

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: 2012

Processo: 80000012715201377

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201305708

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 201305708, 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 DO MINISTÉRIO DAS CIDADES.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 01/04/2013 a 31/05/2013, 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.

As verificações realizadas na Secretaria Executiva do Ministério das Cidades foram balizadas no conteúdo obrigatório do Relatório de Auditoria de Contas definido pela DN TCU n.º 124/2012, e priorizaram algumas áreas da gestão consideradas críticas em relação à atuação da Unidade, como a gestão de Tecnologia da Informação, as licitações e contratos e o controle e acompanhamento das prestações de contas das transferências voluntárias realizadas.

2. Resultados dos trabalhos



Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119/2012 e 124/2012.

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-124/2012, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, as seguintes questões de auditoria foram consideradas:

- (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência?
- (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012?

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

A partir dos exames referentes ao Processo nº 80000.012715/2013-77, concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2012. Além disso, as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012 e 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012, com exceção de alguns itens identificados pelo próprio Tribunal de Contas e comunicados em e-mail encaminhado ao Assessor de Controle Interno do Ministério das Cidades em 15/04/2013, os quais foram corrigidos pela Unidade em versão posterior do Relatório de Gestão encaminhado ao Tribunal.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Pela análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão para o exercício de 2012 e respostas adicionais prestadas pela UJ, compreende-se que os resultados quantitativos e qualitativos das Ações de Governo sob responsabilidade da Secretaria Executiva estão aquém do que foi planejado. Levando em conta o contingenciamento sofrido pela Unidade e quantidade de Restos a Pagar em virtude de liberação de empenhos ao final do ano, podemos concluir que a gestão teve autonomia limitada para executar o que havia sido previsto. Considerando os problemas relacionados aos processos licitatórios previstos e não realizados, indicamos que o ambiente de controle, procedimentos de controle e a avaliação dos riscos não estão sendo adequadamente considerados pela gestão, o que agravou as dificuldades na execução das Ações.

Destaca-se ainda que a Unidade não apresentou os indicadores utilizados para identificar as fragilidades bem como acompanhar os processos envolvidos na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão. Considera-se, portanto, imprescindível a definição de indicadores adequados e sua utilização, bem como a



avaliação e previsão dos possíveis entraves que estejam ao alcance das atividades definidas pela Unidade.

Diante dessas circunstâncias, a UJ demonstra a necessidade de fortalecer seus sistemas de controles internos de forma a minimizar o impacto das dificuldades orçamentárias sofridas. Por fim, avalia-se que a apresentação das informações pela Secretaria Executiva no Relatório de Gestão de 2012 foi bem desenvolvida, devendo-se atentar, entretanto, para maior clareza dos relatos. É importante que a Unidade evidencie adequadamente os problemas enfrentados na execução das Ações, conforme os elementos dispostos na Portaria nº 150 do TCU, promovendo assim maior compreensão dos atos de gestão da Unidade. Desta forma, recomendamos que para o próximo Relatório de Gestão, seja aprimorada a apresentação das informações, observando a clareza e exposição das dificuldades enfrentadas.

A tabela a seguir apresenta os dados sobre a execução física e financeira das principais Ações tratadas no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva, seguida pelas informações que contextualizam os resultados obtidos para as principais Ações da Unidade em relação à execução realizada, de acordo com as informações obtidas no Relatório de Gestão.

Programa	Ação	Meta Física			Meta Financeira R\$			
		Previsão (A)	Execução (B)	(A)/(B) (%)	Fixação (dotação final/ atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada/ Fixação (%)
2054- Planejamento Urbano	1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	8.584	1.692	19,7	2.628.475.979,00	1.109.367.517,88	7.778.815,63	0,3
	20NP - Aprimorar o Sistema Nacional de Informações das Cidades e Estruturar o Observatório das Cidades	10	0	0,0	1.066.667,00	0,00	0,00	0,0
	20NQ - Serviço de Atendimento à Sociedade, aos Entes Federados e Outros Interessados	3.200	0	0,0	2.550.000,00	0,00	0,00	0,0
	4055 - Suporte e Aprimoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	4	0	0,0	600.000,00	0,00	0,00	0,0
	4420 - Conselho das Cidades	1	1	100,0	1.588.905,00	1.059.817,31	1.009.285,39	63,5
	7S30 - Construção de Pontes Urbanas em Municípios do Litoral do Estado da Bahia	1	0	0,0	28.500.000,00	0,00	0,00	0,0
	7S33 - Construção e Duplicação de Pontes Urbanas em Municípios do Estado de Tocantins	1	0	0,0	32.947.125,00	0,00	0,00	0,0
	8872 - Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades	2.000	439	22,0	710.000,00	20.625,30	20.625,30	2,9
2116 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades	09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	-	-	-	4.813.321,00	3.010.386,75	3.010.386,75	62,5
	2000 - Administração da Unidade	-	-	-	52.431.029,00	45.201.722,66	35.433.812,63	67,6
	2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	474	419	88,4	540.000,00	424.916,94	424.916,94	78,7
	2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	53	46	86,8	64.398,00	43.236,40	43.236,40	67,1



	2011 - Auxílio Transporte aos Servidores e Empregados	130	168	129,2	240.000,00	168.143,24	168.143,24	70,1
	2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	428	394	92,1	1.360.000,00	1.250.399,73	1.250.399,73	91,9
	20CW - Assistência Médica aos Servidores e Empregados – Exames periódicos	306	0	0,0	55.062,00	0,00	0,00	0,0
	20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União	-	-	-	37.382.143,00	36.402.509,72	35.852.282,57	95,9
	4572 - Capacitação de Servidores Públicos em processo de Qualificação e Requalificação	305	220	72,1	530.000,00	252.617,87	251.697,87	47,5
	4641 - Publicidade de Utilidade Pública	-	-	-	3.640.000,00	3.640.000,00	1.292.269,73	35,5
	8785 - Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	-	-	-	21.555.193,00	8.804.213,10	5.080.433,09	23,6
0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União	0181 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Cíveis	-	-	-	39.000,00	23.064,60	23.064,60	59,1
0906 – Op. Especiais: Serviço da Dívida Ext. (Juros e Amortizaç.)	0284 - Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa	-	-	-	14.087.137,00	13.537.740,23	13.537.740,23	96,1

Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

A Unidade informou que em 2012, a Ação sofreu contingenciamento de mais de 50% dos recursos previstos, tratando-se de Ação vinculada em sua maior parte a emendas parlamentares que apoiam projetos de infraestrutura urbana em urbanização, abastecimento de água, drenagem e outros. Também argumentou que, nesta ação orçamentária, como a maior parte dos recursos é destinado a investimentos (empreendimentos de construção civil), o que normalmente demanda um tempo maior do que um exercício para o término do serviço, a liquidação e o pagamento da despesa não ocorrem dentro do mesmo exercício e que outro fator relevante diz respeito à liberação de limite de empenho da maioria dos recursos geralmente ocorrer no final do ano. Segundo a SE, os limites para movimentação e empenho contingenciaram cerca de 51,6% do orçamento autorizado para execução das Ações, sendo a ação 1D73 responsável por 96,97% da dotação atualizada de todo o Programa Temático de Planejamento Urbano. É importante destacar que para cumprimento do objetivo 0589 *Fortalecer a gestão municipal e interfederativa para o desenvolvimento urbano integrado e com participação social* constante no PPA, a UJ utiliza as Ações orçamentárias 1D73, 20NP, 20NQ, 4055, 4420, 7S30, 7S33 e 8872, destas, apenas as ações 1D73, 4420 e 8872 tiveram execução. Das 7 metas físicas deste objetivo, apenas duas tiveram realização.

Ação 4420 – Conselho das Cidades

A meta desta Ação compreende a manutenção do Conselho das Cidades. A UJ informou que, dentre outras atividades, esta Ação compreende a realização de reuniões, eventos, seminários, pagamento de diárias e passagens para conselheiros das cidades e colaboradores, publicações de divulgação de ações e sensibilização para instituição de conselhos das Cidades em Municípios. A execução financeira da ação foi de 63,5% e a execução física de 100%.



8872 – Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades

A execução financeira da Ação ficou em 2,9% de realização e a meta física em 22%, revelando a baixa capacidade da gestão em executar suas atividades. A UJ informou que, no âmbito do Programa Nacional de Capacitação das Cidades – PNCC, por meio da parceria com o Ministério da Educação e seu Programa de Apoio à Extensão Universitária - Proext, foram apoiados 31 projetos e 28 programas de Extensão Universitária, com ênfase na capacitação de técnicos e gestores municipais diversas áreas do desenvolvimento urbano, beneficiando vários municípios de todas as regiões brasileiras. Ainda em 2012, foram aprovados mais 17 projetos e 22 programas para acompanhamento em 2013. A UJ também informou que, em razão da dificuldade de adesão dos técnicos e gestores municipais às atividades de capacitação, tendo em conta o ano eleitoral e a iminente mudança na gestão municipal, em 2012 foram priorizadas atividades estruturantes, como a elaboração de materiais didáticos e publicações que, entre outros objetivos, irão para subsidiar a nova gestão municipal em 2013. Além disso, a UJ argumentou que a falta de empresa prestadora de serviços gráficos comprometeu a plena execução das atividades de capacitação da Ação 8872 – “Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC”, mas que no entanto, essas dificuldades foram superadas por meio de parcerias com a CAIXA e o Institute Lincon nos quais as publicações, com o apoio do PNCC, puderam ser impressas.

Ação 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais

A UJ informou que a Ação obteve um percentual de execução de 62,54% da despesa empenhada em relação à dotação final, não tendo sofrido contingenciamento. Do total empenhado, 100% foi liquidado e pago no exercício e não há previsão de execução física para a Ação na Lei Orçamentária Anual. Sob questionamento a SE esclareceu também que *a execução desta ação, não se deu em sua totalidade, conforme previsão orçamentária anual, em razão da redistribuição dos servidores, pertencente à carreira de Infraestrutura, para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conforme art. 48 da Lei nº 12.702, de 07 de agosto de 2012, gerando, dessa forma, um impacto a menor na execução da referida ação.* Consideramos o questionamento atendido. Ressalta-se que a Portaria nº 150 indica que para a análise crítica das ações deve ser abordado o cumprimento das metas, se possível, avaliando o impacto dos resultados alcançados na consecução dos objetivos de médio e longo prazo da UJ. Em que pese não haver definição de meta física para a ação, a UJ não contemplou no Relatório de Gestão a análise do cumprimento da meta financeira, prejudicando a avaliação do desempenho dos resultados do exercício. Consideramos que a ausência dessa informação não permite compreensão adequada do que a Unidade planejou para ação e o que foi possível atingir.

Ação 2000 – Administração da Unidade

Não consta previsão de execução física para a Ação na Lei Orçamentária Anual. A ação obteve 62,5% de execução financeira. A UJ informou que a ação tem a finalidade de 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 e que, durante a execução das atividades de apoio logístico ao MCidades, a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGLOG buscou superar as limitações dos recursos orçamentários, esbarrando nas dificuldades pela falta de investimento em equipamentos de segurança, aparelhamento do auditório, contrato



de apoio a eventos, contratos de manutenção de bens patrimoniais, aquisições de softwares, e outros de execução cotidiana e a limitação dos recursos humanos sobrecarrega os servidores com gestões de diversos contratos e outras atribuições inerentes ao serviço público. Segundo a UJ as inscrições em restos a pagar na ação já eram esperadas, uma vez que no final do exercício foi aprovado a suplementação de Orçamento para emissão de empenhos efetuados nos últimos dias de dezembro e que os RAPs não foram capazes de gerar reflexos sensíveis na execução da ação sob responsabilidade da CGLOG.

Ação 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes

O percentual de execução física desta Ação foi de 88,4% e a execução financeira ficou em 78,7%. A SE informou que não foi atingida a meta física da LOA de 474 pessoas beneficiadas em razão da sazonalidade de adesões e exclusões de servidores e dependentes nos planos de saúde ofertados por este órgão. *Além disso, há variação do valor do plano de saúde per capita em função da faixa etária e salarial. Tendo em vista que a meta física da ação orçamentária é do tipo não cumulativa, o preenchimento da execução física no Módulo de Acompanhamento Orçamentário do SIOP foi realizado por meio de cálculo da média aritmética dos doze meses do exercício. Do total empenhado na ação, 100% foi liquidado e pago no exercício.*

Ação 2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados

A UJ informou que a meta física foi superada em 38 servidores beneficiados, correspondendo ao percentual de 29,23% da meta estabelecida. O ingresso e egresso de servidores beneficiados contribuíram para superação da meta, sem que houvesse suplementação de crédito orçamentário. Em questionamento sobre as discrepâncias entre as metas físicas e financeiras previstas e atingidas, que obtiveram 120% de execução física com aproximadamente 70% de execução financeira, a Unidade informou que foi considerada as despesas do exercício de 2011 de R\$ 225.000,00 (duzentos e vinte e cinco mil), acrescido o percentual de aproximadamente 10% (dez por cento) para o exercício de 2012, que resultou no valor de R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e que a meta física foi calculada sem considerar que os servidores beneficiados, quando do recebimento do auxílio transporte, recebem o valor líquido, deduzido o desconto de 6% (seis por cento) sobre o vencimento básico, e ainda, considerado o egresso e ingresso de servidores, férias, faltas e atestados médicos ou qualquer tipo de afastamento ao local de trabalho dos servidores, sendo os motivos pelos quais foram previstas e atingidas as metas físicas e financeiras, os percentuais de 120% de execução física e aproximadamente 70% de execução financeira.

Ação 2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados

A UJ informou que a meta física não foi atingida em sua totalidade em razão da sazonalidade do ingresso e egresso de servidores beneficiados e que a meta física da ação orçamentária é do tipo não cumulativa e o preenchimento da execução física no Módulo de Acompanhamento Orçamentário do SIOP foi realizado por meio de cálculo da média aritmética dos doze meses do exercício. A UJ esclareceu ainda que do total empenhado na ação, 100% foi liquidado e pago no exercício e que foram cancelados R\$ 200 mil da dotação inicial em função da redistribuição para o quadro de pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dos cargos da Carreira de Analista de Infraestrutura e dos cargos isolados de provimento efetivo de Especialista em Infraestrutura Sênior lotados neste Ministério, tendo os seus ocupantes,



automaticamente, ficado em exercício descentralizado, conforme art. 48 da Lei nº 12.702/2012. A Ação obteve 92,1% de execução física e 91,9% de execução financeira.

Ação 20TP – Pagamento de Pessoal Ativo da União

A Unidade informou que a Ação obteve um percentual de execução de 97,38% da despesa empenhada em relação à dotação final e ressaltou que da dotação inicial, R\$ 6 milhões foram cancelados relativos à redistribuição de cento e um servidores da carreira de infraestrutura para a folha de pagamento do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG, a partir do mês de junho de 2012, por força da Lei nº 12.702, de 07 de agosto de 2012. Não há previsão de execução física para a ação na Lei Orçamentária Anual.

Ação 4572 - Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação

A execução física ficou em 72,1% e a execução financeira em 47,5%. A UJ informou que a despesa efetivamente empenhada com capacitação, no exercício de 2012, no Ministério das Cidades foi de R\$ 250.532,67. Desse valor, R\$ 920,00 encontra-se em RAP/2012/2013. (R\$ 600,00 para a Escola de Administração Fazendária e R\$ 320,00 foi descentralizado para a Unidade Gestora: 20032 - FUNSET, do Departamento Nacional de Trânsito para o fornecimento de equipamento de caixa de som e microfone para dois eventos de capacitação ocorridos nos dias 26 e 30/11 no auditório do Ministério das Cidades.). Do montante empenhado, R\$ 97.966,42 foram pagos com capacitações ministradas por empresas diversas e Escolas de Governo e R\$ 151.646,25 foram pagos para Gratificação por Encargo de Curso e Concurso – GECC.

Foi informado também que com relação ao número de servidores capacitados em 2012, o número duzentos e vinte servidores capacitados informado no SIOP refere-se às capacitações com ônus para o Ministério das Cidades e que, no entanto, setenta e dois servidores foram capacitados sem ônus para o MCIDADES no exercício de 2012, totalizando duzentos e noventa e dois servidores capacitados. A Unidade ainda ressaltou 643 seiscentas e quarenta e três participações não-únicas em ações de capacitação (334 sem ônus para o MCidades e 309 com ônus) e destacou o planejamento e a execução de 91 ações de capacitação no exercício de 2012, no âmbito do Ministério, implicando em uma média de 7 ações de capacitação por mês.

Ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública

A Unidade informou que a Ação obteve um percentual de execução de 100% da despesa empenhada em relação à dotação final e que a Ação não sofreu contingenciamento. Os valores não liquidados se deveram ao fato da documentação de faturamento ainda estar em tramitação para seu pagamento, entretanto a UJ afirmou que todas as ações de publicidade de utilidade pública previstas para estes recursos foram executadas. Não há previsão de execução física para a ação na Lei Orçamentária Anual. Essas condições foram responsáveis pelo resultado de apenas 35% de execução financeira.

Ação 8785 – Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

A UJ explicou que a baixa execução se deve ao fato de que o valor de R\$ 5,0 milhões previsto para investimento (aquisição de equipamentos e sistemas de informática para acompanhamento das obras do PAC) não foi efetivado devido a atrasos no processo licitatório e que alguns destaques que estavam previstos para outros órgãos e entidades também não ocorreram no exercício 2012. Afirmou ainda que a inscrição em restos a



pagar está concentrada em contratos de vigência continuada, não implicando em reflexos negativos na execução da ação. A Ação não possui meta física prevista na Lei Orçamentária Anual. Sob questionamento em relação à ausência de processos licitatórios e ao objeto da contratação, a UJ informou que a Contratação de empresa especializada, na modalidade Pregão Eletrônico do tipo Menor Preço Global por Lote, para fornecimento de soluções de tecnologia da informação que contemple equipamentos, processamento, armazenamento, virtualização de servidores (software), gerenciamento do ambiente virtualizado (software) e backup (equipamentos e software) para o Ministério das Cidades. Sobre esse assunto, constam constatações específicas na segunda parte do Relatório que explicam os motivos do atraso na contratação e os procedimentos que estão sendo adotados pela Pasta para a solução dos entraves.

Ação 0284 – Amortização de Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa

A execução financeira desta Ação obteve 96,1% de realização. A UJ informou que a ação sofreu uma redução da sua dotação inicial, no valor de R\$ 11.273.063,00 (onze milhões, duzentos e setenta e três mil e sessenta e três reais), em função da transferência das obrigações de pagamento da dívida externa para a Secretaria do Tesouro Nacional, prevista no Decreto nº 5.994, de 19 de dezembro de 2006. A Ação não sofreu contingenciamento e não possui meta física prevista na Lei Orçamentária Anual.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A Unidade informou no Relatório de Auditoria nº 201203949, referente à Auditoria de Contas da Secretaria Executiva - SE do exercício 2011, que o Grupo de Trabalho encarregado de instituir indicadores de Desempenho no Ministério tinha concluído os trabalhos, entretanto, em análise às novas informações apresentadas pela Unidade durante os trabalhos da Auditoria de Contas do exercício 2012, verificou-se que os indicadores elaborados pelo GT ainda vão ser analisados e, portanto, não estão sendo utilizados. Dessa forma a avaliação da utilidade e mensurabilidade dos indicadores instituídos ficou prejudicada.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

Na avaliação da gestão de recursos humanos da Unidade analisou-se:

- a) a adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições;
- b) a tempestividade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (SIAPE e SISAC); e
- c) a observância à legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como, se for o caso, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

Quanto à força de trabalho da Unidade, os dados foram apresentados nos Relatórios de Gestão das Unidades do MCidades que apresentaram processo de contas. Portanto, a análise foi feita separadamente e a avaliação foi incluída no relatório de auditoria de cada Secretaria. Em relação aos dois outros itens avaliados, a análise foi feita apenas no Relatório de auditoria 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 2012 com 146 servidores, sendo: 109 em cargo efetivo; 09 temporários; e 28 sem vínculo.

Dentre as situações que reduzem a força de trabalho, a Unidade apresentou os seguintes dados: 14 servidores cedidos; 01 (um) servidor afastado para fazer curso de formação, 01 (um) servidor em licença remunerada e 45 empregados públicos em exercício externo.

Embora conste a informação de que não há política de requisição de servidores para complementação de mão de obra no âmbito do MCidades, ingressaram na Secretaria Executiva, em 2012, cinco servidores requisitados para ocupar cargos em comissão.

Considerando todas as situações de ingresso e egresso, a força de trabalho da Secretaria Executiva de 2011 para 2012 foi reduzida em cinco servidores.

Conforme já informado nos últimos Relatórios de Auditoria de Contas 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.

Destaca-se, novamente, que a insuficiência de recursos humanos vem sendo a causa de diversas impropriedades constatadas nas auditorias realizadas por esta CGU.

