCLARECIMENTOS</b>
<b>1</b>	Nos Editais de Licitação elaborados pela Coordenação de Licitações e Contratos, contempla dispositivo para aplicação dos critérios de sustentabilidade ambiental, que consiste na possibilidade de exigir das empresas vencedoras do certame o disposto no Decreto nº 5.940/2006 e art. 5º da IN 01/2010.
<b>2</b>	A partir da edição da IN nº.01/2010 tem se buscado atender à exigência da sustentabilidade nas licitações públicas, colocando-a nos editais. No entanto pelo fato da exigência ainda ser facultativa muitas empresas não se adequaram a norma. Pelos esclarecimentos solicitados pelas licitantes nota-se que existe certa dificuldade para interpretar e cumprir as determinações, visto que muitas empresas desconhecem os órgãos competentes para emissão de certificados, selos, diploma e documentos afins(notas fiscais que discriminem a origem dos insumos/produtos) que comprovam a sustentabilidade dos produtos/serviços.
<b>3</b>	Atualmente a Coordenação de Licitação e Contratos esta trabalhando proativamente para cumprimento da Norma. Vale ressaltar que tal exigência é onerosa, visto que os produtos que utilizam o material reciclado e biodegradal geralmente são mais caros, e além disso não são todas as empresas que trabalham com este tipo de material
<b>4</b>	Esta Coordenação não se ateve apenas a 01 documento, as empresas também podem comprovar a existência de certificação ambiental por meio de emissão de certificados, ISO, selos, diploma e documentos afins(notas fiscais que discriminem a origem dos insumos/produtos) que comprovam a sustentabilidade dos produtos/serviços.
<b>6</b>	Considerando todas as contratações inclusive as que envolvam a prestação de serviço com fornecimento de material, adquiriu-se bens/produtos recicláveis.
<b>8</b>	Atualmente a Coordenação de Licitação e Contratos esta trabalhando proativamente para cumprimento da Norma. Vale ressaltar que tal exigência é onerosa, visto que os produtos que utilizam o material reciclado e biodegradal geralmente são mais caros, e além disso não são todas as empresas que trabalham com este tipo de material.

Em resposta aos questionamentos complementares, a Unidade, por meio de documento encaminhado através do Memorando nº 002780/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, informou que:

Em relação ao item "a)":

“Os processos licitatórios realizados em 2011 não atendem diretamente aos quesitos mencionados acima, pois as solicitações de aquisição/contratação no exercício de 2011, não se enquadram em tais exigências. Porém, desde a publicação da IN 01/2010, estamos buscando atender às exigências da sustentabilidade nas licitações públicas, conforme tabela abaixo. Segue em anexo cópias das páginas pertinentes aos editais e contratos, que trata de critérios de sustentabilidade ambiental, quais sejam: cópia do Contrato Administrativo: 14/2008 (Objeto: aluguel da sede do Ministério das Cidades); Contrato – 14/2010 (Objeto: serviços de limpeza e conservação); Contrato – 36/2010 (Objeto: impressão de documentos); Pregão Eletrônico 19/2009 (Objeto: Aquisição de lixeiras apropriadas, com separação por cores de acordo com o material a ser descartado para área externa); Pregão Eletrônico 02/2012 (Objeto: Aquisição de contentores para lixo, coletores para pilhas e baterias, cestos para coleta de papel A4 e canecas ecológicas e balança de plataforma). **Anexo 1.**

Quesitos	Contratos executados durante o exercício de 2011
(I) Menor utilização de matérias primas e descarte dos produtos	<p>Contrato 14/2010, subcláusulas 8.1.22, 8.1.23, 8.1.24, as quais se referem à adoção de procedimentos adequados para o descarte de materiais potencialmente poluidores, tais como pilhas, baterias, lâmpadas fluorescentes, frascos de aerossóis e pneumáticos inservíveis abandonados ou dispostos inadequadamente.</p> <p>Contrato 36/2010, subcláusula 3.3.4, em que é efetuado periodicamente o processo de coleta dos resíduos gerados (toners, cartuchos, fusores e os demais componentes e peças) utilizadas na prestação de serviços de forma sistematizada;</p>
(II) Maior quantidade de conteúdo reciclável	<p>Coleta seletiva de lixo, por meio da aquisição de lixeiras apropriadas, com separação por cores de acordo com o material a ser descartado, conforme Pregão Eletrônico 19/2009;</p> <p>Contrato 14/2010, alínea “b”, subcláusula 8.1.19 - coleta e separação dos resíduos recicláveis descartados pelo Ministério das Cidades, para sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, nos termos da IN/MARE n.º 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto n.º 5.940, de 25 de outubro de 2006.</p>
(III) Produtos fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudicam a natureza;	Contrato 14/2010, alínea subcláusula 8.1.20, uso de produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;
(IV) Aquisição de veículos automotores mais eficientes e menos poluentes ou que utilizam combustíveis alternativos;	Não houve aquisição de veículos automotores neste período. Esclarecemos que, este Órgão não disponibiliza de frota de veículos oficiais. O serviço é executado por meio do Contrato Administrativo n.º 29/2007, cujo objeto é a prestação de serviços de transportes de pequenas cargas e passageiros, incluindo-se veículos.
(V) Aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização;	Não houve aquisições com esses quesitos.
(VI) Aspectos de durabilidade e qualidade dos bens/produtos;	De acordo com as especificações constantes nos Termos de Referência.”

Quanto ao item "b)": “Licença de operação válida, expedida pelo órgão ambiental competente, conforme Res. Nº 237/97, do CONAMA (**EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO - objeto: fornecimento de água mineral potável**); **Anexo 2.**”

No que se refere ao item "c)": “Segue em anexo a demonstração da mensuração no consumo de água e energia, com os respectivos gráficos, com base nos estudos elaborados pela Agenda Ambiental da Administração Pública - A3P. Ressalta-se que quando das instalações desta Pasta neste prédio o mesmo



já contava com torneiras automáticas para redução de água, vaso acoplado com caixa de água de 5 litros (melhor que a descarga a válvula que gasta 20 litros de água por descarga). Todas as lâmpadas já eram e continuam sendo fluorescentes, com sensor de presença, faixa envidraçada para melhor aproveitamento da luminosidade do sol, piso em granito, que permite limpeza sem necessidade de jogar água, apagador de luz separado por sala, as luminárias tem fonte individual, podendo ser desligada ou apagada de acordo com a necessidade. **Anexo 3”**

Quanto ao item "d)": “O Ministério das Cidades formalizou o compromisso com a implantação da Agenda Ambiental da Administração Pública - A3P, programa criado pelo Ministério do Meio Ambiente para promover a gestão socioambiental nas atividades públicas, promovendo não apenas a economia de recursos, como também princípios éticos para uma administração sustentável. A Portaria 468, de 4.10.2011, publicada no DOU de 5.11.2011, instituiu a Comissão Gestora para implantação e acompanhamento da referida Agenda no âmbito deste Órgão, por meio de campanhas que visam à divulgação interna sobre o assunto e fomentar a movimentação necessária para a mudança de hábitos entre os servidores/colaboradores no que se refere às questões relacionadas à consciência cidadã e à responsabilidade socioambiental, promovendo uma mudança da cultura organizacional nos processos cotidianos. **Segue cópias dos informativos sobre campanhas e comunicações. Anexo 4.”**

Em relação ao item "e)": “Solicitação feita em 2011, referente à aquisição de 40 (quarenta) microcomputadores do tipo portáteis. Deverá possuir certificação Energy Star (Ambiental – Redução de consumo de energia). Pregão Eletrônico em andamento, segue cópia Minuta do Edital, item 8.9.2. **Anexo 5.”**

#### **Análise do Controle Interno:**

Embora a Unidade informe no Relatório de Gestão que muitos quesitos de sustentabilidade ainda não são aplicados ou são aplicados na minoria dos casos, verifica-se, pela resposta complementar do gestor, que a Unidade está tentando se adequar ao que preceitua o Art. 1º da IN SLTI/MPOG nº 01, de 19.01.2010, a saber:

“ Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional **deverão** conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas.”(grifo nosso)

Há de se ressaltar que é necessária uma mudança de cultura tanto dos órgãos públicos, que realizam as licitações, como também das empresas que participam do processo licitatório. E o papel dos órgãos públicos nesse caso é o de exigir das empresas que elas se adequem as exigências da IN citada.

Considerando que em resposta à recomendação constante do Relatório de Auditoria Preliminar, a Unidade, por meio do Memorando n.º 4930/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 21/09/2012, informou que àquela Pasta continuará empreendendo esforços para atender de forma usual os critérios de sustentabilidade, mantém-se a recomendação disposta a seguir para acompanhamento do seu atendimento por meio do Plano de Providências Permanente.

#### **Recomendações:**

##### **Recomendação 1:**

Recomenda-se ao MCidades que continue se empenhando para atender de forma usual os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços.

#### **3.1.7.2. Informação**

## **A UNIDADE FORMALIZOU O COMPROMISSO COM A IMPLANTAÇÃO DA AGENDA AMBIENTAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – A3P**

Por meio da Portaria do Ministério das Cidades n.º 468, de 04/10/2011, foi instituída a Comissão Gestora para implantação e acompanhamento da Agenda Ambiental da Administração Pública – A3P. Seu lançamento, porém, só ocorreu no dia 12/06/2012, conforme se verifica no site da Unidade.

Segundo informações da Unidade a A3P tem 5 eixos temáticos que são: Gestão Adequada dos Resíduos; Licitação Sustentável; Qualidade de Vida no Ambiente de Trabalho; Sensibilização e Capacitação dos Servidores; Uso Racional dos Recursos. A Coleta Seletiva Solidária, que já havia sido instituída no Ministério das Cidades desde 2010, está associada ao eixo temático “Gestão adequada dos resíduos gerados”.

No que se refere ao andamento dos trabalhos da Comissão da Coleta Seletiva Solidária, destaca-se como ponto positivo a realização da Campanha que foi feita no primeiro semestre de 2011 com objetivo de incentivar os funcionários de todos os setores na reciclagem e melhor utilização do papel. Como ponto negativo destaca-se o fato informado, por representantes da A3P, em conversa no MCidades no dia 21/06/2012, que até o momento a destinação dos materiais recicláveis à associações e cooperativas dos catadores de materiais está sendo feita de forma informal devido a não conclusão do processo de seleção em função de entraves com a sua Consultoria Jurídica – CONJUR.

### **3.1.7.3. Constatação**

#### **FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO E NA EXECUÇÃO DE CERTAME LICITATÓRIO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EVENTOS**

Quanto aos processos auditados no âmbito das ações de monitoramento realizadas pela CGU, foram verificadas diversas impropriedades e irregularidades no procedimento licitatório realizado pelo Ministério das Cidades para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de organização de eventos, incluindo os recursos humanos, equipamentos, mobiliários e outros serviços afins (processo administrativo de aquisição n.º 80063.00033/2011-15).

Para contratação desse objeto foi realizado o Pregão Eletrônico n.º 009/2011, em 13 de julho de 2011, sagrando-se vencedoras as empresas *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*.

De acordo com a Ata de realização do Pregão Eletrônico, o valor foi estimado para a Região Centro-Oeste em R\$ 29.462.099,84, sendo que o objeto foi adjudicado para a empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, com lance ofertado no valor de R\$ 6.975.000,00. Já a empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”* foi a vencedora para os lotes referentes às Regiões Sul, Sudeste, Nordeste e Norte, estimados no valor total de R\$ 14.592.145,70 e adjudicados pelo valor total de R\$ 4.774.996,49.

Na análise da regularidade desse processo licitatório foram apontadas as seguintes irregularidades:

1) existência de ligações entre a empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*. e a empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, com prática de irregularidades por ex-sócia da *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”* em

nome da *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”* e a possibilidade de conluio na licitação.

2) irregularidades na definição dos quantitativos a serem licitados.

3) irregularidades na definição dos valores unitários a serem licitados.

4) adjudicação da licitação para a empresa 10ª colocada, sem que tenham sido adotadas as medidas punitivas previstas no Decreto 5.450/2005 para as nove empresas melhor colocadas, que não apresentaram propostas formais.

5) inclusão irregular de cláusula no edital, que permite a extrapolação dos preços unitários definidos na ata e previsão para que os custos de locação de espaços sejam repassados ao Ministério corroborando para a não realização pela empresa contratada de itens ofertados a preços inexequíveis de licitação.

6) aceitação de proposta 75% inferior ao preço de referência total da licitação, com a presença de preços inexequíveis.

Quanto às falhas apontadas, destaque-se que a fragilidade na elaboração das estimativas de quantitativos (quantitativos registrados em ata não convergem com a demanda das áreas) e valores unitários a serem contratados (cálculo da média considerando valores bastante discrepantes) propiciaram um ambiente favorável à ocorrência de distorções em relação às quantidades contratadas e os respectivos valores, citando-se por exemplo o fato de que uma das empresas que apresentou estimativa de preços para a elaboração da estimativa a ser licitada, foi vencedora da licitação com preços muito inferiores aos que forneceu quando pesquisada, tendo elevado a média da estimativa, além da evidenciação da atuação em conjunto entre as empresas participantes da licitação.

Outra evidência que comprometeu a imparcialidade desse certame aconteceu em virtude de várias empresas oferecerem lances e não apresentarem a proposta formal em momento oportuno. Contra essa conduta, o Ministério não havia adotado nenhuma sanção, isso também pode ter contribuído para facilitar o ajuste entre as empresas participantes com o fito de fraudar o certame.

Outra irregularidade apontada foi à inclusão irregular de cláusula editalícia fixando a remuneração do contratado em percentual de 3% sobre as cotações apresentadas para a locação dos espaços destinados aos eventos realizados pelo Ministério. De acordo com o Tribunal de Contas da União, a fixação de remuneração com base em taxa de administração configura a situação de administração contratada, quando o preço consiste no custo da execução mais uma comissão assegurada ao contratado. Esse regime de execução (administração contratada) foi objeto de veto presidencial quando do sancionamento da Lei 8.666/93, para se evitar potenciais prejuízos ao erário, tendo em vista que sob esse regime o contratado se veria incentivado a ampliar o custo dos serviços para aumentar a sua remuneração.

Outro ponto que merece destaque em relação às fragilidades apontadas foi a aceitação de proposta 75% inferior ao preço de referência total da licitação e preços inexequíveis, colocando em risco a continuidade desse contrato, o que poderia ocasionar potencial prejuízo ao erário.

Objetivando verificar quais providências adotadas pelo Ministério para corrigir as falhas apontadas, bem como expedir recomendações foram elaboradas Notas Técnicas por parte desta Controladoria. Inicialmente, por intermédio da Nota Técnica nº 2567/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 10/10/2011, que apresentou a compilação das irregularidades constatadas na análise do processo, foi recomendado ao Ministério das Cidades a apresentação de justificativas e das providências adotadas, bem como a suspensão dos pagamentos à contratada, até que fossem consideradas sanadas as irregularidades apontadas.

Após análise das justificativas apresentadas pelo Ministério das Cidades, aos fatos constantes da Nota Técnica nº 2.657/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 10/10/2011, foi recomendada a anulação da licitação e de todos os atos dela decorrentes, incluindo os contratos administrativos nº 15 e 16/2011 celebrados com as empresas *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, conforme Nota Técnica nº 051/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 12/01/2012.

## Causa:

Falta de planejamento adequado antes das aquisições.

## Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta às recomendações efetuadas na Nota Técnica 051/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, o Ministério das Cidades encaminhou o Ofício nº 08378/2011/SPOA/SE/MCIDADES, de 28/10/2011, apresentando nova proposta de providências em relação a cada um dos fatos apontados:

- **ligações societárias:** comunicação dos fatos à SDE/Ministério da Justiça para apuração de conduta criminosa quanto à ordem econômica;
- **adjudicação à 10ª colocada sem adoção das medidas cabíveis:** expedição de notificações de aplicação de sanções administrativas de multas e suspensão temporária de participar de licitação, bem como impedimento de contratar com a Administração pelo prazo de 1 (um) ano.
- **irregularidade na definição de quantitativos:** justaposição de Termo Aditivo de Supressão dos itens considerados irregulares, permitindo-se continuação do contrato sem quebra de continuidade;
- **irregularidade na definição dos valores unitários a serem licitados:** estimativas de valor para composição de futuras contratações devem observar discrepâncias de valores usuais de mercado;
- **inclusão de cláusula irregular quanto à locação de espaços:** supressão da cláusula contratual que configura o regime de administração contratada, situação que contraria a jurisprudência da Corte de Contas;
- **presença de preços inexequíveis:** nas futuras contratações será exigida a comprovação expressa da viabilidade dos preços ofertados, conforme realidade mercadológica.

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade, por meio do Ofício nº 285/2012/SE/MCIDADES, encaminhou o Memorando nº 4930/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, ambos expedientes datados de 21/09/2012, informando que concordou com as propostas de recomendações contidas no Relatório Preliminar e que foram mantidas neste relatório definitivo, conforme transcrito a seguir:

*"Esta Pasta adotará a orientação supracitada."*

Nessa resposta o Ministério das Cidades ainda se manifestou, conforme a seguir:

"Esta pasta entende que devido ao fato da licitação ser deveras minuciosa e complexa informa-se que para a nova contratação de eventos será instituída uma comissão que irá fazer levantamento minucioso das quantidades para que a mesma seja o mais próximo da realidade da demanda do Órgão. Informa-se que todas as contratações a serem realizadas por este Ministério, não mais se basearam na média dos valores dos orçamentos colhidos no mercado e sim na mediana, sendo que tal medida estatística desconsidera os valores muito baixos e valores muito altos, considerando-se somente os valores medianos (não discrepantes)."

## Análise do Controle Interno:

Por intermédio da Nota Técnica nº 1057/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 18/05/2012, foram analisadas as providências acima, sendo acatados os pontos relativos a ligações societárias, irregularidade na definição dos valores unitários a serem licitados, adjudicação da licitação à empresa 10ª colocada e inclusão de cláusula irregular.

As providências referentes aos pontos de irregularidade na definição dos quantitativos e presença de preços inexequíveis não foram acatadas, sendo recomendado ao Ministério das Cidades a urgente realização de novo procedimento licitatório para contratação do objeto supramencionado, e firmado novo contrato com o vencedor do certame, livre dos vícios existentes no contrato atual.

Em que pese às providências tomadas pelo Ministério ao longo da execução do contrato e as análises realizadas por esta Controladoria para monitoramento dos problemas evidenciados, esta constatação tem o objetivo de apresentar recomendações ao Ministério quanto a necessidade de melhoria dos controles internos visando a melhorias nos processos de planejamento e na execução do certame para contratação de empresa de eventos, a fim de que em novas licitações não se repitam as mesmas situações.

Tendo em vista a resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria de Contas contida no Memorando nº 4930/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 21/09/2012, na qual o Ministério informou que adotará as recomendações efetuadas pela CGU para correção das falhas apontadas, consideramos sanadas as impropriedades, sem prejuízo do acompanhamento da implementação das medidas corretivas devidas.

### Recomendações:

#### Recomendação 1:

Recomendamos a implementação da providência informada na resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar, no sentido de que, quando da elaboração das estimativas de quantidades e de custos para aquisição de bens e serviços para a realização de eventos, que não mais se baseie na média dos valores colhidos junto ao mercado, e sim na mediana dos valores. Informamos ainda que esta CGU estará acompanhando a implementação desta providência nas próximas contratações realizadas pelo Ministério das Cidades.

#### Recomendação 2:

Recomendamos que os editais de licitação passem a incluir cláusula para aplicação de penalidades nos casos de empresas que ofertem lances e não apresentem proposta formal, bem como que as sanções previstas sejam devidamente aplicadas. Informamos ainda que esta CGU estará acompanhando a implementação desta providência nas próximas contratações realizadas pelo Ministério das Cidades.

#### Recomendação 3:

Recomendamos que o Ministério não inclua em seus editais de licitação, cláusulas que fixem a remuneração do contratado em percentual do preço ofertado, acompanhando as orientações da Corte de Contas Federal. Informamos ainda que esta CGU estará acompanhando a implementação desta providência nas próximas contratações realizadas pelo Ministério das Cidades.

### 3.1.7.4. Informação

Trata-se de análise de processo de licitação e contratação de empresa especializada na confecção de portas, divisórias, persianas, armários, estantes, balcões, guichês, estações de trabalho, gaveteiros, mesas, suportes e apoios para pé. A justificativa presente no processo nº 8000-048904/20010-35, divulgada no Memorando DIPAT nº 12.10/2010, de 15/10/2010, informa que, tendo em vista a contratação de novos servidores para compor os quadros Ministério das Cidades, foi iniciado processo licitatório para a contratação descrita.

Para justificar o processo de contratação, constam os seguintes documentos: memorandos GAB/SNPU nº 11753/2010, SEMOB nº 10387/2010 e GGEST nº 10.826/2010. Entretanto, nesses documentos não

constam os cálculos para definição os quantitativos estimados.