Como ponto positivo informado no Relatório de Gestão, e que pode amenizar a insuficiência da força de trabalho, destaca-se a autorização pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Portaria n.º 522, de 1º de novembro de 2012, da realização de concurso público para os cargos do PGPE. Além disso, foi informado sobre outra demanda prevista para ser atendida no corrente exercício de 2012 que é a lotação de servidores pertencentes à carreira de Políticas Sociais, cujo concurso foi realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 18 de novembro de 2012, e ainda encontra-se em andamento. A previsão inicial de lotação no MCidades é de 10 servidores.

b) Folha de Pagamento:

Foi realizada análise na folha de pagamento do Ministério das Cidades no exercício examinado com base em levantamento e cruzamento de dados do Sistema de Administração de Pessoal – SIAPE. As seguintes ocorrências foram verificadas:

- SERVIDORES COM DESCONTO DE FALTAS AO SERVIÇO NA FOLHA, SEM O RESPECTIVO REGISTRO NO CADASTRO (uma ocorrência);

- SERVIDORES COM PARCELA DE DEVOLUÇÃO AO ERÁRIO INTERROMPIDA OU PRAZO E/OU VALOR ALTERADOS - SERVIDOR (quatro ocorrências);



- **SERVIDORES COM DEVOLUÇÃO DO ADIANTAMENTO DE FÉRIAS NOS ÚLTIMOS 5 ANOS, EM VALOR INFERIOR AO RECEBIDO (doze ocorrências);**

- **PAGAMENTO DE ADIANTAMENTO DE FÉRIAS SEM O RESPECTIVO DESCONTO NOS TRÊS MESES SUBSEQUENTES AO MÊS DO RECEBIMENTO DA ANTECIPAÇÃO (uma ocorrência);**

- **PAGAMENTO DE GRAT. NATALINA/13 SALARIO (NOV-2011), COM BASE DE CÁLCULO ACRESCIDA DE VALOR SUPERIOR A 30% EM RELAÇÃO AO CONSIDERADO PARA O CÁLCULO DA ANTECIPAÇÃO DA GRAT. NATALINA/13 SALARIO (uma ocorrência);**

- **RUBRICAS COM VALOR INFORMADO, NO MÊS DE NOVEMBRO, NÃO INCIDINDO PARA O CÁLCULO DA GRAT.NATALINA/13 SALARIO (uma ocorrência);**

- **SERVIDORES QUE OBTIVERAM REAJUSTE SALARIAL SUPERIOR A 200% ENTRE 2008 E 2011 (duas ocorrências);**

Após manifestação da Unidade sobre os fatos constatados, para a maioria dos casos as providências adotadas foram suficientes para sanar as constatações verificadas, entretanto, em alguns casos as providências informadas carecem de comprovação (o detalhamento desses casos se encontra na segunda parte deste Relatório de auditoria).

No que se refere aos custos com pessoal, destaca-se o aumento do custo de quase R\$ 1.000.000,00 de 2010 para 2012 com “Servidores Ocupantes de Cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superior”, conforme demonstra o quadro abaixo, cujas informações foram extraídas do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva:

EXERCÍCIO	VALOR (R\$)
2010	3.156.527,27
2011	3.672.735,82
2012	4.150.686,28

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

c) Registros no SISAC:

De acordo com informações dos quadros 37 e 38 do Relatório de Gestão, em 2012 houve dois atos de admissão sujeitos ao registro no SISAC e seis desligamentos sujeitos à comunicação ao TCU, mas esses atos não foram cadastrados no SISAC. Já no quadro 39 consta a informação de que os atos de admissão (02) e desligamentos (06) foram cadastrados no SISAC em um prazo de mais de 90 dias após o fato caracterizador do ato, contrariando o artigo 7º da IN TCU nº 55/2007.

Diante do exposto verifica-se que as informações dos quadros citados acima estão em contradição, já que nos quadros 37 e 38 a Unidade informou que em 2012 não houve o cadastro no SISAC e no quadro 39 a Unidade informou que o cadastro foi feito após 90 dias do fato caracterizador do ato. Dessa forma, ou a Unidade não efetuou o cadastramento, ou efetuou após o prazo previsto em legislação (o detalhamento desses casos se encontra na segunda parte deste Relatório de auditoria).



2.5 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) a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão das transferências;
- b) a atuação da UJ para: garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos; analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados e fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais.
- c) a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das Transferências Concedidas pelas Unidades do Ministério das Cidades vigentes no exercício de referência por meio do Acompanhamento Permanente da Gestão (APG), no que concerne aos controles exercidos pelas Unidades junto à mandatária da União em relação às transferências concedidas de forma descentralizada e as realizadas pela própria Unidade, bem como nas informações contidas no Relatório de Gestão da UJ.

Para avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, além da metodologia acima descrita, foram ainda encaminhados por meio de Solicitação de Auditoria questionamentos às Unidades. Com base nas informações levantadas, verificou-se que não existe sistemática de aviso e cobrança de prestação de contas das transferências voluntárias concedidas diretamente (convênios), não foi identificada formalização de rotina específica no âmbito da Secretaria Executiva, nem das demais Secretarias Finalísticas.

Quanto à estrutura das Unidades para a gestão das transferências, verificou-se que a estrutura de pessoal responsável pela gestão das transferências foi considerada insuficiente, tanto na avaliação dos gestores, quanto da equipe de auditoria. Segundo a avaliação das Unidades, com exceção da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, a quantidade de servidores designada para atividades de gestão das transferências voluntárias, descentralizadas por meio de contrato de repasse, é insuficiente. No caso da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, seria necessário dobrar o número de servidores para dar mais eficácia ao acompanhamento.

Desse modo, na avaliação dos controles internos administrativos da Gestão de Transferências (estrutura de pessoal e tecnológica), foram verificadas como principais fragilidades: a ausência de normativos internos na área de transferências, a ausência de sistemática de aviso e cobrança de prestação de contas e estrutura de pessoal e tecnológica incompatível com o volume de transferências concedidas.

Para a avaliação da atuação da UJ em garantir o alcance dos objetivos definidos nos instrumentos de repasses, operacionalizados por intermédio da CAIXA, e nas transferências realizadas diretamente pela Unidade, foram selecionadas amostras de contratos de repasse e de convênios, ainda vigentes no exercício de 2012. Ressalta-se que na amostra selecionada, não houve ocorrência de transferência de responsabilidade direta da Secretaria Executiva, porém, trazemos essas informações para o presente



Relatório de Auditoria, tendo em vista ser a Unidade do Ministério das Cidades responsável pela gestão do contrato de prestação de serviços com a CAIXA e pela cobrança de eventuais melhorias ou providências, no entendimento da equipe de auditoria.

O quadro abaixo demonstra por tipo de transferência, os quantitativos e valores vigentes no exercício de 2012, bem como o quantitativo das análises realizadas:

Tipo de transferência	Quantidade analisada	Valor R\$	Quantidade de transferências com irregularidades
Descentralizada	4	58.532.757,65	4
Execução direta	6	11.483.306,80	3

Observação 1: Tendo em vista que a maioria das transferências de recursos firmados pelo Ministério, por intermédio da CAIXA, com Estados e Municípios ocorrem ao final do exercício, a partir da liberação dos limites orçamentários contingenciados pelo Decreto de execução financeira, e pactuados com cláusulas suspensivas a sua execução, não houve a possibilidade de análise de contratos firmados no exercício 2012, sendo que a análise foi realizada sobre transferências realizadas em exercícios anteriores e ainda vigentes em 2012.

Observação 2: Em relação às transferências realizadas diretamente pelo MCidades, por meio de convênios, a amostra analisada no APG também tratou de convênios firmados em exercícios anteriores e ainda vigentes em 2012.

No caso das transferências realizadas de maneira descentralizada, por intermédio da CAIXA, foi selecionada amostra contendo quatro contratos vigentes no exercício de 2012:

CONTRATO Nº.	OBJETO	VALOR DO REPASSE
192.807-85/06	Retirada de moradias em área de preservação ambiental e remanejamento para outra área onde serão assentadas, em loteamentos urbanizados. (SNH)	R\$ 9.262.500,00
233.313-97/08	Urbanização de assentamentos precários em Valparaíso de Goiás, Vila dos Carneiros, 2ª etapa. (SNH)	R\$ 7.191.500,00
350.868-85/11	Ampliação do SES de sobradinho, implantação de rede coletora, estação elevatória e linha de recalque. (SNSA)	R\$ 22.245.785,15
350.879-13/11	Ampliação do SES de Brasília - rede coletora, interceptador com sifões invertidos e elevatória. (SNSA)	R\$ 19.832.972,50

Observação: No caso da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, não houve análise de processos relativos a transferências realizadas pela Unidade, tendo a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos sido avaliada pelas informações prestadas no Relatório de Gestão e os questionamentos feitos por Solicitação de Auditoria.

Nesses contratos, foram analisados os aspectos referentes à eficiência das análises dos projetos de engenharia e do acompanhamento da execução das obras, por meio de análise documental e visitas *in loco*. Foi avaliada também a atuação da CAIXA na análise e acompanhamento dos projetos de trabalho técnico social, vinculados às obras de engenharia, a regularidade fundiária das áreas de intervenção, os processos licitatórios referentes às obras de engenharia, bem como de execução do trabalho técnico social. Cumpre destacar os seguintes fatos:

(I) no Contrato de Repasse nº 192.807-85, restaram evidenciadas falhas no projeto do trabalho técnico social e no acompanhamento da execução, falhas na instrução processual e falta de documentação de suporte para aprovação da regularidade fundiária, presença de cláusulas restritivas à competitividade do certame no edital da Concorrência nº 0001/2007 e falhas na elaboração de projetos básicos;



(II) no **Termo de Compromisso nº 233.313-97**, constatamos falhas na instrução processual e falta de documentação de suporte para aprovação da regularidade fundiária, presença de cláusulas restritivas à competitividade do certame no edital da Concorrência nº 0001/2007, entrega de habitações sem que o sistema de coleta e tratamento de esgotos estivesse concluído e operacional, realização de licitações, pela CAESB, baseadas em projetos e orçamentos divergentes dos aprovados pela CEF e verificação de preços acima dos referenciais de mercado em licitações realizadas para a aplicação de recursos federais;

(III) no **Termo de Compromisso nº 350.868-85/11**, verificamos que houve seleção indevida de plano de trabalho com público alvo em desacordo com as normas do programa, falta de padronização da caixa na realização das análises do trabalho socioambiental, falta de efetividade do trabalho socioambiental em relação ao público alvo, aproveitamento indevido de licitação para realização do trabalho técnico social, falhas na elaboração de projetos básicos, verificação de preços acima dos referenciais de mercado em licitações realizadas para a aplicação de recursos federais, realização de licitações para implantação de redes coletoras de esgoto sem obtenção prévia da anuência de proprietários privados de imóveis por onde as redes devem passar;

(IV) no **Termo de Compromisso nº 350.879-13/11**, verificamos que houve a aprovação de projeto de trabalho socioambiental contendo atividade inerente ao projeto executivo, seleção indevida de plano de trabalho com público alvo em desacordo com as normas do programa, falta de padronização da caixa na realização das análises do trabalho socioambiental, falta de efetividade do trabalho socioambiental em relação ao público alvo, aproveitamento indevido de licitação para realização do trabalho técnico social, seleção de proposta em desacordo com diretrizes do Programa de Governo, formalização de termos de compromisso sem que fossem atendidas condições exigidas no Programa de Aceleração do Crescimento Segunda Fase – PAC 2, falhas na elaboração de projetos básicos, verificação de preços acima dos referenciais de mercado em licitações realizadas para a aplicação de recursos federais.

Informa-se que o detalhamento dos achados de auditoria referentes às transferências realizadas de maneira descentralizada consta dos Relatórios de Auditoria de Contas da Secretaria Nacional de Habitação e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, conforme as respectivas competências.

Em relação às transferências realizadas, diretamente pelas Unidades do Ministério das Cidades, foram analisados, os seguintes instrumentos de convênio:

CONVÊNIO Nº.	OBJETO	VALOR
700191/2008	Produção e veiculação de 12 (doze) programas com duração de 12 (doze) minutos cada, voltados para o público infantil. (DENATRAN)	R\$ 2.469.144,00
717699/2009	Promoção de ações de regularização fundiária em conjuntos habitacionais nos municípios do Estado do Mato Grosso. (SNAPU)	R\$ 3.908.266,00
718960/2009	Confecção e a divulgação de material educativo com vistas a prevenção de acidentes no trânsito envolvendo motocicletas. (DENATRAN)	R\$ 120.000,00
718965/2009	Realizar campanha para orientação e conscientização aos Motofretistas, intitulada Campanha Motociclista Consciente. (DENATRAN)	R\$ 3.856.696,80
757937/2011	Realização de estimativas para os indicadores de Déficit Habitacional e de Inadequação de Domicílios para os anos de 2009 e 2010 com	R\$ 400.000,00



	representatividade nacional, Grandes Regiões, Unidades da Federação e regiões metropolitanas com base na metodologia de cálculo da Fundação João Pinheiro – FJP. (SNH)	
764579/2011	Elaboração de atividades específicas de regularização fundiária urbana no Município de Itabaiana. (SNAPU)	R\$ 729.200,00

Observação: No caso da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, não houve análise de processos relativos a transferências realizadas diretamente pela Unidade, tendo a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos sido avaliada pelas informações prestadas no Relatório de Gestão e os questionamentos feitos por Solicitação de Auditoria.

Na análise dos convênios acima referenciados, foram verificadas as seguintes ocorrências:

(I) Convênio nº 700.191/2008: foi constatada a falta de definição de forma de mensuração da contrapartida não financeira em bens e serviços, falhas na definição das etapas do convênio e no acompanhamento da execução e prorrogação de ofício sem caracterização da mora da administração.

(II) Convênio nº 717.699/2009: não foram evidenciadas irregularidades.

(III) Convênio nº 718960/2009: as propostas e planos de trabalho foram formalmente aprovados no SICONV, mas o convênio não foi firmado, sendo o processo arquivado.

(IV) Convênio nº 718965/2009: as propostas e planos de trabalho foram formalmente aprovados no SICONV, mas o convênio não foi firmado, sendo o processo arquivado.

(V) Convênio nº 757.937/2011: foi verificado que houve a utilização de recursos de contrapartida para pagamento de despesas com servidor público e acompanhamento precário das ações do convênio.

(VI) Convênio nº 764.579/2011: foi constatado que o número de famílias beneficiadas previstas no termo de referência diverge do previsto inicialmente no convênio.

Novamente informamos que estas informações estão divulgadas no Relatório de Auditoria da Secretaria Executiva por ser a Unidade, no entendimento da equipe de auditoria, que deverá adotar as medidas internas para a regular execução dos convênios por parte das ademais Unidades do Ministério das Cidades.

Prestação de Contas

Na avaliação da atuação da UJ na análise da prestação de contas das transferências, bem como a fiscalização para a execução do objeto da avença, apresentamos as seguintes informações:

Quantidade de Prestações de Contas Avaliadas em Contratos de Repasse	Quantidade de Prestações de Contas em que foi detectada irregularidade pela equipe de auditoria
5	5

Para avaliar a conformidade das análises das Prestações de Contas das transferências de recursos (Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Compromisso) concedidas pelo Ministério das Cidades e executados pela CAIXA, na função de Mandatária da União, a equipe de auditoria analisou as informações contidas no Relatório de Gestão, em processos de prestação de contas relativos às transferências (CAIXA) selecionados em amostra, e também consultou os sistemas SIAFI, SICONV e SIAPF.



Com resultado das análises realizadas, verificou-se a necessidade de melhorias nos controles e rotinas operacionais da CAIXA, em função das falhas listadas a seguir. A esse respeito, verificamos que os problemas relacionados às prestações de contas ocorrem nas transferências de recursos de todas as Secretarias da Pasta. Nesse contexto, considerando que a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades detém a gestão do contrato de prestação de serviços com a CAIXA, inserimos esta Constatação no Relatório de Auditoria de Contas da Unidade, de forma a centralizar as providências junto à Mandatária na busca pela melhoria dos controles relativos às prestações de contas.

Os principais problemas verificados foram:

a) Grande quantidade de contas não prestadas no prazo devido;

A partir das análises realizadas, observou-se o crescimento da quantidade de contas que não foram prestadas no prazo regulamentar após a conclusão do término da vigência do instrumento de transferência, chegando-se a quantidade de 3.262 transferências no exercício 2012, representando mais de R\$ 1,2 bilhões em recursos de responsabilidade do Ministério das Cidades, os quais foram repassados sem que ocorresse a devida prestação de contas.

b) Grande quantidade de Prestação de Contas analisadas fora do prazo regulamentar;

Comparando-se a quantidade de prestações de contas analisadas pela CAIXA com prazo de análise não vencido, com as analisadas com prazo vencido, observa-se a necessidade de uma melhoria da atuação da Mandatária, pois, apesar do aumento na quantidade de contas analisadas em 2012 em relação a 2011, verificamos que a grande maioria foi analisada após o prazo regulamentar.

c) Não instauração de Tomada de Contas Especial para as contas não prestadas no prazo devido;

Este assunto já foi tratado em Constatação do Relatório de Auditoria de Contas de 2011 da Unidade, que apresentou recomendação para que a Unidade atuasse junto à CAIXA para aprimorar os controles de modo a garantir que, em caso de descumprimento do prazo para prestação de contas dos recursos transferidos, fosse instaurada, no prazo previsto em normativo, a devida TCE.

d) Falhas verificadas nos processos de Prestações de Contas de transferências verificadas em fiscalização realizada na CAIXA.

Com o objetivo de avaliar a regularidade das prestações de contas de recursos transferidos pelo Ministério das Cidades por meio de contratos de repasse, a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades elaborou amostra para análise das transferências de recursos realizadas para o Distrito Federal e municípios do entorno do DF.

Na análise dos contratos de repasse n.ºs. 0236.915-47, 0250.124-62, 0250.134-87 e 0250.117-70, constatou-se que, embora tenha sido verificada a regularidade na prestação de contas dos citados contratos de repasse, foram identificadas falhas de caráter formal as quais não influenciaram nos resultados do trabalho.



Para esses casos, todas as justificativas apresentadas pela CAIXA para as falhas detectadas foram acatadas, ressaltando-se que foi efetuada a devida análise e aprovação, por parte da Caixa Econômica Federal, quanto à aprovação contas, respeitando-se o prazo de 60 (sessenta) dias do recebimento da documentação referente à prestação de contas final, sendo expedidos os respectivos pareceres técnicos (Relatório de Prestação de Contas OGU), os quais abordaram os aspectos técnicos e financeiros, requeridos pela legislação, fazendo-se constar declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação.

Entretanto, em relação à análise do contrato de repasse n.º 215.286-97 firmado pelo Ministério das Cidades com o Município de Santo Antônio do Descoberto – GO, que tinha por objeto a “Implantação de pavimentação em áreas periféricas do município”, foram constatadas falhas mais graves relacionadas à prestação de contas apresentada. Todos esses casos estão detalhados na segunda parte deste Relatório de Auditoria.

Em relação às providências adotadas pela Pasta a solução das falhas verificadas, foi apresentada proposta de instituição de Grupo de Trabalho (GT) para tratar deste assunto, de forma que os efeitos no Ambiente de Controle da UJ deverão aparecer com o decorrer dos trabalhos desenvolvidos pelo GT.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A fim de atender ao conteúdo estabelecido pela Corte de Contas para as aquisições e contratações, foram consideradas as seguintes questões de auditoria:

- (a) os processos licitatórios realizados na gestão 2012 foram regulares?
- (b) os processos licitatórios e as contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação foram regulares?
- (c) os critérios de sustentabilidade ambiental foram utilizados na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras?
- (d) os controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações estão instituídos de forma a mitigar os riscos?

A metodologia empregada pela equipe de auditoria foi diferenciada, conforme o item. Quanto à regularidade dos processos licitatórios, às dispensas e inexigibilidades foram considerados os processos já analisados durante o exercício de 2012, como resultado do Acompanhamento Permanente da Gestão – APG, bem como no presente exercício foram analisados mais alguns procedimentos licitatórios, referentes a contratos firmados no exercício de 2012.

No que tange à verificação da utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, a metodologia consistiu em selecionar, de acordo com os critérios de materialidade, relevância e criticidade, alguns procedimentos licitatórios, destacando-se as aquisições e contratações relacionadas à Tecnologia da Informação (TI) e Obras/Serviços (para este caso analisou-se a contratação de manutenção predial), a fim de propiciar uma análise e relatoria mais setORIZADA e precisa das possíveis constatações e/ou boas práticas levantadas. Posteriormente, foram incorporados os resultados já obtidos durante a execução do APG.