Inicialmente, foi consultado o Ministério das Comunicações acerca da possibilidade de adesão à ata de registro de preços nº 019/2010-SRP daquele Ministério, conforme Ofício CGLOG nº 9065/2010, de 24/11/2010, endereçado ao Ministério das Comunicações. A empresa contratada pelo Ministério das Comunicações também foi consultada acerca do interesse em contratar com o Ministério das Cidades, por meio do Ofício CGLOG nº 9064, de 24/11/2010, endereçado a empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*.

Em resposta, encaminhada pelo Ofício CGRL nº 478/2010, de 14/12/2010, o Ministério das Comunicações aceita a adesão do Ministério das Cidades à ata de registro de preços resultante do pregão eletrônico nº 019/2010-MC, como não participante. A empresa consultada, *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, também concordou com o fornecimento por meio da ata de registro de preços nº 019/2010-SRP.

Em que pese a possibilidade de adesão à Ata do Ministério das Comunicações, o Ministério das Cidades optou por realizar processo licitatório próprio. Para tanto, efetuou pesquisa de preços em órgãos públicos e empresas do ramo.

Na primeira pesquisa, três empresas responderam à pesquisa de preços, tendo sido elaborado mapa de preços com os valores informados pelas empresas *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”* e, ainda, com os valores constantes na ata de registro de preços nº 019/2010-SRP do Ministério das Comunicações. Para definição do valor a contratar, foi considerado o menor dentre os valores informados, ou seja, **R\$ 2.684.810,50** (Dois milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil, oitocentos e dez reais e cinquenta centavos), referente aos preços da ata de registro de preços nº 019/2010-SRP.

Por meio do Despacho CGLOG nº 60/2011, de 31/01/2011, foi consultada a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração acerca da disponibilidade orçamentária para efetuar a aquisição, que solicitou manifestação sobre as necessidades efetivas das diversas áreas. Posteriormente, em 03/03/2011, o Despacho DIPAT nº 10/2011 informa que os quantitativos foram revistos e elaborado novo Termo de Referência.

Então, no novo termo de referência os quantitativos foram revistos para menor, sendo realizada nova pesquisa de preços de mercado. Cinco empresas responderam a essa pesquisa, inclusive a contratada do Ministério das Comunicações, *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*. Com base nos preços informados a contratação foi estimada em **R\$ 2.151.215,35** (Dois milhões, cento e cinquenta e um mil, duzentos e quinze reais e trinta e cinco centavos).

O Despacho CGLOG nº 355/2011, de 03/06/2011, autorizou a abertura de pregão eletrônico, sendo as minutas do edital e do termo de referência submetidos à Consultoria Jurídica para análise, conforme Parecer CONJUR nº 410/2011, 21/06/2011. Deflagrado o certame licitatório, foi realizado o Pregão Eletrônico nº 12/2011, em 22/08/2011, sagrando-se vencedora a mesma empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”* pelo valor total de **R\$ 1.284.147,00** (Um milhão, duzentos e oitenta e quatro mil e cento e quarenta e sete reais).

Embora concluído o processo de escolha da empresa para fornecimento do objeto demandado no Pregão Eletrônico nº 12/2011, a Coordenação de Infraestrutura do Ministério das Cidades, por meio da Nota Técnica COINF nº 12/2011, de 19/10/2011, sugere que seja feito termo aditivo ao contrato resultante do pregão nº 012/2011 ou constituição de novo procedimento licitatório para registro de preços (sem possibilidade de adesão por outros órgãos), a fim de que haja o fornecimento dos bens em regime de fornecimento por demanda, tendo em vista que não constou do edital e da minuta do contrato a forma de fornecimento dos bens.

O Coordenador-Geral de Recursos Logísticos emitiu o Despacho CGLOG nº 849/2011, de 19/10/2011, por meio do qual aprova termo de referência contendo as modificações acerca do regime de fornecimento e autoriza a deflagração de novo procedimento licitatório. Em seguida, por meio do

Despacho CGLOG nº 852, de 20/11/2011, foi solicitado o cancelamento das notas de empenho no total de **R\$ 1.284.147,00** (Um milhão, duzentos e oitenta e quatro mil e cento e quarenta e sete reais).

A legalidade da revogação do processo licitatório foi analisada pela Consultoria Jurídica, conforme Parecer CONJUR nº 654/2011, de 16/11/2011. A Consultoria entendeu que a licitação poderia ser revogada, invocando-se o princípio da autotutela, desde que fosse assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Não localizamos, no processo de contratação, manifestação de irrisignação da empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, apesar de ter sido formalmente notificada por meio do Ofício CGLOG nº 8890/2011, de 22/11/2011.

Após revogação do certame, foi realizada nova pesquisa de preços que apontou um valor estimado para contratação de **R\$ 2.582.625,13** (Dois milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, seiscentos e vinte e cinco reais e treze centavos), 20,05% maior que o valor estimado para a mesma licitação ocorrida 03 meses antes. Ressalta-se que não houve alteração das especificações, mas houve alterações nos quantitativos dos itens divisórias e persianas. Consta do processo planilha estimativa dos quantitativos desses itens.

As minutas do edital de pregão eletrônico para registro de preços e respectivos anexos foram submetidos à Consultoria Jurídica do Ministério que, por meio do Parecer CONJUR nº 733/2011, de 16/12/2011, aprova os referido texto com algumas ressalvas formais a serem solucionadas.

O pregão eletrônico para registro de preços nº 020/2011 foi realizado em 30/12/2011, sendo a melhor proposta da empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, no valor de **R\$ 1.721.290,00** (Um milhão, setecentos e vinte e um mil e duzentos e noventa reais), a qual foi inabilitada, tendo em vista a falta de atualização de planilha de cotação de preços. A segunda colocada no certame foi a empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, que venceu o certame pelo valor de **R\$ 1.733.721,10** (Um milhão, setecentos e trinta e três reais, setecentos e vinte e um mil e dez reais), ou 35% acima do preço vencedor ofertado para objeto semelhante na licitação (revogada) ocorrida 04 meses antes.

Portanto, vislumbram-se os seguintes fatos para os quais não constaram motivação ou justificativas no processo analisado:

- Motivo da não adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério das Comunicações, que havia contratado a mesma empresa vencedora das duas licitações do MCidades por preços mais vantajosos para a maioria dos itens (Constatação 004).
- Justificativas técnicas insuficientes que embasassem os quantitativos presentes no termo de referência. (Constatação 003).
- Motivação para a alteração dos quantitativos da primeira para a segunda licitação, que resultou em um aumento do preço estimado em 20,05 % com apenas 03 meses de diferença. (Constatação 003).
- Orçamentos estimativos com a consideração de preços discrepantes (Constatação 004).
- Verificação de que a mesma empresa, venceu as duas licitações, com uma diferença de preços de 35% ocorrida com apenas 04 meses de diferença entre uma e outra. Essa empresa já atuou anteriormente no Ministério das Cidades. (Constatação 004).

### 3.1.7.5. Constatação

#### **FALHAS NA DEFINIÇÃO DOS QUANTITATIVOS A SEREM LICITADOS.**

Em 22/08/2011, foi realizado o Pregão Eletrônico nº 00012/2011 para a contratação de empresa especializada na confecção de portas, divisórias, persianas, armários, estantes, balcões, guichês, estações de trabalho, gaveteiros, mesas, suportes e apoios para pé.

Para justificar a necessidade dessa aquisição, constam do processo nº 80000-048904/2010-35, os seguintes memorandos das áreas demandantes do Ministério: GAB/SNPU nº 11.753/2010, SEMOB nº 10.387/2010 e GGEST nº 10.826/2010. Entretanto, não houve justificativas técnicas que embasassem todos quantitativos presentes nas diversas versões do termo de referência, que teoricamente se referiam às necessidades de todo o Ministério.

Os quantitativos a serem demandados na licitação foram definidos diretamente no termo de referência, de 22/11/2010, aprovado na mesma data pelo Coordenador Geral de Recursos Logísticos, sendo realizada pesquisa de preços, em que responderam três empresas: *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*.

Essas cotações serviram de base para a elaboração de mapa de preços que considerou, além dos valores informados pelas empresas, os preços da ata de registro de preços nº 019/2010-SRP firmada entre o Ministério das Comunicações e a empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*. Dentre os valores informados, os retirados da ata do Ministério das Comunicações foram os menores, totalizando **R\$ 2.684.810,50** (Dois milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil, oitocentos e dez reais e cinquenta centavos), sendo este o valor estimado da contratação.

Ocorre que, por meio do Despacho SPOA nº 200/2011, de 24/02/2011, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração solicitou à Coordenação Geral de Recursos Logísticos, manifestação sobre as necessidades efetivas de aquisição do objeto.

Um segundo termo de referência foi elaborado em 03/03/2011 e aprovado em 25/03/2011 pelo Coordenador Geral de Recursos Logísticos. O Despacho DIPAT nº 10/2011, de 03/03/2011, que encaminhou esse Termo de Referência para aprovação, informou que os quantitativos foram revistos, após reavaliação das necessidades de aquisição. Ressalte-se que não consta do processo fundamentação acerca das alterações quantitativas e qualitativas presentes neste segundo termo de referência e que alguns itens foram excluídos no segundo termo de referência, sendo que foi feita nova pesquisa de mercado com quatro empresas e sem utilizar atas de registro de preços de outros órgãos públicos como na primeira pesquisa de preços. Além disso, os preços considerados nesta pesquisa são bastante divergentes entre si para os diversos itens pesquisados, conforme tratado na Constatação nº 3.1.7.6 deste Relatório.

O quadro abaixo permite visualizar as modificações quantitativas nos itens que apresentaram maior variação:

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	QUANTIDADES TERMOS DE REFERÊNCIA			
		(1)	(2)	(3) = (1) – (2)	% = (3)/(1)
1.1.3.	Divisória padrão 3	50	30	-20	-40
1.4.1.	Divisória saque frontal p1	500	600	100	20
1.5	Armário padrão 1	100	50	-50	-50
1.6.	Armário padrão 2	200	100	-100	-50
1.7.1.1	Estante com portas padrão 1	100	50	-50	-50
1.7.1.2	Estante com portas padrão 2	300	100	-200	-67
1.7.2.1	Estante sem portas padrão 1	50	20	-30	-60
1.7.2.2	Estante sem portas padrão 2	100	50	-50	-50
1.11.1.1	Guichê com portas padrão 1	30	20	-10	-33
1.11.1.2	Guichê com portas padrão 2	30	20	-10	-33
1.12.1	Estação de trabalho 1 pessoa	50	30	-20	-40



1.12.2	Estação de trabalho 2 pessoas	20	10	-10	-50
--------	-------------------------------	----	----	-----	-----

**Fonte:**

- (1) Termo de Referência de 22/11/2010 – Pregão Eletrônico nº 00012/2011 (folha 10/32, volume I, do processo 80000-048904/2010-35);
- (2) Termo de Referência de 03/03/2011 – Pregão Eletrônico nº 00012/2011 (folha 400/417, volume II, do processo 80000-048904/2010-35);
- (3) redução ou aumento percentual.

Observa-se no quadro acima que o item “1.4.1. Divisória saque frontal P1” aumentou de 500 m<sup>2</sup> para 600 m<sup>2</sup>. No processo, consta justificativa da chefia de Patrimônio, expedida por meio do Despacho DIPAR nº 12/2011, de 22/03/2011, atestando que 160 m<sup>2</sup> atenderiam à demanda atual, sendo que os 440 m<sup>2</sup> restantes seriam empregados em futuras alterações. Assim, tem-se uma estimativa inconsistente, uma vez que destinar parte do material para alterações futuras é muito vago, pois a demanda pode nem sequer se consolidar, ressaltando-se ainda que o Ministério das Cidades ocupa prédio alugado, e que as divisórias são feitas de acordo com as características do prédio.

No quadro demonstrativo observa-se significativa redução dos quantitativos do primeiro para o segundo termo de referência. Em nova estimativa de preços o valor da contratação foi definido em **R\$ 2.151.215,35** (Dois milhões, cento e cinquenta e um mil, duzentos e quinze reais e trinta e cinco centavos). Dessa pesquisa participaram cinco empresas, inclusive a contratada pelo Ministério das Comunicações, *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*.

Desse modo, apesar da sensível diminuição de quantitativos e exclusão de itens, a exemplo dos itens 1.4.3 a 1.4.7 que totalizavam 600 m<sup>2</sup> de “divisória saque frontal”, não houve redução significativa no valor estimado total da licitação, tendo em vista a quantidade de itens que foram excluídos. A pequena diminuição no valor estimado ocorreu em função dos preços discrepantes informados na pesquisa de preços, como será abordado na Constatação de nº 3.1.7.6 deste Relatório.

Apesar da falta de justificativa para os quantitativos e da incoerência entre os preços fornecidos pelas empresas consultadas, o Pregão Eletrônico nº 12/2011 foi realizado em 22/08/2011, sagrando-se vencedora a empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”* pelo valor total de **R\$ 1.284.147,00** (Um milhão, duzentos e oitenta e quatro mil e cento e quarenta e sete reais).

Ocorre que, posteriormente à realização desse certame, a Nota Técnica COINF nº 12/2011, de 19/10/2011, recomendou a revogação do certame e apresentou novo termo de referência, motivada pela ausência de definição da forma de fornecimento dos bens no edital e no termo de referência, sem ser feita qualquer referência às falhas nas estimativas anteriores, quer dos quantitativos, quer dos valores estimados. Entretanto, não verificamos no processo administrativo de contratação, o ato administrativo de cancelamento da adjudicação e homologação do certame. Essa pendência foi ressaltada na Nota Técnica COLIC nº 279/2011, de 16/11/2011.

Então, o Ministério das Cidades decidiu pela realização de novo processo licitatório, sendo elaborado o terceiro termo de referência, aprovado pelo Coordenador Geral de Recursos Logísticos, em 18/11/2011, no qual foram novamente alterados os quantitativos. Somente nesse momento consta do processo planilha com estimativa dos quantitativos, mas apenas para os itens divisórias e persianas. Isso significa que foi realizado processo licitatório contendo quantitativos sem fundamentação técnica para grande parte dos mobiliários a serem adquiridos, quando o processo

administrativo deveria ter sido instruído desde o início com cálculos precisos das necessidades do órgão, em função das áreas de divisórias e persianas a serem instaladas nos novos *layouts* requeridos, bem como da quantidade de unidades de mobiliário em função da admissão de novos servidores.

Cabe ainda informar que, nos itens divisórias e persianas, para os quais constaram estimativas das quantidades, as planilhas apresentam como referências de cálculo a área das divisórias, que foi obtida pela multiplicação da altura das mesmas pelo perímetro, descontado um fator “e”, referente ao percentual estimado sobre os quantitativos existentes, que, dependendo do tipo de divisória, variava de 5 a 25%, porém sem justificativas de como esses índices de desconto foram obtidos.

Nova pesquisa de preços foi realizada junto às empresas e órgãos públicos, elaborando-se outro mapa comparativo com valor estimado de contratação de **R\$ 2.582.625,13** (Dois milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, seiscentos e vinte e cinco reais e treze centavos).

Constatou-se ainda que houve variação dos quantitativos, fundamentada por planilha de estimativa apenas para os itens divisórias e persianas, entre o segundo e terceiro termo de referência:

ITEM	Especificação	Und	MAPA 18/05/2011			MAPA 28/11/2011			DIFERENÇAS		
			QUANT	VR. UNIT	VR. TOTAL	QUANT	VR. UNIT	VR. TOTAL	QUANT	VR. UNIT	VR. TOTAL
1.1.1	Divisória padrão 1	m <sup>2</sup>	100	471,38	47.138,00	85,45	596,43	50.964,94	-14,55%	125,05	3.826,94
1.1.2	Divisória padrão 2	m <sup>2</sup>	50	705,00	35.250,00	70,52	966,07	68.127,26	20,52%	261,07	32.877,26
1.2.1	Divisória acústica padrão 1	m <sup>2</sup>	30	712,75	21.382,50	37,78	853,22	32.234,65	7,78%	140,47	10.852,15
1.3.1	Divisória saque frontal padrão 1	m <sup>2</sup>	600	521,55	312.930,00	541,41	575,66	311.668,08	-58,59%	54,11	-1.261,92
1.3.2	Divisória saque frontal padrão 2	m <sup>2</sup>	200	747,90	149.580,00	79,99	875,43	70.025,65	-120,01%	127,53	-79.554,35
2.3	Persiana entre vidros	m <sup>2</sup>	150	251,25	28.687,50	577,69	267,62	154.601,40	427,69%	16,37	125.913,90

**Fonte:**

Mapa Comparativo de 18/05/2011 (folhas 520/522, volume III, do processo 80000-048904/2010-35);

Mapa Comparativo de 28/11/2011 (folhas 1112/1114, volume VI, do processo 80000-048904/2010-35);

O novo processo licitatório foi realizado na modalidade de pregão eletrônico para registro de preços. Esse procedimento licitatório, Pregão Eletrônico nº 020/2011, foi executado em 30/12/2011 e o objeto foi adjudicado novamente à *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, vencedora do primeiro certame, desta vez por valor superior: **R\$ 1.733.721,10** (Um milhão, setecentos e trinta e três mil, setecentos e vinte e um reais e dez centavos), ou 35% superior ao preço vencedor do pregão ocorrido 4 meses antes, no valor de R\$ 1.284.147,00 (Um milhão, duzentos e oitenta e quatro mil e cento e quarenta e sete reais).

Enfim, verifica-se que as quantidades constantes no primeiro termo de referência não se basearam em justificativas técnicas em função das reais necessidades do órgão. No segundo termo de referência, observou-se exclusão de itens e alterações de quantitativos também sem qualquer justificativa técnica. Somente na ocasião do terceiro termo de referência verificamos que o processo foi instruído com planilhas de cálculo para os itens de divisórias e persianas, mas os demais itens restaram ainda sem qualquer fundamentação técnica. Enfim, essa oscilação de valores e quantitativos com fundamentação técnica deficiente ocasionou uma contratação mais onerosa para a administração em **R\$ 449.574,10** (Quatrocentos e quarenta e nove mil, quinhentos e setenta e quatro reais e dez centavos), o que equivale em termos percentuais ao **incremento da ordem de 35%** no valor contratado entre as duas licitações em um intervalo de apenas 4 meses.

**Causa:**

Instrução inadequada do processo licitatório com falta de justificativas técnicas para as quantidades licitadas.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade, por meio do Ofício nº 285/2012/SE/MCIDADES, foi encaminhado o Memorando nº 4930/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, ambos expedientes datados de 21/09/2012, informando que a Unidade concordou com as propostas de recomendações contidas no Relatório Preliminar e que foram mantidas neste relatório definitivo, conforme transcrito a seguir:

*"Esta Pasta adotará a orientação supracitada."*

O Ministério ainda se manifestou, conforme a seguir:

"A diferença no valor contratado entre o Pregão Eletrônico nº 00012/2011 e o Pregão Eletrônico nº 020/2011 se deu em razão da modificação dos quantitativos do Termo de Referência anexado as fls. 833/856 e Nota Técnica nº 015/2011 que encaminhou novo Termo de Referência anexado as fls. 1122/1148, respectivamente."

### **Análise do Controle Interno:**

Na visão desta equipe de auditoria, as principais falhas do procedimento licitatório analisado foi a falta de fundamentação técnica para as demandas de quantidades a serem contratadas ou para a sua alteração durante a realização da licitação, tendo ocorrido essa motivação apenas para dois itens, entre as dezenas que foram licitados. Essa falta de motivação e justificativas técnicas abrangentes não permitem o entendimento dos motivos que levaram ao aumento do valor contratado junto à mesma empresa em mais de trinta por cento em um intervalo de poucos meses.

Portanto é primordial que o Ministério das Cidades melhore os seus controles internos, de modo a permitir a deflagração de procedimento licitatório apenas em ocasiões em que as quantidades a serem adquiridas estejam tecnicamente e detalhadamente fundamentadas. Além disso, é necessário que a diferença no valor contratado entre a primeira e a segunda licitações realizadas sejam explicados, de modo a não restar questões sobre a regularidade da contratação.

Quanto a melhoria da definição dos quantitativos para as próximas licitações, tendo em vista a resposta ao Relatório de Auditoria de Contas Preliminar contida no Memorando nº 4930/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, encaminhado por meio do Ofício nº 285/2012/SE/MCIDADES, ambos de 21/09/2012, acatamos as justificativas apresentadas, sem prejuízo do acompanhamento das medidas adotadas para sanar as inconsistências apontadas.

No que concerne à diferença no valor do Pregão, o Ministério explica ter se dado em função de alteração de quantitativos. Entendemos que não é aceitável essa instabilidade de planejamento dos quantitativos presentes nos editais, pois foi realizada uma licitação e posteriormente revogada, para se contratar por um valor maior, alegando-se falhas na elaboração do edital e do termo de referência, motivadas pela necessidade de modificação dos quantitativos.