O quadro abaixo demonstra as aquisições realizadas pelo MCidades no exercício de 2012, bem como o valor dos contratos auditados:



Licitação - Geral

Quantidade Total de Contratos	Volume total de recursos contratados (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
22	16.500.300,30	7	5.635.192,00	6	5.573.692,00

O quadro abaixo detalha as informações do quadro 1 especificando os processos analisados, os respectivos objetos, as empresas contratadas, os valores contratados, 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:

Nº Processo	CNPJ Contratada	Valor da Licitação Empenhado em 2012	Oportunidade e Conveniência do Motivo da Licitação	Modalidade da Licitação
Pregão nº 03/2012	(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)	187.966,66	Adequada	Devida
Pregão nº 05/2012	(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)	999.737,66	Adequada	Devida
Pregão nº 09/2012	(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)	1.316.860,52	Adequada	Devida
Pregão SRP nº 13/2012	(As informações aqui contidas foram suprimidas por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)	14.748,10	Adequada	Devida

*** durante o exercício de 2012 não foi firmado contrato administrativo em função do registro de preços referente ao Pregão 13/2012.*

Dispensa de Licitação

Quantidade total Dispensas	Volume total de recursos de dispensas (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade (R\$)



8	4.151.770,00	2	2.913.225,40	2	2.913.225,40
---	--------------	---	--------------	---	--------------

Inexigibilidade de Licitação

Quantidade total Inexigibilidade	Volume total de recursos de inexigibilidade (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
3	8.695.149,50	1	61.500,00	0	-

Dos processos analisados no Acompanhamento Permanente da Gestão - APG e durante a auditoria de gestão, ficou demonstrado que as modalidades utilizadas foram adequadas em relação à natureza do objeto contratado e que a natureza dos bens adquiridos era compatível com as atividades típicas das áreas requisitantes. Na análise desses processos destacam-se os seguintes fatos:

(I) processo nº 80000.035046/2011-40 (Pregão nº 03/2012) para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte rodoviário de cargas foi constatado que a pesquisa de preços realizada não refletiu a realidade do preço de mercado;

(II) processo nº 80000.002531/2012-18 (Pregão nº 05/2012) para contratação de empresa especializada na prestação de serviços diários de limpeza, higiene e conservação, com fornecimento de mão de obra, materiais de consumo e equipamentos foram verificadas falhas na fiscalização do contrato nº 05/2012, garantia insuficiente para cobertura do período contratual, aceitação de proposta com produtividade que diferia do previsto em edital e ausência de publicação em jornal de grande circulação local;

(III) processo nº 8000-042073-2011-79 (Pregão nº 09/2012) para prestação de serviços contínuos de operação e manutenção predial, preventiva e corretiva, foi verificada a ocorrência de indícios de direcionamento de licitação, de falhas na definição dos quantitativos, de falhas nos controles da prestação de contas e de irregularidades na execução contratual;

(IV) processo nº 80000.006322/2012-43 (Pregão SRP nº 13/2012) para a aquisição de materiais de consumo para repor o estoque do almoxarifado foram verificadas falhas no planejamento da licitação em relação à definição dos quantitativos a serem adquiridos e aquisição de materiais já fornecidos em outro contrato vigente;

(V) processos nºs. 80000.014491/2012-57 e 80000.049663/2012-11 (Dispensas nº 11/2012 e 19/2012), cujo objeto é a contratação de empresa especializada para locação de servidores para a rede computacional, foi observado que a má-gestão do órgão no desenvolvimento do processo licitatório para aquisição dos equipamentos resultou em dispensas de licitação, fundamentadas no inciso IV do artigo 24 da Lei 8.666/93, foi verificada a não instauração ou a conclusão dos processos de apuração de responsabilidades recomendadas pela CONJUR;

(VI) processo nº 80000-033227/2012-12 (Inexigibilidade nº 06/2012) para contratação direta da **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)** para distribuição de publicidade legal, por inexigibilidade de licitação, não foram verificadas impropriedades, uma vez



que a contratação se enquadra nas hipóteses legais que tornam a concorrência entre os licitantes inviável.

Cumpra 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.

Compras sustentáveis

Área	Quantidade de processos de compra na gestão 2012	Quantidade de processos de compra selecionados para avaliação (A+B+C)	Quantidade de processos (dos avaliados) dispensados de aplicar a legislação de compras sustentáveis (A)	Quantidade de processos (dos avaliados) em conformidade com a legislação de compras sustentáveis (B)	Quantidade de processos (dos avaliados) em desconformidade com a legislação de compras sustentáveis (C)
TI	2	0	0	0	0
Obras	1	1	0	1	0
Outros	19	6	6	0	0

A fim de avaliar a sustentabilidade dos processos de compras do Ministério das Cidades foi selecionado o processo nº 8000-042073-2011-79, referente ao Pregão nº 09/2012, cujo objeto é a prestação de serviços contínuos de operação e manutenção predial, preventiva e corretiva.

2.7 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Na avaliação realizada pela equipe de auditoria sobre o uso dos cartões de pagamento do governo federal - CPGF, analisou-se, em especial os seguintes aspectos:

- a) conformidade da instituição e da utilização dos cartões de pagamento com as disposições dos Decretos nºs 5.355/2005 e 6.370/2008; e
- b) adequabilidade da estrutura de controles internos administrativos para garantir o regular uso dos cartões de pagamento.

Em consulta ao Sistema ODP (Observatório da Despesa Pública) da CGU verificou-se que a Unidade utilizou, no exercício de 2012, com CPGF o valor de R\$ 2.050,87. Já no Relatório de Gestão consta a informação de que a Unidade gastou R\$ 2.058,16. Em relação à diferença constatada, a Unidade esclareceu que: *“a diferença de R\$ 7,29 entre os valores refere-se à cobrança adicional de encargos/multas, no valor de 6,73, relativo ao pagamento em atraso da fatura vencida em 10/05/2012, e 0,56 relativo ao pagamento em atraso da fatura vencida em 10/08/2012, no valor de R\$ 46,00. Os encargos/multas referentes a esta fatura foram estornados a crédito no mês de outubro/2012”*. Ressalta-se que não foi encaminhada a comprovação do valor estornado.

Com a finalidade de verificar os controles internos administrativos, questionou-se a Unidade sobre a existência de normativos internos relacionados à gestão do uso do CPGF e os responsáveis pelo uso do CPGF. Em relação à avaliação de riscos, foram



questionados quais os instrumentos utilizados na identificação dos riscos, nas medidas de prevenção e medidas corretivas.

Após análise do Relatório de Gestão e das informações apresentadas pela Unidade para os questionamentos formulados, verificou-se que, de forma geral, a Unidade tem seguido a legislação pertinente sobre o uso do CPGF e a estrutura de controles internos administrativos é adequada para atender a demanda atual do uso do CPGF do Ministério das Cidades.

2.8 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Não houve no exercício de 2012, por parte da Secretaria Executiva, atos de gestão relacionados ao item 10 – “Avaliação dos Passivos sem Prévia Previsão Orçamentária” do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012”. Sobre o assunto a Unidade, informou no Relatório de Gestão, que não há conteúdo a ser declarado no exercício de referência.

2.9 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 Ministério das Cidades possui um Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, vigente para o período de 2013 e 2014, formalizado, por meio da Portaria nº 156, de 29/04/2013, publicado no D.O.U. do dia 10/04/2013 e divulgado na intranet do Ministério das Cidades;
- Que o PDTI não está alinhado ao Planejamento Estratégico Institucional, pois a Unidade ainda não possui esse último documento;
- Que a Unidade inicialmente criou o Comitê Diretivo de TI por meio da Portaria nº 604, de 23/12/2011, e depois por meio da Portaria nº 480, de 25/09/2012, mas que o Comitê não teve atuação efetiva em 2012;
- Que a Política de Segurança da Informação foi instituída por meio da Portaria nº 473, de 14/09/2012, publicada no Diário Oficial da União, do dia 17/09/2012;
- Que não existe ainda um Comitê de Segurança da Informação e Comunicação e nem tampouco foi nomeado um Gestor 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 não observou, nos contratos analisados, os preceitos da IN 04/2010 da SLTI, no que se refere ao planejamento e monitoramento desses contratos;
- Que estudo realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, concluiu que a Governança de TI do Ministério das Cidades demonstra grau inicial de Maturidade;
- Que a Unidade possui uma metodologia de desenvolvimento de software, mas que essa metodologia ainda não está formalizada;
- Que embora a Unidade, na elaboração do PDTI, tenha feito um levantamento das necessidades de TI em cada área do Ministério, essa lista de necessidades, de acordo com a própria CGMI, necessita de revisão urgente no primeiro semestre



de 2013, pois não contempla a identificação de todas as necessidades do Ministério.

De forma geral, verifica-se que a situação de TI do Ministério das Cidades é crítica e, portanto, necessita urgentemente de um envolvimento da alta direção da Instituição no sentido de regularizar todas as pendências verificadas, principalmente as seguintes: nível inicial de governança de TI; contratações emergenciais em função da má gestão; falta de servidores na área; e terceirizados atuando na área de TI sem formação específica na área.

Como ponto positivo da gestão de 2012 destaca-se a formalização e divulgação do PDTI, bem como da Política de Segurança da Informação, em atendimento aos normativos aplicáveis à gestão da Tecnologia da Informação na Adm. Pública Federal.

2.10 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Em relação ao patrimônio imobiliário de responsabilidade da Unidade verificou-se, em análise ao Relatório de Gestão e em consulta ao Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, que a Unidade possui apenas um imóvel sob sua responsabilidade. Esse imóvel é locado de terceiros e fica localizado em Brasília (SAUS Quadra 1, Lote 1/6, Bloco H. Edifício Telemundi II, Cep 70070-010).

Em relação à gestão desse imóvel, constataram-se, após análise das informações apresentadas pela Unidade, fragilidades nos controles devido ao fato da Unidade ainda estar criando rotinas ligadas à gestão patrimonial.

Verificou-se também que a Unidade não atendeu a recomendação contida no Relatório de Auditoria nº 201203949, referente à gestão 2011 da Secretaria Executiva, para a realização da avaliação do imóvel que deveria ter sido feita em 02/05/2010, embora, tenha informado, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, que está providenciando a validação do laudo de avaliação do imóvel.

Destaca-se que houve, no exercício de 2012, reajuste no preço do aluguel, que passou de R\$ 727.323,45 para R\$ 750.905,09 mensal. De acordo com a cotação encaminhada pela Unidade o preço reajustado está dentro da média de mercado e foi reajustado com base no índice IGPM/FGV.

A Unidade informou que não houve gastos com reforma e que qualquer benfeitoria útil e necessária que seja proveniente da construção do imóvel é realizada pela construtora proprietária do imóvel. Em relação à manutenção do prédio os gastos no exercício de 2012 foram estimados em R\$ 466.575,00.

2.11 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Não houve no exercício de 2012, por parte da Secretaria Executiva, atos de gestão relacionados ao item 14 – “Avaliação da Gestão das Renúncias Tributárias” do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012. Sobre o assunto a Unidade, informou no Relatório de Gestão, que não há conteúdo a ser declarado no exercício de referência.



2.12 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em pesquisa realizada no sítio eletrônico do TCU a respeito de deliberações do Tribunal contendo recomendações ou determinações **para atuação da CGU** em assuntos relacionados às atividades da Secretaria Executiva, não foram identificados Acórdãos/Relações contendo deliberações para a atuação da CGU.

Em pesquisa às deliberações do TCU contendo recomendações ou determinações **para atuação da Secretaria Executiva** do Ministério das Cidades, verificou-se que, para todos os casos identificados na pesquisa, constam informações a respeito das providências adotadas ou das dificuldades enfrentadas pela Unidade no Relatório de Gestão.

Além da análise direta a respeito do atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU, presente em registros específicos deste Relatório de auditoria, a Unidade também foi avaliada acerca dos Controles Internos Administrativos existentes para o acompanhamento e a adoção de providências para as deliberações dos Órgãos de Controle Externo e Interno.

A análise realizada verificou que a Secretaria-Executiva elaborou normativo interno para o controle centralizado dos prazos de reposta às demandas dos órgãos de controle, possibilitando, de acordo com a informação prestada, maior controle das informações, inclusive, com vistas à tomada de decisões.

Na opinião da equipe de auditoria, essa centralização colabora para a melhoria no monitoramento das providências para o atendimento às determinações/recomendações do TCU e da CGU, melhorando o controle das informações a serem prestadas. Tendo em vista que a medida foi implantada em 2012, cabe a Unidade informar no próximo Relatório de Gestão se as demais Secretarias estão atendendo a este procedimento e se o resultado está sendo satisfatório.

2.13 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

De acordo com o Art. 11. do Decreto n.º 6932/2009, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão deverão elaborar e divulgar “Carta de Serviços ao Cidadão”, no âmbito de sua esfera de competência. Em relação ao assunto, a Unidade, informou, no Relatório de Gestão (quadro 52), que não é prestadora de serviços ao cidadão, razão pela qual está dispensada quanto ao atendimento do Decreto n.º 6932/2009.

A despeito da informação da Unidade, esta equipe de auditoria, questionou, no Relatório Preliminar de Auditoria, se os serviços prestados pelo Ministério das Cidades, tais como: Portal CAPACIDADES (capacitações e cursos EAD); Brasil em CIDADES (informações sobre os municípios); E-SIC (atendimento on line e presencial para solicitação de informações); SNIS (sistema nacional de informações sobre saneamento); Consulta Pública PLANSAB (Consulta Pública sobre o Plano Nacional de Saneamento); e Consulta Pública Trabalho Técnico Social (Instrução Normativa para Saneamento e Habitação); não seriam exemplos de serviços ao Cidadão que demandariam a implementação da Carta de Serviços ao Cidadão.



Em resposta a Unidade apresentou esclarecimentos sobre os serviços prestados pela Pasta e concluiu que não presta serviços de forma direta ao cidadão e que, portanto, não se aplica às atividades do órgão o Decreto nº 6932/2009.

2.14 Avaliação do CGU/PAD

Na avaliação realizada pela equipe de auditoria sobre a utilização do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU/PAD, tentou-se responder às seguintes questões de auditoria:

- Foi designado um coordenador responsável pelo registro, no Sistema CGU-PAD, de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade?
- Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a devida utilização do sistema CGU-PAD na Unidade?
- A Unidade está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?

A metodologia consistiu na avaliação do Relatório de Correição fornecido pelo sistema CGU-PAD.

Após a análise do Relatório de Gestão e das informações apresentadas pela Unidade, verificou-se que foi designado um responsável pelo registro no Sistema CGU PAD, por meio da Portaria CGU nº 1825, de 07/12/2007. Além disso, a Unidade informou que existem três servidoras efetivamente envolvidas com a atividade de acompanhamento e utilização do sistema CGU – PAD, demonstrando que existe estrutura de pessoal capaz de gerenciar a devida utilização do sistema CGU-PAD na Unidade.

Comparando o Relatório de Correição extraído do sistema CGU-PAD com a relação de Processos Administrativos instaurados no Ministério e informados pela Unidade, verificou-se que nem todos os Processos Administrativos Disciplinares (PAD) instaurados estavam registrados no sistema CGU-PAD. Após a comunicação desta CGU a Unidade registrou todos os processos no Sistema, embora, nesses casos, os prazos previstos na Portaria CGU nº 1.043/24 de julho de 2007 - Art. 4º, para registro no sistema, não tenham sido observados.

2.15 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

Em avaliação quanto ao atendimento da **Parte B – “Conteúdo Específico por Unidade Jurisdicionada ou Grupo de Unidades Afins”** da DN TCU nº 124/2012, verificou-se que a unidade incluiu no seu Relatório de Gestão os conteúdos específicos determinados na DN TCU 119/2012.

2.16 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas para a avaliação dos Controles Internos Administrativos, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Os controles internos administrativos instituídos garantem o atingimento dos objetivos estratégicos?



Inicialmente, ressaltamos que a avaliação realizada busca aferir uma premissa que no atual momento não pode ser aplicada às atividades do Ministério das Cidades, pois o mesmo não possui planejamento e objetivos estratégicos formalmente definidos, de modo que a resposta a questão de auditoria ficou prejudicada, pois não houve como comparar as falhas e boas práticas da gestão em relação aos controles internos com os objetivos estratégicos.

Assim, em relação à avaliação dos controles internos, adotou-se a metodologia de avaliar, em todas as áreas de gestão auditadas os seguintes componentes de controle: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.

De acordo com a metodologia utilizada, observou-se, para todas as áreas gestão avaliadas, que nenhum dos componentes de controle está consistentemente implantado na Unidade. A seguir, apresentamos um resumo dos resultados da avaliação desses componentes em relação às áreas da gestão auditadas, sendo que o detalhamento das fragilidades verificadas está na segunda parte deste Relatório (Achados de Auditoria).

O **componente Ambiente de Controle**, na avaliação da equipe de auditoria, necessita de melhorias, principalmente quanto à necessidade de envolvimento da alta direção do Ministério das Cidades na solução das diversas impropriedades e irregularidades verificadas na área de TI (nível inicial de governança de TI; contratações emergenciais em função da má gestão; e falta de servidores na área) e na área de licitações (problemas no planejamento das licitações e no acompanhamento dos contratos). Além disso, é importante a criação e divulgação do Código de Ética e de Conduta dos servidores do Ministério das Cidades. Também foram verificadas fragilidades nas áreas de Gestão das Transferências, em que os problemas verificados se referem à falta de adoção de medidas efetivas junto à Mandatária da União para a solução das pendências relacionadas às prestações de contas de transferências voluntárias.

O **componente Avaliação de Riscos** apresentou falhas em praticamente todos os elementos da gestão avaliados, com exceção da gestão da TI da UJ, que realiza essa avaliação em função da aplicação das diretrizes da IN nº 04/2010, que dispõe que a avaliação dos riscos dever integrar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, fato que efetivamente ocorreu. Para esse elemento de controle, a Unidade ainda apresenta um nível inicial de atuação, pois foram verificadas várias deficiências que colocam a Pasta em constante exposição a riscos. Como exemplo, citamos a ausência do Planejamento Estratégico Institucional, documento este que deveria conter as diretrizes do órgão, os objetivos e metas a serem alcançados, os riscos a serem mitigados, bem como as prioridades e estratégias de atuação. A ausência deste Documento expõe a Unidade a diversos riscos, tais como: trabalhos desarticulados; resultados inexpressivos; insatisfação dos servidores; recursos financeiros e humanos mal empregados; priorização de trabalhos irrelevantes; desperdícios de recursos públicos; e desvio de finalidades.

Para o **componente Procedimentos de Controle**, com exceção da avaliação realizada na gestão dos cartões de pagamento do governo federal, todas as demais áreas da gestão avaliada apresentaram problemas em relação a este elemento, especialmente quanto a ausência ou falta de utilização de procedimentos de controle, tais como: normativos definindo os responsáveis pela gestão de cada área; ausência de manuais e *check-list* padronizando procedimentos; ausência de treinamento com os fiscais de contrato, entre outros. Especificamente em relação à Gestão das Transferências, considerou-se que os



problemas estão relacionados à inexistência de parâmetros de aferição/acompanhamento das atividades exercidas pela CAIXA, na função de contratada para a execução das Ações Ministério. Sobre a Gestão de Compras e Contratações, os problemas estão relacionados à ausência ou baixa efetividade das normas internas estabelecidas para a gestão de compras. Em relação à obtenção dos Resultados quantitativos e qualitativos, os problemas neste elemento se relacionam à ausência de indicadores institucionais definidos, testados e em vigor.

No componente **Informação e Comunicação** também foram detectadas falhas em praticamente todas as áreas da gestão analisadas, com exceção da gestão dos cartões de pagamento do governo federal e da gestão da TI da UJ. Na avaliação da equipe de auditoria esse componente foi avaliado como insatisfatório em função da ausência de indicadores institucionais definidos na maioria das áreas, impossibilitando uma avaliação dos resultados, bem como da dificuldade verificada na contratação de servidores de TI, resultando em contratações emergenciais. Nesse último caso foi constatado, em análise ao processo, um distanciamento entre as áreas do Ministério das Cidades e também a falta de decisão, pelas autoridades competentes, de reunir as diversas áreas responsáveis (CGMI; COLIC; SE; CGLOG) no intuito de resolver definitivamente os problemas e concluir a licitação. No caso da gestão das transferências de recursos, constatou-se a necessidade de normatização interna de medidas para o monitoramento e aferição dos resultados da aplicação de recursos diretamente pelas Unidades ou descentralizados para a execução pela CAIXA.

O componente **Monitoramento** foi o elemento de controle que apresentou a avaliação mais próxima entre as realizadas pela CGU e pelo gestor no Relatório de Gestão. Esta avaliação positiva deveu-se principalmente pela atuação da Unidade para o atendimento das determinações e recomendações do TCU e da CGU em 2012, pela intensificação das Unidades do Ministério no trabalho de monitoramento de transferências com problemas de execução apontadas na gestão de 2012, e pela aplicação das diretrizes da IN nº 04/2010, que dispõe que a avaliação dos riscos deve integrar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, fato que efetivamente ocorreu e que auxiliará o monitoramento das atividades a área. Entretanto, para a gestão de compras e contratações, há necessidade de melhorias no controle, por parte dos gestores responsáveis, dos procedimentos de planejamento das licitações e de acompanhamento da execução dos contratos.

2.17 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Na avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU, foi considerada a seguinte questão de auditoria:

A UJ mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU especialmente quanto: à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade, ao fortalecimento do controle interno administrativo?

A metodologia consistiu no levantamento das recomendações pendentes de atendimento das auditorias de gestão realizadas em 2011 (contas de 2010) e 2012 (contas de 2011). O Quadro abaixo mostra os resultados da análise:

Constatações	Relatório 201108967 (Auditoria 2011)	Relatório 201203949 (Auditoria 2012)
---------------------	---	---



Atendidas	2	4
Pendentes s/ impacto na gestão	4	6
Pendentes c/ impacto na gestão	2	1

Para uma melhor verificação das áreas da Unidade que estão tendo problemas para atender as recomendações formuladas para as respectivas constatações, apresentamos a seguir a lista das constatações referentes a problemas identificadas nas auditorias passadas e que se referem a falhas que ainda não foram sanadas pela Unidade nas gestões seguintes:

a) Relatório 201108967 (Auditoria 2011)

a.1) Constatações pendentes de atendimento sem impacto na gestão:

- 1.1.11.1 - Adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens;
- 2.1.4.1 - Descumprimento dos prazos previstos em lei para comprovação e aprovação das prestações de contas nas transferências concedidas;
- 1.1.4.1 - Inexistência de uma Política de Segurança da Informação – PSI formalizada;
- 1.1.4.2 - Ausência de uma rotina para avaliação da compatibilidade dos recursos de TI com as reais necessidades da unidade.

a.2) Constatações pendentes de atendimento com impacto na gestão:

- 1.1.2.1 - Ausência de indicadores de desempenho;
- 1.1.11.5 - Contratação de serviços sem a demonstração da necessidade da quantidade e especificações contratadas;

b) Relatório 201203949 (Auditoria 2012)

b.1) Constatações pendentes de atendimento sem impacto na gestão:

- 3.1.4.6 - Ausência de uma rotina para avaliação da compatibilidade dos recursos de TI com as reais necessidades da unidade
- 3.1.4.7 - 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;
- 3.1.6.1 - Fragilidade nos controles relativos à gestão patrimonial;
- 3.1.7.1 - Adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços;
- 3.1.7.3 - Fragilidades no planejamento e na execução de certame licitatório;
- 3.1.7.6 - Contratação de objeto em desvantagem para a administração pública.

b.2) Constatações pendentes de atendimento com impacto na gestão:

- 3.1.4.1 - Ausência de documento estabelecendo o planejamento estratégico institucional.

Diante do resultado apresentado, verificamos que vários problemas identificados nas auditorias realizadas em 2011 e 2012 são recorrentes, inclusive com uma terceira ocorrência seguida constatada nos exames realizados em 2013, como por exemplo, os problemas verificados nas áreas de TI, licitações e contratos e de gestão da Unidade.



Esse quadro revela a necessidade de que a Unidade amplie os seus esforços para que esses problemas sejam sanados até o início da gestão seguinte, ou os mesmos problemas voltarão a serem verificados, haja vista que as áreas de avaliação definidas pelo TCU para as auditorias de contas não passam por grandes alterações ao longo dos exercícios.

2.18 Ocorrência com dano ou prejuízo

Achados da Auditoria - nº 201305708

- REALIZAÇÃO DE AQUISIÇÃO DE MATERIAIS JÁ FORNECIDOS EM OUTRO CONTRATO VIGENTE NO MINISTÉRIO DAS CIDADES
- IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO CONTRATUAL

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, 19 de Julho de 2013.

Achados da Auditoria - nº 201305708

1 GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

1.1 Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

1.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

INSUFICIÊNCIA DA ESTRUTURA DE PESSOAL PARA A GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS

Fato

Nas análises realizadas durante a auditoria da gestão de 2012 do Ministério das Cidades, verificamos que as estruturas de pessoal responsáveis pela gestão das transferências das



Unidades que apresentaram processo de contas foi considerada insuficiente, tanto na avaliação dos gestores, quanto da equipe de auditoria.

No caso de transferências voluntárias realizadas diretamente pelo órgão (Convênios), a única Secretaria finalística que conta com quadro próprio para a execução dessa atividade é a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, que possui 6 (seis) servidores designados para essa atividade. Entretanto, na avaliação do gestor, essa quantidade de servidores não é suficiente em função da demanda. As demais Secretarias justificaram a desnecessidade de manter pessoal para essa atividade, tendo em vista a baixa demanda.

Quanto às transferências voluntárias executadas pela CAIXA, atualmente existe a seguinte situação:

- Secretaria Executiva: 4 (quatro) servidores;
- Secretaria Nacional de Habitação: 1 (um) servidor;
- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental: 18 (dezoito) servidores;
- Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana: não há servidores.

Segundo a avaliação das Unidades, com exceção da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, a quantidade de servidores designada para atividades de gestão das transferências voluntárias, descentralizadas por meio de contrato de repasse é insuficiente. No caso da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, foi informado que em função da demanda, especialmente no que se refere ao acompanhamento dos Termos de Compromisso firmados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), os dezoito servidores existentes estão muito aquém do necessário, sendo estimado que essa quantidade deveria pelo menos dobrar, e o ideal seria a atuação de 38 (trinta e oito) servidores.

Diante da grande quantidade de contratos para acompanhar e da insuficiente quantidade de servidores, ocorrem quebras na qualidade e andamento dos trabalhos, uma vez que em épocas de maior acúmulo de propostas, por exemplo, no final do ano, as atividades de monitoramento são interrompidas, a fim de proceder à análise das propostas apresentadas, além de sobrecarregar os servidores responsáveis, sendo necessário que alguns deles cumpram jornada extraordinária.

Na gestão de transferências, restou caracterizado ainda a insuficiência de recursos financeiros, uma vez que a Secretaria Executiva deixou de realizar fiscalizações *in loco* por intermédio de Grupo de Trabalho instituído para acompanhamento das obrigações previstas em Contrato de Prestação de Serviços firmado com a Caixa Econômica Federal, inclusive quanto à verificação da regularidade da execução dos objetos pactuados, tendo em vista o contingenciamento de diárias e passagens.

Causa

Falta de priorização adequada das atividades de controle na gestão de transferências.

Manifestação da Unidade Examinada

O Ministério das Cidades se manifestou por meio do Ofício m.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que encaminhou a Nota Técnica nº 113/2013/CGRH/SPOA/SE/MCIDADES, de 25/07/2013:



“Esta recomendação será atendida parcialmente, com o ingresso de novos servidores concursados, em meados do mês de outubro, haja vista que o quantitativo de cargos autorizados para o provimento por meio de concurso público é insuficiente para atender o déficit da força de trabalho no âmbito deste órgão”.

Análise do Controle Interno

A insuficiência de pessoal e de recursos financeiros para a atividade de gestão de transferências compromete a fiscalização e o acompanhamento da regularidade da execução dos objetos pactuados.

Em manifestação à recomendação contida no Relatório Preliminar de Contas, o Ministério das Cidades informou que o ingresso de novos servidores concursados, previsto para o mês de Outubro/2013, atenderá ao *déficit* na força de trabalho no Órgão. Entretanto, a Pasta não informou se há planejamento para a alocação de servidores, em relação às quantidades esperadas para a gestão de transferências, por Secretaria, uma vez que os recursos são escassos e a demanda por novos servidores é significativa em todas as áreas do Ministério das Cidades.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos, considerando a importância da gestão de transferências para o cumprimento das atribuições institucionais do Ministério das Cidades, a interlocução entre as unidades envolvidas, sobre a melhor forma de alocação dos novos servidores de acordo com a situação específica de cada unidade, apresentando a conclusão dessas discussões no plano de providências.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

FRAGILIDADES NO ACOMPANHAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS DIRETAMENTE CONCEDIDAS NA FORMA DE CONVÊNIOS E TC

Fato

No âmbito das transferências diretamente concedidas pelo Ministério das Cidades, por meio de Convênios e Termos de Cooperação, verificamos falhas no acompanhamento da regularidade da execução dos objetos, em desconformidade com o previsto nos normativos pertinentes, especialmente na Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011.

No Relatório de Gestão da Secretaria Executiva e Secretarias Finalísticas do Ministério foram identificados Convênios e Termos de Cooperação, vigentes no exercício de 2012. Entretanto, em função pequena quantidade de instrumentos firmados, não foi apresentado planejamento nem execução de fiscalizações *in loco*, restando prejudicada a análise quanto à suficiência e tempestividade das mesmas.

Com a finalidade de avaliar a gestão das transferências diretas, efetuadas pela Pasta Ministerial, no Acompanhamento Permanente da Gestão, foram selecionados os seguintes instrumentos de transferências, vigentes no exercício de 2012: Convênios n.



700191/2008, 718960/2009 e 718965/2009 (Denatran), 757937/2011 (Secretaria Nacional de Habitação), 764579/2011 e 717699/2009 (Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos).

Por ocasião dos exames, verificamos falhas relativas à falta de definição de forma de mensuração da contrapartida não financeira em bens e serviços, falhas na definição das etapas do convênio e no acompanhamento da execução, prorrogação de ofício sem caracterização da mora da administração, utilização de recursos de contrapartida para pagamento de despesas com servidor público, acompanhamento precário das ações do convênio e número de famílias beneficiadas previstas no termo de referência diverge do previsto inicialmente no convênio. Esses apontamentos foram descritos em constatações específicas do Relatório Anual de Contas.

Diante das falhas apontadas, verificamos que os atos administrativos que apresentaram problemas foram aprovados e executados pelos agentes responsáveis pelo acompanhamento da execução dos respectivos instrumentos de convênio, sem que os controles internos instituídos fossem capazes de detectar os problemas. Esse fato é indicativo de que o sistema de acompanhamento dos convênios não está sendo efetivo.

Causa

Falta de rotinas e normativos internos relativos ao controle e a gestão das transferências voluntárias diretamente realizada pelas Unidades do Ministério das Cidades na forma de convênios ou instrumentos congêneres.

Manifestação da Unidade Examinada

O Ministério das Cidades se manifestou por meio do Ofício m.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que encaminhou a Nota Técnica n.º 113/2013/CGRH/SPOA/SE/MCIDADES, de 25/07/2013:

Serão adotadas as providências necessárias visando ao atendimento da recomendação.

Análise do Controle Interno

A ausência de normativos específicos para a gestão das transferências, realizadas diretamente pelas Secretarias da Pasta Ministerial, bem como a falta de designação de pessoal responsável para acompanhamento dos instrumentos firmados, ou a sua insuficiência, comprometeram a execução, de modo que ficaram evidenciadas deficiências nos controles internos de acompanhamento das transferências concedidas diretamente pelas Unidades.

Em manifestação à recomendação contida no Relatório Preliminar de Contas, o Ministério se comprometeu a adotar as providências necessárias para atendimento das recomendações da CGU, na gestão de futuros convênios. Entretanto, a Unidade não informou qual o planejamento para a melhoria do acompanhamento das transferências.

Em constatação específica sobre a insuficiência de pessoal para a atividade foi informado que os novos concursados suprirão a demanda, mas não foi encaminhado



planejamento de alocação dos servidores nem os quantitativos previstos que permitam aferir a suficiência dos mesmos.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos implementar acompanhamento efetivo das transferências realizadas diretamente pelo Ministério, no que concerne a fiscalização e análise das prestações de contas, por meio da designação de pessoal para a atividade, da elaboração de normativos internos para acompanhamento das transferências e da capacitação dos servidores que lidam com o acompanhamento dos instrumentos de transferências.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

FALTA DE DEFINIÇÃO DE FORMA DE MENSURAÇÃO DA CONTRAPARTIDA NÃO FINANCEIRA EM BENS E SERVIÇOS

Fato

A presente constatação trata da análise de transferência direta realizada pelo DENATRAN, na forma de convênio e está inserida no Relatório de Auditoria da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, por fazer parte do trabalho de acompanhamento da gestão realizado em 2012 e se referir a falha que, em julgados anteriores do Tribunal de Contas da União, ocasionou o julgamento de contas irregulares e a aplicação de multa, merecendo, portanto, uma atenção especial da Secretaria Executiva junto às UJ do Ministério para evitar novas ocorrências dessa natureza.

Trata-se de análise do Convênio nº 700191/2008 (Siconv) e 635.857 (Siafi), celebrado entre o DENATRAN e a (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei), em 12/11/2008, cujo objeto é a produção e veiculação de 12 (doze) programas com duração de 12 (doze) minutos cada, voltados para o público infantil, no valor de R\$ 2.469.144,00, com vigência até 01/10/2009.

Na cláusula quinta do referido Convênio, foi estipulada contrapartida financeira no valor de R\$ 555.544,00, entretanto o plano de trabalho (fls. 509/517) previu contrapartida em bens e serviços. A esse respeito, o Ministério das Cidades informou que a contradição entre o instrumento de convênio e o plano de trabalho ocorreu por equívoco, sendo que o plano de trabalho efetivamente executado é o constante do SICONV (fls. 509/517), o qual prevê contrapartida em bens e serviços.

Embora possa ter havido equívoco de digitação, como justificado pelo DENATRAN, ficou caracterizado o descumprimento ao disposto no § 2º do artigo 20 da Portaria Interministerial nº 127/2008, que estabelece que a contrapartida não financeira por meio de bens e serviços, quando aceita, deverá ser fundamentada, pelo concedente, e ser economicamente mensurável, devendo constar do instrumento cláusula contendo a forma de aferição do valor da contrapartida.

A falta de mensuração econômica da contrapartida em bens e serviços foi observada pela Consultoria Jurídica do Ministério por meio do Parecer CONJUR/MCidades nº 889/2009, de 01 de outubro de 2009:



“36. A contrapartida por meio de bens e serviços deve ser motivadamente aceita, economicamente mensurável, devendo constar do instrumento cláusula que indique a forma de aferição do valor correspondente em conformidade com os valores praticados no mercado ou, em caso de objetos padronizados, com parâmetros previamente estabelecidos, nos termos do art. 20, § 2º da Portaria Interministerial nº 127/2008.”

No instrumento de convênio não houve, nenhum registro da forma de mensuração econômica da contrapartida. Verificamos que **o projeto** (fls. 361/374) prevê o orçamento da contrapartida no montante de R\$ 555.544,00, incluindo-se o fornecimento dos seguintes serviços: transmissão de 432 minutos de programa no valor de R\$ 510.000,00; produção de site educativo no valor de R\$ 10.000,00 e produção de 2.000 cópias de DVD no valor de R\$ 12.000,00, em um total de R\$ 532.000,00. Não houve especificação de outros bens ou serviços que, acrescentados a este valor, inteirassem a contrapartida definida em R\$ 555.544,00. Ressaltamos ainda que, tanto no instrumento de convênio quanto no projeto (fls. 361/374), não foi estabelecido qualquer critério de mensuração econômica dos bens e serviços oferecidos em contrapartida.

A jurisprudência do TCU julgou contas irregulares, aplicando-se multa aos responsáveis, por considerar infração à norma legal a ausência de descrição clara de contrapartida economicamente mensurável, conforme transcrição do Acórdão TCU nº 992/2006, de 25/04/2006:

“PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2003. FALHAS FORMAIS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. CONTAS IRREGULARES. 1. Julgam-se regulares com ressalva as contas dos responsáveis pela prática de falhas de natureza formal. 2. Julgam-se irregulares as contas com aplicação de multa aos responsáveis pela prática dos seguintes atos com infração à norma legal: ausência de plano de trabalho detalhado, de descrição clara do objeto de convênio e de contrapartida economicamente mensurável; transferência de recursos públicos à sociedade que vise à prestação de assistência a seus empregados; pagamento de taxa de administração em convênios; prestação de serviços de terceiros sem prévia licitação; ausência de elementos indicadores de que houve a seleção da proposta mais vantajosa para Administração e inobservância tempestiva do princípio constitucional da publicidade.”

Desse modo, houve descumprimento da norma contida no § 2º do artigo 20 da Portaria Interministerial nº 127/2008, devido à ausência de definição da forma de mensuração dos valores de contrapartida, sendo impossível verificar se os bens e serviços oferecidos em contrapartida no valor previsto são compatíveis com valores de mercado.

1.1.1.4 INFORMAÇÃO

FALHAS NA DEFINIÇÃO DAS ETAPAS DO CONVÊNIO E NO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO

Fato

A presente constatação trata da análise de transferência direta realizada pelo DENATRAN na forma de convênio e está inserida no Relatório de Auditoria da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, por fazer parte do trabalho de acompanhamento da gestão realizado em 2012 e se referir a falhas no cumprimento dos requisitos para a liberação de recursos das Portarias Interministeriais que regulam a execução de convênios, merecendo, portanto, uma atenção especial da Secretaria Executiva junto às UJ do Ministério para evitar novas ocorrências dessa natureza.



Trata-se de análise do Convênio nº 700191/2008 (Siconv) e 635.857 (Siafi), celebrado entre o DENATRAN e a (A **informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.**), em 12/11/2008, cujo objeto é a produção e veiculação de 12 (doze) programas com duração de 12 (doze) minutos cada, voltados para o público infantil, no valor de R\$ 2.469.144,00, com vigência até 01/10/2009.

De acordo com a legislação aplicável, o plano de trabalho de um instrumento de convênio requer uma estruturação lógica, tendo como objetivo definir especialmente as questões relacionadas à execução operacional e financeira do acordo, sendo que o cronograma físico deve ser definido em termos de metas e etapas de execução.

Como etapas, deverão ser descritos os eventos referenciais para atingimento da respectiva meta, sendo que cada meta deve conter pelo menos uma etapa. Sendo assim, metas e etapas deverão ser compatíveis, quanto a prazo e valores, não podendo a soma do total dos valores atribuídos às etapas de uma meta superar o valor desta.

Para o Convênio em questão, observamos o seguinte detalhamento das metas e etapas:

<p>META 1: 1.produção de conteúdo: pesquisa e levantamento de dados; 2.produção de roteiros, tendo como fonte de informações os textos produzidos na fase I;3.préprodução: pesquisa de locações, levantamento das informações necessárias; 5. edição de imagens: contratação de equipe e equipamentos de edição de vídeo; 6. finalização dos documentários: contratação de profissionais para produção de trilha sonora, vinhetas e computações gráficas; ; 10. realização de pesquisa de impacto (02 ondas de pesquisa, uma ao término dos 06 primeiros programas e outro após os últimos 06 programas)- 4. produção-gravações de imagens: contratação de 02 equipes de profissionais para captação de imagens para posterior edição e montagem dos documentários; - 4. produção-gravações de imagens: contratação de 02 equipes de profissionais para captação de imagens para posterior edição e montagem dos documentários;</p>	<p>ETAPA 1: 1.produção de conteúdo: pesquisa e levantamento de dados; 2.produção de roteiros, tendo como fonte de informações os textos produzidos na fase i;3.pré-produção: pesquisa de locações, levantamento das informações necessárias; 5. edição de imagens: contratação de equipe e equipamentos de edição de vídeo; 6. finalização dos documentários: contratação de profissionais para produção de trilha sonora, vinhetas e computações gráficas;... ; 10. realização de pesquisa de impacto (02 ondas de pesquisa, uma ao término dos 06 primeiros programas e outro após os últimos 06 programas).</p>
<p>META 2: 7.1 exibição no canal da TV cultura: transmissão de 12 programas de 12 minutos de duração cada, e reprises de toda serie, totalizando 432 minutos transmitidos. - 7.2 transmissões pelas rádios cultura AM e FM: os 12 spots de rádio de 1 minuto serão transmitidos, 3 vezes por semana em cada rádio, durante 12 semanas, totalizando 72 minutos. - 8. produção de site educativo como suporte de informações e troca de experiências entre usuários 9. produção de cópias em DVD, incluindo capas, etiquetas e estojo.</p>	<p>ETAPA 1: 7.1. exibição no canal da TV cultura: transmissão de 12 programas de 12 minutos de duração cada, e reprises de toda serie, totalizando 432 minutos transmitidos.</p> <p>ETAPA 2: 7.2. transmissões pelas rádios cultura AM e FM: os 12 spots de rádio de 1 minuto serão transmitidos, 3 vezes por semana em cada rádio, durante 12 semanas, totalizando 72 minutos.</p> <p>ETAPA 3: 8. produção de site educativo como suporte de informações e troca de experiências entre usuários 9. produção de cópias em DVD, incluindo capas, etiquetas e estojo.</p>

Fonte: plano de trabalho do Convênio

De acordo com a tabela acima, houve a definição de apenas uma etapa para a Meta 1, o que dificulta o acompanhamento e controle da execução, pois seria mais coerente dividir a meta em etapas que guardem coerência entre si, como foi feito no caso da Meta 2, a qual foi segmentada em três etapas.



Assim sendo, a falta de segmentação da meta em etapas dificultou o acompanhamento da evolução do desenvolvimento do produto, no presente caso, a produção e exibição de 12 programas televisivos.

Como pode ser visualizado no cronograma constante do Projeto (fls. 609/610), processo nº 80001.007989/2008-77, a Meta 1, na verdade, comportava subdivisão em várias etapas:

META	FASE ou ETAPA	ESPECIFICAÇÃO	INDICADOR FÍSICO		DURAÇÃO	
			UNIDADE	QUANT.	INÍCIO	TÉRMINO
1	1.1	Produção de conteúdo: pesquisa e levantamento de dados.	Texto de 3 laudas.	36	IAC	90 dias após IAC
1	2.1	Produção de roteiros, tendo como fonte de informações os textos produzidos na fase I.	Textos de roteiros com aproximadamente 8 laudas.	96	10 dias após IAC	90 dias após IAC
1	3.1	Pré-produção: pesquisa de locações, levantamento das informações necessárias.	Pautas de gravações com aprox. 2 laudas.	24	05 dias após IAC	90 dias após IAC
1	4.1	Produção-gravações de imagens: contratação de 02 equipes de profissionais para captação de imagens para posterior edição e montagem dos documentários.	Diárias	80	90 dias após IAC	150 dias após IAC
1	5.1	Edição de imagens: contratação de equipe e equipamentos de edição de vídeo.	Horas	890	150 dias após IAC	210 dias após IAC
1	6.1	Finalização dos documentários: contratação de profissionais para produção de trilha sonora, vinhetas e computações gráficas;	Horas	180	210 dias após IAC	240 dias após IAC
2	7.1	Exibição no canal da TV Cultura.	Minutos	144	330 dias após IAC	404 dias após IAC
2	7.2	Transmissão pelas Rádios Cultura AM e FM.	Minutos	72	330 dias após IAC	404 dias após IAC
2	8.1	Produção de site educativo como suporte de informações e troca de experiências entre usuários.	Site	1	330 dias após IAC	404 dias após IAC
2	9.1	Produção de cópias em DVD, Incluindo capas, etiquetas e estojo.	DVD	2000	330 dias após IAC	439 dias após IAC
2	10.1	Realização de pesquisa de impacto (2 ondas de pesquisa, uma ai término dos 6 primeiros programas e outro após os últimos 6 programas).	Pesquisa	2	330 dias após IAC	439 dias após IAC

Fonte: plano de trabalho do Convênio

Pela falta de subdivisão da Meta 1 em etapas, houve prejuízo no acompanhamento da execução do convênio, tendo sido desembolsada a última parcela, quando estava concluída apenas uma diminuta parte da mesma: “pesquisa e levantamento de dados e produção de roteiros”, o que contraria o disposto no art. 50, § 1º da Portaria Interministerial nº 127/2008:

“§1º Os recursos destinados à execução de contratos de repasse deverão ser mantidos bloqueados em conta específica, somente sendo liberados, na forma ajustada, após verificação da regular execução do objeto pelo mandatário, observando-se os seguintes procedimentos: (alterado pela Port. nº 342, de 05/11/2008)

I - em se tratando de recursos de outros custeios para Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos e sob o regime de



execução direta, a liberação dos recursos relativos à primeira parcela será antecipada na forma do cronograma de desembolso aprovado; e (alterado pela Port. n° 342, de 05/11/2008)

II - a liberação da segunda parcela e seguintes, na hipótese do inciso anterior, fica condicionada à aprovação pelo concedente ou mandatário de relatório de execução com comprovação da aplicação dos recursos da última parcela liberada. (alterada pela Port. n°342, de 05/11/2008).”