Portanto, em nosso entendimento, houve falha no planejamento da licitação, gerando a necessidade de alterações posteriores e que poderiam abrir margem a favorecimentos indevidos. Acrescentamos ainda que não houve qualquer detalhamento sobre quais foram as falhas que motivaram as alterações procedidas nos quantitativos a serem contratados. Logo, fica mantida a recomendação de apresentação de justificativas detalhadas para as alterações realizadas.

### **Recomendações:**

#### **Recomendação 1:**

Recomendamos a implementação da providência informada na resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar, no sentido de que, os processos de aquisição de bens e serviços sejam instruídos com estimativas adequadas e realistas das quantidades a serem adquiridas, fundamentadas em estudos técnicos ou levantamentos pormenorizados contendo cada item que baseie a quantidade a ser adquirida.

Informamos ainda que esta CGU estará acompanhando a implementação desta providência nas próximas contratações realizadas pelo Ministério das Cidades.

#### Recomendação 2:

Apresentar justificativas para a aceitação da diferença no valor contratado entre o Pregão Eletrônico nº 00012/2011 e o Pregão Eletrônico nº 020/2011, de modo a não restar questões sobre a regularidade da contratação.

#### 3.1.7.6. Constatação

### CONTRATAÇÃO DE OBJETO EM DESVANTAGEM PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em 22/08/2011, foi realizado o Pregão Eletrônico nº 12/2011 para a contratação de empresa especializada na confecção de portas, divisórias, persianas, armários, estantes, balcões, guichês, estações de trabalho, gaveteiros, mesas, suportes e apoios para pé.

À primeira pesquisa realizada para instruir o procedimento licitatório responderam três empresas: *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*. Essas cotações serviram de base para a elaboração de mapa de preços que considerou, além dos valores informados pelas empresas, a ata de registro de preços firmada entre o Ministério das Comunicações e a empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*. O valor total estimado com base na ata de registro de preços do Ministério das Comunicações foi o menor dentre os quatro valores cotados, tendo atingido o montante de **R\$ 2.684.810,50** (Dois milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil, oitocentos e dez reais e cinquenta centavos).

Por meio do Despacho CGLOG nº 60/2011, de 31/01/2011, foi consultada a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração acerca da disponibilidade orçamentária para a aquisição, que solicitou manifestação sobre as necessidades efetivas das diversas áreas. Posteriormente, em 03/03/2011, o Despacho DIPAT nº 10/2011 informa que os quantitativos foram revistos e elaborado novo termo de referência.

Tendo em vista a readequação dos quantitativos e elaboração do segundo termo de referência, foi realizada nova pesquisa de preços de mercado, respondida por cinco empresas, inclusive a contratada do Ministério das Comunicações, *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*. Vejamos:

*“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*

A estimativa da contratação, com base nos valores médios informados pelas empresas acima citadas, revelou o montante de **R\$ 2.151.215,35** (Dois milhões Cento e cinquenta e um mil, duzentos e quinze reais e trinta e cinco centavos).

Entretanto, observa-se discrepância nas cotações das empresas *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, pois os preços estavam superdimensionados em relação ao preço médio oferecido pelas demais consultadas, conforme destacado abaixo:

Item	Quant	Empresa 1*		Empresa 2*		Empresa 3*		Empresa 4*		Empresa 5*	
		Unit.	Total	Unit.	Total	Unit.	Total	Unit.	Total	Unit.	Total
1.1.1.	100	970,00	97.000,00	302,5	30.250,00	343,00	34.300,00	n/c	n/c	270,00	27.000,00
1.1.2.	50	1.770,00	88.500,00	368,00	18.400,00	372,00	18.600,00	n/c	n/c	310,00	15.500,00
1.2.1.	30	1.380,00	41.400,00	406,00	12.180,00	603,00	18.090,00	n/c	n/c	462,00	13.860,00

1.3.1.	600	790,00	474.000,00	361,20	216.720,00	514,00	308.400,00	n/c	n/c	421,00	252.600,00
1.3.2.	200	1.420,00	284.000,00	398,6	79.720,00	643,00	128.600,00	n/c	n/c	530,00	106.000,00
1.4.	50	1.800,00	90.000,00	750,00	37.500,00	746,00	37.300,00	3.800,00	190.000,00	709,00	35.450,00
1.5.	100	2.700,00	270.000,00	780,00	78.000,00	817,00	81.700,00	4.100,00	410.000,00	750,00	75.000,00
1.6.1.1.	50	1.800,00	90.000,00	780,00	62.400,00	810,00	40.500,00	3.600,00	180.000,00	691,00	34.550,00
1.6.1.2.	100	2.700,00	270.000,00	780,00	78.000,00	916,00	91.600,00	3900,00	390.000,00	536,00	53.600,00
1.6.2.1.	20	1.600,00	32.000,00	650,00	13.000,00	770,00	15.400,00	3.400,00	68.000,00	756,00	15.120,00
1.6.2.2.	50	2.500,00	125.000,00	650,00	32.500,00	794,00	39.700,00	3.750,00	187.500,00	756,00	37.800,00
1.7.	100	n/c	n/c	890,00	89.000,00	1.316,00	131.600,00	3.000,00	300.000,00	1.150,00	115.000,00

Fonte: Mapa comparativo de preços – Pregão Eletrônico nº 00012/2011 (folhas 520/522 do processo 80000-048904/2010-35)

\* os nomes das empresas foram suprimidos por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei

Por exemplo, em relação ao item “1.4. Armário padrão 1”, as empresas “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei” informaram, respectivamente, os valores de R\$ 1.800,00 e R\$ 3.800,00, enquanto a média aritmética dos preços fornecidos pelas demais organizações foi de R\$ 735,00, sendo esse valor cerca de cinco vezes menor em relação ao maior preço informado.

O Pregão eletrônico nº 00012/2011 foi realizado em 22/08/2011, sem que os preços discrepantes constantes da estimativa realizada fossem desconsiderados, sagrando-se vencedora a empresa “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”. pelo valor total de **R\$ 1.284.147,00** (Um milhão, duzentos e oitenta e quatro mil e cento e quarenta e sete reais).

Ocorre que, posteriormente à realização desse certame, houve revogação do processo licitatório, motivada pela ausência, no edital e termo de referência, de definição da forma de fornecimento dos bens.

Então, o Ministério das Cidades decidiu pela realização de novo processo licitatório, sendo elaborado novo Termo de Referência, com alterações de quantitativos. Foi demandada então nova pesquisa de preços a ser realizada junto às empresas e órgãos públicos, elaborando-se outro mapa comparativo com valor estimado de contratação de **R\$ 2.582.625,13** (Dois milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, seiscentos e vinte e cinco reais e treze centavos).

Quatro empresas responderam às solicitações de orçamento:

“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”

Novamente, pode-se observar que as cotações das empresas “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei” permaneceram com preços superdimensionados em relação ao preço médio oferecido pelas demais empresas consultadas, conforme abaixo:

Item	Quant	Empresa 1*		Empresa 2*		Empresa 3*		Empresa 4*		Empresa 5*	
		Unit.	Total	Unit.	Total	Unit.	Total	Unit.	Total	Unit.	Total
1.1.1.	85,45	970,00	82.886,50	302,5	30.250,00	343,00	34.300,00	n/c	n/c	270,00	27.000,00
1.1.2.	70,52	1.770,00	124.820,40	368,00	18.400,00	372,00	18.600,00	n/c	n/c	310,00	15.500,00
1.2.1.	37,78	1.380,00	52.136,40	406,00	12.180,00	603,00	18.090,00	n/c	n/c	462,00	13.860,00
1.3.1.	541,41	790,00	427.713,90	361,20	216.720,00	514,00	308.400,00	n/c	n/c	421,00	252.600,00
1.3.2.	79,99	1.420,00	113.585,80	398,6	79.720,00	643,00	128.600,00	n/c	n/c	530,00	106.000,00
1.4.	50	1.800,00	90.000,00	750,00	37.500,00	746,00	37.300,00	3.800,00	190.000,00	709,00	35.450,00
1.5.	100	2.500,00	250.000,00	780,00	78.000,00	817,00	81.700,00	4.100,00	410.000,00	750,00	75.000,00
1.6.1.1.	50	1.800,00	90.000,00	780,00	62.400,00	810,00	40.500,00	3.600,00	180.000,00	691,00	34.550,00
1.6.1.2.	100	2.700,00	270.000,00	780,00	78.000,00	916,00	91.600,00	3900,00	390.000,00	536,00	53.600,00
1.6.2.1.	20	1.600,00	32.000,00	650,00	13.000,00	770,00	15.400,00	3.400,00	68.000,00	756,00	15.120,00

1.6.2.2.	50	2.500,00	125.000,00	650,00	32.500,00	794,00	39.700,00	3.750,00	187.500,00	756,00	37.800,00
1.7.	100	n/c	n/c	890,00	89.000,00	1.316,00	131.600,00	3.000,00	300.000,00	1.150,00	115.000,00

Fonte: Mapa comparativo de preços – Pregão Eletrônico nº 020/2011 (folhas 1112/1114 do processo 80000-048904/2010-35)

\* os nomes das empresas foram suprimidos por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei

Apesar do novo orçamento continuar com referências de preços superdimensionados, foi deflagrado novo procedimento licitatório, na modalidade de pregão eletrônico para registro de preços. Esse procedimento, Pregão Eletrônico nº 020/2011, foi realizado em 30/12/2011 e o objeto foi adjudicado novamente à *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, vencedora do primeiro certame, só que desta vez por valor maior, **R\$ 1.733.721,10** (Um milhão, setecentos e trinta e três mil, setecentos e vinte e um reais e dez centavos).

Abaixo, elaboramos planilha comparando os preços obtidos por meio das duas pesquisas de preços realizadas junto aos fornecedores, para o primeiro e o segundo pregão, observando-se que houve aumento significativo de uma para a outra, no valor de **R\$ 431.406,93** (Quatrocentos e trinta e um mil, quatrocentos e seis reais e noventa e três centavos), o que equivale em termos percentuais a um **incremento da ordem de 20,05%**.

ITEM	MAPA 18/05/2011			MAPA 28/11/2011			DIFERENÇAS		
	QUANT	VR. UNIT	VR. TOTAL	QUANT	VR. UNIT	VR. TOTAL	QUANT	VR. UNIT	VR. TOTAL
1.1.1	100	471,38	47.138,00	85,45	596,43	50.964,94	-14,55%	125,05	3.826,94
1.1.2	50	705,00	35.250,00	70,52	966,07	68.127,26	20,52%	261,07	32.877,26
1.2.1	30	712,75	21.382,50	37,78	853,22	32.234,65	7,78%	140,47	10.852,15
1.3.1	600	521,55	312.930,00	541,41	575,66	311.668,08	-58,59%	54,11	-1.261,92
1.3.2	200	747,90	149.580,00	79,99	875,43	70.025,65	-120,01%	127,53	-79.554,35
1.4	50	1.001,25	50.062,50	50	1.221,25	61.062,50	0,00%	220,00	11.000,00
1.5	100	1.261,75	126.175,00	100	1.552,92	155.292,00	0,00%	291,17	29.117,00
1.6.1.1	50	1.536,20	76.810,00	50	1.958,30	97.915,00	0,00%	422,10	21.105,00
1.6.1.2	100	1.766,40	176.640,00	100	2.315,85	231.585,00	0,00%	549,45	54.945,00
1.6.2.1	20	1.435,20	28.704,00	20	1.795,68	35.913,60	0,00%	360,48	7.209,60
1.6.2.2	50	1.690,00	84.500,00	50	2.171,88	108.594,00	0,00%	481,88	24.094,00
1.7	100	1.589,00	158.900,00	100	1.870,83	187.083,00	0,00%	281,83	28.183,00
1.8.1	50	1.504,25	75.212,50	50	1.800,42	90.021,00	0,00%	296,17	14.808,50

1.12	10	2.355,00	23.550,00	10	2.819,38	28.193,80	0,00%	464,38	4.643,80
1.13	50	615,60	30.780,00	50	651,83	32.591,50	0,00%	36,23	1.811,50
1.14	10	376,60	3.766,00	10	432,81	4.328,10	0,00%	56,21	562,10
1.15	20	2.195,82	43.916,40	20	3.150,11	63.002,20	0,00%	954,29	19.085,80
1.16	5	1.836,50	9.182,50	5	2.031,33	10.156,65	0,00%	194,83	974,15
1.17	10	1.066,75	10.667,50	10	1.282,25	12.822,50	0,00%	215,50	2.155,00
1.18	20	569,50	11.390,00	20	682,42	13.648,40	0,00%	112,92	2.258,40
1.19.1	10	680,20	6.802,00	10	744,21	7.442,10	0,00%	64,01	640,10
1.19.2	10	731,80	7.318,00	10	800,90	8.009,00	0,00%	69,10	691,00
1.19.3	10	834,40	8.344,00	10	935,29	9.352,90	0,00%	100,89	1.008,90
1.19.4	10	953,00	9.530,00	10	1.086,63	10.866,30	0,00%	133,63	1.336,30

ITEM	MAPA 18/05/2011			MAPA 28/11/2011			DIFERENÇAS		
	QUANT	VR. UNIT	VR. TOTAL	QUANT	VR. UNIT	VR. TOTAL	QUANT	VR. UNIT	VR. TOTAL
1.20.1	10	1.201,40	12.014,00	10	1.332,08	13.320,80	0,00%	130,68	1.306,80
1.20.2	10	1.467,20	14.672,00	10	1.629,00	16.290,00	0,00%	161,80	1.618,00
1.20.3	10	1.622,32	16.223,20	10	1.842,97	18.429,70	0,00%	220,65	2.206,50
1.21.1	10	1.247,20	12.472,00	10	1.366,03	13.660,30	0,00%	118,83	1.188,30
1.21.2	10	1.486,20	14.862,00	10	1.658,75	16.587,50	0,00%	172,55	1.725,50
1.21.3	10	1.643,72	16.437,20	10	1.848,32	18.483,20	0,00%	204,60	2.046,00
1.22	20	266,80	5.336,00	20	251,45	5.029,00	0,00%	-15,35	-307,00
2.1	20	457,60	9.152,00	20	599,19	11.983,80	0,00%	141,59	2.831,80
2.2.1	20	854,38	17.087,50	20	1.009,22	20.184,40	0,00%	154,85	3.096,90
2.2.2	20	671,25	13.425,00	20	912,33	18.246,60	0,00%	241,08	4.821,60
2.2.3	20	1.115,50	22.310,00	20	1.402,98	28.059,60	0,00%	287,48	5.749,60
2.2.4	20	446,75	8.935,00	20	594,15	11.883,00	0,00%	147,40	2.948,00
2.2.5	10	281,00	2.810,00	10	290,57	2.905,70	0,00%	9,57	95,70
2.3	150	251,25	28.687,50	577,69	267,62	154.601,40	<b>427,69%</b>	16,37	125.913,90
2.4	30	227,63	7.203,00	30	294,28	8.871,20	0,00%	66,65	1.668,20
<b>TOTAL</b>			<b>2.151.215,80</b>			<b>2.582.622,73</b>			<b>431.406,93</b>

Fonte:

Mapa comparativo de preços – Pregão Eletrônico nº 020/2011 (folhas 520/522 do processo 80000-048904/2010-35);

Mapa comparativo de preços – Pregão Eletrônico nº 020/2011 (folhas 1112/1114 do processo 80000-048904/2010-35).

Cumpra informar ainda que das seis empresas consultadas nas duas pesquisas de preços, três haviam contratado anteriormente com o Ministério das Cidades: *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*

Questionado sobre o aumento do valor previsto para a aquisição do objeto, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203949/001, de 02/05/2012, o Ministério das Cidades se posicionou da seguinte forma:

***“Resposta quanto à Justificativa pelo aumento do valor previsto para a aquisição do objeto, que no Edital relativo ao pregão nº 12/2011, cujo objeto também era a aquisição de mobiliário e divisórias, o valor estimado total foi de R\$ 2.151.215,35.*”**

*Primeiramente, informo que no dia 22 de agosto de 2011, foi realizada a Sessão Pública referente ao Pregão Eletrônico nº 12/2011, conforme ?s. 684/776, (Processo nº 80000.048904/2010-35) o qual foi adjudicado e homologado para a “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”, conforme Termo de Adjudicação e Termo de Homologação do Pregão Eletrônico, ?s. 964/970 e 973/987 (Processo nº 80000048904/2010-35).*

*Por determinação do Subsecretário através do DESPACHO/SPOA/SE/MCIDADES Nº 1382/2011, ?. 1018 (Processo nº 80000.048904/2010-35), o processo foi encaminhado para a Coordenação-Geral para adequação.*

*Em atendimento ao DESPACHO/SPOA/SE/MCIDADES Nº 1382/2011. ?. 1018 (Processo nº 80000.048904/2010-35), a Coordenação de Licitações e Contratos encaminhou os autos a Coordenação de Infraestrutura para conhecimento e providências cabíveis, o qual emitiu o Despacho nº 46/2011/COINF/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES.*



A Nota Técnica nº 12/2011/COINF/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, ?s. 1021/1022 (Processo nº 80000.048904/2010-35), sugeriu a revogação da licitação e o cancelamento da Adjudicação, Homologação e do Empenho, bem como anexou novo Termo de Referência, constituindo para a aquisição por demanda de mobiliário, divisórias e outros equipamentos, em conformidade com as descrições constantes nos autos do processo em tela, para aprovação e continuidade dos procedimentos licitatórios, conforme ?s. 1023/1043 (Processo nº 80000.048904/2010-35).

A Coordenação-Geral de Recursos Logísticos restituiu os autos a Coordenação de Licitações e Contratos para análise de um novo procedimento licitatório, com posterior encaminhamento à Consultoria Jurídica para análise quanto aos procedimentos adotados.

A Coordenação de Licitações e Contratos encaminhou os autos a Consultoria Jurídica para emissão de parecer quanto à legalidade na revogação da licitação, conforme Nota Técnica nº 279/2011/COLIC/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 01 de novembro de 2011, ?s. 1059/1060 (Processo nº 80000.048904/2010-35).

Após análise, foi emitido o PARECER CONJUIUMCIDADES, de 16 de novembro de 2011, ?s. 1063/1066 (Processo nº 80000.048904/2010-35), autorizando a revogação da licitação e assegurando a Empresa "A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei" o contraditório e a ampla defesa, no prazo fixado pelo art. 109, inciso I, alínea "c" da Lei das Licitações e dos Contratos Administrativos - LLCA.

A Empresa "A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei". foi intimada a apresentar recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados a partir do recebimento da intimação, conforme Ofício nº 008890/2011/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 22 de novembro de 2011, ?s. 1115/1118 (Processo nº 80000.048904/2010-35).

A Divisão de Licitações realizou nova pesquisa de preços junto às empresas do ramo, ?s. 1068/1094, (Processo nº 80000.048904/2010-35), o qual obteve as seguintes respostas:

- Empresa "A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei": valor estimado de **R\$ 2.463.188,60** (dois milhões quatrocentos e sessenta e três mil cento e oitenta e oito reais e sessenta centavos);

- Empresa "A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei", valor estimado de **R\$ 1.565.966,39** (um milhão quinhentos e sessenta e cinco mil novecentos e sessenta e seis reais e trinta e nove centavos);

- Empresa "A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei". EPP, valor estimado de **R\$ 2.160.518,80** (dois milhões cento e sessenta mil quinhentos e dezoito reais e oitenta centavos);

- Empresa "A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei", valor estimado de **R\$ 3.024.760,00** (três milhões vinte e quatro mil setecentos e sessenta reais).

Após pesquisa constatou-se o valor estimado de **R\$ 2.582.625,13** (dois milhões quinhentos e oitenta e dois mil seiscentos e vinte e cinco reais e treze centavos), conforme discriminado no mapa comparativo de preços acostado às (?s. 1112/1114).

Por fim, informo que foi realizada a sessão pública referente ao Pregão Eletrônico nº 20/2011 o qual foi adjudicado e homologado para empresa "A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei", no valor total de **R\$ 1.733.721,10**.

Observa-se que a resposta do Ministério não esclareceu a situação questionada, uma vez que se limitou a descrever as formalidades dos procedimentos licitatórios realizados, sem adentrar no mérito das estimativas de preços, bem como do aumento do valor estimado, que resultou no aumento do valor contratado quando da realização do segundo certame.

Outro ponto que causa estranheza foi a recusa imotivada do Ministério em aderir a ata de registro de preços existente junto ao Ministério das Comunicações, mesmo depois de realizada consulta ao órgão detentor da ata e ao fornecedor, que concordou com o fornecimento. Curiosamente a ata de registro de preços foi firmada com a mesma empresa que venceu os dois processos licitatórios realizados pelo Ministério das Cidades, qual seja, *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*. Ressalta-se que apenas um item presente na Ata do Ministério das Cidades não estava presente na Ata do Ministério das Comunicações (Mesa de reunião redonda)

Observa-se que as divergências nos preços utilizados para compor a estimativa de contratação, tendo em vista valores superestimados, bem como a flutuação dos quantitativos demandados, criaram uma confusão no procedimento licitatório que resultou em contratação por preço 35% acima do valor contratado no primeiro certame (valor adjudicado no primeiro pregão: R\$ 1.284.147,00; valor adjudicado no pregão para registro de preços: R\$ 1.733.721,10).