De acordo com Memorando n° 64/2009-CGPO/DENATRAN, de 18 de março de 2009, a liberação da última parcela ficou condicionada à apresentação de relatório de execução parcial das metas avençadas. No entanto, a área técnica considerou que a apresentação de dois roteiros seria representativa do cumprimento das metas.

Cumprir observar que o inciso II, do § 1° do art. 50, da Portaria Interministerial n° 127/2008 estabelece que a liberação da segunda parcela estava condicionada à aprovação pelo concedente de relatório de execução com a comprovação da aplicação dos recursos da última parcela liberada.

Verificamos que não houve a comprovação da aplicação dos recursos referentes à última parcela liberada, no valor de R\$ 956.800,00, tendo em vista que foram apresentados apenas dois roteiros concluídos, o que significa um resultado bem inferior ao esperado, tendo em vista o cronograma constante do Projeto à fls. 609/610, do processo n° 80001.007989/2008-77.

1.1.1.5 INFORMAÇÃO

PRORROGAÇÃO DE OFÍCIO SEM CARACTERIZAÇÃO DA MORA DA ADMINISTRAÇÃO

Fato

A presente constatação trata da análise de transferência direta realizada pelo DENATRAN na forma de convênio e está inserida no Relatório de Auditoria da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades por ter sido parte do trabalho de acompanhamento da gestão realizado em 2012 e se referir a falhas no cumprimento dos requisitos para a liberação de recursos das Portarias Interministeriais que regulam a execução de convênios, merecendo, portanto, uma atenção especial da Secretaria Executiva junto às UJ do Ministério para evitar novas ocorrências dessa natureza.

Trata-se de análise do Convênio n° 700191/2008 (Siconv) e 635.857 (Siafi), celebrado entre o DENATRAN e a **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**, em 12/11/2008, cujo objeto é a produção e veiculação de 12 (doze) programas com duração de 12 (doze) minutos cada, voltados para o público infantil, no valor de R\$ 2.469.144,00, com vigência até 01/10/2009.

O referido Convênio foi prorrogado de ofício com a justificativa de que a Administração atrasou o repasse dos recursos referentes ao pagamento da primeira parcela, entretanto não houve, por parte do conveniente, a comprovação da regular execução do plano de trabalho avençado para que tal prorrogação ocorresse, como exige o art. 43, inciso IV, da Portaria Interministerial n° 127/2008.



De acordo com a Nota Técnica nº 023/2009, de 17 de abril de 2009, a Administração teria dado causa a um atraso de 142 dias, tendo em vista que a primeira parcela foi desembolsada com atraso de um mês, em dezembro/2008. Dessa forma, ter-se-ia optado por liberar a segunda parcela apenas em maio/2009, após a apresentação do relatório de execução parcial das metas avençadas.

Sobre a motivação utilizada para prorrogar o convênio de ofício, o Ministério se posicionou no sentido de que foram devidamente justificados os atrasos nas liberações dos recursos das parcelas por parte da Administração Pública, sendo esse o motivo pelo qual ocorreu a prorrogação “de ofício”.

A motivação do Ministério para atribuir a si mesmo o atraso no pagamento das parcelas não se justifica, pois se a execução do objeto não ficou devidamente comprovada, de forma tempestiva, em mora estaria o conveniente, e não a Administração.

Esse fato também foi observado no Parecer CONJUR/MCidades nº 889/2009, conforme a seguir:

“38. O presente convênio foi objeto de prorrogação de ofício, conforme extrato de prorrogação, às fls. 597, sendo justificada tal medida, pela Coordenação-Geral de Planejamento Operacional/CGPO do DENATRAN, em razão da demora da Administração em realizar o repasse dos recursos devidos.

39. Entretanto, a Portaria Interministerial nº 127/2008, em seu art. 43, inciso IV, condiciona a liberação de cada parcela dos recursos à regular execução do plano de trabalho, o que não foi demonstrado.”

Ao Ministério foi demandada manifestação sobre a satisfatória apresentação dos produtos por parte do conveniente, bem como acerca do cumprimento dos prazos avençados por ocasião da liberação da segunda parcela dos recursos. A resposta foi afirmativa no sentido de que a **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)** encaminhou um Relatório Parcial de Convênio contendo o estágio de desenvolvimento que se encontravam os produtos (volume III, fls. 540/590).

As justificativas do Ministério das Cidades não elucidaram a questão, uma vez que, por ocasião da apresentação do Relatório Parcial de Convênio, foram apresentados apenas dois roteiros conclusos do total de doze previstos. Cumpre ressaltar que, após a conclusão da elaboração dos roteiros, restavam ainda várias atividades para a completa execução da meta 1, a saber: pesquisa de locações e levantamento das informações necessárias, gravações de imagens, edição de imagens e finalização dos documentários.

Quanto à coerência entre os produtos apresentados no Relatório Parcial de Convênio e a evolução da execução do plano de trabalho, o Ministério se posicionou afirmando que, houve atraso na execução da etapa de edição e finalização dos programas, tendo sido pleiteada a ampliação do prazo e que os produtos entregues foram avaliados pelo Parecer Técnico emitido pela Coordenação-Geral de Qualificação do Fator Humano no Trânsito-CGQFHT, em 02/03/2010, que declarou ter o Conveniente cumprido o objeto do convênio, relacionando os produtos recebidos.

Entretanto, o Parecer CONJUR/MCidades nº 889/2009 observou a insuficiência do produto apresentado, conforme a seguir:

“40. A CGPO, em sua manifestação técnica, ressaltou ainda que, por orientação do Diretor do DENATRAN, o repasse da segunda parcela ficou condicionado à apresentação de relatório de execução parcial das Metas do



Convênio. Entretanto, considerou que a mera apresentação de dois roteiros supriria esta falha. Ressalte-se que o objeto do convênio previa a elaboração de 12 programas de 12 minutos cada um.”

Desse modo, entendemos que a justificativa para a prorrogação de ofício da vigência do convênio foi indevida e refletiu mais uma vez falhas no estabelecimento das etapas para alcance da Meta 1, bem como o deficiente acompanhamento da execução das metas e etapas do convênio, deixando-se o conveniente livre para executar o objeto quando lhe conviesse.

O acompanhamento deficiente da execução resultou na entrega do objeto em prazo muito maior do que o inicialmente previsto, contrariando os objetivos traçados, tendo em vista que os programas objeto do presente Convênio deveriam reforçar as ações da Semana Nacional do Trânsito de 2008 com o tema: “criança no trânsito”, ocorrida de 18 a 25 de setembro de 2008, sendo que devido aos atrasos na execução, os programas somente foram efetivamente veiculados no exercício de 2009.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

PROBLEMAS IDENTIFICADOS EM RELAÇÃO ÀS PRESTAÇÕES DE CONTAS DAS TRANSFERÊNCIAS REALIZADAS NO ÂMBITO DAS AÇÕES DE GOVERNO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Fato

Para avaliar a conformidade das análises das Prestações de Contas das transferências de recursos (Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Compromisso) concedidas pelo Ministério das Cidades e executados pela CAIXA, na função de Mandatária da União, a equipe de auditoria analisou as informações contidas no Relatório de Gestão, em processos de prestação de contas relativos às transferências (CAIXA) selecionados em amostra, e também consultou os sistemas SIAFI, SICONV e SIAPF.

Com resultado das análises realizadas, verificou-se a necessidade de melhorias nos controles e rotinas operacionais da CAIXA, em função das falhas listadas nos itens a seguir. A esse respeito, verificamos que os problemas relacionados às prestações de contas ocorrem nas transferências de recursos de todas as Secretarias da Pasta. Nesse contexto, considerando que a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades detém a gestão do contrato de prestação de serviços com a CAIXA, inserimos esta Constatação no Relatório de Auditoria de Contas da Unidade, de forma a centralizar as providências junto à Mandatária na busca pela melhoria dos controles relativos às prestações de contas.

Item 1 - Grande quantidade de contas não prestadas no prazo devido

Primeiramente, é preciso relatar que em análise ao Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, foram identificadas incoerências quanto ao conteúdo do Quadro 24 (item 5.3.4) da portaria-TCU nº 150, de 03/07/2012, relativo à prestação de contas sobre transferências concedidas pela UJ, .

A referida Portaria determina para o item 5.3.4 que:



“Nas linhas correspondentes às quantidades, deve ser informado, para cada exercício, o número de instrumentos (convênio, termo de cooperação e contrato de repasse) cujas contas finais tenham sido efetivamente prestadas (Contas Prestadas) e também o número de instrumentos cujas contas finais não foram prestadas pelo recebedor do recurso (Contas NÃO Prestadas), tomando-se por base o total de instrumentos cujas datas limites para prestação de contas final tenha ocorrido nos respectivos exercícios.”.

Portanto, verificou-se as seguintes discrepâncias em relação aos comandos da Portaria do TCU para o Quadro 24:

- As quantidades de contas prestadas nos exercícios deveriam se referir apenas aquelas cujos prazos para prestação de contas se encerraram dentro do exercício indicado no quadro 24, não incluindo as contas que deveriam ter sido prestadas em exercícios anteriores e que só foram prestadas no exercício indicado;
- As quantidades de contas não prestadas nos exercícios deveriam se referir apenas aquelas cujos prazos para prestação de contas se encerraram dentro do exercício indicado no quadro 24 e não houve prestação naquele exercício, não incluindo as contas que deveriam ter sido prestadas no exercício indicado, mas não foram, e que só foram prestadas em exercícios posteriores;

Com base nas orientações da Portaria, a equipe de auditoria refez o referido Quadro, considerando todas as transferências concluídas até o final de 2012 no âmbito da UG 175004, obtendo-se as seguintes quantidades e montantes:

Quadro A.5.6 – Resumo da prestação de contas sobre transferências concedidas pela UJ na modalidade de convênio, termo de cooperação e de contratos de repasse.					
Unidade Concedente					
Nome: Caixa Econômica Federal - Programas Sociais					
CNPJ: 01.227.588/0001-83		UG/GESTÃO: 175004/00001			
Exercício da Prestação das Contas	Quantitativos e Montante Repassados	Instrumentos			
		(Quantidade e Montante Repassado)			
		Convênios	Termo de Cooperação	Contratos de Repasse	
2012	Contas Prestadas	Quantidade			1.241
		Montante Repassado			462.935.860,86
	Contas NÃO Prestadas	Quantidade			3.262
		Montante Repassado			1.283.613.120,81
2011	Contas Prestadas	Quantidade			1.233
		Montante Repassado			329.691.707,54
	Contas NÃO	Quantidade			919



	Prestadas	Montante Repassado			413.521.833,45
2010	Contas Prestadas	Quantidade			1.584
		Montante Repassado			553.668.295,72
	Contas NÃO Prestadas	Quantidade			837
		Montante Repassado			290.125.241,38
Anteriores a 2010	Contas NÃO Prestadas	Quantidade			9.704
		Montante Repassado			2.039.302.509,59
Fonte: Base CAIXA - Posição 03/01/2013					

Para a elaboração do Quadro acima, considerou-se todas as transferências realizadas na UG 175004 independente da Ação de Governo a que a transferência esteja vinculada, tendo em vista que a Secretaria Executiva detém a gestão do contrato de prestação de serviços com a CAIXA, sendo, portanto, a Unidade do Ministério das Cidades que deve atuar junto à Mandatária para a melhoria dos controles relativos às prestações de contas.

A partir das novas informações obtidas, observa-se o crescimento da quantidade de contas que não foram prestadas no prazo regulamentar após a conclusão do término da vigência do instrumento de transferência, chegando-se a quantidade de 3.262 transferências no exercício 2012, representando mais de R\$ 1,2 bilhões em recursos de responsabilidade do Ministério das Cidades que foram repassados sem que ocorresse a devida prestação de contas.

Item 2 - Grande quantidade de Prestação de Contas analisadas fora do prazo regulamentar

Para o Quadro 25 (item 5.3.5 do Relatório de Gestão), relativo à eficiência na análise das prestações de contas, atividade esta de responsabilidade da CAIXA, a equipe de auditoria, assim como no caso do anterior, refez os levantamentos considerando todas as transferências realizadas na UG 175004 independente da Ação de Governo a que a transferência esteja vinculada (também considerando que a Secretaria Executiva tem a responsabilidade da gestão do contrato de prestação de serviços junto à Mandatária).

Para este Quadro, diferentemente do caso anterior, a Portaria TCU nº 150 solicitou que, para cada exercício, constasse as prestações de contas analisadas no exercício, mesmo se a prestação ocorreu fora do prazo normativo, ou seja, em 2012 há contas que deveriam ter sido prestadas em exercícios anteriores, e assim sucessivamente para os demais exercícios. Os resultados obtidos estão demonstrados no quadro a seguir:

Quadro A.5.7 - Visão Geral da análise das prestações de contas de Convênios e Contratos de Repasse		
Unidade Concedente ou Contratante		
Nome: Caixa Econômica Federal - Programas Sociais		
CNPJ: 01.227.588/0001-83		UG/GESTÃO: 175004/00001
Exercício da	Quantitativos e Montantes Repassados	Instrumentos



Prestação das Contas				Convênios	Contratos de Repasse
2012	Quantidade de Contas Prestadas				2.256
	Com Prazo de Análise ainda não Vencido	Quantidade	Contas Analisadas		572
			Contas Não Analisadas		67
		Montante Repassado (R\$)			
	Com Prazo de Análise Vencido	Contas Analisadas	Quantidade Aprovada		1.575
			Quantidade Reprovada		
			Quantidade de TCE		2
		Contas NÃO Analisadas	Quantidade		40
Montante Repassado (R\$)				16.345.208,84	
2011	Quantidade de contas prestadas				1.966
	Contas Analisadas	Quantidade Aprovada			1.956
		Quantidade Reprovada			
		Quantidade de TCE			3
	Contas NÃO Analisadas	Quantidade			7
		Montante repassado (R\$)			10.403.483,24
2010	Quantidade de Contas Prestadas				2.371
	Contas analisadas	Quantidade Aprovada			2.365
		Quantidade Reprovada			
		Quantidade de TCE			2
	Contas NÃO Analisadas	Quantidade			4
		Montante Repassado			1.463.018,44
Exercícios Anteriores a 2010	Contas NÃO Analisadas	Quantidade			12
		Montante Repassado			10.850.821,00
Fonte: Base CAIXA - Posição 03/01/2013					

Do quadro acima observamos que, em relação à quantidade de contas prestadas em cada exercício, há um percentual pequeno de contas não analisadas, fato positivo que merece ser destacado.

Entretanto, comparando-se a quantidade de prestações de contas analisadas pela CAIXA com prazo de análise não vencido, com as analisadas com prazo vencido, observa-se a necessidade de uma melhoria da atuação da Mandatária, pois, apesar do aumento na quantidade de contas analisadas em 2012 em relação a 2011, verificamos que a grande maioria foi analisada após o prazo regulamentar. A esse respeito, elaboramos a tabela a seguir, contendo a quantidade de transferências que tiveram prestações de contas analisadas pela CAIXA em prazos superiores aos 90 dias estipulado no artigo 76 da Portaria Interministerial nº 507/2011:



Tempo entre o recebimento e aprovação das prestações de contas		
Ano	Faixa	Quantidade de transferências
2010	100 a 199 dias	182
	200 a 299 dias	70
	300 a 399 dias	55
	400 a 499 dias	35
	500 a 599 dias	25
	600 a 699 dias	10
	700 a 799 dias	10
	800 a 899 dias	3
	900 a 999 dias	1
2011	100 a 199 dias	163
	200 a 299 dias	91
	300 a 399 dias	43
	400 a 499 dias	24
	500 a 599 dias	10
2012	100 a 199 dias	47
	200 a 299 dias	12
	300 a 399 dias	3
Anterior a 2010	100 a 199 dias	2.673
	200 a 299 dias	1.030
	300 a 399 dias	634
	400 a 499 dias	345
	500 a 599 dias	228
	600 a 699 dias	172
	700 a 799 dias	121
	800 a 899 dias	70
	900 a 999 dias	44
	maior ou igual a 1000 dias	89

Item 3 - Não instauração de Tomada de Contas Especial para as contas não prestadas no prazo devido.

Ainda de acordo com o Quadro A.5.7 acima, verificou-se que apenas uma pequena parcela das transferências originou processo de Tomada de Contas Especial - TCE, contrastando com o quadro anterior que enumerou 3.262 transferências do exercício 2012 que não tiveram contas prestadas no prazo. A esse respeito, citamos as diretrizes da Portaria Interministerial nº 507/2011, que, em seu artigo 72, § 3º, define que:

*“Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos nos termos do § 1º, 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.”* (grifo nosso).



A respeito desse caso, lembramos que o assunto já foi tratado na Constatação nº 3.1.9.1 do Relatório de Auditoria de Contas de 2011, que apresentou recomendação para que a Unidade atuasse junto à CAIXA para aprimorar os controles de modo a garantir que, em caso de descumprimento do prazo para prestação de contas dos recursos transferidos, seja instaurada no prazo previsto em normativo a devida TCE.

Além disso, o Plano de Providências da Secretaria Executiva, encaminhado pelo Ofício nº 533/2013/SE/MCIDADES, de 19/03/2013, informou que foram adotadas as seguintes providências:

“Foi enviado ofício nº 003898/2012/SPOA/SE/MCidades à CAIXA, solicitando adoção de providências, tendo em vista que o acompanhamento da regularidade e análise das prestações de contas encaminhadas pelos proponentes é de responsabilidade da mandatária.

A CAIXA vem envidando esforços e implementando melhorias em seus controles para que os processos sejam instaurados nos prazos da legislação vigente. Foi enviada cópia da documentação citada (ofício) à Controladoria-Geral da União – CGU por meio do Ofício nº 533/2013/SE/MCIDADES, de 19 de março 2013.

Entre as dificuldades verificadas para a instauração dos processos de TCE para as contas não prestadas no prazo devido, o Relatório de Gestão, no Quadro 72, apresentou as seguintes informações:

“Como fator que prejudica, destaca-se o seguinte: toda a documentação referente aos contratos de repasse está arquivada nas unidades regionais da CAIXA responsáveis pelo acompanhamento desses contratos em cada Estado, e muitas vezes há deficiências na composição dos dossiês de TCE. Após análise, caso seja verificada inconformidade quanto à documentação, são restituídos os dossiês às unidades de origem, solicitando as correções necessárias, contudo, essas solicitações nem sempre são atendidas no menor prazo possível.”

A despeito das dificuldades relatadas é necessário que a Secretaria Executiva intensifique a interlocução com a CAIXA para mantê-la ciente dos problemas que estão sendo identificados pelo Controle Interno do Poder Executivo Federal, e também para cobrar a melhoria nos controles e a regular aplicação da norma para esses casos.

Item 4 - Falhas verificadas nos processos de Prestações de Contas de transferências verificadas em fiscalização realizada na CAIXA.

Com o objetivo de avaliar a regularidade das prestações de contas de recursos transferidos pelo Ministério das Cidades por meio de contratos de repasse, a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades elaborou amostra para análise das transferências de recursos realizadas para o Distrito Federal e municípios do entorno do DF.

Na análise dos contratos de repasse nºs. 0236.915-47, 0250.124-62, 0250.134-87 e 0250.117-70, constatou-se que, embora tenha sido verificada a regularidade na prestação de contas dos citados contratos de repasse, foram identificadas falhas de caráter formal as quais não influenciaram nos resultados do trabalho.



Para esses casos, todas as justificativas apresentadas pela CAIXA para as falhas detectadas foram acatadas, ressaltando-se que foi efetuada a devida análise e aprovação, por parte da Caixa Econômica Federal, quanto à aprovação contas, respeitando-se o prazo de 60 (sessenta) dias do recebimento da documentação referente à prestação de contas final, sendo expedidos os respectivos pareceres técnicos (Relatório de Prestação de Contas OGU), os quais abordaram os aspectos técnicos e financeiros, requeridos pela legislação, fazendo-se constar declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação.

Entretanto, em relação à análise do contrato de repasse n.º 215.286-97 firmado pelo Ministério das Cidades com o Município de Santo Antônio do Descoberto – GO, que tinha por objeto a “Implantação de pavimentação em áreas periféricas do município”, foram constatadas falhas mais graves relacionadas à prestação de contas apresentada. Para todas as falhas identificadas, foram solicitadas justificativas à CAIXA, sendo que as respectivas análises dos problemas verificados e das informações da CAIXA estão contidas nas tabelas a seguir:

a) Falhas relacionadas às prestações de contas:

FALHA Documentação anexa à prestação de contas incompleta.
FATO VERIFICADO Não constaram do processo de prestação de contas do contrato de repasse o relatório de cumprimento do objeto e o extrato completo da conta bancária, conforme estabelecido no art. 28 da IN 01/97.
MANIFESTAÇÃO DA CAIXA <i>“Informamos que o relatório de cumprimento e aceitação do objeto foi encaminhado pela Prefeitura em 24/11/11, e consta na fl. 100 do volume de acompanhamento. No que diz respeito ao extrato completo da conta bancária informamos que contam nas fls 62, 69, 83, 84, 86, 94 e 106 extratos das contas correntes e poupança demonstrando as movimentações ocorridas na data do crédito dos recursos, da liberação ocorrida em 24/09/08 e da devolução dos rendimentos. No entanto, providenciaremos a microfilmagem das contas visando regularizar a pendência apontada, bem como sua inserção no processo e retificação da numeração e termo de encerramento.</i>
ANÁLISE DA CGU Os extratos e relatório integrantes do volume de acompanhamento foram objeto de exame em campo e não atendiam completamente às disposições da IN 01/97. A constatação fica mantida até que sejam adotadas as medidas propostas.

FALHA Atraso na análise da prestação de contas contrariando a IN nº 01/97 estabelece o prazo de 60 dias para posicionamento da unidade técnica.
FATO VERIFICADO O recebimento da prestação de contas do contrato de repasse se deu em 24/11/2011, e sua análise foi concluída em 6/2/2012.
MANIFESTAÇÃO DA CAIXA <i>“Informamos que apesar do recebimento da prestação de contas final em 24/11/2011, sua aprovação foi possível mediante a conclusão das obras, cujo ateste se deu em 19/12/2011, por meio do RAE nº 107/2011 (fls. 371 a 376, volume de engenharia II), parte integrante da prestação de contas final. Ademais, neste caso houve a necessidade de correção dos relatórios recebidos, os quais foram encaminhados pela Prefeitura em 31/1/2012, conforme registro no Sistema Corporativo Caixa – SIAPF (fl 108), sendo assim, a Prestação de Contas foi efetivamente aprovada dentro do prazo disposto na IN nº 01/97. Ocorre que esse documentos foram substituídos no processo sem que houvesse o protocolo da data do seu recebimento. Ressaltamos que a equipe foi alertada para evitar reincidência da ocorrência apontada.</i>
ANÁLISE DA CGU O prazo para análise conta da prestação de contas conta a partir de sua apresentação, e não da emissão do RAE. Quanto a documentos apresentados posteriormente, a CEF não apresentou evidências dos fatos relatados.



FALHA

Incoerência entre boletim de medição e notas fiscais anexas à prestação de contas

FATO VERIFICADO

Para solicitar o desbloqueio dos recursos da conta vinculada ao contrato de repasse nº 215.286/2006, o Município de Santo Antônio do Descoberto apresentou os Boletins de Medição nº 01 e 02, ambos contendo o nº do contrato de repasse, porém não contendo o número do contrato de execução das obras e serviços.

Por ocasião da prestação de contas, foram apresentadas as notas fiscais nº 3639 e 3640, cuja descrição não confere com os boletins apresentados.

Na nota fiscal nº 3639 consta a descrição: “*Fatura referente a medição 16-A dos serviços de galeria de águas pluviais, pavimentação asfáltica, no município de Santo Antônio do Descoberto (PT 292,5), conforme Medição Anexa*”. Os serviços da nota fiscal nº 3640 estão assim descritos: “*Fatura referente a medição 17-A dos serviços de galeria de águas pluviais, pavimentação asfáltica, no município de Santo Antônio do Descoberto (PT 292,5), conforme Medição Anexa*”.

Saliente-se que o objeto do contrato de repasse não inclui a construção de galeria de águas pluviais.

MANIFESTAÇÃO DA CAIXA

“No que diz respeito à incoerência entre os boletins de medição e notas fiscais anexas à prestação de contas, informamos que as obras desta operação de repasse fazem parte de contrato de empreitada Global (fls 175 a 212, volume de Engenharia I), no qual estão inseridas várias obras cujo objeto é pavimentação e galerias de águas pluviais. Nesse contexto, a empresa ao emitir a Nota Fiscal inseriu os serviços constantes no objeto do referido contrato de empreitada e não o específico da intervenção do CT em tela. Informamos ainda que a análise da Prestação de Contas por esta Caixa corresponde a uma verificação formal da documentação e não à conformidade contábil-financeira do contrato de fornecimento (CTEF).

No tocante ao nº do contrato de repasse na NF solicitaremos à prefeitura municipal a inserção do nº do contrato no documento fiscal original para conferência por essa Gerência, bem como a entrega de cópia do documento para substituição no processo. A numeração do processo será refeita, bem como retificado o Termo de Encerramento”.

ANÁLISE DA CGU

A resposta apresentada indica que havia boletins de medição distintos para o contrato de execução e o para contrato de repasse, o que indica que os boletins integrantes do processo foram “fabricados” para coincidir com o contrato de repasse.

Discordamos da interpretação da CEF quanto à abrangência de sua análise da prestação de contas.

Entendemos que deve cumprir todos os requisitos impostos pela IN 01/97.

Quanto à medida proposta pela CEF, entendemos que o caso enseja revisão da aprovação da prestação de contas e abertura de TCE, oportunidade em que o município poderá apresentar os documentos que julgar necessários ao esclarecimento dos fatos.

FALHA

Aprovação de Prestação de Contas com base em licitação que não guarda contemporaneidade com o objeto

FATO VERIFICADO

O contrato de repasse nº 215.286-97/06, no valor de R\$ 314.437,50 foi firmado com cláusula suspensiva em 29/12/2006. A análise técnica do projeto foi concluída em 3/12/2007, ocasião em que foi solicitada pela Caixa documentação de comprovação do resultado do processo licitatório.

O município apresentou documentos relativos à Concorrência Pública nº 002/2004, homologada em 12/5/2004, no valor de R\$ 20.399.591,01, tendo por objeto:

“Contratação de obras, sob o regime de empreitada global por preço unitário, para construção de Pavimentação asfáltica e galerias de águas pluviais nos setores: Parque Estrela d’Alva XI, Vila Esperança, Jardim Ana Beatriz I, Jardim de Alá, Bairro Queiroz e outros; Recuperação das vias urbanas: Avenida Goiás, Dom Emanuel, Rio Grande do Norte, Rua 3 e 2; Construção de serviços de operação de Aterro Sanitário, Ramais Domiciliares, Implantação de Redes de Esgoto Sanitário, Interceptor de Esgoto, Emissário Final, Estação de Tratamento de Esgoto, Estação Elevatória de Esgoto e Linha de Recalque no Município de Santo Antônio do Descoberto”.

A licitação, portanto, havia sido realizada quase quatro anos antes, por um valor muito superior ao do contrato e para um objeto mais abrangente.

A IN 01/97 expressa apenas que a data da realização da despesa esteja contida na vigência do contrato, mas é silente quanto ao tempo em que possa ocorrer a licitação.

Art. 8º. É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

(...)

V - realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência”;



MANIFESTAÇÃO DA CAIXA

Informamos que na ocasião da análise desta Caixa dos custos e objeto do processo licitatório apresentado pela Prefeitura ainda não era exigida a verificação da contemporaneidade do referido processo licitatório, bem como a existência de contratos 'guarda-chuva'. Ressaltamos que a necessidade dessa verificação foi incluída nos Manual Caixa a partir de 22/01/2010”.

ANÁLISE DA CGU

Ainda que a norma não limitasse expressamente, à época, que a data da licitação estivesse contida na vigência, não nos parece ter sido adequada a aceitação de processo com objeto mais abrangente e realizado com tamanho lapso temporal.

Dessa forma, foi solicitado que a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, na condição de gestora do Contrato de Prestação de Serviços junto à CAIXA, cobre melhorias nos controles da Mandatária para evitar a repetição dos problemas verificados nos itens acima descritos.

No Relatório Preliminar de Auditoria de Contas foi feita a seguinte recomendação à Unidade:

“Recomendamos que o Ministério das Cidades efetive a implantação do grupo de trabalho (GT) a respeito do acompanhamento das transferências voluntárias, e que nos trabalhos a serem desenvolvidos pelo GT, que se implemente mecanismos para o monitoramento efetivo e da definição de parâmetros de aferição/acompanhamento das atividades exercidas pela CAIXA, na função de contratada pela Pasta para a execução das Ações de Governo do Ministério das Cidades.”

Causa

Falta de monitoramento efetivo e da definição de parâmetros de aferição/acompanhamento das atividades exercidas pela CAIXA, na função de contratada pela Pasta para a execução das Ações de Governo do Ministério das Cidades.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta aos apontamentos da CGU, foi encaminhado o Ofício nº 706/2013/SE/MCIDADES, de 07/06/2013, acompanhado do MEMORANDO Nº 02530/2013/SPOA/SE/MCIDADES, da mesma data, contendo as seguintes informações:

“Esclareço que as providências consistem na constituição de Grupo de Trabalho-GT, já em trâmite nos autos do processo administrativo nº 80000.020271/2013-43 para publicação em Boletim Interno de Portaria do Senhor Ministro, para proceder ao levantamento, diagnóstico e propor mecanismo de controle sobre o acompanhamento da execução dos contratos de repasses celebrados pela Caixa Econômica Federal-CEF, no âmbito do Ministério das Cidades.

O Grupo de Trabalho será constituído por representantes desta Subsecretaria, da Consultoria Jurídica, das Secretarias Nacionais, com o Assessor Especial de Controle Interno.

Ressalte-se que os trabalhos serão desenvolvidos em conjunto com a Mandatária da União para identificar as causas dos apontamentos da solicitação de auditoria em epígrafe e propor as melhorias para o acompanhamento das etapas dos contratos de repasses firmados pela CEF



Por fim, oportunamente encaminharemos à CGU cópia da publicação da referida Portaria tão logo seja disponibilizada na *intranet*.”

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria de Contas, foi encaminhado o Ofício 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, contendo a seguinte informação em relação à proposta de recomendações acima transcrita:

“Já foram realizadas quatro reuniões do referido GT. Na última reunião, dois servidores da Controladoria-Geral da União – CGU compareceram para tomar conhecimento das discussões do grupo e foram convidados para comparecerem na próxima reunião que foi agendada para o dia 05 de julho de 2013.”

Análise do Controle Interno

Conforme informado na manifestação encaminhada pela Unidade, servidores desta Controladoria participaram de uma das reuniões iniciais do Grupo de Trabalho sendo que a impressão colhida junto aos participantes foi positiva, de modo que acreditamos em uma melhoria da situação apontada nesta constatação, que fica mantida neste Relatório de Auditoria Anual de Contas para o acompanhamento, via Plano de Providências Permanente, dos resultados do GT.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos que o Ministério das Cidades, a partir dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo de trabalho (GT) a respeito do acompanhamento das prestações de contas das transferências voluntárias, defina mecanismos para o monitoramento efetivo e também parâmetros de aferição/acompanhamento das atividades exercidas pela CAIXA em relação a sua atribuição de cobrança e análise das prestações de contas.

2 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades

2.1 Administração da Unidade

2.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

INFORMAÇÃO BÁSICA DAS PRINCIPAIS AÇÕES SOB RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA EXECUTIVA

Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pela Secretaria Executiva. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 100% do total das despesas executadas pela UJ, conforme a tabela a seguir. A representatividade foi apurada com base na seguinte fórmula:



Valores liquidados + Valores inscritos em RP não Processados. **da Ação** / Valores liquidados + Valores inscritos em RP não Processados. **do Programa**

Programa - descrição	Ação - descrição	Finalidade	Forma de implementação/ detalhamento	Representatividade %
2054 – Planejamento Urbano	1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	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.	Descentralizada. Implementada por intermédio de contratos, acordos, convênios ou similares firmados com entidades governamentais, estados, municípios e Distrito Federal.	99,88
	4420 – Conselho das Cidades	Custear a manutenção e instalação do Conselho das Cidades e de suas câmaras setoriais, assim como prestar apoio as ações dos conselhos locais e outras atividades de participação social que sejam relevantes ao desenvolvimento urbano e sustentável	Direta. Órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, constituído por 86 representantes titulares e 86 suplentes de diversos segmentos da sociedade e representantes do Poder Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Municipal e 9 representantes na condição de observadores dos Estados da Federação. O Conselho tem 4 reuniões ordinárias por ano, em Brasília, promovidas pelo Ministério das Cidades, para discussão do planejamento e gestão do desenvolvimento urbano, com ampla participação democrática. É constituído de uma Plenária, uma Secretaria Executiva e quatro Comitês Temáticos, que correspondem às áreas de competência do Ministério das Cidades. O Conselho se divide ainda em subgrupos de trabalho que se reúnem em média 4 vezes por mês, quando há necessidade.	0,10
	8872 - Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades	Capacitar agentes públicos e sociais para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e desenvolver ações de apoio ao setor público municipal e estadual para o desenvolvimento institucional e a implementação de sistemas de informação.	Direta. Pela abrangência territorial do país, a estratégia de capacitação visa a atender a todos os municípios da Federação em atividades conjuntas, regionais ou nacionais. O Ministério das Cidades contrata diretamente o apoio e a infraestrutura necessários para a realização das atividades de capacitação, além dos demais produtos resultantes das atividades de capacitação, tais como a publicação de livros e revistas, a produção de cursos e materiais didáticos e a promoção de estudos específicos, incluindo materiais afetos ao Conselho das Cidades.	0,02
2116 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades	09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos	Assegurar o pagamento da contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais na forma do art. 8º da		0,37



Federais	Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.		
2000 - Administração da Unidade	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.		9,63
2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	Proporcionar aos servidores, empregados, seus dependentes e pensionistas, em caráter suplementar, condições para manutenção da saúde física e mental, exclusive pessoal contratado por tempo determinado (Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993).		1,33
2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	Oferecer aos servidores e empregados públicos federais, inclusive pessoal contratado por tempo determinado (Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993), durante a jornada de trabalho, condições adequadas de atendimento aos seus dependentes em idade pré-escolar.		0,13
2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	Propiciar o pagamento de auxílio-transporte em pecúnia, pela União, de natureza jurídica indenizatória, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos militares, servidores e empregados públicos federais, inclusive pessoal contratado por tempo determinado (Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993), nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa.		0,16
2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	Proporcionar aos servidores e empregados públicos federais, inclusive pessoal contratado por tempo determinado (Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993), o auxílio-alimentação, sob forma de pecúnia, pago na proporção dos dias trabalhados e custeado com recursos do órgão ou entidade de lotação ou exercício do servidor ou empregado ou por meio de manutenção de refeitório.		3,37
20CW - Assistência Médica aos Servidores e Empregados - Exames Periódicos	Proporcionar aos servidores e empregados públicos federais, ativos, condições para a manutenção da saúde física e mental, em função dos riscos existentes no ambiente de trabalho e de doenças ocupacionais ou profissionais.		0,04
20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União	Garantir o pagamento de espécies remuneratórias devido aos servidores e empregados ativos civis da União.	Pagamento via sistemas informatizados, de espécies remuneratórias aos servidores e empregados ativos civis da União.	49,95
4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo	Promover a qualificação e a requalificação de pessoal com vistas à melhoria continuada dos		0,03



	de Qualificação e Requalificação	processos de trabalho, dos índices de satisfação pelos serviços prestados à sociedade e do crescimento profissional.		
	4641 - Publicidade de Utilidade Pública	Propiciar o atendimento ao princípio constitucional da publicidade, mediante ações que visam informar, esclarecer, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais, com o fim de melhorar a sua qualidade de vida.		0,47
	8785 - Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	Constituir um centro de custos para contabilizar os gastos com a gestão do Programa de Aceleração do Crescimento- PAC, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do PAC.		1,03
0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União	0181 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis	Garantir o pagamento devido aos servidores civis inativos do Poder Executivo ou aos seus pensionistas, em cumprimento às disposições contidas em regime previdenciário próprio.		100,00
0906 - Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	0284 - Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa	Efetuar o pagamento de dívidas, por recebimento de créditos externos, mediante contrato.		100,00

Portanto, a metodologia adotada não considerou o contingenciamento ou a descentralização de créditos para apresentar a representatividade das Ações em relação a seus respectivos Programas. Assim, apresentamos também a os percentuais de execução e de contingenciamento em relação à Dotação das Ações sob responsabilidade da Unidade.

Programa	Projeto Atividade	Dotação	EXECUÇÃO			Execução/dotação (%)	Contingenciamento	Contingen. / dotação (%)
			Despesas Liquidadas (A)	Desp Executada por Insc. em RP Não-Proc (B)	Execução (A)+(B)			
0089	0181	39.000,00	23.064,60		23.064,60	59,14	0,00	0,00
0906	0284	14.087.137,00	13.536.740,23	1.000,00	13.537.740,23	96,10	0,00	0,00
2048	7L64	425.026.731,00	164.799.868,53	255.818.632,47	420.618.501,00	98,96	0,00	0,00
	142W	250.227.000,00	3.467.263,67	246.532.736,33	250.000.000,00	99,91	0,00	0,00
	5176	215.433.333,00		213.290.000,00	213.290.000,00	99,01	0,00	0,00
	4641	105.000.000,00	15.806.133,98	89.193.866,02	105.000.000,00	100,00	0,00	0,00



2054	1D73	2.628.475.979,00	7.778.815,63	1.101.588.702,25	1.109.367.517,88	42,21	638.020.068,99	24,27
	4420	1.588.905,00	1.009.285,39	50.531,92	1.059.817,31	66,70	396.779,36	24,97
	20NR	8.831.667,00		237.500,00	237.500,00	2,69	8.362.500,00	94,69
	8874	1.600.000,00	73.307,60		73.307,60	4,58	596.642,96	37,29
	8872	710.000,00	10.625,30		10.625,30	1,50	638.998,75	90,00
	8866	3.800.000,00		250,00	250,00	0,01	1.406.629,86	37,02
	20NP	1.066.667,00			0,00	0,00	1.000.000,00	93,75
	20NQ	2.550.000,00			0,00	0,00	2.550.000,00	100,00
	4055	600.000,00			0,00	0,00	600.000,00	100,00
	7S30	28.500.000,00			0,00	0,00	0,00	0,00
	7S33	32.947.125,00			0,00	0,00	0,00	0,00
2116	20TP	416.715.751,00	409.341.516,50	989.613,33	410.331.129,83	98,47	0,00	0,00
	2843	259.805.201,00	206.108.364,17	43.828.060,28	249.936.424,45	96,20	0,00	0,00
	2000	106.822.874,00	62.918.917,08	16.160.703,94	79.079.621,02	74,03	5.434.299,79	5,09
	2012	27.850.000,00	27.481.829,40	214.651,56	27.696.480,96	99,45	0,00	0,00
	0B15	15.133.333,00		15.000.000,00	15.000.000,00	99,12	0,00	0,00
	2004	11.247.864,00	10.822.550,33	105.045,20	10.927.595,53	97,15	0,00	0,00
	0110	10.297.316,00	8.906.480,64	2.074,57	8.908.555,21	86,51	0,00	0,00
	8785	21.555.193,00	5.080.433,09	3.379.411,01	8.459.844,10	39,25	0,00	0,00
	4641	105.000.000,00	1.438.251,90	2.451.748,10	3.890.000,00	3,70	0,00	0,00
	09HB	4.813.321,00	3.010.386,75		3.010.386,75	62,54	0,00	0,00
	2011	1.710.000,00	1.333.688,25	1.718,52	1.335.406,77	78,09	0,00	0,00
	6438	1.677.000,00	947.888,99	338.345,45	1.286.234,44	76,70	0,00	0,00
	2010	1.148.398,00	1.077.062,21		1.077.062,21	93,79	0,00	0,00
	20CW	614.357,00	288.707,38	60.154,90	348.862,28	56,78	13.846,00	2,25
	4572	530.000,00	251.697,87	920,00	252.617,87	47,66	174.378,98	32,90
0B14	133.333,00			0,00	0,00	0,00	0,00	

2.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

ALGUNS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS INSTAURADOS NÃO ESTAVAM REGISTRADOS NO SISTEMA CGU-PAD

Fato

Ao confrontar a lista de processos do relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD com a relação de processos administrativos informada em resposta da Unidade à Solicitação de Auditoria, constatou-se que havia uma quantidade significativa de Processos Administrativos Disciplinares - PAD já fora do prazo de cadastro no sistema CGU-PAD (determinado pela Portaria CGU 1.043/2007, em seu artigo 4º) e não registrados no sistema.



A não inclusão de PADs no sistema CGU-PAD, contraria o que a diretriz da Portaria CGU 1.043/2007, que torna obrigatório, para todos os órgãos e unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (é o caso da unidade examinada), o registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados.

Foi solicitada a Unidade que esclarecesse o fato dos processos relacionados no quadro abaixo não estarem registrados no Sistema CGU-PAD.