Comparando-se os valores oferecidos pela empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*., ainda na fase de pesquisa de mercado, que são os mesmos preços constantes da Ata de Registro de Preços do Ministério das Comunicações (valor total R\$ 1.392.294,80), na qual sagrou-se também vencedora, com os valores registrados na ata de registro de preços nº 20/2011 firmada com Ministério das Cidades (valor total R\$ 1.733.715,97), verifica-se que a contratação foi desvantajosa para o Ministério das Cidades em R\$ 341.421,80, ou seja, cerca de 19,69% acima do preço oferecido na ata de registro de preços nº 019/2010 – Ministério da Comunicações. Ressaltamos ainda que, para a imensa maioria dos itens, as quantidades contratadas pelo Ministério das Comunicações foi igual ou superior às contratadas pelo MCidades, conforme se evidencia na tabela a seguir:

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UND	PREÇOS ATA Nº 019/2010 – MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES			PREÇOS ATA Nº 020/2011 – MINISTÉRIO DAS CIDADES		
			QUANT	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL	QUANT	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
1.1.1	Divisória padrão 1	m <sup>2</sup>	86	270,00	23.220,00	86	465,11	39.999,46
1.1.2	Divisória padrão 2	m <sup>2</sup>	71	310,00	22.010,00	71	549,29	38.999,59
1.2.	Divisória acústica	m <sup>2</sup>	38	462,00	17.556,00	38	657,89	24.999,82
1.4.1	Divisória saque frontal padrão 1	m <sup>2</sup>	542	421,00	228.182,00	542	387,45	209.997,90
1.4.2	Divisória saque frontal padrão 2	m <sup>2</sup>	80	530,00	42.400,00	80	750,00	60.000,00
1.5	Armário padrão 1	m <sup>2</sup>	50	709,00	35.450,00	50	1.100,00	55.000,00
1.6.	Armário padrão 2	m <sup>2</sup>	100	750,00	75.000,00	100	850,00	85.000,00
1.7.1.1	Estante com portas padrão 1	m <sup>2</sup>	50	691,00	34.550,00	50	1.600,00	80.000,00
1.7.1.2	Estante com portas padrão 2	m <sup>2</sup>	100	536,00	53.600,00	100	1.500,00	150.000,00
1.7.2.1	Estante sem portas padrão 1	m <sup>2</sup>	20	756,00	15.120,00	20	1.795,68	35.913,60
1.7.2.2	Estante sem portas padrão 2	m <sup>2</sup>	50	756,00	37.800,00	50	2.171,88	108.594,00
1.8.	Estante especial	m <sup>2</sup>	100	1.150,00	115.000,00	100	1.500,00	150.000,00
1.9.1	Balcão padrão 1	m <sup>2</sup>	50	1.023,00	51.150,00	50	1.800,42	90.021,00
1.9.2	Balcão padrão 2	m <sup>2</sup>	50	857,00	42.850,00	50	1.386,75	69.337,50
1.10	Balcão especial	m <sup>2</sup>	100	1.050,00	105.000,00	100	300,00	30.000,00
1.11.1.1	Guichê com portas padrão 1	m <sup>2</sup>	20	1.119,00	22.380,00	20	2.010,48	40.209,60
1.11.1.2	Guichê com portas padrão 2	m <sup>2</sup>	20	924,00	18.480,00	20	1.743,77	34.875,40
1.12.1	Estação de trabalho 1 pessoa	Und	30	2.479,00	74.370,00	30	2.161,00	64.830,00
1.12.2	Estação de trabalho 2 pessoas	Und	10	3.908,00	39.080,00	10	3.285,00	32.850,00
1.14	Estação de trabalho coordenador/adj	Und	10	1.487,00	14.870,00	10	1.529,00	15.290,00
1.15	Gaveteiro volante	Und	50	547,00	27.350,00	50	547,00	27.350,00
1.16	Gaveteiro fixo	Und	10	270,00	2.700,00	10	194,00	1.940,00
1.17	Superfície de trabalho extensível	m <sup>2</sup>	20	744,99	14.899,80	20	745,00	14.900,00
1.19	Mesa de reunião ovalada 6 pessoas	Und	5	1.523,00	7.615,00	5	1.126,00	5.630,00

1.17	Mesa de reunião redonda 4 pessoas	Und	10	524,00	5.240,00	10	524,00	5.240,00
1.21	Mesa para impressora	Und	20	417,00	8.340,00	20	392,00	7.840,00

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UND	ATA Nº 019/2010 – COMUNICAÇÕES			ATA Nº 020/2011 - CIDADES		
			QUANT	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL	QUANT	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
1.22.1	Mesa autoportante reta 600x800x740mm	Und	10	566,00	5.660,00	10	492,00	4.920,00
1.22.2	Mesa autoportante reta 600x1000x740mm	Und	10	601,00	6.010,00	10	520,00	5.200,00
1.22.3	Mesa autoportante reta 600x1200x740mm	Und	10	653,00	6.530,00	10	573,00	5.730,00
1.22.4	Mesa autoportante reta 600x1400x740mm	Und	10	701,00	7.010,00	10	661,00	6.610,00
1.23.1	Mesa autoportante L 1200x1200x600x740mm	Und	10	921,00	9.210,00	10	810,00	8.100,00
1.23.2	Mesa autoportante L 1400x1400x600x740mm	Und	10	1.114,00	11.140,00	10	915,00	9.150,00
1.23.3	Mesa autoportante L 1600x1600x600x740mm	Und	10	1.011,00	10.110,00	10	940,00	9.400,00
1.24.1	Mesa autoportante L 1200x1200x600x740mm (tampo componível)	Und	10	1.031,00	10.310,00	10	860,00	8.600,00
1.24.2	Mesa autoportante L 1400x1400x600x740mm (tampo componível)	Und	10	1.203,00	12.030,00	10	980,00	9.800,00
1.24.3	Mesa autoportante L 1600x1600x600x740mm (tampo componível)	Und	10	1.277,00	12.770,00	10	1.050,00	10.500,00
1.25	Suporte volante para CPU	Und	20	291,00	5.820,00	20	230,00	4.600,00
2.1	Suporte para pasta suspensa	Und	20	160,00	3.200,00	20	154,00	3.080,00
2.2.1	Conjunto de ferragens tubular 30 x 120mm (porta simples)	Und	20	620,00	12.400,00	20	651,00	13.020,00
2.2.2	Conjunto de ferragens tubular 30 x 90mm (porta simples)	Und	20	200,00	4.000,00	20	187,00	3.740,00
2.2.3	Conjunto de ferragens tubular 30 x 120mm (porta dupla)	Und	20	700,00	14.000,00	20	760,00	15.200,00
2.2.4	Conjunto de Ferragens tipo tetra	Und	20	180,00	3.600,00	20	190,00	3.800,00
2.2.5	Mola hidráulica aérea	Und	10	250,00	2.500,00	10	209,00	2.090,00
2.3	Persiana entre vidros	m <sup>2</sup>	578	204,00	117.912,00	578	221,45	127.998,10
2.5	Apoio para pé	Und	30	129,00	3.870,00	30	112,00	3.360,00
	<b>Totais</b>				<b>1.392.294,80</b>			<b>1.733.715,97</b>

Fontes: Anexo à ata de registro de preços ao pregão eletrônico nº 019/2010 - MC (folhas 264/270 processo 80000-048904/2010-35);

Ata de registro de preços nº 020/2011 (folhas 1677/1679 do processo 80000-048904/2010-35).

Verificou-se ainda no processo que houve um pedido de adesão à ata de registro de preços nº 019/2010 – Ministério da Comunicações, por meio do Ofício CGLOG nº 9065/2010, de 24/11/2010, sendo esse pedido aquiescido pelo órgão detentor da ata e pela empresa. Entretanto, não consta do processo a motivação, por parte do Ministério das Cidades, na recusa em exercer a adesão, fato que acabou resultando na realização dos procedimentos licitatórios. Logo, não se justifica a contratação da empresa “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei” por preço 19,68% maior que os constantes na ata do Ministério das Comunicações e presentes na pesquisa de preços, realizada em 18 de maio de 2011.

Observa-se, portanto, que o Ministério das Cidades contratou o objeto em flagrante desvantagem, tendo

em vista a utilização de orçamentos superestimados, como demonstrado ao longo dessa constatação, e bem acima do contratado por outro órgão público e pela mesma empresa que venceu a licitação no MCidades.

#### Causa:

Excessiva discricionabilidade na tomada de decisões e ausência de mecanismos de controle interno para monitoramento dos processos e atividades.

#### Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade, por meio do Ofício nº 285/2012/SE/MCIDADES, foi encaminhado o Memorando nº 4930/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, ambos expedientes datados de 21/09/2012, informando o seguinte:

"Informa-se que todas as contratações a serem realizadas por este Ministério, não mais se basearam na média dos valores dos orçamentos colhidos no mercado e sim na mediana, sendo que tal medida estatística desconsidera os valores muito baixos e valores muito altos, considerando-se somente os valores medianos (não discrepantes)."

"A diferença no valor contratado entre o Pregão Eletrônico nº 00012/2011 e o Pregão Eletrônico nº 020/2011 se deu em razão da modificação dos quantitativos do Termo de Referência anexado as fls. 833/856 e Nota Técnica nº 015/2011 que encaminhou novo Termo de Referência anexado as fls. 1122/1148, respectivamente."

"A não adesão à Ata de Registro de Preços nº 019/2010 - Ministério das Comunicações, se deu em razão de deliberação superior."

#### Análise do Controle Interno:

Permanecem pendentes de esclarecimentos os motivos pelos quais foram considerados preços manifestamente discrepantes nos mapas comparativos de preços que estimaram o preço a ser licitado. Também não houve esclarecimentos para o aumento do valor estimado entre as licitações, que resultou no aumento do valor contratado quando da realização do segundo certame.

Outro ponto que necessita de esclarecimentos é a recusa imotivada do MCidades em aderir a ata de registro de preços existente junto ao Ministério das Comunicações, mesmo depois de realizada consulta ao órgão detentor da ata e ao fornecedor, que concordou com o fornecimento. Curiosamente a ata de registro de preços foi firmada com a mesma empresa que venceu os dois processos licitatórios realizados pelo Ministério das Cidades, qual seja, *"A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei"*, porém com um preço aproximadamente 20% menor no Ministério das Comunicações em relação ao MCidades, para quantitativos iguais ou superiores aos contratados na pasta das Cidades. Ressalta-se que apenas um item presente na Ata do Ministério das Cidades não estava presente na Ata do Ministério das Comunicações (Mesa de reunião redonda). Os demais possuíam as mesmas especificações.

Na resposta da Unidade ao Relatório Preliminar, contida no Memorando nº 4930/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES e encaminhada por meio do Ofício nº 285/2012/SE/MCIDADES, ambos expedientes datados de 21/09/2012, o Ministério afirma que as falhas apontadas serão corrigidas em próximos certames por meio da aceitação de valores da mediana, desconsiderando-se os valores que se distanciam da média. Desse modo, acatamos a resposta quanto à esse ponto.

Quanto à diferença no valor do Pregão, que o Ministério explica ter se dado em função de alteração de

quantitativos, entendemos que não é aceitável essa instabilidade de planejamento, pois foi realizada uma licitação e posteriormente revogada, para se contratar por um valor maior, alegando-se falhas na elaboração do edital e do termo de referência motivadas pela necessidade de modificação dos quantitativos.

Portanto, em nosso entendimento, houve falha no planejamento da licitação, gerando a necessidade de alterações posteriores e que poderiam abrir margem a favorecimentos indevidos. Acrescentamos ainda que não houve qualquer detalhamento sobre quais foram as falhas que motivaram as alterações procedidas nos quantitativos a serem contratados. Logo, fica mantida a recomendação de apresentação de justificativas detalhadas para as alterações realizadas.

Quanto às justificativas para o ato de não adesão à Ata de Registro de Preços nº 019/2010 - Ministério das Comunicações, consideramos que não aceitas, uma vez que não esclareceu a motivação para o ato. Mantida, portanto, a recomendação anterior.

### Recomendações:

#### Recomendação 1:

Recomendamos a implementação da providência informada na resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar, no sentido de que, nos processos de aquisição de bens e serviços, quando do levantamento dos preços de referência para as licitações, que não mais se baseie na média dos valores colhidos junto ao mercado, e sim na mediana dos valores. Informamos ainda que esta CGU estará acompanhando a implementação desta providência nas próximas contratações realizadas pelo Ministério das Cidades.

#### Recomendação 2:

Apresentar justificativas para a diferença no valor contratado entre o Pregão Eletrônico nº 00012/2011 e o Pregão Eletrônico nº 020/2011, de modo a não restar questões sobre a regularidade da contratação.

#### Recomendação 3:

Apresentar justificativas para a falta de motivação quanto a não adesão à Ata de Registro de Preços nº 019/2010 – Ministério da Comunicações, que aquiesceu à adesão do MCidades para o mesmo objeto contratado por um preço cerca de 20% menor.

### 3.1.7.7. Informação

Trata-se do processo nº 80000.020199/2007-14, relativo à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de atividades de apoio administrativo, acessórios e complementares, para atendimento das necessidades do Ministério das Cidades, conforme Edital de Pregão Eletrônico nº 26/2007, de 10/10/2007.

Para subsidiar os valores de contratação, foi efetuada pesquisa de preços junto a empresas do ramo, obtendo-se o valor global mensal estimado para a contratação de **R\$ 1.279.175,00** (Um milhão, duzentos e setenta e nove mil e cento e setenta e cinco reais) perfazendo-se o valor global anual de **R\$ 15.350.102,43** (Quinze milhões, trezentos e cinquenta mil, cento e dois reais e quarenta e três centavos), nos termos do Despacho nº 440/COLIC/CGLOG/SPOA/MCIDADES, de 08/08/2007.

O Parecer CONJUR/MCIDADES nº 4259/2007 solicitou encaminhamento do processo à Coordenação Geral de Recursos Humanos - CGRH, a fim de verificar se as atividades descritas no Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 26/2007 se harmonizavam com o disposto na Lei nº 9.632/98 e se

não conflitavam com as atividades-fim da administração pública. Em resposta, a CGRH, por meio da Nota Técnica nº 156/2007, informou que a função de Assistente Especializado estava em conflito com as atividades-fim da Administração.

No Parecer CONJUR/MCIDADES nº 4349/2007, a Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades se posicionou no sentido da impossibilidade de contratação dos postos de Assistente Especializado, tendo sido tal função excluída do Edital e do respectivo Termo de Referência.

Na fase externa do processo licitatório, participaram do certame 105 empresas e o pregão teve início em 24/10/2007, às 10 horas, tendo sido aberta a etapa de lances na mesma data. Dezesesseis empresas foram desclassificadas por descumprimento da legislação vigente ou do Edital. Enfim, a licitação foi adjudicada para a vigésima primeira colocada no certame, *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*. (08.222.599/0001-10) pelo melhor lance no valor de R\$ 8.142.741,14 (oito milhões, cento e quarenta e dois mil, setecentos e quarenta e um reais de quatorze centavos).

Foi firmado com a vencedora do certame o contrato administrativo nº 47/2007. Durante a execução, houve solicitação da contratada, *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”* para mudança da razão social da empresa para *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, sendo que a legalidade dessa modificação foi analisada pelo Parecer CONJUR nº 372/2008, de 15/05/2008.

Durante a marcha de execução do contrato administrativo nº 47/2007, a empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”* representou ao Ministério das Cidades acerca da autenticidade dos documentos encaminhados pela vencedora do certame. Manifestando-se acerca da denúncia, a Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades, por meio do Parecer CONJUR/MCIDADES nº 870/2008 recomendou **a não renovação do contrato** com a *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, tendo em vista aplicação pelo Ministério do trabalho e emprego de suspensão temporária de participar de licitação e contratar com a Administração Pública pelo prazo de dois anos. Para recomendar a não renovação contratual, a CONJUR se baseou no posicionamento do Superior Tribunal de Justiça segundo o qual a punição não implica automaticamente a rescisão do contrato, sendo motivo apenas para não prorrogação do prazo de sua vigência. Outra recomendação da Consultoria Jurídica foi a instauração de procedimentos para realização de novo certame licitatório.

A Nota Técnica nº 15/2008/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 18/09/2008, reforça as recomendações feitas no Parecer CONJUR/MCIDADES nº 870/2008, uma vez que o Ofício 309/08/PRESIDENCIACRA/DF, de 12/9/2008, encaminhado pelo Conselho Regional de Administração do Distrito Federal, informou ter sido a referida empresa suspensa do Conselho por 5 (cinco) anos pela apresentação de documentação falsa ao CRA-MA, ressaltando ainda que a sanção aplicada pelo CRA-MA é extensível aos demais Estados da Federação. Assim, essa Nota Técnica conclui pela **não renovação do Contrato** Administrativo nº 47/07, informando de procedimentos para realização de novo certame licitatório.

Na Nota Técnica nº 159/2008/COLIC/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 09/10/08, consta a seguinte informação: *“estão sendo tomadas providências para realização de novo certame, tendo em vista que a inscrição no CRA é requisito indispensável para habilitação”*. Entretanto, verificou-se que não houve a realização de novo certame, ocorrendo a contratação de remanescente de obra ou serviço, nos termos do art. 24, inciso XI da Lei 8.666/93. Na Constatação 3.1.7.8 deste relatório, questiona-se a posição adotada pela consultoria Jurídica sobre a possibilidade da aplicação da dispensa prevista no **art. 24, inciso XI da Lei 8.666/93**, nos termos do parágrafo 18 do Parecer CONJUR nº 883/2008, de 18/09/2008.

Em que pese a recomendação para não renovação do contrato, por meio do Parecer CONJUR/MCIDADES nº 870/2008, em outra manifestação da Consultoria Jurídica, por intermédio do Parecer CONJUR/MCIDADES nº 955/2008, de 10/10/2008, da lavra do Consultor Jurídico *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, pondera-se acerca do fato de o item 10.1.4 do Edital do Pregão Eletrônico nº 26/2007 estabelecer que o registro no CRA é condição para habilitação da empresa no certame e que os itens 14.3 e 14.6 estabelecem que a vencedora

é obrigada a manter as condições de habilitação durante a execução do contrato, sob pena de rescisão unilateral, nos termos dos artigos 77 a 79 da Lei nº 8.666/93. Assim, a Consultoria Jurídica conclui pelo encaminhamento dos autos à Coordenação geral de Recursos Logísticos – CGRL para que decida sobre a **rescisão contratual**, caso em que seria aplicável a **adoção dos procedimentos para dispensa de licitação** previstos no art. 24, inciso XI da Lei 8.666/93.

O contrato com a *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”* foi então distratado por intermédio do Termo de Rescisão unilateral do Contrato Administrativo nº 47/2007, de 11/11/2008. Por meio do Despacho nº 523/2008/CGLOG/SPOA/MCIDADES, de 10/11/2008, subscrito pelo Coordenador Geral de Recursos Logísticos, foi dispensada a licitação invocando-se o inciso XI do art. 24, da Lei 8.666/93. A referida dispensa foi ratificada pelo Despacho nº 574/2008/CGLOG/SPOA/MCIDADES, de 10/11/2008, subscrito por *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração.

A vigésima segunda colocada, a empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, que anteriormente havia representado ao MCidades sobre a veracidade das certidões apresentadas, resultando na rescisão contratual, foi consultada sobre o interesse em contratar o remanescente do serviço, celebrando-se em seguida o contrato administrativo nº 26/2008, de 11/11/08. Após a formalização do contrato, a empresa foi questionada pelo não envio da garantia, e em resposta encaminhou o Ofício 1288/COLIC/CGLOG/ SPOA/SE/MCIDADES, de 20/11/2008, apresentando a garantia nº 15414.005033/2007-36.

Ressalte-se que a veracidade das garantias contratuais apresentadas não foram verificadas ou validadas pela Administração, contribuindo para a ocorrência de dano ao erário em face de diversos inadimplementos que ocorreram ao longo da prestação de serviços, conforme demonstrado na Constatação de nº 3.1.7.9 deste Relatório.

Em 16 de janeiro de 2009, foi firmado o **primeiro termo aditivo** ao contrato administrativo nº 26/2008, prorrogando-se a vigência pelo período de 90 dias, de 16 de janeiro de 2009 a 15 de abril de 2009. A renovação se deu pelo prazo de apenas 90 dias, tendo em vista recomendações do Ministério Público Federal, conforme Termo de Conciliação Judicial – Processo 00810-2006-017-10-00-7, de 05/11/07. Com base nessas recomendações e no disposto no Acórdão nº 1520/2006- Plenário TCU, o qual determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que finalizasse, no prazo de seis meses da publicação desse Acórdão, o levantamento do quantitativo de trabalhadores terceirizados que não executavam as atividades previstas no Decreto nº 2.271/97. Com base nesse entendimento, o Ministério das Cidades entendeu ser necessário novo procedimento licitatório. No entanto, em que pese à decisão de realizar novo certame, a Nota Técnica nº 106/2009/COLIC/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 02/02/2009, cita decisão da Controladoria Geral da União, publicada em 23/01/2009, no que se refere ao processo nº 00190.036879/2007-12, a qual deixou de aplicar sanção de inidoneidade para contratar com a Administração em razão da ausência de elementos probatórios suficientes. Esse expediente solicita consulta a Assessoria Especial de Controle Interno sobre manifestação quanto à possibilidade de manter o referido contrato.

Por intermédio da Nota Técnica nº 02/2009/AECI/GM/MCIDADES, de 02/03/2009, o Assessor Especial de Controle Interno - AECI, em breve relatório, explicou que a questão se refere à existência de inquérito civil público para apuração de desvio de finalidade na contratação de empresa locadora de mão-de-obra, tendo em vista indícios de exercício de atividade própria de servidor por pessoal terceirizado. O AECI informa ainda que, em virtude de apuração de inexistência de tais indícios, foram recomendadas providências apenas de caráter formal. Assim, opina pela continuidade do contrato administrativo nº 26/2008, uma vez que considerou que a empresa atendia aos parâmetros legais para prestação dos serviços e foram tomadas medidas para atender às recomendações do Ministério Público Federal.

O Parecer CONJUR/MCIDADES nº 190/2009, de março de 2009, no mesmo sentido da Nota Técnica nº 02/2009/AECI/GM/MCIDADES, opinou pela possibilidade de prorrogação de vigência do Contrato nº 26/2008 pelo prazo complementar de 09 (nove) meses, desde que seja assegurado que os empregados terceirizados apenas desenvolvam atividades de apoio administrativo.

O **segundo termo aditivo** ao contrato administrativo nº 26/2008 foi formalizado em 15 de abril de 2009, tendo sofrido aumento em 10% do número de postos de trabalho (13 assistentes técnicos e 6 assistente operacional). Desse modo, o valor contratual passou de R\$ 8.142.741,14 (oito milhões, cento e quarenta e dois mil, setecentos e quarenta e um reais e quatorze centavos) para R\$ 8.921.243,90 (oito milhões, novecentos e vinte e um mil, duzentos e quarenta e três reais e noventa centavos).

O **terceiro termo aditivo** ao contrato administrativo nº 26/2008 teve sua legalidade analisada por meio Parecer CONJUR/MCIDADES nº 556/2009, 24 de junho de 2009, manifestando-se acerca da legalidade de repactuação contratual, em virtude de reajustes salariais da categoria (auxílio alimentação e taxa assistencial) o valor mensal do contrato, que era de R\$ 678.671,76 (seiscentos e setenta e oito mil, seiscentos e setenta e um reais e setenta e seis centavos) passou ao montante de R\$ 821.301,07 (oitocentos e vinte e um mil, trezentos e um reais e sete centavos). Entretanto, o citado parecer alertou para a necessidade de complementação da garantia, equivalente a 5% (cinco por cento) do valor contratado. Enfim, o terceiro termo aditivo ao contrato administrativo nº 26/2008 foi firmado em 08/07/2009.

O **quarto termo aditivo** foi pleiteado com o objetivo de acrescentar 09 (nove) postos de trabalho de assistente técnico, uma vez que o custo de manutenção desses empregados eram suportados pelo Ministério da Justiça, sendo objeto de análise do Parecer CONJUR/MCIDADES nº 730/2009, 12 de agosto de 2009, o qual aquiesceu com o acréscimo de 5,6857% do valor contratual, correspondente a R\$ 38.581,43 (trinta e oito mil, quinhentos e oitenta e um reais e quarenta e três centavos) e valor global de R\$ 462.977,16 (quatrocentos e sessenta e dois mil, novecentos e setenta e sete reais e dezesseis centavos). O quarto termo aditivo foi formalizado em 16/10/2009.

O **quinto termo aditivo** ao contrato administrativo nº 26/2008 foi analisado por intermédio do Parecer CONJUR/MCIDADES nº 1174/2009, 15 de dezembro de 2009, relativamente à prorrogação do prazo contratual de 15 de janeiro de 2010 a 14 de janeiro de 2011. Esse aditivo foi formalizado em 14/01/2010.

O **sexto termo aditivo** ao contrato administrativo nº 26/2008 foi analisado por intermédio do Parecer CONJUR nº 562/2010, de 16/7/2010, relativamente à repactuação em face de alterações salariais em virtude de convenção coletiva de trabalho, tendo o contrato passado para R\$ 11.651.342,59 (onze milhões, seiscentos e cinquenta e mil, trezentos e quarenta e dois reais e cinquenta e nove centavos) e o valor da diferença entre o preço anterior e o aditivo atual foi de R\$ 110.855,75 (cento e dez mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e setenta e cinco centavos). O sexto termo aditivo foi formalizado em 23/06/2010.

Por meio da Nota CONJUR/MCIDADES nº 95/2010, de 10/11/2010, houve manifestação acerca do sétimo termo aditivo ao contrato administrativo nº 26/2008, o qual trata do acréscimo de 21 postos de trabalho, tendo sido feitas diligências, verificou-se que o incremento não ultrapassou o limite legal de 25%. O **sétimo termo aditivo** foi formalizado em 12/11/2010.

O **oitavo termo aditivo** foi firmado em 14/01/2011, tendo passado por análise jurídica, por intermédio do Parecer CONJUR/MCIDADES nº 956/2010, 06 de dezembro de 2010. O objeto da realização do aditivo foi a prorrogação da vigência de 15/01/2011 a 14/01/2012, a renovação da validade da garantia ofertada e a atualização da cláusula 12ª.

Informa-se que a garantia prestada ao contrato administrativo nº 26/2008 foi encaminhada por meio de documento sem número, de 25/01/2011, apresentando-se a garantia na modalidade seguro, apólice nº 014142009000107450006942, endosso nº 0005, proposta nº 48885, emitida pela *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*. Além disso, não há comprovação no processo de contratação (80000-020199-2007-14) da verificação do registro do endosso nº 00005. O valor da garantia prestada foi de R\$ 635.868,41 (seiscentos e trinta e cinco mil, oitocentos e sessenta e oito reais e quarenta e um centavos).

Cabe ressaltar ainda que foi instaurado pela Polícia Federal o inquérito policial nº 2094/2011-4 para fins de apuração e fraude na apresentação de endosso de seguro inverídico por parte da empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*. Esse assunto é



abordado com maior propriedade na Constatação nº 3.1.7.9 deste Relatório.

Em 11/01/2011, a empresa “*A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei*”, foi notificada, por intermédio do Ofício CGLOG nº 11/2011, a apresentar justificativas quanto ao não fornecimento dos vales-refeição/alimentação e vales-transporte, sendo encaminhada também multa contratual no valor de R\$ 309.260,28 (trezentos e nove mil, duzentos e sessenta reais e vinte e oito centavos).

A empresa “*A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei*” deu causa ao descumprimento de cláusulas, tendo sido notificada, advertida e multada, pela não apresentação do recolhimento dos comprovantes de recolhimento de FGTS, auxílio-alimentação e vale-transporte. Além disso, atrasou o pagamento dos salários dos funcionários.

O Parecer CONJUR nº 86/2011, 15/02/2011, opinou pela remessa de expediente à Procuradoria Regional da União da 1ª Região para adoção das medidas judiciais cabíveis. De acordo com a Nota Técnica COLIC nº 001/2011, o Ministério das Cidades se posicionou acerca do encaminhamento de documentação pertinente ao Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração para conhecimento e, estando de acordo, repasse à Procuradoria Regional da União da 1ª Região para proposição das demandas judiciais cabíveis para pagamento dos funcionários.

Em virtude da inadimplência da empresa no que se refere ao pagamento dos vales-refeição/alimentação e vales-transporte, bem como de mandados judiciais de bloqueio contra a empresa, o Ministério das Cidades solicitou manifestação da Consultoria Jurídica acerca da legalidade do pagamento da fatura nº 000093, no valor de R\$ 1.053.122,12 (Um milhão, cinquenta e três mil, cento e vinte e dois reais e doze centavos), referente aos serviços realizados de 01/01/2011 a 31/01/2011. Por meio do Parecer CONJUR nº 65/2011, de 02/02/2011, a Consultoria Jurídica recomendou o bloqueio de R\$ 591.400,20 (quinhentos e noventa e um mil, quatrocentos reais e vinte centavos) referente ao Mandado Judicial nº 25/2011 e de R\$ 500.458,85 (quinhentos mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais e oitenta e cinco centavos) relativo ao Mandado Judicial nº 52/2011, bem como a retenção do valor de R\$ 461.721,92 (quatrocentos e sessenta mil, setecentos e vinte um reais e noventa e dois centavos), em virtude da ausência de comprovação do recolhimento das contribuições sociais e do pagamento dos vales-refeição/alimentação e vales-transporte.

Quanto aos bloqueios dos valores, recomendados no Parecer CONJUR nº 065/2011, de 02/02/2011, foi encaminhado, ao Ministério das Cidades, questionamento sobre a efetivação dos mesmos, por intermédio de Solicitação de Auditoria nº 201203949-4,

Em resposta, foi informado que “*foram depositados em juízo os valores de R\$ 785.102,54 (setecentos e oitenta e cinco mil, cento e dois reais e cinquenta e quatro centavos) e de R\$ 1.059.780,69 (Um milhão, cinquenta e nove mil, setecentos e oitenta reais e sessenta e nove centavos), relativos às faturas dos períodos de 01/01/2011 a 31/01/2011 e de 01/02/2011 a 01/03/2011, respectivamente, cumprindo-se a orientação expedida pela CONJUR, não restando saldo remanescente a ser pago à contratada.*”.

Na sequência do processo, verificou-se que em 28/02/2011, foi expedido o Ofício COLIC nº 01365/2011, informando acerca da **rescisão unilateral do contrato administrativo** nº 26/2008, tendo em vista afronta ao disposto no item 7.26 da cláusula sétima do referido contrato, sendo aplicada ainda advertência e multa, nos termos do parágrafo 2º, do artigo 87 da Lei 8.666/93. A rescisão contratual foi formalizada em 01/03/2011 por meio do termo de rescisão unilateral do contrato administrativo nº 26/2008, tendo por objeto o descumprimento dos itens 7.6, 7.9, 7.23, 7.25, 7.26, 7.26.1 e 7.31 da cláusula sétima do respectivo contrato.

Tendo em vista essa rescisão contratual, as empresas remanescentes foram consultadas acerca do interesse em contratar nas mesmas condições da empresa anterior, até o aceite da 31ª colocada, “*A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei*”. O **contrato administrativo nº 03/2011** foi o instrumento que formalizou a contratação da empresa “*A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei*”, também por dispensa de licitação com fundamento no **inciso XI, do artigo 24, da Lei 8.666/93**, tendo sido assinado em 01/03/2011 e com período de vigência até 14/01/2012, podendo ser prorrogado até

14/01/2013.

Em 31/08/2011 foi efetuado o termo de apostilamento nº 01 ao contrato administrativo nº 03/2011, amparado no disposto no artigo 65, § 8º, da Lei nº 8.666/93. Segundo essa repactuação o valor mensal da prestação dos serviços passa a ser de R\$ 1.302.075,97 (Hum milhão, trezentos e dois mil, setenta e cinco reais e noventa e sete centavos). Posteriormente, em 27/09/2011, o termo de apostilamento nº 1 ao contrato administrativo nº 03/2011 foi tornado sem efeito e firmada retificação a esse termo, reduzindo o valor mensal da prestação dos serviços para R\$ 1.221.082,83, tendo em vista a não aplicação de percentuais previstos na cláusula sexagésima quarta da convenção coletiva de trabalho.

Considerando a inexecução parcial do ajuste por parte da contratada *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, por intermédio do Ofício nº 7065/2011/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 12/09/2011, a empresa foi notificada acerca da aplicação de penalidade para licitar e contratar com a administração por 1 ano.

O primeiro termo aditivo ao contrato administrativo nº 03/2011 foi firmado em 06/01/2012 com o objetivo de prorrogar a vigência contratual de 15/01/2012 a 14/01/2013.

Por intermédio do Parecer CONJUR/MCIDADES nº 64/2012, de 03/02/2012, a CONJUR recomendou à administração que descrevesse os fundamentos que impossibilitaram a execução da garantia relativa ao contrato nº 26/2008 (empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*), bem como descreva os fundamentos que motivaram a fixação do valor da multa, devendo decorrer dos percentuais estabelecidos em contrato.

Na Nota Técnica DIORF nº 003/2012 informa-se que a base de cálculo da multa, no valor de R\$ 309.260,38 (trezentos e nove mil, duzentos e sessenta reais e vinte e oito centavos) não estava em consonância com o valor previsto contratualmente qual seja, 0,5% (meio por cento) calculado sobre o valor total estimado da contratação, por dia de inadimplência, até o limite de 5 (cinco) dias.

Refeitos os cálculos, determinou-se que o valor total anual estimado da contratação soma R\$ 12.717.368,40 (doze milhões, setecentos e dezessete mil, trezentos e sessenta e oito reais e quarenta centavos), sendo que o valor total estimado da contratação perfaz o montante de R\$ 54.048.815,70 (cinquenta e quatro milhões, quarenta e oito mil, oitocentos e quinze reais e setenta centavos), correspondente ao período de 51 meses.

Aplicando-se o percentual de 0,5% (meio por cento) multiplicado pelo limite máximo de cinco dias, foi obtido que o percentual correto seria de 2,5% (dois e meio por cento). Assim, o valor da multa corresponde à multiplicação do valor total estimado da contratação, R\$ 54.048.815,70 (cinquenta e quatro milhões, quarenta e oito mil, oitocentos e quinze reais e setenta centavos) pelo percentual de 2,5% (dois e meio por cento), resultando no montante de R\$ 1.321.220,40 (Um milhão, trezentos e vinte e um mil, duzentos e vinte reais e quarenta centavos).

A Nota Técnica DIORF nº 003/2012 considerou como fato gerador da multa o não pagamento de benefícios aos prestadores de serviços no mês de fevereiro, sendo que o valor principal de R\$ 1.321.220,40 (Um milhão, trezentos e vinte e um mil, duzentos e vinte reais e quarenta centavos) foi atualizado até março de 2012, obtendo-se o montante de R\$ 1.910.287,84 (Um milhão, novecentos e dez mil, duzentos e oitenta e sete reais e oitenta e quatro centavos).

Posteriormente, em 15 de março de 2012 foi julgado o recurso administrativo da empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”* acerca da aplicação de sanção temporária de participar de licitações, tendo sido negado provimento ao mesmo, mantendo-se a penalidade de suspensão temporária pelo período de 1 (um) ano.

### 3.1.7.8. Constatação

## **CONTRATAÇÃO INDEVIDA DE REMANESCENTE DE SERVIÇO CONTINUADO DE APOIO ADMINISTRATIVO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO**

A empresa “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei” encaminhou representação ao Ministério das Cidades, contendo indícios de apresentação de documentação falsa ao CRA-MA por parte da empresa contratada para a execução do contrato administrativo nº 47/2007. Confirmadas as suspeitas, o Parecer CONJUR/MCIDADES nº 870/2008 recomendou a não renovação do contrato com a empresa “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”, antiga “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei” e a realização de nova licitação.

Em que pese a recomendação para realização de novo certame, o Ministério das Cidades solicitou a manifestação da Consultoria Jurídica, a fim de verificar a possibilidade de se dispensar a licitação com fundamento no art. 24, inciso XI da Lei 8.666/93, ou seja, mediante dispensa de licitação para contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual.

É o seguinte o teor do inciso XI, do artigo 24 de Lei 8.666/93:

“Art. 24. *É dispensável a licitação:*

*XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;”*

A Consultoria jurídica, por intermédio do Parecer CONJUR/MCIDADES nº 955/2008, de 10/10/2008, da lavra do Consultor Jurídico “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”, pondera acerca do estabelecido no item 10.1.4 do Edital do Pregão Eletrônico nº 26/2007, o qual estabelece que o registro no CRA é condição para habilitação da empresa no certame e sobre os itens 14.3 e 14.6, os quais estabelecem que a vencedora é obrigada a manter as condições de habilitação durante a execução do contrato, sob pena de rescisão unilateral, nos termos dos artigos 77 a 79 da Lei nº 8.666/93. A Consultoria Jurídica concluiu, então, pelo encaminhamento dos autos à Coordenação geral de Recursos Logísticos – CGRL para que decida sobre a **rescisão contratual**, caso em que entende ser aplicável a **adoção dos procedimentos para dispensa de licitação** previstos no art. 24, inciso XI da Lei 8.666/93.

De acordo com o inciso XI, do artigo 24 de Lei 8.666/93, é possível dispensar-se a licitação para contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento.

Entretanto, da interpretação da palavra “remanescente”, pode-se entender o alcance dessa regra, tendo em vista a palavra, de acordo com o Dicionário Eletrônico Aurélio, significa “*resto, sobra, sobejo, o que fica de um todo depois de retirada uma parte*”. Assim, para que haja remanescente em uma obra, serviço ou fornecimento é essencial que se trate de serviço delimitado e finito e não de serviço continuado, como no caso em apreço.

Esse mesmo entendimento está presente na melhor doutrina acerca de licitações e contratos bem como na jurisprudência da Corte de Contas.

O Tribunal de Contas da União se posicionou acerca desse problema no Acórdão 412/2008 – Plenário:

**“REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. INSPEÇÃO. INDÍCIOS DE ILEGALIDADE: 1) INOBSERVÂNCIA DE DISPOSITIVOS DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS; 2) AUTORIZAÇÃO E PAGAMENTO IRREGULAR DE SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS; 3) NOMEAÇÃO DE CÔNJUGE DE MEMBRO DO TJ/RR PARA OCUPAR CARGO EM COMISSÃO NO TRE/RR; E 4) AQUISIÇÃO DE VEÍCULO DE REPRESENTAÇÃO EM DESACORDO COM O PRECONIZADO NAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO'S) PARA OS EXERCÍCIOS DE 2003 E 2004. DETERMINAÇÕES.**

*A possibilidade de contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual prevista no 24, inciso XI, da Lei n. 8.666/1993 aplica-se a qualquer tipo de contratação.*

*Quanto ao argumento 3, o inciso XI do artigo 24 da Lei n. 8.666/1993 é claro ao mencionar a 'contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento'. Não há menção a remanescente de contrato, ou a remanescente de período de vigência, e sim a remanescente de serviço, obra ou fornecimento.*

*Nesse caso, o órgão, ao interpretar o dispositivo legal, compreendeu que se tratava de remanescente de prazo de vigência. Entretanto, não há que se falar em remanescente quando se trata de serviço de natureza contínua.* (grifo nosso)

*O remanescente somente se verifica nos casos de obra, fornecimento ou serviço de duração finita, como por exemplo reformas e instalações. Essa visão é corroborada por Fernandes(1) (1997), que afirma, inclusive, que o remanescente do serviço deve ser objeto de minucioso laudo para a verificação de que parcelas do objeto foram realizadas e que parcelas faltam ser realizadas.*

*No mesmo sentido Justen Filho(2) (1998), analisando o inciso XI da Lei de Licitações, entende que o contrato deve ser feito em relação ao remanescente que falta ser executado, e que no novo valor contratado devem ser abatidas as parcelas executadas na vigência do contrato anterior.*

-----  
*(2) Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: de acordo com a Emenda Constitucional n. 19, de 4 de julho de 1998 e com a Lei Federal n. 9.648, de 27 de maio de 1998. 5ª edição revista e ampliada. São Paulo/SP: Dialética, 1998. 671 p. página 230.*

-----  
*No serviço de duração continuada não há como se falar em parcelas e sim na prestação mensal do serviço. Logo se vê que não se trata de serviço de duração continuada como limpeza e conservação, cujo objeto é detalhado apenas pela quantidade de meses a serem faturados e pagos. Mas um serviço de engenharia sim, esse necessitaria de laudo para caracterizar as etapas ou parcelas remanescentes no seu cronograma físico.*

*Quanto à inexistência de acréscimo de serviços (argumento 5), importa ressaltar que, mesmo que não houvesse mudança qualitativa, e apenas acréscimo qualitativo, já estaria configurada a irregularidade.*

*Pois a Lei n. 8.666/1993, no inciso XI do artigo 24, estabelece como condição para a contratação: a limitação às 'mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor', incluindo-se, aí, os aspectos qualitativos e quantitativos dos itens cotados na proposta vencedora. Permitido apenas a correção do valor e não acréscimo dos quantitativos.*

*E de acordo com Justen Filho(3) (1998) 'quando houver necessidade de corrigir, emendar, substituir parcelas executadas incorretamente pelo contratado anterior, deve-se realizar nova licitação, visando a sanar tais defeitos'. Logo, se havia a necessidade de se acrescentar os serviços qualitativamente ou quantitativamente, dever-se-ia realizar uma nova licitação.'*

Também o Tribunal de Contas da União se manifestou acerca da duração contratos oriundos de contratações de remanescentes de obra, serviços ou fornecimento, nos termos do Processo TC-13.776/2007-1:

*"1.7. Determinar à Imprensa Nacional que, nas contratações de remanescentes de obra, serviço ou fornecimento com fundamento no inciso XI do art. 24 da Lei nº 8.666/93, fixe a data de término da vigência do novo contrato de acordo com o prazo do contrato rescindido."*

Como demonstrado acima, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União acompanhou o pensamento de dois grandes doutrinadores: Marçal Justen Filho e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes.