Nº DO PROCESSO	PORTARIA INSTAURADORA
00081.002011/2002-41	Portaria nº 144, de 22/03/2006
80000.027088/2006-40	Portaria nº 498, de 13/09/2006
00190.002676/2004-80	Portaria nº 334, de 10/10/2003
80000.028832/2004-61	Portaria nº 403, de 21/09/2004
80000.014191/2008-91	Portaria nº 294, de 13/06/2008
80000.003662/2006-74	Portaria nº 52, de 27/01/2006
80000.031734/2004-10	Portaria nº 499, de 10/12/2004
80000.000966/2006-80	Portaria nº 036, de 17/01/2006
80000.011972/2004-09	Portaria nº 430, de 03/10/2005
80000.013475/2010-85	Portaria nº 138, de 13/04/2009
80000.031778/2007-74	Portaria nº 253, de 12/05/2008
80000.030618/2009-80	Portaria nº 337, de 08/09/2009
80000.011760/2011-42	Portaria nº 018, de 19/01/2011
80000.044223/2011-89	Portaria nº 416, de 12/09/2011
80000.043575/2010-36	Portaria nº 227, de 25/05/2012
80000.031096/2011-58	Portaria nº 027, de 17/01/2012
80000.044385/2010-36	Portaria nº 18, de 19/01/2011
80020.000690/2011-69	Portaria nº 059, de 02/02/2012
80020.000794/2011-73	Portaria nº 612, de 27/12/2011
80000.046253/2012-19	Portaria nº 011, de 11/01/2013

Além disso, foram solicitados também esclarecimentos pelo fato de existir processos registrados no Sistema CGU PAD e que não constavam da relação encaminhada pela Unidade, conforme demonstra o quadro a seguir.

Nº DO PROCESSO	DATA DA SITUAÇÃO
00190.002367/2011-39	05/01/2011
00190.003492/2011-66	20/01/2011
00190.008633/2011-37	18/03/2011
00190.018740/2012-54	10/07/2012
00190.021059/2011-11	25/07/2011
80000.036719/2011-89	29/11/2011

Em resposta, a Unidade apresentou as seguintes informações, por meio da Nota Técnica nº 88/2013/CGRH/SPOA/SE/MCIDADES, de 17/05/2013:

Sobre o cadastramento dos processos apresentados pela Controladoria-Geral da União e sua situação pode-se dividi-los em 03 situações:

a) Processos vinculados a um processo principal cadastrado no Sistema CGU-PAD, quais sejam:



Nº PROCESSO	Processo Vinculado
00081.002011/2002-41	80000.002194/2008-82
80000.027088/2006-40	
00190.002676/2004-80	
80000.014191/2008-91	80000.041490/2007-18
80020.000690/2011-69	80000.036719/2011-89
80000.043575/2010-36	80000.041460/2010-15

b) Processos que aguardam julgamento ou encontram-se em apuração pela Comissão Sindicante e não retornaram à Coordenação Geral de Recursos Humanos, para o devido registro no Sistema –CGU/PAD, dado a confidencialidade dos procedimentos administrativos até o seu julgamento:

Nº PROCESSO
80000.031096/2011-58
80020.000794/2011-73
80000.003662/2006-74
80000.011760/2011-42 e 80000.044385/2010-36

c) Processos Cadastrados Intempestivamente

Nº PROCESSO
80000.028832-2004-61
80000.031734/2004-10
80000.003662/2006-74
80000.000966/2006-80
80000.011972/2004-09
80000.013475/2010-85
80000.031778/2007-74
80000.030618/2009-80
80000.044223/2011-89
80000.018901/2010-77

Em relação aos processos registrados no Sistema CGU PAD e que não constavam da relação encaminhada pela Unidade, o gestor informou que:

Sobre este ponto cumpre esclarecer que os Processo (SIC) n.ºs 00190.002367/2011-39, 00190.003492/2011-6, 00190.008633/2011-37, 00190.018740/2012-54, 00190.021059/2011-11, embora conste no relatório do CGU-PAD, não é possível visualizá-los quando efetivada consulta individual, conforme telas do referido Sistema, anexos. Ainda sobre o assunto o Corregedor Setorial se manifestou, por e-mail, informando que os processos são de interesse da CGU.

No que tange ao Processo nº 80000.03619/2011-89, seu número está vinculado ao Processo nº 80020.000690/2011-69, cadastrado no referido Sistema.



Após nova análise no Sistema CGU-PAD verificou-se que os processos administrativos foram cadastrados. Ressalta-se, entretanto, que o prazo determinado pela Portaria CGU 1.043/2007, em seu artigo 4º foi descumprido.

2.1.2.2 INFORMAÇÃO

ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DA CGU NO EXERCÍCIO 2012

Fato

Este item apresenta uma análise quanto ao atendimento, por parte da Secretaria Executiva, das recomendações emanadas pela CGU no Relatório de Auditoria nº 201203949, referente à Auditoria Anual de Contas do exercício 2011. De acordo com as informações e providências apresentadas no Plano de Providências da Unidade e do Relatório de Gestão do exercício 2012, a situação atual verificada é a seguinte:

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório (número e descrição sumária)	Situação Atual das recomendações	Item específico da Parte "achados de auditoria" do Relatório
201203949	3.1.2.2 - IMPROPRIEDADES VERIFICADAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO QUANTO ÀS INFORMAÇÕES APRESENTADAS E OS RESULTADOS ATINGIDOS NOS PROGRAMAS E AÇÕES SOB A SUA RESPONSABILIDADE	Atendida	-
	3.1.4.1 - AUSÊNCIA DE DOCUMENTO ESTABELECIDO O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL	Pendente de atendimento, com impacto na gestão	
	3.1.4.6 - AUSÊNCIA DE UMA ROTINA PARA AVALIAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DOS RECURSOS DE TI COM AS REAIS NECESSIDADES DA UNIDADE	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão	*
	3.1.4.7 - 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	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão	*
	3.1.6.1 - FRAGILIDADE NOS CONTROLES RELATIVOS À GESTÃO PATRIMONIAL	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão	
	3.1.7.1 - ADOÇÃO PARCIAL DE CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão	
	3.1.7.3 - FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO E NA EXECUÇÃO DE CERTAME LICITATÓRIO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EVENTOS	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão	*
	3.1.7.5 - FALHAS NA DEFINIÇÃO DOS QUANTITATIVOS A SEREM LICITADOS	Atendida	-
	3.1.7.6 - CONTRATAÇÃO DE OBJETO EM DESVANTAGEM PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Atendida	-
	3.1.7.8 - CONTRATAÇÃO INDEVIDA DE REMANESCENTE DE SERVIÇO CONTINUADO DE APOIO ADMINISTRATIVO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO	Atendida	-
3.1.7.9 - AUSÊNCIA DE VERIFICAÇÃO DA VERACIDADE DE GARANTIA CONTRATUAL	Atendida	-	



3.1.9.1 - 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	Atendida	-
---	----------	---

Portanto, apenas para a constatação nº 3.1.4.1 do Relatório de Auditoria nº 201203949 (referente à ausência de planejamento estratégico institucional), a equipe de auditoria considerou que o não atendimento ocasionou impacto na gestão, fazendo com que o assunto novamente constituísse uma constatação no Relatório de Auditoria de Contas da gestão 2012.

Para outros dois itens da gestão, relativos à “fragilidade nos Controles da Gestão Patrimonial” e “Adoção Parcial de Critérios de Sustentabilidade Ambiental em Aquisições”, houve novas constatações sobre os mesmos assuntos na auditoria das contas de 2012, mas a equipe de auditoria considerou que essas falhas não impactaram na gestão da Unidade.

Para os demais itens, houve o atendimento total ou parcial das providências recomendadas, sendo que para os casos de atendimento parcial, a equipe de auditoria considerou que não houve impacto na gestão, devendo o item ser acompanhado pelo Plano de Providências Permanente.

2.1.3 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

2.1.3.1 CONSTATAÇÃO

A UNIDADE NÃO ELABOROU O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

Fato

Após análise do Relatório de Gestão e das informações apresentadas pela Unidade constatou-se que o Ministério das Cidades ainda não elaborou o Planejamento Estratégico Institucional - PEI.

Sobre o assunto constam no Relatório de Gestão as seguintes informações:

Não há planejamento estratégico institucional formalizado. Todavia, isto não significa que não haja planejamento no MCidades, pois ele existe, só não formalizado. Ademais, a Secretaria Executiva deu passos importantes para a formalização do Planejamento Estratégico no exercício de 2012, conforme relatado abaixo.

Em julho, por intermédio da Portaria nº 350, foi criado Grupo de Trabalho de Planejamento Estratégico – GTPE com o objetivo de preparar o Termo de Referência – TR para a contratação de empresa especializada para elaboração do planejamento estratégico e implantação de gestão estratégica.

Em setembro, por intermédio da Portaria nº 449, de 03/09/12, foi instituído no MCidades o Escritório de Gerenciamento de Projetos – EGP/SE. O



Escritório de Projetos está diretamente subordinado ao Secretário Executivo e tem como principais atribuições:

“I - coordenar as atividades de gestão estratégica”

“II – propor e orientar a implantação da metodologia de gestão estratégica do Ministério das Cidades”.

A referida portaria define ainda no §1º, do art. 1º, o que é gestão estratégica: “Para fins desta Portaria, compreende-se como atividades de gestão estratégica o ciclo envolvendo o planejamento estratégico, a gestão de projetos, e a gestão de processos”.

A prioridade quanto ao tema também é evidenciada pelo fato do primeiro projeto do Escritório ser: Projeto nº 01/2012/EP/SE - Implantação do Planejamento Estratégico e Modernização Administrativa no MCidades.

Ainda em setembro, o supracitado GTPE apresentou a minuta de TR, bem como foi instituída a metodologia de gerenciamento de projetos do MCidades (Portaria nº 450, de 03/09/12).

Em dezembro, a Secretaria Executiva manifestou a não aprovação da minuta de TR e delegou a atribuição de apresentar nova proposta de TR ao Escritório de Gerenciamento de Projetos. Segue abaixo os fundamentos para não aprovação do TR.

1) Objeto

O objeto do TR define que o planejamento estratégico será elaborado utilizando dois parâmetros temporais: um para o período de 2012/2015 (vigência do Plano Plurianual – PPA) e um de longo prazo para 2022 (visão para uma década).

Todavia, o item 5 do TR que especifica os serviços e produtos não fez distinção entre os planejamentos de curto e de longo prazo. Não foram especificados os produtos esperados para o planejamento de curto prazo e os produtos esperados para o planejamento de longo prazo.

2) Objetivos específicos

O TR inclui como um dos objetivos específicos implantar modelo de gestão de projetos. Todavia, a Secretaria Executiva já instituiu o Escritório de Gerenciamento de Projetos e publicou a metodologia de gerenciamento de projetos no MCidades. Logo, não há necessidade de contratação de serviço técnico especializado para propor e implantar modelo de gestão de projetos.

3) Especificação dos serviços e produtos e percentuais de pagamento

A tabela 2 do TR apresenta percentuais de pagamento para cada produto. Todavia, não há elementos mínimos que possam embasar a definição destes percentuais.

4) Aspectos formais

O TR não foi assinado por todos os integrantes do Grupo de Trabalho responsável por elaborá-lo. Dos onze integrantes do GT, apenas seis assinaram, restando dúvida sobre a aprovação ou não do TR dentro do próprio GT.

O TR também não foi datado.

A nova minuta do Termo de Referência para contratação de empresa especializada encontrasse em elaboração pelo Escritório de Gerenciamento de Projetos do MCidades.



É importante alertar que a ausência do PEI foi registrada também no Relatório nº 201203949, referente à auditoria de contas da Secretaria Executiva do exercício de 2011.

Naquele relatório foi mencionado que 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. E que a sua ausência denota fragilidades nos controles internos administrativos, ocasionando riscos para o alcance dos objetivos da Unidade.

Além disso, esse documento, devido a sua importância, não pode ser tratado informalmente, ele precisa ser formalizado e principalmente divulgado para conhecimento de todos os servidores.

Causa

Deficiência na definição de prioridades e na organização interna.

Manifestação da Unidade Examinada

Sobre o assunto, a Unidade informou, por meio do Ofício nº 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que: *“O Ministério das Cidades instituiu o projeto nº 01/2012 para contratação de serviço técnico especializado para elaboração do planejamento estratégico e modernização administrativa. O status do projeto é Concluído: Termo de Referência elaborado e aprovado. Em andamento: atividades pela Coordenação de Licitações e Contratos para a concretização da contratação.”*

Análise do Controle Interno

É preciso destacar que as diversas contratações que o Órgão executa, principalmente as de TI, deveriam estar alinhadas com o Planejamento Estratégico da Instituição. No entanto, como a Unidade não tem esse documento formalizado, existe a possibilidade de que o Ministério das Cidades defina prioridades ou realize contratações que não contribuem efetivamente para a realização dos objetivos estratégicos da Pasta, ocasionando desperdícios de recursos públicos.

A Unidade, informou, em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar, que o Termo de Referência para contratação de serviço técnico especializado para elaboração do planejamento estratégico e modernização administrativa foi concluído. Informou, também, na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada no dia 18/07/2013, que em aproximadamente 20 (vinte) dias, o Ministério das Cidades assinará contrato com a **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**, com objetivo, dentre outros, de auxiliar na elaboração do planejamento estratégico. Dessa forma, mantém-se o registro desse fato até que o referido Planejamento seja elaborado.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade dê celeridade na conclusão da elaboração do Planejamento Estratégico Institucional.



2.1.3.2 CONSTATAÇÃO

AUSÊNCIA DE INSTAURAÇÃO E DE RESULTADOS NOS PROCESSOS DE APURAÇÕES DE RESPONSABILIDADE RECOMENDADOS PELA CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Fato

Da análise dos processos que tratam da contratação de empresa para locação de servidores para a rede computacional do Ministério das Cidades, constatou-se que várias apurações de responsabilidade foram recomendadas pela Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades em função de irregularidades nesses processos. O quadro abaixo detalha as recomendações de apuração:

Processo nº 80000.017525/2008-89		
PARECER	DATA	TRECHO DO PARECER
CONJUR/MCIDADES Nº 650/2010	19/08/2010	39. Além, deste, outros aspectos merecem atenção e a devida análise, em especial a identificação do termo inicial da vigência do referido contrato.
CONJUR/MCIDADES Nº 744/2010	22/09/2010	35. Ademais, impende registrar que o <u>contrato celebrado se diferencia da minuta constante da Ata de Registro</u> de Preços, à qual esta pasta Ministerial aderiu, o que contraria o disposto no Decreto nº 3931/2001, razão pela qual se recomenda a apuração de responsabilidade a quem deu causa ao fato.
CONJUR/MCIDADES Nº 411/2011	22/07/2011	38. Neste diapasão, aproveita-se o ensejo para solicitar informações a respeito do andamento do Procedimento Administrativo (PAD) instaurado em razão da manifestação contida no PARECER CONJUR Nº 650/2010 . 42. (...); considerando, ainda, que o término da nova licitação era condição resolutiva do referido contrato, recomenda-se a instauração de procedimento administrativo para apuração de responsabilidades pela demora na instauração de novo procedimento licitatório , a despeito da recomendação contida no item 39 do PARECER CONJUR/MCIDADES Nº 650/2010. 43. Caso até o término da vigência não tenha sido possível a ultimateção do procedimento licitatório e a celebração de novo contrato administrativo, gerando por consequência a necessidade de prorrogação contratual , recomenda-se, ato contínuo, a instauração de novo procedimento administrativo disciplinar visando à apuração de responsabilidade.



CONJUR/MCIDADES Nº 535/2011	16/09/2011	21. (...); entende-se que a <u>celebração do Segundo Termo Aditivo do Contrato Administrativo nº 12/2009</u> está condicionada a imediata deflagração de novo Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD) com vista à apuração das responsabilidades pela necessidade desta prorrogação contratual; apurando, especialmente, eventual dano ao erário decorrente de prorrogação contratual sem a devida certificação da vantajosidade para a Administração Pública.
Processo nº 80000.014491/2012-57		
PARECER	DATA	TRECHO DO PARECER
CONJUR/MCIDADES Nº 250/2012	28/05/2012	59. Neste sentido, além de recomendar a imediata apuração de responsabilidade pela <u>desídia, má gestão ou falta de planejamento na condução do certame licitatório, e por eventuais pagamentos sem cobertura contratual</u> , recomenda-se que seja avaliada a possibilidade de que as investigações sejam realizadas pela Controladoria-Geral-da União, nos precisos termos do Decreto nº 5.840/2005, e dos dispositivos ora reproduzidos (...)
Processo nº 80000.014491/2012-57		
PARECER	DATA	TRECHO DO PARECER
CONJUR/MCIDADES Nº 481/2012	14/09/2012	73. Neste sentido, além de recomendar a imediata apuração de responsabilidade pela <u>desídia, má gestão ou falta de planejamento na condução do certame licitatório, e por eventuais pagamentos sem cobertura contratual</u> ; recomenda-se que as apurações ora recomendadas não se confundam com aquelas referenciadas no Parecer Jurídico nº 250/2012 (...) bem como que seja avaliada a possibilidade de que as investigações sejam realizadas pela Controladoria-Geral-da União, nos precisos termos do Decreto nº 5.840/2005, e dos dispositivos ora reproduzidos (...)

Há de se ressaltar que o processo nº 80000.049663/2012-11, ainda não finalizado, se refere também a uma nova contratação emergencial para o mesmo objeto. Dessa forma, caso se concretize, essa nova contratação emergencial, é provável que nova apuração de responsabilidade seja recomendada.

Questionado sobre os desdobramentos das apurações de responsabilidades, a Unidade apresentou, inicialmente, as seguintes informações:

Sobre as apurações referentes ao Processo nº 80000.014491/2012-57 a Unidade informou, por meio do DESPACHO Nº 254/SPOA/SE/MCIDADES/2013, de 18/03/2013 que não houve procedimento administrativo disciplinar instaurado.



Posteriormente, em função de novo questionamento, a Unidade informou, por meio do Ofício nº 1147/2013/AECI/GM/MCIDADES, que o Subsecretário, pelo Memorando nº 001557/2013/SPOA/SE/CIDADES, de 05/04/2013, determinou a instauração imediata do procedimento investigatório visando apurar responsabilidades recomendada nos autos do processo administrativo 80000.014491/2012-57, conforme apontamentos do PARECER/CONJUR/MCIDADES Nº 481/2012, especialmente quanto aos parágrafos 53, 54 e 66 a 74.

Conforme se verifica, em relação ao processo nº 80000.014491/2012-57, somente após os questionamentos da CGU é que a Unidade determinou a instauração das apurações de responsabilidade.

Quanto ao processo nº 80000.017525/2008-89, a Unidade informou que foi instaurada Comissão de Sindicância Investigativa, por meio da Portaria nº 027, de 17 de janeiro de 2012 (Processo nº 80000.031096/2011-58), o qual aguarda diligências para ser submetido ao Exmo. Sr. Ministro de Estado das Cidades. Entretanto, o Ministério não informou se a Comissão de Sindicância Investigativa instaurada abrange todos os fatos geradores constantes da tabela acima.

Embora o Ministério das Cidades tenha informado apenas a instauração da Comissão de Sindicância Investigativa acima citada, nos autos do processo foi verificada também a publicação da Portaria nº 93, de 03 de março de 2011, cujo objeto é a instauração de Comissão de Sindicância Investigativa destinada a apurar as responsabilidades pelos fatos descritos no mesmo processo.

Solicitamos ainda informações acerca de recomendação da CONJUR para apuração de responsabilidade por eventual dano ao erário decorrente de prorrogação contratual sem a devida certificação da vantajosidade para a Administração Pública. Em resposta, o Ministério informou que foi feita a certificação *a posteriori* da vantajosidade por meio de pesquisa de preços que consta à folha 1179, do referido processo, mapa comparativo de preços, comprovando a devida vantagem para a Administração na prorrogação contratual. Foi informado ainda que a apuração da responsabilidade solicitada pela CONJUR somente seria instaurada caso não restasse comprovada a vantajosidade.

Ocorre que a pesquisa de preços elaborada pelo Ministério, após as observações efetuadas pela Consultoria Jurídica, por intermédio do Parecer CONJUR/MCIDADES Nº 535/2011, de 16/09/2011, revelou-se insuficiente, uma vez que englobou apenas duas empresas e não considerou os preços praticados pelos órgãos públicos. Além disso, a comprovação da vantajosidade não foi submetida à CONJUR, pois não consta nas folhas seguintes do processo manifestação jurídica à respeito. Portanto também consideramos que não houve adequada comprovação da vantajosidade para a Administração Pública na prorrogação contratual realizada.

As informações encaminhadas pelo Ministério das Cidades, portanto, não permitiram comprovar a conclusão das apurações de responsabilidades recomendadas pela Consultoria Jurídica.



Causa

Não adoção de medidas efetivas para instaurar e concluir tempestivamente as apurações de responsabilidades recomendadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201305708, a Unidade, informou, por meio do Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que o processo n.º 80000.031096/2011-58 encontra-se na Consultoria Jurídica e tão logo seja concluída a apuração, o relatório será encaminhado para a CGU.