Desse modo, para que as dispensas de licitação com base no inciso XI do artigo 24 do Diploma de Licitações e Contratos fossem legítimas deveriam se referir a objetos de duração finita e não de duração continuada, como no presente caso. Além disso, o dispositivo não faz menção a remanescente de contrato, mas a remanescente de obra, serviço ou fornecimento, devendo inclusive, no caso de remanescente de serviço, segundo Jacoby Fernandes, o remanescente ser objeto de minucioso laudo para a verificação de quais parcelas do objeto foram realizadas e quais parcelas faltam ser realizadas.

Portanto, ficou evidenciada dispensa indevida de processo licitatório para remanescente de serviços de natureza continuada, situação que não acompanha a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, bem como as melhores práticas administrativas.

Além disso, o excesso de termos aditivos pelas sucessivas alterações quantitativas do contrato administrativo nº 26/2008, firmado com a empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, sendo oito termos aditivos no total, denotam que havia necessidade de proceder-se a um melhor dimensionamento dos serviços, bem como realização do devido processo licitatório, pois além de ser legalmente a solução mais adequada, também deveria ser buscada tendo em vista a inadequação do contrato.

### Causa:

Dispensa indevida de processo licitatório para remanescente de serviços de natureza continuada.

### Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade, por meio do Ofício nº 285/2012/SE/MCIDADES, encaminhou o Memorando nº 4930/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, ambos expedientes datados de 21/09/2012, informando o seguinte:

“Sobre este ponto informo que esta Pasta convocou as empresas remanescentes da licitação do pregão 26/2007, conforme prevê o art. 24, inciso XI da Lei nº 8.666/93.

Entendemos que não existe remanescente de contrato e nem de vigência, mas de procedimento Licitatório. Entende-se também que o inciso XI do art. 24 da Lei nº 8.666/93, vislumbra a contratação de remanescente tendo como remanescente as empresas que não se sagraram vencedoras do procedimento licitatório, tanto é que a hipótese que enseja a contratação remanescente é uma rescisão contratual e determina ao administrado que seja atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, ou seja, o próprio disposto reafirma que a figura da remanescente é um participante da licitação do objeto contratado.

Quando fez-se a contratação de remanescente esta foi realizada de acordo com o Resultado do Pregão nº 26/2007, desta forma contratou-se remanescente de serviço.

No entanto respeitando a natureza do objeto quanto a limite Máximo de duração dos contratos administrativos de natureza contínua, qual seja, 60 meses entende-se que o contrato nº 03/2011 somente poderia ser prorrogado até 15.01.2013, pois somando-se os períodos da primeira, da segunda e da terceira contratadas, perfaziriam o montante de 60 meses, conforme determinação da Lei. Entende-se da leitura do art. 24, que esse não dispõe que somente poderá ser chamado para remanescente os serviços de natureza não continuada.”

### Análise do Controle Interno:

Novamente ressaltamos que a análise do processo constatou a dispensa indevida de procedimento licitatório para contratação de remanescente de serviços de natureza continuada, situação que não acompanha a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, bem como as melhores práticas

administrativas, tendo ainda o contrato em tela sido prorrogado por diversas vezes, gerando inclusive prejuízos à Administração, como se evidenciou na constatação 3.1.7.9 deste Relatório.

Em relação à resposta ao Relatório Preliminar, encaminhada pela Unidade, por meio do Ofício nº 285/2012/SE/MCIDADES e Memorando nº 4930/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, 21/09/2012, discordamos do Ministério das Cidades, tendo em vista a natureza do objeto dispensado (serviço continuado). Para tanto, nos firmamos em entendimento do TCU, presente no Acórdão nº 412/2008 Plenário, que diferencia o remanescente de contrato ou período de vigência do remanescente de obra, serviço finito ou compra, conforme transcrito a seguir: "**Entretanto, não há que se falar em remanescente quando se trata de serviço de natureza contínua**". Portanto, de acordo com o entendimento do Tribunal, o remanescente somente se verificaria nos casos de obra, fornecimento ou serviço de duração **finita**.

Logo, no entendimento da equipe de auditoria, o objetivo do legislador ao estabelecer a dispensa de licitação para a contratação de remanescente foi a de complementar a prestação de objeto que ficou inacabado pelo inadimplemento do contratado, o que não ocorre no caso dos serviços continuados com prestações mensais (nesses serviços não há como se falar em parcelas e sim na prestação mensal do serviço). Assim, não haveria como avaliar o remanescente do serviço continuado, uma vez que as prestações são computadas mensalmente. Portanto, na verdade, estar-se-ia dispensando o restante do período de vigência contratual, ou seja, o complemento dos 60 meses restantes.

Consideramos que no caso em apreço não restaram configurados danos ao erário, mas pode ter ocorrido omissão em relação aos princípios que norteiam o processo licitatório, especialmente a isonomia e vantajosidade, bem como as boas práticas administrativas. Desse modo, mantemos recomendação no sentido de que o Ministério se abstenha nas próximas contratações de efetuar dispensa de licitação para objetos a serem executados de forma contínua com fundamento no inciso XI do artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos.

## Recomendações:

### Recomendação 1:

Recomendamos ao Ministério das Cidades, que em caso de contratação de remanescente de obra ou serviço, que o remanescente seja objeto de minucioso laudo para a verificação de quais parcelas do objeto foram realizadas e quais parcelas faltam ser realizadas, de modo a não contratar nessas condições serviços de duração continuada.

### 3.1.7.9. Constatação

#### **AUSÊNCIA DE VERIFICAÇÃO DA VERACIDADE DE GARANTIA CONTRATUAL.**

Nos termos do artigo 56 da Lei nº 8.666/93, a critério da autoridade competente e desde que haja previsão no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

A título de informação a tabela abaixo descreve a prestação de garantias na formalização do contrato nº 47/2008, oriundo do Pregão Eletrônico nº 26/2007 e relativo à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de atividades de apoio administrativo para o MCidades, além de seus respectivos complementos e aditivos:

Instrumento	Vr. Global Mensal	Vr. Global Anual	Vr. Garantia	Observação
Contrato nº 47/2008	R\$ 678.561,76	R\$ 8.142.741,14	R\$ 407.137,06	----

Contrato nº 26/2008	R\$ 678.561,76	R\$ 8.142.741,14	R\$ 56.546,81	Complementação da vigência do contrato n. 47/08 (11/11/08 a 15/01/08)
2º termo aditivo	R\$ 743.436,99	R\$ 8.921.243,88	R\$ 420.331,01	Prorrogação do prazo de vigência (16/4/2009 a 15/01/2010) e aumento de postos de trabalho.
3º termo aditivo	R\$ 821.535,71	R\$ 9.858.428,52	R\$ 85.784,36	Alteração cláusula 10ª dos preços em função de convenção coletiva.
4º termo aditivo	R\$ 860.089,48	R\$ 10.321.073,75	R\$ 23.148,86	Aumento de nove postos de trabalho.
5º termo aditivo	----	---	R\$ 443.479,87	Prorrogação da vigência (15/01/10 a 14/01/11).
6º termo aditivo	R\$ 970.954,22	R\$ 11.651.342,59	R\$ 66.513,45	Alteração cláusula 10ª dos preços em função de convenção coletiva.
7º termo aditivo	R\$ 1.059.78,68	R\$ 12.717.368,16	R\$ 53.001,44	Aumento de vinte e um postos de trabalho.
8º termo aditivo	----	----	R\$ 635.868,41	Prorrogação da vigência (15/01/11 a 14/01/12).
Contrato nº 03/2011	R\$ 1.059.780,68	R\$ 12.717.368,16	R\$ 635.868,41	----
Termo de Apostilamento	R\$ 1.302.075,97	R\$ 15.624.911,64	R\$ 781.245,55	Alteração cláusula 10ª dos preços em função de convenção coletiva.
Termo de Apostilamento (retificação)	R\$ 1.221.082,83	R\$ 14.652.994,02	R\$ 96.781,29	Alteração em função da não aplicação de percentuais da convenção coletiva.
1º termo aditivo	----	---	R\$ 732.649,70	Prorrogação da vigência (15/01/12 a 14/01/13).

(\*) os dados referentes aos valores das garantias contratuais foram retirados dos contratos e respectivos termos aditivos: cláusula décima terceira - da garantia.

Ocorre que nas diversas oportunidades em que foram prestadas as garantias devidas por parte da contratada, na modalidade de seguro garantia, a administração falhou ao não avaliar a veracidade e validade das apólices apresentadas.

Por ocasião do 8º termo aditivo, a garantia prestada ao contrato administrativo nº 26/2008, no valor de R\$ 635.868,41 (seiscentos e trinta e cinco mil, oitocentos e sessenta e oito reais e quarenta e um centavos) foi encaminhada por meio de documento sem número, datado de 25/01/2011, apresentando-se a garantia na modalidade seguro, apólice nº 014142009000107450006942, endosso nº 0005, proposta nº 48885, emitida pela *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*. Verificamos que no processo de contratação nº 80000-020199-2007-14 não há comprovação da verificação do registro do endosso nº 00005.

Ainda a esse respeito, a equipe de auditoria tomou conhecimento de procedimento instaurado pelo Departamento de Polícia Federal para apuração desses fatos (inquérito policial nº 2094/2011-4 – SR/DPF/DF), tendo em vista indícios de apresentação por parte da contratada, a empresa *“A informação*

*aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”* de endosso de garantia inverídico por ocasião da formalização do 8º termo aditivo ao contrato administrativo nº 26/2008.

A aceitação de endosso de garantia inverídico sem a ocorrência de verificação por parte dos responsáveis do Ministério das Cidades causou prejuízos à Administração, tendo em vista que no início de 2011 o contrato administrativo nº 26/2008 foi rescindido unilateralmente pelo Ministério das Cidades, devido ao não recolhimento de encargos sociais por parte da *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”* aos funcionários que atuavam no MCidades, sendo que a Pasta se viu impossibilitada de descontar a multa contratual aplicada à empresa da garantia contratual oferecida pela contratada, uma vez que o documento era falso.

Tendo em vista recomendação feita à Coordenação de Licitações e Contratos – COLIC/ Coordenação Geral de Recursos Logísticos - CGLOG, constante do Parecer CONJUR/MCIDADES nº 64/2012, de 03/02/2012, no sentido de que descrevesse os fundamentos que impossibilitaram a execução da garantia, bem como os fundamentos que motivaram a fixação do valor da multa, devendo decorrer dos percentuais estabelecidos em contrato, a Nota Técnica DIORF nº 003/2012 informa que a base de cálculo da multa, no valor de R\$ 309.260,38 (trezentos e nove mil, duzentos e sessenta reais e vinte e oito centavos) não estava em consonância com o valor previsto contratualmente qual seja, 0,5% (meio por cento) calculado sobre o valor total estimado da contratação, por dia de inadimplência, até o limite de 5 (cinco) dias.

Para cumprir o recomendado pela CONJUR no Parecer CONJUR/MCIDADES nº 64/2012, de 03/02/2012, o Ministério das Cidades expediu o Despacho CGLOG nº 78/2012, de 16/02/2012, mencionando as razões pelas quais a multa aplicada, inicialmente no valor de R\$ 309.260,38 (trezentos e nove mil, duzentos e sessenta reais e vinte e oito centavos) foi revista, por meio da referida Nota Técnica DIORF nº 003/2012, passando ao montante de R\$ 1.910.287,84 (Um milhão, novecentos e dez mil, duzentos e oitenta e sete reais e oitenta e quatro centavos), não pôde ser descontada da garantia contratual. Destacou-se, nesse expediente que a garantia prestada pela contratada na modalidade de “seguro”, apólice nº 014142009000107450006942, endosso nº 0000005, proposta nº 48885, emitida pela *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, está sendo investigada pela Polícia Federal, uma vez que a Seguradora afirma tratar-se de endosso falso.

Refeitos os cálculos, determinou-se que o valor total anual estimado da contratação somou R\$ 12.717.368,40 (doze milhões, setecentos e dezessete mil, trezentos e sessenta e oito reais e quarenta centavos), sendo que o valor total estimado da contratação perfaz o montante de R\$ 54.048.815,70 (cinquenta e quatro milhões, quarenta e oito mil, oitocentos e quinze reais e setenta centavos), no período de 51 meses.

Aplicando-se o percentual de 0,5% (meio por cento) multiplicado pelo limite máximo de cinco dias, temos que o percentual correto será de 2,5% (dois e meio por cento). Assim, o valor da multa será o resultado da multiplicação do valor total estimado da contratação, R\$ 54.048.815,70 (cinquenta e quatro milhões, quarenta e oito mil, oitocentos e quinze reais e setenta centavos) pelo percentual de 2,5% (dois e meio por cento), resultando no montante de R\$ 1.321.220,40 (Um milhão, trezentos e vinte e um mil, duzentos e vinte reais e quarenta centavos).

Na Nota Técnica DIORF nº 003/2012 considerou o fato gerador da multa o não pagamento de benefícios aos prestadores de serviços no mês de fevereiro, sendo que o valor principal de R\$ 1.321.220,40 (Um milhão, trezentos e vinte e um mil, duzentos e vinte reais e quarenta centavos) foi atualizado até março de 2012, obtendo-se o montante de R\$ 1.910.287,84 (Um milhão, novecentos e dez mil, duzentos e oitenta e sete reais e oitenta e quatro centavos).

Somente em relação às garantias prestadas pela *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, quando da celebração contrato administrativo nº 03/2011 e 1º termo aditivo, foram verificadas a autenticidade do seguro garantia ofertado, no valor respectivos de R\$ 781.245,55 (setecentos e oitenta e um mil, duzentos e quarenta e cinco reais e cinquenta e cinco centavos) de R\$ 732.649,70 (setecentos e trinta e dois mil, seiscentos e quarenta e nove reais e setenta centavos), conforme declarações expedidas pela Coordenação de Licitações e



## Contratos.

Outro fato relevante a ser destacado é que, na análise do processo nº 80000-020199/2007-14, relativo à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de atividades de apoio administrativo, acessórios e complementares, não foram localizadas as apólices de seguro referentes ao terceiro, quarto e sétimo termos aditivos, todos referentes a aumento do valor contratado.

## Causa:

Aceitação de endosso de garantia inverídico sem a ocorrência de verificação por parte do Coordenador de Licitações e Contratos.

## Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade, por meio do Ofício nº 285/2012/SE/MCIDADES, encaminhou o Memorando nº 4930/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, ambos expedientes datados de 21/09/2012, informando o seguinte:

"Quanto a este ponto já foi instaurado sindicância no âmbito deste Ministério das Cidades, conforme processo nº 80063.00070/2012-23 que esta em trâmite.

Primeiramente, informamos que após a auditoria a nota Técnica nº 003/2012/DIORF/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 20/03/2012, foi submetida ao crivo da consultoria jurídica que emitiu o Parecer/Conjur/Mcidades nº 255/2012, de 01/06/2012, com análise das considerações da Nota Técnica nº 003/2012, referente aos cálculos da multa em que concluiu que o valor da multa deve ser fixado na forma do item 17.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 26/2007, bem como da Cláusula Décima Quinta - Das Sanções, Subcláusula Segunda, alínea "a" do Contrato nº 26/2008, devendo ser aplicado o percentual de meio por cento por dia de atraso, até o limite de 5 dias, sobre o valor do contrato (termo aditivo) vigente ao tempo do descumprimento da Cláusula pactuada sem computar eventuais prorrogações.

Desta forma, foi enviado o Ofício a empresa convocando-a a apresentar defesa previa com os novos cálculos, o valor da multa contratual é de R\$ 317.934,20 (trezentos e dezessete mil, novecentos e trinta e quatro reais e vinte centavos) aplicando-se o percentual de 2,5% de multa incidente sobre o valor de R\$12.717.368,19 (doze milhões, setecentos e dezessete mil, trezentos e sessenta e oito reais e dezenove centavos), (sétimo termo aditivo ao contrato administrativo nº 26/2008).

A aplicação da multa ainda está em andamento e apesar de não ter sido descontada a garantia contratual será cobrada judicialmente pela PRU - Procuradoria Regional da União - 1ª Região. Na naquela oportunidade a Conjur recomendou que não fosse adotado o entendimento expresso na nota técnica nº 003/2012, de fls. 8172/8175, da Divisão de Execução orçamentária e Financeira/DIORF."

## Análise do Controle Interno:

Restou evidenciado que a falha nos controles do Ministério das Cidades, ao realizar a aceitação de endosso de garantia inverídico sem a ocorrência de verificação por parte dos responsáveis da Pasta, causou prejuízos ao erário, tendo em vista a rescisão do contrato por descumprimento de obrigações trabalhistas previstas em contrato, e a conseqüente impossibilidade de execução da garantia para a cobrança da multa prevista em contrato para esse tipo de ocorrência.

Outro fato que chamou a atenção da equipe de auditoria, é que não foram localizadas no processo analisado as apólices de seguro referentes ao terceiro, quarto e sétimo termos aditivos, todos referentes a aumento do valor contratado.

Verificamos ainda que não há qualquer óbice à realização desse tipo de checagem, tanto é que ela passou a ser feita e consta do processo para a empresa que assumiu a prestação dos serviços após a rescisão do contrato com a empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*.

Em sua resposta ao Relatório Preliminar, a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades afirma que foi instaurada sindicância, conforme processo nº 80063.00070/2012-23, ainda em trâmite. Assevera ainda que apesar da impossibilidade de descontar a multa da garantia contratual, a mesma encontra-se em processo de cobrança judicial por intermédio da PRU - Procuradoria Regional da União - 1ª Região.

Acatamos as justificativas do Ministério das Cidades no que concerne à instauração de sindicância para apuração de responsabilidade acerca da aceitação de endosso inverídico pela falta de verificação da autenticidade da garantia por parte dos responsáveis. Entendemos, entretanto, que o processo nº 80063.00070/2012-23 deve ser acompanhado e monitorado, a fim de apurar de fato eventuais responsabilidades pelo ocorrido.

Sobre a justificativa do Ministério de que não houve prejuízo na cobrança da multa contratual, discordamos nesse ponto, tendo em vista que o desconto de apólice de seguro válida (título executivo extrajudicial) seria efetuada por meio de processo de execução, mais célere, sendo facilitada à União a sua cobrança, no caso de inadimplemento do contratado. Por outro lado a cobrança judicial da multa por parte da Procuradoria Regional da União, provavelmente, está sendo realizada por meio de processo de conhecimento, modalidade mais demorada e que demanda mais recursos à União, não garantindo que a multa será paga pela empresa demandada.

Dessa forma, em que pese a forma de cobrança da dívida pelo inadimplemento contratual pela União, acatamos as justificativas no que concerne à apuração da responsabilidade, mas ressaltamos que deve ser realizado monitoramento dos trabalhos de sindicância pela Secretaria Executiva para correta apuração das responsabilidades ensejadoras dos prejuízos apontados, bem como seja oportunamente informado à esta CGU os resultados dos trabalhos da citada sindicância.

Mantemos a recomendação para a instauração de processo de apuração de responsabilidades para que seja apresentado a esta Controladoria, informações sobre a instauração do procedimento e os resultados obtidos.

## Recomendações:

### Recomendação 1:

Recomendamos a apuração de responsabilidades pela aceitação de endosso de garantia inverídico sem a ocorrência de verificação por parte dos responsáveis do Ministério das Cidades, no âmbito do processo nº 80000-020199/2007-14, fato este que gerou prejuízo aos cofres públicos pela impossibilidade de execução da garantia contratual na cobrança da multa por descumprimento do contrato da empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*.

### 3.1.7.10. Informação

Trata-se do processo nº 80000.018563/2011-54, relativo à aquisição de 450 estações de trabalho de uso corporativo para o Ministério das Cidades. Para iniciar a contratação foram elaborados, pela Coordenação Geral de Modernização de Informática, vários documentos técnicos para caracterização da demanda: documento de oficialização da demanda, análise de viabilidade da contratação, estratégia da contratação, análise de riscos, plano de sustentação e termo de referência, bem como relação dos computadores a serem substituídos.

O Ministério das Cidades consultou os preços de mercado dos itens a serem adquiridos, sendo que quatro empresas enviaram suas propostas, então, foi elaborado um mapa comparativo de preços, chegando-se ao preço médio de R\$ 1.543.612,50 (Um milhão, quinhentos e quarenta e três mil, seiscentos e doze reais e cinquenta centavos) ou R\$ 3.430,25 (três mil, quatrocentos e trinta reais e vinte e cinco centavos) por unidade. Em seguida houve a certificação orçamentária por meio da Nota Técnica COORC nº 122/2011, de 12/07/2011. Adicionalmente, foi realizada pesquisa da existência de contratos semelhantes em outros órgãos e entidades.

O resultado da pesquisa de preços de mercado foi o mapa comparativo de preços abaixo:

EMPRESA	CNPJ	VR. UNITÁRIO	VR. TOTAL
“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”	“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”	R\$ 2.971,00	R\$ 1.336.950,00
“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”	“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”	R\$ 3.500,00	R\$ 1.575.000,00
“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”	“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”	R\$ 3.600,00	R\$ 1.620.000,00
“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”	“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”	R\$ 3650,00	R\$ 1.642.500,00

A legalidade da contratação foi analisada por meio do Parecer CONJUR nº 464/2001, de 17/08/2011. Nesse Parecer, foram questionados alguns pontos relativos ao processo de contratação, destaque-se, o número restrito de empresas pesquisadas, bem como falta de elaboração do mapa comparativo de compras no que se refere à pesquisa de preços junto aos órgãos e entidades. O processo foi, então, restituído à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e administração – SPOA para saneamento das falhas apontadas.

Conforme Despacho CGMI nº 76/2011, de agosto de 2011, a área técnica justificou a falta de elaboração de mapa de preços, pelo fato de que foram encaminhadas 38 solicitações aos órgãos e entidades, mas apenas seis responderam e apenas um contrato foi encaminhado.

Feitas as alterações solicitadas pela CONJUR e respondidas as impugnações e os pedidos de esclarecimento demandados pelos licitantes, o pregão nº 00014/2011, foi realizado em 23/09/2011, tendo como 1ª colocada a empresa “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”.

O Despacho COLIC nº 739/2011, de 06/1/2011, informa que a área técnica solicitou a desclassificação da 1ª colocada no certame, pelos fatos a seguir relatados: alguns periféricos estavam diferentes do especificado nos manuais, o sistema operacional informado em etiqueta de identificação não era o mesmo que veio instalado no equipamento, em diligência efetuada junto ao fabricante dos equipamentos foi verificado que a empresa não adquiria os equipamentos direto do fabricante, e este se viu impossibilitado de atestar a aptidão da empresa para a comercialização dos seus produtos e o produto ofertado pela contratada não estava mais sendo fabricado/comercializado pelo fabricante.

Na sequência, foi solicitado à empresa “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”, 2ª colocada no certame, apresentação de amostra, conforme item 6.9.1. do Termo de Referência. Ocorre que, de acordo com o Despacho CGMI S/N, de 18/10/2011,

a amostra apresentada por essa empresa também não atendeu às especificações previstas na proposta, sendo a seguinte motivação apresentada: a solução apresentada pela empresa não possibilitou a utilização de dois monitores com conexões DVI e HDMI e a configuração de memória RAM enviada pela empresa utilizava 4GB em apenas um pente de memória, enquanto que a configuração requerida deveria utilizar-se de dois pentes, 2GB em cada, aumentando a desempenho da máquina por utilizar processamento em dois canais de memória simultaneamente.

Solicitou-se, então, que a 3ª colocada no certame, *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, apresentasse amostra, que foi acolhida pela área técnica, conforme Despacho CGMI nº 94/2011, de 07/11/2011. Com a aprovação da amostra apresentada, o objeto foi adjudicado à empresa *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*, formalizando-se o instrumento de contrato de compra nº 23/2011, em 08/12/2011, no valor de R\$ 1.449.999,98 (Um milhão, quatrocentos e quarenta e nove mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e oito centavos).

Por fim, a Portaria nº 588/2011 designou comissão para recebimento do objeto do contrato de compras nº 23/2011, tendo sido realizado o ateste de que os materiais estavam em concordância com as especificações estabelecidas no Pregão Eletrônico nº 14/2011, em 23/12/2011.

Portanto, na análise do processo aquisição das 450 estações de trabalho para uso do Ministério das Cidades (nº 80000-018563/2011-54) não verificamos impropriedades, uma vez que foram observadas as normas previstas para aquisição de bens e houve adequada fundamentação da sua motivação, bem como dos demais atos decorrentes.

### 3.1.8. Assunto - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

#### 3.1.8.1. Informação

#### **ATENDIMENTO AO CONTEÚDO ESPECÍFICO POR UNIDADE JURISDICIONADA OU GRUPO DE UNIDADES AFINS**

O item 33 da parte C do – CONTEÚDO ESPECÍFICO POR UNIDADE JURISDICIONADA OU GRUPO DE UNIDADES AFINS - da DN TCU Nº 108/2010, determina à Secretaria- Executiva do MCidades que inclua no Relatório de Gestão:

- Demonstrativo das obras atrasadas e as paralisadas ao longo do exercício, contendo, no mínimo as seguintes informações:

- a) Número do contrato de repasse;
- b) Proponente;
- c) Objeto, vigência e valor;
- d) Providências adotadas para o caso das obras atrasadas e paralisadas;
- e) Resultados advindos dessas providências;
- f) Posição de cada obra em 31 de dezembro do exercício de competência do relatório de gestão.

- Informações sobre o acompanhamento das ações de responsabilidade da Caixa Econômica Federal previstas nos contratos para operacionalização de obras, bem como das sanções impostas à CEF no caso

de descumprimento.

Em análise ao Relatório de Gestão para análise do cumprimento da Decisão Normativa verificou-se que:

A Unidade apresentou, em relação às obras atrasadas e as paralisadas ao longo do exercício, informações das providências adotadas para tentar solucionar a situação de forma geral, que foi a instituição de um Grupo de Trabalho, por meio da Portaria nº 319, de 5 de julho de 2011, com prazo prorrogado pela Portaria nº 600, de 20 de dezembro de 2011, visando ao estabelecimento de rotinas e a implementação de metodologia de controle das obras apoiadas com recursos do Orçamento Geral da União, que não tivessem sido iniciadas, bem como as que estivessem paralisadas ou atrasadas, sob gestão das respectivas Secretarias daquela Pasta.

A unidade apresentou informou também, em relação às Secretarias finalísticas, sobre ações específicas desenvolvidas no exercício examinado.

Por fim a unidade apresentou informações quanto à atuação da CAIXA nas obras paralisadas e/ou atrasadas, a saber:

“A Mandatária informou que nos fatores de impacto não é feita a verificação pontual das situações de atraso e/ou paralisação das obras dos contratos. No entanto, as situações citadas são alvo de averiguação por meio de dois critérios: Contratos com início de obra autorizado há mais de 120 dias, sem registro de evolução física e contratos com percentual de obra maior que zero, mas sem registro de evolução física há mais de 120 dias.

Essas situações se devem a uma série de fatores, como, por exemplo:

- Dificuldades/imprevistos na implantação dos projetos;
- Demora dos tomadores na obtenção e encaminhamento de documentos – projetos, licenças, registros, boletins de medição;
- Baixa capacidade de gestão / equipes técnicas insuficientes / descontinuidade administrativa dos Tomadores;
- Dificuldades para realizar a contrapartida;
- Adversidades climáticas;
- Atraso / ausência de repasse.”

Conforme se verifica a Unidade não apresentou a relação de todas as obras na situação de paralisadas ou atrasadas, mas apenas àquelas nas quais foram tomadas alguma providência. Devido a essa ausência não foi possível ter uma visão geral sobre a situação da Unidade em relação ao assunto.

Quanto ao acompanhamento das ações de responsabilidade da CAIXA, a Unidade informou que: “No transcorrer do exercício financeiro de 2011, não houve atividades por parte do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 591, de 03/12/2008, para acompanhar a execução das Ações sob responsabilidade da Mandatária da União, haja vista o contingenciamento das despesas relacionadas a diárias e passagens, sobretudo, a publicação do Decreto nº 7.446, de 1º/03/2011, que estabeleceu, no âmbito do Poder Executivo, limites e procedimentos para empenho de despesas com diárias, passagens e locomoção no exercício de 2011.”

Dessa forma embora a Unidade tenha apresentado as informações sobre o acompanhamento das ações de responsabilidade da CAIXA, a informação foi no sentido de que não houve o acompanhamento

desejado.

### 3.1.9. Assunto - CONTRATO DE REPASSE

#### 3.1.9.1. Constatação

#### **DESCUMPRIMENTO DOS NORMATIVOS QUE REGULAM AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS, TENDO EM VISTA A NÃO INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO PRAZO PREVISTO EM NORMATIVO.**

Com o objetivo de avaliar a situação das Tomadas de Contas Especiais – TCE instauradas no exercício de referência em transferências sob responsabilidade da Secretaria Executiva mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou instrumentos congêneres, a Equipe de Auditoria buscou formar opinião em relação à atuação da Unidade para os seguintes pontos:

- a) à proporção de TCE, em termos quantitativos e de volume de recursos, em relação à quantidade de instrumentos de transferências firmados;
- b) à razoabilidade do lapso temporal entre a data de ocorrência do dano e a instauração da TCE;
- c) aos resultados obtidos com as TCE relacionadas às transferências em relação aos retornos para os cofres públicos.

Para tanto, foi encaminhada Solicitação de Auditoria nº 201203973/001, contendo os seguintes questionamentos:

1. O volume de recursos envolvidos na(s) Transferência(s) em que foi(foram) instaurado(s) a TCE;
2. O tempo percorrido entre a data de ocorrência do fato que deu causa, segundo as normas vigentes, e a instauração da (s) TCE;
3. Os retornos para os cofres públicos, obtidos em resultados da(s) TCE.

Em resposta, a Secretaria Executiva encaminhou, por e-mail datado de 27/04/2012, com a seguinte relação de transferências para as quais foi instaurada TCE em 2011 pela CAIXA (tabela resumida):

UG	PROGRAMA	Contrato	Convênio	Favorecido	CNPJ	UF	Volume de recursos envolvidos (R\$)	Nº TCE	Data Instauração	Data Entrada	Dias decorridos até a instauração (dias)
175004	HABITAR-BID	000037707	526518	MORENO	11049822000183	PE	208.203,43	1	21/01/11	02/09/09	506
175004	MORAR MELHOR	010759988	422477	CONCEICAO DO LAGO	01612544000177	MA	1.300.000,00	9	21/03/11	09/05/08	1046
175004	PRO-INFRA	012835253	441863	SAO JOAO DA BALIZA	04056248000125	RR	800.000,00	22	16/09/11	18/09/09	728
175004	MORAR MELHOR	015888419	492410	SAO LUIS GONZAGA	06460018000152	MA	200.000,00	19	12/09/11	28/05/09	837
175004	HAB INT SOCIAL	016391589	514322	TAPIRAMUTA	13796016000102	BA	150.000,00	27	19/10/11	11/03/11	222
175004	FORT GEST MUN URB	017383309	540222	ALTAMIRA	05263116000137	PA	165.750,00	7	16/03/11	24/12/09	447
175004	PRO MUN - PP	017781571	532301	CORRENTES	11286358000149	PE	97.500,00	35	10/11/11	03/09/10	433
175004	PRO MUN - PP	018042400	554947	BRASILEIRA	41522236000175	PI	97.500,00	51	29/11/11	02/08/11	119
175004	PRO MUN - PP	018654593	549520	CARIRA	13099882000136	SE	292.500,00	24	26/09/11	28/07/11	60
175004	PRO MUN - PP	020190251	583657	CRISTINO	06554364000108	PI	97.500,00	36	11/11/11	02/08/11	101

				CASTRO							
175004	PRO MUN - PP	021109829	588890	SANTO HIPOLITO	17694886000113	MG	487.500,00	20	13/09/11	13/09/11	0

A tabela, elaborada pela CAIXA, foi acompanhada das seguintes justificativas da Mandatária da União:

*“Conforme solicitado abaixo, segue arquivo anexo com os dados das Tomadas de Contas Especiais, instauradas no exercício de 2011.*

2 *Esclarecemos que a instauração das Tomadas de Contas Especiais é centralizada nesta Gerência Nacional de Execução Financeira de Programas – GENEFF, contudo toda a documentação e as informações técnicas, relativas aos contratos de repasse, permanecem arquivadas junto às Gerências de Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano e Rural – GIDUR, responsáveis pelo acompanhamento dos respectivos contratos de repasse em cada Estado.*

2.1 *Essas GIDUR são responsáveis pela autuação de dossiê, com a documentação necessária à instauração de TCE por esta GENEFF, todavia, na maioria das vezes essa documentação mostra-se incompleta, sendo necessário o retorno do dossiê à origem, para saneamento das irregularidades, o que impacta o prazo decorrido desde o recebimento do dossiê pela GENEFF até a efetiva instauração da TCE.*

3 *Quanto ao retorno para os cofres públicos, decorrentes do resultado das TCEs instauradas, informamos que, até o julgamento das contas pelo Tribunal de Contas da União, essas não têm se mostrado eficientes na obtenção do ressarcimento ao Erário.*

3.1 *Ressalvamos que, após o julgamento das contas pelo TCU, não dispomos de informações acerca dos ressarcimentos realizados.”*

Posteriormente, a Secretaria Executiva apresentou o Memorando nº 2132/2012/CGORF/SPOA/SE/MCIDADES, datado de 07/05/2012, o qual encaminhou a Nota Técnica nº 002/CCON/CGORF/SPOA/SE/MCIDADES/2012, com as Tomadas de Contas Especiais instauradas pela Secretaria Executiva em 2011

*“Em atendimento à solicitação feita por email em 26/4/2012, as 16h37min, sobre a relação de TCE-Tomada de Contas Especial instauradas no âmbito da Secretaria Executiva, bem como o relatório do Siafi com a relação das Tomadas do Contas Especial instauradas pela CEF, informamos que:*

*Quanto à relação das TCE no âmbito da Secretaria Executiva, informo que foram instauradas 7 tomadas de Contas Especial e efetuando o registro dos responsáveis na conta "Diversos Responsáveis Apurados" como segue:*

01 — Processo TCE nº 80000.015475/2007-14

- TCE contra servidor Comissionado *“A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”*

- Unidade Gestora 560011 — CGRI I — Coordenação-Geral de Recursos Humanos

- Valor original: R\$ 4.898,50

- Valor corrigido ate 18/05/2007: R\$5.246,29

- Período da ocorrência do fato que deu causa a instauração: 06/2006 (não devolução de valor recebido como ajuda de custo)

- Período da instauração da TCE: 05/2007

- Não houve retorno aos cofres públicos até a presente data.

**- Tempo: 11 meses**

02 - Processo TCE nº 80000.016591/2011-37

- TCE do Convênio nº. 152/S5/93 e Contrato de Repasse 157/95, firmados entre o extinto Ministério do Bem Estar Social e o Município de Brusque/SC pela não devolução do saldo de aplicação financeira. Unidade Gestora 560010- CG LOG - Coordenação-Geral de Recursos Logísticos

- Valor original: R\$18.391,08

- Valor corrigido até 14/04/2011: R\$203.806,67

- Período da ocorrência do fato que deu causa à instauração: 11/2009

- Período da instauração da TCE: 04/2011

- Não houve retorno aos cofres públicos até a presente data.

**- Tempo: 1 ano e 5 meses**

03 - Processo TCE. nº 80000.034261/2011-23

- Instauração de Tomada de Contas Especial do Convênio nº. 08/2004, firmado entre o Ministério das Cidades, representado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Cooperativa Mista dos Pequenos Produtores Rurais e Urbanos vinculados no Projeto Esperança pela não aprovação da prestação de contas final. Unidade Gestora: 560006 - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

- Valor original: R\$50.000,00

- Valor corrigido até 12/07/2011: R\$120.203,95

- Período da ocorrência do fato que deu causa à instauração: 04/2011

- Período da instauração da TCE: 07/2011

- Não houve retorno nos cofres públicos até a presente data

**- Tempo: 4 meses = 120 dias**

04 - Processo TCE nº 80000.005769/2011-14

- Instauração de Tomada de Contas Especial SEMOB/MCidades em razão da não apresentação da prestação de contas no prazo e não aprovação da descentralização de crédito FUB/UNB, Portaria 669, 13/12/07 Unidade Gestora: 560003 Secretaria Executiva

- Valor original: R\$2.100.000,00

- Valor corrigido até 07/07/2011: R\$3.573.927,00

- Período da ocorrência do fato que deu causa a instauração: 10/2009

- Período da instauração da TCE: 01/2011

- Não houve retorno aos cofres públicos até a presente data



**- Tempo: 4 meses = 120 dias**

05 — Processo TCE nº 80000.058213/2011-21

- *Instauração de Tomada de Comas Especial por debito apurado pelo não aporte da contrapartida e impugnação parcial de despesas do Convênio 001/99 IELDF*

- *Unidade Gestora: 560010 CGLOG - Coordenação-Geral de Recursos Logísticos*

- *Valor original: R\$97.856,29*

- *Valor corrigido ate 27/01/2012: R\$487.232,74*

- *Período da ocorrência do fato quo deu causa à instauração: 10/2008*

- *Período da instauração da TCE: 11/2011*

- *Não houve retorno aos cofres públicos ate a presente data*

**- Tempo: 3 anos e 1 mês**

06 — Processo nº 80000.025779/2066-17

- *Instauração de Tomada de Contas Especial por não ter apresentado a prestação de contas final do Conv. 282/SS/94 entre o Município de Trairi/CE e o extinto Ministério do Bem Estar Social e C. Repasse 035/95 celebrado entre o Ministério do Bem Estar Social e o Banco do Brasil.*

- *Unidade Gestora: 560010 CGLOG - Coordenação-Geral de Recursos Logísticos*

- *Valor original: R\$982.952,76*

- *Valor corrigido ate 15/02/07: R\$4.934.689,49*

- *Período da ocorrência do fato que deu causa à instauração: 28/03/2006*

- *Período da instauração da TCE: 29/01/2007*

- *Acórdão nº 10567/2011 — TCU 2ª câmara decidiu considerar, com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 211 do Regimento Interno/TCU, as contas iliquidáveis, ordenou seu trancamento e o conseqüente arquivamento do processo, o qual fora atendido pela Unidade, por meio do lançamento da baixa de responsabilidade no SIAFI, na conta Diversos Responsáveis em 31/12/11.*

07 — Processo TCE nº 80000.017215/2006-01

- *Instauração de Tomada de Contas Especial por não cumprimento do objeto pactuado do Convênio 277/SS/94 -Município de Jaboatão dos Guararapes/PE e C. Repasse nº 089/95.*

- *Unidade Gestora: 560010 CGLOG - Coordenação-Geral de Recursos Logísticos*

- *Valor original: R\$2.322,689,65*

- *Valor corrigido ate 28/12/11: R\$16.449.758,87*

- *Período da ocorrência do fato que deu causa à instauração: 06/2004*

- *Período da instauração da TCE: 06/2006*

- Acórdão nº 2960/2011 - TCU 1ª Câmara decidiu excluir do rol de responsáveis os senhores “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei” e julgou irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º e art.16, inciso III alínea “c” da Lei nº 8.443/92, as contas do Sr. “A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei”.

Portanto, de acordo com as informações prestadas, a CAIXA informou sobre 7 contratos de repasse que tiveram a instauração de TCE em prazo superior a 180 dias entre o fato que deu causa e a instauração, contrariando o definido na Instrução Normativa TCU nº 56, de 5/12/2007. Para os processos de TCE instaurados pela Secretaria Executiva, foi informado sobre três casos em que houve a extrapolação de 180 dias da ocorrência do fato que deu causa das seguintes TCEs (Processos TCE nº 80000.015475/2007-14, nº 80000.016591/2011-37 e nº 80000.058213/2011-21). Não foram informados os motivos para o não cumprimento do prazo regulamentar para instauração de TCE definido pela IN do TCU.

### Causa:

Falhas nos controles relativos ao cumprimento do prazo para instauração do processo de Tomada de Contas Especial.

### Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Relatório Preliminar a Unidade encaminhou o Memorando nº 4930/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, datado de 21/09/2012, informando que concorda com as propostas de recomendações contidas no Relatório Preliminar e que foram mantidas neste relatório definitivo, conforme transcrito a seguir:

*"Esta Pasta adotará a orientação supracitada."*

### Análise do Controle Interno:

Por meio de consulta ao SIAFI, foram identificadas 659 transferências, inicialmente tratadas como de responsabilidade da Secretaria Executiva, na situação “A COMPROVAR”, com prazo de prestação de contas vencido a mais de 60 dias, sendo que nenhum desses 659 contratos identificados constaram da tabela encaminhada pela CAIXA em resposta à Solicitação de Auditoria inicial da CGU (contratos em que foram instauradas TCE em 2011).

Por meio da SA nº 201203949/006 a Unidade foi instada a se manifestar sobre as providências adotadas para esses 659 contratos em que não houve a comprovação da prestação de contas no prazo regulamentar, tendo sido encaminhadas respostas da CAIXA e das Secretarias Finalísticas (SNH e SNSA), para a ocorrência desses casos.