Em relação ao processo n.º 80000.014491/2012-57, a Unidade encaminhou cópia do Memorando n.º 002942/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 03/07/2013, apresentando a seguinte manifestação:

“Tendo em vista que a apuração de responsabilidade foi devidamente determinada por meio do Memo 001557/2013/SPOA/SE/CIDADEDES, de 05/04/13, sugerimos contatar a área responsável por instauração de apuração de responsabilidade para atendimento da ação recomendada. A título de informação, foi constatada a abertura de procedimento para apurar a responsabilidade referenciada, protocolada sob o n.º 80000.014160/2013-06 e encontra-se atualmente na Secretaria Executiva do Ministério.”

Análise do Controle Interno

De acordo com o artigo 143 da Lei n.º 8112/90, a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração **imediate**, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa (grifo nosso).

Conforme se verifica, as apurações de responsabilidade recomendadas pela CONJUR não foram realizadas de imediato, conforme determina a Lei 8112/90. No caso do processo n.º 80000.017525/2008-89, as apurações foram recomendadas em 2010, e até o momento ainda não houve conclusão. Quanto às apurações referentes ao processo n.º 80000.014491/2012-57, também não houve apuração imediata, pois somente em 05/04/2013, foi expedido Memorando do Subsecretário determinando a instauração imediata do procedimento investigatório. Há de se ressaltar que ainda não foi encaminhada a esta CGU a Portaria de instauração do procedimento investigatório.

É importante relatar que a efetividade das apurações é seriamente prejudicada com o decurso do tempo, pois além do risco de prescrição da aplicação das penalidades, os servidores envolvidos nas irregularidades e as testemunhas a serem arroladas muitas vezes não estão mais alocadas no órgão, o que dificulta a aplicação das penalidades e também a evidenciação dos fatos.

Na reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada no dia 18/07/2013, a Unidade, informou, que as apurações de responsabilidade ainda não foram instauradas e que será aberto um único processo para todas as apurações recomendadas.

Recomendações:



Recomendação 1: Recomenda-se celeridade na instauração e na conclusão das apurações de responsabilidade recomendadas pela Consultoria Jurídica. E que assim que forem concluídas que os relatórios sejam encaminhado a esta CGU.

2.1.3.3 INFORMAÇÃO

AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS EM RELAÇÃO AO ACOMPANHAMENTO E O ATENDIMENTO DAS DETERMINAÇÕES/RECOMENDAÇÕES DO TCU E DA CGU.

Fato

Além da análise direta a respeito do atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU, presente em registros específicos deste Relatório de auditoria, a Unidade também foi avaliada acerca dos Controles Internos Administrativos existentes para o acompanhamento e a adoção de providências para as deliberações dos Órgãos de Controle Externo e Interno.

Por meio de Solicitação de Auditoria, foram feitos dez questionamentos específicos a respeito da rotina de atendimento às determinações/recomendações do TCU e da CGU, buscando informações sobre: a existência na UJ de rotinas/procedimentos/manuais para o acompanhamento; a definição dos setores e pessoal responsáveis pelo atendimento em normativos internos e no organograma da Unidade; a existência de avaliação de riscos ou a definição de indicadores para o acompanhamento deste processo.

Em resposta, foi encaminhado o Ofício nº 599/2012/SE/MCIDADE, de 19/04/2013, contendo as seguintes informações:

17. Por intermédio do Memorando nº 471, de 28 de agosto de 2012, o Secretário-Executivo solicitou a todas as unidades do Ministério, incluindo as Secretarias Nacionais, que todas as respostas às demandas oriundas da Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Ministérios Públicos, Polícias e Poder Judiciário fossem encaminhadas previamente a Secretaria-Executiva para ciência e encaminhamento, com a antecedência de dois dias do término do prazo fixado pelo respectivo Órgão, proporcionando um maior controle das informações, inclusive, com vistas à tomada de decisões, diante de possíveis fragilidades e irregularidades apontadas pelos órgãos mencionados.

18. Além disso, todos os expedientes oriundos dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais são encaminhados diretamente pelo Protocolo Central à Consultoria Jurídica do Ministério, que faz a análise e determina seu cumprimento às áreas específicas. Já em relação aos expedientes oriundos dos Órgãos de Controle que são recebidos pelo Protocolo Setorial da Secretaria Executiva, é encaminhada cópia ao Assessor Especial de Controle Interno para acompanhamento, análise e determinação às áreas, quando for o caso.

19. Finalmente, encaminhamos cópia da documentação que embasa as alegações feitas acima.



De acordo com a resposta apresentada, verificou-se que a Secretaria-Executiva elaborou normativo interno para o controle centralizado dos prazos de reposta às demandas dos órgãos de controle, possibilitando, de acordo com a informação prestada, maior controle das informações, inclusive, com vistas à tomada de decisões.

Na opinião da equipe de auditoria, essa centralização colabora para a melhoria no monitoramento das providências para o atendimento às determinações/recomendações do TCU e da CGU, melhorando o controle das informações a serem prestadas. Tendo em vista que a medida foi implantada em 2012, cabe a Unidade informar no próximo Relatório de Gestão se as demais Secretarias estão atendendo a este procedimento e se o resultado está sendo satisfatório.

Em relação aos demais aspectos questionados, não houve resposta específica informando se a Secretaria Executiva possui as rotinas, procedimentos e avaliações relacionados ao atendimento das demandas da CGU e do TCU. Portanto, consideramos que esses elementos de controle não se encontram implantados na Unidade.

2.1.3.4 INFORMAÇÃO

AVALIAÇÃO CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

Fato

De acordo com as orientações definidas para as Auditorias das Contas 2013 sobre a gestão 2012, os trabalhos avaliativos enfatizaram os controles internos administrativos da gestão. Dessa forma, ficou determinado a incorporação da metodologia de controles internos da gestão para todos os itens avaliados pela equipe de auditoria de acordo com a orientação do Tribunal de Contas da União presente na DN nº 124/2012.

Dessa forma, a avaliação da estrutura de controles internos da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades buscou confirmar a existência e o adequado funcionamento do sistema de controle interno em relação às atividades desempenhadas da Unidade Jurisdicionada. A análise realizada considerou os trabalhos realizados em 2012 no Acompanhamento Permanente dos Gastos – APG, os procedimentos realizados durante a auditoria de contas sobre a gestão de 2012 e a percepção do gestor em relação aos elementos de controles indicada pela avaliação feita no seu Relatório de Gestão, que contempla os seguintes aspectos:

- a) ambiente de controle
- b) avaliação de risco
- c) procedimentos de controle
- d) informação e comunicação
- e) monitoramento

Portanto, apresentamos a seguir a avaliação realizada para cada um dos elementos de controle em relação às áreas da gestão da Secretaria Executiva que foram auditadas pela CGU.



As classificações foram realizadas de acordo com os seguintes parâmetros:

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO	
Pontuação Média	Interpretação
1.1 a 1.99	Totalmente inválida
2.0 a 2.99	Parcialmente inválida
3.0 a 3.99	Neutra
4.0 a 4.99	Parcialmente válida
5	Totalmente válido

a) Avaliação do Ambiente de Controle

O ambiente de controle abrange a cultura de uma organização e a consciência de controle das pessoas que nela trabalham. Os fatores do ambiente interno compreendem a estrutura organizacional incluindo a atuação da alta administração; a integridade, os valores éticos e a competência do pessoal da organização; e a forma pela qual a administração atribui alçadas e responsabilidades, bem como organiza e desenvolve o seu pessoal.

A esse respeito, apresentamos o quadro a seguir, com a consolidação das avaliações da CGU e da Unidade (extraída do Relatório de Gestão) para este elemento de controle:

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS AVALIADOS	AVALIAÇÃO	
	PONTUAÇÃO COM BASE NA AVALIAÇÃO DA CGU	INTERPRETAÇÃO
item 2 - Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos	5,00	Totalmente válido
item 6 - Avaliação da gestão de pessoas	3,00	Neutra
item 7 - Avaliação da gestão das transferências	1,50	Totalmente inválida
item 8 - Avaliação da gestão de compras e contratações.	2,00	Parcialmente inválida
item 9 - Avaliação da gestão dos cartões de pagamento do governo federal	4,00	Parcialmente válida
item 10 - Avaliação de passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária	-	Não se aplica
item 11 - Avaliação da gestão da TI da unidade jurisdicionada	4,00	Parcialmente válida
item 13 - Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ	3,00	Neutra
item 14 - Avaliação da gestão da unidade jurisdicionada sobre as renúncias tributárias praticadas	-	Não se aplica
<i>Avaliação média dos itens da equipe de auditoria da CGU</i>	<i>3,21</i>	<i>Neutra</i>
<i>Avaliação média da UJ no Quadro A.3.1. (Portaria 150) do Relatório de Gestão</i>	<i>4,62</i>	<i>Parcialmente válida</i>
<i>Avaliação média geral (auditoria da CGU - com peso 2 - e auto avaliação da UJ - com peso 1)</i>	<i>3,68</i>	<i>Neutra</i>

Em relação ao componente “Ambiente de Controle”, a Unidade avaliou a maioria das questões como “Totalmente Válida”, entretanto, na avaliação desta equipe de auditoria, esse componente necessita de melhorias, principalmente quanto à necessidade de



envolvimento da alta direção do Ministério das Cidades na solução das diversas impropriedades e irregularidades verificadas na área de TI (nível inicial de governança de TI; contratações emergenciais em função da má gestão; e falta de servidores na área) e na área de licitações (pesquisa de preços deficientes, fragilidades no acompanhamento dos contratos). Além disso, é importante a criação e divulgação do Código de Ética e de Conduta dos servidores do Ministério das Cidades.

Portanto, em relação ao resultado da avaliação realizada sobre o Ambiente de Controle da Unidade, verificamos deficiências (pontuação inferior a 3) nos itens de avaliação tratados a seguir, ressaltando que desconsideramos os que não tiveram pontuação por não se aplicarem as atividades da Unidade.

Em relação à **Gestão das Transferências**, onde foram avaliadas transferências de recursos para execução direta (convênios) e descentralizada (execução pela CAIXA), os principais problemas identificados pela equipe de auditoria relacionados ao ambiente de controle se referem à falta de adoção de medidas efetivas junto à Mandatária da União para a solução das pendências relacionadas às prestações de contas de Contratos de Repasse, Termos de Compromisso e Convênios. A partir da identificação desta fragilidade e a comunicação à Unidade, foi apresentada proposta de instituição de Grupo de Trabalho (GT) para tratar deste assunto, de forma que os efeitos no Ambiente de Controle da UJ deverão aparecer com o decorrer dos trabalhos desenvolvidos pelo GT.

A respeito da **Gestão de Compras e Contratações**, as fragilidades relacionadas ao Ambiente de Controle se referem ao planejamento e processamento do certame licitatório (que resultaram em falhas como indícios de direcionamento de licitação, falhas na definição dos quantitativos, pesquisa de preços deficiente, aceitação de proposta com produtividade diferente do edital, ausência de publicação em jornal de grande circulação local, aquisição de materiais fornecidos em contrato vigente e adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental), e ao acompanhamento e fiscalização dos contratos (com falhas verificadas na aceitação de garantia insuficiente para cobertura do período contratual, deficiências nos controles da prestação de contas e irregularidades no quantitativo do pessoal fornecido pela contratada).

b) Avaliação de Riscos

Os riscos inerentes às atividades desenvolvidas pela Unidade se referem à exposição a fatos, como ganhos ou perdas econômicas ou financeiras, danos materiais, insucessos de um projeto em alcançar seus objetivos, descontentamento de clientes do governo ou da sociedade, má reputação, ameaças à segurança das instalações ou falta de segurança, malversação de recursos, inoperância de equipamentos e fraudes. O risco caracteriza, portanto, a probabilidade de ocorrência de fatores (internos ou externos) à organização, que afetem ou comprometam o alcance das metas e o cumprimento dos objetivos.

A esse respeito, apresentamos o quadro a seguir, com a consolidação das avaliações da CGU e da Unidade (extraída do Relatório de Gestão) para este elemento de controle:

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS A	AVALIAÇÃO
--	-----------



SEREM AVALIADOS	PONTUAÇÃO COM BASE NA AVALIAÇÃO DA CGU	INTERPRETAÇÃO
item 2 - Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos	1,50	Totalmente inválida
item 6 - Avaliação da gestão de pessoas	2,00	Parcialmente inválida
item 7 - Avaliação da gestão das transferências	1,50	Totalmente inválida
item 8 - Avaliação da gestão de compras e contratações.	1,00	Totalmente inválida
item 9 - Avaliação da gestão dos cartões de pagamento do governo federal	2,00	Parcialmente inválida
item 10 - Avaliação de passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária	-	Não se aplica
item 11 - Avaliação da gestão da TI da unidade jurisdicionada	4,00	Parcialmente válida
item 13 - Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ	2,00	Parcialmente inválida
item 14 - Avaliação da gestão da unidade jurisdicionada sobre as renúncias tributárias praticadas	-	Não se aplica
<i>Avaliação média dos itens da equipe de auditoria da CGU</i>	<i>2,15</i>	<i>Parcialmente inválida</i>
<i>Avaliação média da UJ no Quadro A.3.1. (Portaria 150) do Relatório de Gestão</i>	<i>3,80</i>	<i>Neutra</i>
<i>Avaliação média geral (auditoria da CGU - com peso 2 - e auto avaliação da UJ - com peso 1)</i>	<i>2,70</i>	<i>Parcialmente inválida</i>

Embora a Unidade tenha considerado na sua avaliação de risco, constante do Relatório de Gestão, que a maioria das questões se aplica parcialmente ou totalmente, na avaliação da equipe de auditoria, para esse elemento de controle interno, a Unidade ainda apresenta um nível inicial de atuação, pois foram verificadas várias deficiências que colocam a Pasta em constante exposição a riscos. Como exemplo, citamos a ausência do Planejamento Estratégico Institucional, documento este que deveria conter as diretrizes do órgão, os objetivos e metas a serem alcançados, os riscos a serem mitigados, bem como as prioridades e estratégias de atuação. A ausência deste Documento expõe a Unidade a diversos riscos, tais como: trabalhos desarticulados; resultados inexpressivos; insatisfação dos servidores; recursos financeiros e humanos mal empregados; priorização de trabalhos irrelevantes; desperdícios de recursos públicos; e desvio de finalidades.

Portanto, em relação ao resultado da avaliação realizada sobre a Avaliação de Riscos da Unidade, verificamos deficiências (pontuação inferior a 3) nos itens de avaliação tratados a seguir, ressaltando que desconsideramos os que não tiveram pontuação por não se aplicarem as atividades da Unidade

Em relação aos **Resultados Quantitativos e Qualitativos**, as falhas relacionadas à Avaliação de Riscos se referem principalmente à distância identificada entre o que foi planejado pela Unidade e o que foi efetivamente alcançado. A ausência de execução de várias Ações demonstra que o planejamento da SE não está considerando adequadamente os riscos envolvidos na consecução de seus objetivos. Além do contingenciamento e da plurianualidade das Ações de infraestrutura, que impactaram diretamente na baixa execução, a Unidade demonstrou fragilidade na condução da execução de Ações não submetidas ao contingenciamento. É importante que a UJ considere os possíveis riscos envolvidos em suas atividades e promova intervenções que garantam um nível razoável de segurança no seu planejamento. Definir qual o grau de segurança que pode ser considerado razoável e deve ser realizado mediante avaliações.



Ao colocar em prática sua capacidade de avaliação, a gestão deve identificar os riscos inerentes às suas atividades e os níveis aceitáveis de risco sob diversas circunstâncias, além de avaliá-los, tanto quantitativa como qualitativamente. A segurança razoável envolve também a prudência sobre a incerteza e os riscos futuros que não podem ser previstos com segurança absoluta. A utilização de indicadores, nesse sentido, é fundamental para garantir ao gestor maior clareza das condições em que atua e assegurar decisões mais conscientes e previdentes. Considerando que a UJ não apresentou seus indicadores, compreende-se que a avaliação dos riscos não está adequada.

Sobre a **Gestão de pessoas**, os problemas relacionados à Avaliação de Riscos se referem ao fato dessa área não ter instrumentos de identificação de riscos e pontos críticos e medidas de prevenção em função de não ter metas de pessoal estabelecidas. Além disso, foi informado, que a força de trabalho nessa área é insuficiente para cumprir a missão institucional, ocasionando, descumprimento de prazos para cadastramento dos atos de pessoal no SISAC e impropriedades nas folhas de pagamento.

A respeito da **Gestão das Transferências**, as fragilidades relacionadas à Avaliação de Riscos se referem à falta de monitoramento efetivo e da definição de parâmetros de aferição/acompanhamento das atividades exercidas pela CAIXA, na função de contratada pela Pasta para a execução das Ações de Governo do Ministério das Cidades, ocasionando situações como o conhecimento a respeito de problemas em obras ou programas a partir de denúncias da mídia ou a comunicação de Órgãos de Controle. Ressaltamos que, neste aspecto, a Secretaria Executiva, na posição de gestora do contrato de prestação de serviços do MCidades com a CAIXA, é quem tem o papel de tomar frente no processo consolidação dos pontos de risco verificados pelas Secretarias Finalísticas e implementação de mecanismos de detecção e prevenção desses riscos. A esse respeito, destacamos a proposta de criação de GT para o acompanhamento das transferências concedidas, que foi idealizado pela Unidade com a participação das Secretarias Finalísticas da Pasta, e que pode desenvolver os referidos mecanismos de mitigação dos riscos.

Em relação à **Gestão de Compras e Contratações**, os problemas relacionados à Avaliação de Riscos verificados se iniciam na ausência de avaliação dos riscos inerentes ao processo de compras por parte da Pasta Ministerial. Não foram definidos indicadores, o que inviabiliza o processo de monitoramento e avaliação dos riscos.

Tendo em vistas as irregularidades verificadas em processo licitatório realizado no exercício avaliado, existe o risco iminente de que processo licitatório seja considerado inválido pelo Judiciário, tendo em vista a falta de publicidade de alteração de edital. Além do que, se as fragilidades apresentadas nas análises não forem corrigidas nos próximos editais, o Ministério pode ter de enfrentar novos embates judiciais com consequências graves para a execução dos contratos.

Identificou-se também o risco da ocorrência de aditivos contratuais em face das falhas nos quantitativos orçados, bem como contratação a preços superiores ao mercado, tendo em vista as deficiências das pesquisas de preços elaboradas.

Outros riscos presentes são a execução parcial e deficiente do contrato, por conta da fiscalização contratual ineficiente. Além do que, podem ocorrer prejuízos financeiros na execução contratual, pela aceitação de garantia insuficiente para cobertura do período contratual.



Sobre a **Gestão dos cartões de pagamento do governo federal**, a Unidade informou que a princípio as rotinas para autorização/liberação do Suprimento de Fundos por meio do Cartão não apresentam riscos ou ponto críticos visto que são concedidos em processo administrativo próprio, por período e agente suprido, e o uso é acompanhado pelo Setor Financeiro, no sistema fornecido pelo Banco do Brasil. Na avaliação da equipe da CGU foi considerado que não existe avaliação de risco, entretanto, em função da baixa materialidade dos gastos e da baixa criticidade nessa área dentro da Pasta, acredita-se que os procedimentos adotados pela Unidade são suficientes para evitar a ocorrência de fatos que afetem ou comprometam o alcance dos objetivos dessa gestão.

A respeito da **Gestão do Patrimônio Imobiliário de Responsabilidade da UJ**, as fragilidades relacionadas à Avaliação de Riscos ocorrem em função da ausência de rotinas ligada à gestão patrimonial, expondo a Unidade a riscos de problemas estruturais e de segurança. Além disso, não existem indicadores para identificar fragilidades e acompanhar processos envolvidos na gestão do bem imóvel.

c) Procedimentos de Controle

Procedimentos de Controle são as políticas e as atividades que contribuem para assegurar que os riscos sejam geridos, seja por acontecerem em níveis aceitáveis, pela sua mitigação ou eliminação. Esses procedimentos ocorrem em toda a organização, em todas as dimensões da instituição: áreas, funções, processos, rotinas, procedimentos, projetos, pois compreendem uma série de atividades, tais como: aprovação, autorização, verificação, reconciliação e revisão do desempenho operacional, da segurança dos bens e da segregação de responsabilidades.

A esse respeito, apresentamos o quadro a seguir, com a consolidação das avaliações da CGU e da Unidade (extraída do Relatório de Gestão) para este elemento de controle:

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS A SEREM AVALIADOS	AVALIAÇÃO	
	PONTUAÇÃO COM BASE NA AVALIAÇÃO DA CGU	INTERPRETAÇÃO
item 2 - Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos	1,50	Totalmente inválida
item 6 -Avaliação da gestão de pessoas	2,00	Parcialmente inválida
item 7 - Avaliação da gestão das transferências	0,75	Totalmente inválida
item 8 - Avaliação da gestão de compras e contratações.	1,00	Totalmente inválida
item 9 - Avaliação da gestão dos cartões de pagamento do governo federal	3,00	Neutra
item 10 - Avaliação de passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária	-	Não se aplica
item 11 - Avaliação da gestão da TI da unidade jurisdicionada	2,00	Parcialmente inválida
item 13 - Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ	2,00	Parcialmente inválida
item 14 - Avaliação da gestão da unidade jurisdicionada sobre as renúncias tributárias praticadas	-	Não se aplica
<i>Avaliação média dos itens da equipe de auditoria da CGU</i>	<i>1,88</i>	<i>Totalmente inválida</i>
<i>Avaliação média da UJ no Quadro A.3.1. (Portaria 150) do Relatório de Gestão</i>	<i>4,00</i>	<i>Parcialmente válida</i>
<i>