Por parte das Secretarias Finalísticas, a SNH, por meio de e-mail encaminhado à Secretaria Executiva em 08/08/2012, informou que “Os contratos identificados pela CGU tratam de transferências abertas geridas em conjunto com Caixa Econômica Federal (CAIXA), na posição de mandatária da União. O acompanhamento da regularidade da apresentação e análise das prestações de contas encaminhadas pelos proponentes à Caixa não é competência exclusiva das Secretarias Finalísticas do Ministério das Cidades. A SNH tem buscado priorizar a adoção de medidas voltadas ao aprimoramento do monitoramento da execução física dos empreendimentos apoiados. O acompanhamento da regularidade do registro dos contratos é realizado pela Setorial Contábil vinculada a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA). A Setorial Contábil notifica, por meio de ofício, sobre as transferências pendentes a CAIXA para regularização. Essa notificação é realizada mensalmente.

Foi encaminhando à CAIXA o ofício nº. 2213/2012/GGEST/SNH/MCIDADES solicitando

*esclarecimentos adicionais dessas pendências.”*

A SNSA informou, em e-mail encaminhado à Secretaria Executiva em 06/08/2012, que “A atribuição de receber e analisar os processos de prestação de contas relativos aos empreendimentos apoiados pela SNSA e delegados à CEF é daquela mandatária, nos termos do Contrato de Prestação de Serviços celebrado entre o Ministério e a entidade. Cabe acentuar que o acompanhamento da regularidade da apresentação e análise das prestações de contas encaminhadas pelos proponentes à Caixa não é de atribuição exclusiva das Secretarias Finalísticas. Acrescente-se que, no que se refere às transferências voluntárias, a SNSA, diante do atual quadro restrito de servidores, tem priorizado a adoção de medidas voltadas ao aprimoramento do monitoramento da execução física dos empreendimentos apoiados.”

Por parte da CAIXA, o Ofício 1991/2012/SN de Repasses, de 08/08/2012 informou que os contratos de repasse informados com estão sendo executados no SICONV, e que por inconsistências no módulo de prestação de contas desse sistema, a CAIXA fica impossibilitada de efetivar a aprovação das prestações de contas. Foi informado ainda que diversas tratativas já foram feitas entre a CAIXA e o Ministério do Planejamento com vistas à adequação do SICONV para que possa espelhar de forma mais acurada o processo de aprovação de prestação de contas de contratos de repasse, que não é o mesmo da prestação de contas de convênios, porém ainda não houve solução por parte daquele Ministério.

De acordo com as respostas apresentadas, as Secretarias Finalísticas do MCidades remetem a responsabilidade pelo não tratamento das prestações de contas no prazo regulamentar à CAIXA, informando que essa atribuição não cabe às Unidades do Ministério das Cidades. A CAIXA, por sua vez, informou que, devido a inconsistências no módulo de prestação de contas do SICONV, se encontra impossibilitada de efetivar a aprovação das prestações de contas.

Portanto, observamos que não está ocorrendo atuação efetiva entre os agentes que devem tratar as prestações de contas (CAIXA) e os responsáveis pelo acompanhamento e controle da atuação da mandatária da União (Unidades do MCidades). Esse descumprimento do prazo para a comprovação da prestação de contas, leva a outra irregularidade, que é a não instauração da devida Tomada de Contas Especial após o prazo regulamentar previsto para a apresentação das prestações de contas, conforme define a Instrução Normativa STN nº 01/97 (Art. 28 §5º e Art. 31, § 2º-A, 7º):

“A prestação de contas final será apresentada até 60 (sessenta) dias após o término da vigência do convênio quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo convencionado, o concedente assinará o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, acrescidos de juros e correção monetária, na forma da lei, comunicando o fato ao órgão de controle interno de sua jurisdição ou equivalente o **descumprimento deste prazo obriga o ordenador de despesa da unidade concedente à imediata instauração de tomada de contas especial** e ao registro do fato no Cadastro de Convênios do SIAFI.” (*grifo nosso*)

Complementando o entendimento anterior, a Portaria Interministerial 127/08 Art. 56, inciso I e §§ 1º e 2º, define que:

“Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no convênio ou contrato de repasse (ato normativo próprio do concedente ou contratante estabelecerá o prazo para apresentação das prestações de contas), o concedente ou contratante estabelecerá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei .. se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente ou contratado não apresentar a prestação de contas .. o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, **para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária** (Portaria Interministerial 127/08 Art. 56, inciso I e §§ 1º e 2º).” (*grifo nosso*)

Portanto, verificamos que houve descumprimento, por parte do MCIDADES/CAIXA, dos normativos que regulam as transferências voluntárias de recursos, tendo em vista a não instauração de processo de

Tomada de Contas Especial no prazo previsto em normativo para o caso de não apresentação das prestações de contas no prazo devido.

Logo, mantemos a recomendação constante do Relatório Preliminar de Auditoria, informando ainda que as ações adotadas pelo Ministério no sentido de regularizar as prestações de contas das transferências concedidas e eventuais instaurações de processo de Tomada de Contas Especial, serão monitorados por esta CGU por meio do Plano de Providências.

## Recomendações:

### Recomendação 1:

Recomendamos que a Unidade aprimore os controles de modo a garantir que seja instaurada no prazo previsto em normativo a devida Tomada de Contas Especial em caso de descumprimento do prazo para prestação de contas dos recursos transferidos.

## 4. GESTÃO POLÍTICA DESENVOLVIMENTO URBANO

---

### 4.1. Subárea - APOIO A POLITICA NACIONAL DE DESENVOLV URBANO

#### 4.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

##### 4.1.1.1. Informação

### INFORMAÇÕES SOBRE O PROGRAMA 0310 - AÇÃO 1D73

Tendo em vista a necessidade de indicar a Programação e Módulo-Tipo (Ação de Governo) para cada fato informado ou constatado neste relatório, selecionamos o Módulo-tipo **1D73** – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, vinculado à Programação **0310** – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, para introduzir a apresentação dos resultados obtidos pela Unidade no exercício 2011, tendo em vista a sua relevância nas atividades tratadas pelos registros de auditoria presentes nos itens a seguir deste Relatório.

#### a) Finalidade da Programação e Módulo-Tipo objeto de avaliação;

Contribuir para o desenvolvimento urbano, mediante aporte de recursos destinados à implementação de projetos caracterizados por ações que visem priorizar a ampliação do atendimento à população aos serviços saneamento, abastecimento de água, coleta de esgoto e lixo, transporte público, acessibilidade, regularização fundiária, acesso à moradia e urbanização, dentre outros caracterizados como desenvolvimento urbano.

#### b) Tipo do Módulo-tipo objeto de avaliação (meio ou finalístico);

Finalístico

#### c) Implementação do Módulo-Tipo / Descrição do Módulo-tipo:

Formulação e implementação, por meio de projetos demandados pelos entes federados, de ações de saneamento, abastecimento de água, coleta de esgoto e lixo, transporte público, acessibilidade, regularização fundiária, acesso à moradia e urbanização, dentre outras caracterizadas como desenvolvimento urbano. Implementada por intermédio de contratos, acordos, convênios ou similares firmados com entidades governamentais, estados, municípios e Distrito Federal.

## 4.1.2. Assunto - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

### 4.1.2.1. Informação

#### **VERIFICAÇÃO DA REALIZAÇÃO DE CHAMAMENTO PÚBLICO**

Com a finalidade de avaliar os critérios adotados para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional no chamamento público de convenientes entidades privadas sem fins lucrativos, conforme Art. 5º do Decreto 6.170/2007, verificou-se, primeiramente, em consulta ao SICONV, se a Unidade realizou transferências voluntárias com entidade privada sem fins lucrativos, no exercício examinado.

Da consulta realizada ao SICONV verificou-se que apenas um convênio foi firmado pela Unidade com entidade privada sem fins lucrativos no exercício 2011. Sobre esse convênio (755470) a unidade informou que não houve chamamento público.

Questionado sobre a fundamentação para não realização do Chamamento Público a Unidade informou, que “o chamamento Público não foi realizado em função de que já havia uma solicitação de apoio por parte da Confederação Nacional de Moradores – CONAM e o apoio era oportuno devido à comemoração dos 10 anos do Estatuto da Cidade, assim não teria como haver chamamento público sendo que o apoio já era destinado à CONAM. Dessa forma a Diretoria de Desenvolvimento Institucional – DDI buscou forma legal de apoiar o evento conforme orientação da CGU”.

Diante do exposto, não foi possível avaliar os critérios adotados para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional no chamamento público de convenientes entidades privadas sem fins lucrativos, pois apenas um convênio foi assinado com entidade privada e nesse convênio não foi realizado chamamento público.

### 4.1.2.2. Informação

#### **TRANSFERÊNCIAS REALIZADAS - ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Com a finalidade de avaliar a situação das transferências concedidas pela Unidade, no que concerne a verificação do atendimento ao estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), a equipe de auditoria analisou um convênio firmado pela SECEX no exercício 2011 para análise quanto ao atendimento dos seguintes artigos da LRF:

- Art. 11, LRF: Comprovação de que o Conveniente instituiu e vem arrecadando os impostos de sua competência;
- Art. 25, § 1º, inciso I, LRF: verificar se no instrumento de transferência celebrado consta existência de dotação específica;
- Art. 25, § 1º, inciso III, LRF: verificar se no plano de trabalho aprovado consta menção à utilização de recursos para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo ou pensionista (vedação inciso X, art.167 da Constituição Federal)
- Art. 25, § 1º, inciso IV, LRF: verificar se o concedente certificou-se de que o conveniente se acha em

dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamento devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos;

- Art. 25, § 1º, inciso IV, LRF: verificar se o concedente certificou-se de que o convenente cumpre os limites constitucionais relativos à educação e saúde;

- Art. 25, § 1º, inciso IV, LRF: verificar se o concedente certificou-se de que o convenente não extrapolou os limites da dívida consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa com pessoal;

- Art. 25, § 1º, inciso IV, item “d”, LRF: verificar se o concedente certificou-se de que o convenente dispunha de previsão orçamentária de contrapartida.

Considerando a força de trabalho disponível para a auditoria, por meio de amostragem não probabilística foi solicitado o convênio nº 755470/2011, cujo objeto é o apoio financeiro à regularização da 11ª Edição do Congresso da Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM, para análise pela equipe de auditoria.

Da análise realizada nesse convênio, verificou-se que a Unidade cumpriu, no que se aplicava, o determinado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conforme demonstra o quadro abaixo.

<b>ARTIGO DA LRF</b>	<b>ATENDIMENTO</b>
Art. 11, LRF	Não se aplica, por não se tratar de ente governamental.
Art. 25, § 1º, inciso I, LRF	SIM - Consta no processo a Nota de Dotação 2011ND000147, no valor de R\$ 150.000,00  PT: 56.101.15.121.0310.4055.0001 PTRES 007617, natureza da despesa 3.3.90.39, fonte 0100.
Art. 25, § 1º, inciso III, LRF	Não se aplica, por não se tratar de ente governamental.
Art. 25, § 1º, inciso IV, LRF	Constam do processo as seguintes declarações:  - declaração de adimplência firmada pelo próprio convenente (fl. 202);  - certidão negativa conjunta de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União (fl. 204);  - certidão negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias e às de terceiros (fl. 207);  - certificado de regularidade do FGTS/CRF (fl. 208).
Art. 25, § 1º, inciso IV, LRF	SIM  Não se aplica, por não se tratar de ente governamental.
Art. 25, § 1º, inciso IV, LRF	SIM  Não se aplica, por não se tratar de ente

	governamental.
Art. 25, § 1º, inciso IV, item “d”, LRF	SIM
	Não se aplica, por não se tratar de ente governamental.

#### 4.1.2.3. Informação

### REGISTRO DAS TRANSFERÊNCIAS NO SIASG E NO SICONV

Para verificar o atendimento ao § 3º do art. 19 da Lei nº 12.309/2010, que determina aos órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento que disponibilizem no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, no que couber, as informações referentes aos contratos e aos convênios ou instrumentos congêneres firmados, comparou-se a relação de contratos encaminhada pela Unidade, em função da solicitação feita durante os trabalhos de Acompanhamento Permanente dos Gastos – APG, no exercício de 2011, com a relação de contratos cadastrados no SIASG e no SICONV.

Da comparação realizada constatou-se que 13 instrumentos de transferências não estavam cadastradas no SIASG, conforme demonstra o quadro abaixo, e 1255 não estavam cadastradas no SICONV.

Nº do Cont	Data de assinatura	Número do Processo
12	08/07/2011	80000.024944/2010-91
TC	31/01/2011	80000.000117/2010-78
TC	01/02/2011	80000.050578/2010-26
TC	01/02/2011	80000.050578/2010-26
ATA	01/3/2011	80000.020772/2010-87
ATAS	30/03/2011	
14	15/07/2011	80063.000156/2010-75
15	04/08/2011	80063.000033/2011-15
16	04/08/2011	80063.000033/2011-15
17	08/08/2011	80063.000043/2011-51
18	10/08/2011	80000.019847/2011-68
11	13/09/2011	80000.019848/2011-11
32	09/11/2009	80000.035744/2009-21

Após o encaminhamento da lista das transferências não localizadas, a Unidade, por meio do Memorando nº 003543/2012/CGPLAN/SPOA/SE/MCIDADES, de 05/07/2012, informou que:

Em relação ao SIASG:

“Todos os contratos relacionados na tabela em anexo constam no SIASG, conforme espelho retirado do <http://www.comprasnet.gov.br/livre/Contrato/conrecon6.asp>., cópias em anexo.

Quanto aos Termos de Compromisso e o Contrato de Cessão de Uso, firmado com a CEF, estes de fato não aparecem no SIASG, por terem sido enviados para publicação através do INCOM-IMPrensa NACIONAL, conforme cópia da publicação no D.O.U e comprovante de recebimento de matéria em anexo.

As Atas, também são publicadas pelo INCOM - IMPrensa NACIONAL, conforme cópia da publicação no D.O.U e comprovante de recebimento de matéria em anexo, mas também constam no SIASG na situação aviso Publicado, ver espelho da consulta SIASG, SISRP, ATA, CONATA (CONSULTA ATA), cópias em anexo.”

Em anexo foram encaminhados os documentos citados que justificam a não inclusão das transferências no SIASG.

Quanto ao SICONV, a unidade informou que:

“Uma parte dos contratos listados pela CGU está cadastrada no SICONV e foi identificado seu respectivo número no sistema. Os demais contratos são do PAC e não se aplicam às exigências da Portaria Interministerial nº 507/2011, art. 2º, inciso VII, ou seja, não entram no SICONV.”

Em anexo foi encaminhado um DVD contendo a relação de transferências que são do PAC e, no caso das transferências que não são do PAC, o número das transferências no SICONV.

Em nova consulta ao SICONV verificou-se que todas as transferências que não eram do PAC estavam cadastradas naquele Sistema.

Quanto às transferências que são do PAC, o inciso V, art. 2º da Portaria Interministerial nº 127/2008, que regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, preconiza que às transferências para execução de ações no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC não se aplicam as exigências daquela Portaria.

Destaca-se que no relatório de gestão consta a declaração de que todas as informações referentes a contratos, convênios e instrumentos congêneres firmados até o exercício 2011 estão disponíveis e atualizadas no SICONV e no SIASG.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201203949

**Unidade Auditada:** SECRETARIA EXECUTIVA - MINIST.DAS CIDADES

**Exercício:** 2011

**Processo:** 80000.011269/2012-01

**Município/UF:** Brasília/DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01 a 31/12/2011.

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

Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203949, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes das folhas 000521 e 000540 do processo, seja pela REGULARIDADE.

Brasília/DF, 26 de setembro de 2012.

---

CELSO DA MOTTA AGUIAR

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Relatório:** 201203949

**Exercício:** 2011

**Processo:** 80000.011269/2012-01

**Unidade Auditada:** SECRETARIA EXECUTIVA - MINIST.DAS CIDADES

**Município/UF:** Brasília/DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2011 da Unidade acima referenciada, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. No que se refere às políticas públicas executadas por meio das Ações finalísticas da Unidade, verificou-se que no âmbito do programa “0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano” que, embora tenha enfrentado dificuldades, em especial ligadas ao contingenciamento e à liberação tardia de recursos já no encerramento do ano, teve bom desempenho em relação à meta física nas ações: “4055 – Formulação e Acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (200%); “4420 - Funcionamento do Conselho das Cidades” (100%); e, “4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação” (90%). Já a “1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, principal ação desse programa em termos materiais, não obteve o mesmo desempenho e foi muito prejudicada com as interferências orçamentárias e financeiras, tendo alcançado apenas 21% de execução em relação à meta física pretendida.

3. Entre os fatos que mais impactaram a gestão examinada, constatou-se: a ausência formal do planejamento estratégico institucional; a ausência de uma rotina para avaliação da compatibilidade dos recursos de tecnologia da informação com as reais necessidades da unidade; a inexistência de gerência e de definição de acordos de níveis de serviço nos contratos celebrados entre a unidade e fornecedores de soluções de tecnologia da informação; a contratação de objeto (confeção de portas, divisórias, persianas, armários, estantes, balcões, guichês, estações de trabalho, gaveteiros, mesas, suportes e apoios para pé) em desvantagem para a administração pública; a ausência de verificação da veracidade de garantia contratual; e, o descumprimento dos prazos para instauração do devido processo de tomada de contas especial.

4. As principais causas estruturantes que podem estar impactado o alcance dos objetivos da Secretaria Executiva são: a falta da devida priorização e do entendimento da importância da elaboração do planejamento estratégico institucional; a demora na formalização do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação o que levou a um retardamento na revisão do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (atualmente em curso); o uso excessivo da discricionariedade na tomada de decisões e a ausência de mecanismos de controle interno para monitoramento dos processos e atividades no caso da contratação da empresa para fornecimento de mobiliário; a aceitação de endosso de garantia inverídico sem a devida verificação por parte do Coordenador de Licitações e Contratos; e, falhas nos controles relativos ao cumprimento do prazo para instauração do processo de tomada de contas especial.

5. Sobre as recomendações contidas no Plano de Providências Permanente, após análise constatou-se que a Unidade atendeu parcialmente as recomendações desta CGU, pois restaram pendências em relação às providências adotadas para as constatações dos itens “1.1.2.1 – Ausência de indicadores de

desempenho”, “1.1.11.1 – Adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens”, “1.1.4.2 (recomendação 001) – Ausência de uma rotina para avaliação da compatibilidade dos recursos de TI com as reais necessidades da unidade” e “2.1.4.1 – Descumprimento dos prazos previstos em lei para comprovação e aprovação das prestações de contas nas transferências concedidas”, todas do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108967, referente ao exercício 2010.

6. Com relação à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, a avaliação dos componentes da sua estrutura (Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Procedimentos de Controle, Informação e Comunicação, e Monitoramento) feita pela Unidade os considerou, na sua maioria, “parcialmente adequados”, sendo apenas um deles (Procedimentos de Controle) considerado “não adequado”. A esse respeito, pode-se reafirmar que a baixa pontuação atribuída pela Unidade, considerando todos os aspectos avaliados no quadro da “Estrutura de Controles Internos”, sem que tenha sido apresentado qualquer comentário sobre os aspectos ou afirmativas, revela problemas de ambiente de controle interno e pode ser um indicativo de falta de iniciativa da gestão em confrontar os seus problemas e buscar as soluções possíveis. Em relação à avaliação de risco, a Unidade não apresentou planejamento e não demonstrou a formalização de seus objetivos e metas. Quanto aos procedimentos de controle, na opinião da auditoria a avaliação da Unidade não reflete bem a realidade, uma vez que tanto na CGLOG quanto na CGRH foram identificados processos que se utilizam de procedimentos de controle consistentes. No campo da informação e comunicação, é necessário reforçar que a Unidade demonstrou falhas em relação à segurança das informações que apresentou no Relatório de Gestão e nas respostas aos questionamentos da equipe de auditoria. Por fim, no monitoramento, a Unidade demonstra desconhecer o sentido dos controles internos na gestão, portanto, as atividades de monitoramento estão ainda na sua fase inicial.

7. Identificou-se ainda a adoção de medidas gerais para a melhoria na gestão dos recursos executados mediante transferência voluntária a estados e municípios com a publicação da Portaria do Ministério das Cidades nº 319, de 05 de julho de 2011, que instituiu o Grupo de Trabalho com o objetivo de identificar as unidades gestoras dos contratos de repasse, em especial os oriundos de emendas parlamentares (ação 1D73). Paralelamente, esse Grupo vem elaborando rotinas e metodologia de controle das obras apoiadas com recursos de transferências voluntárias, que não tenham sido iniciadas, bem como as que estejam paralisadas ou atrasadas. A efetividade dessas medidas será medida no decorrer do exercício seguinte.

8. 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 VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203949, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria pela REGULARIDADE dos integrantes do Rol de Responsáveis.

9. 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/DF, 26 de setembro de 2012.

---

WAGNER ROSA DA SILVA  
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura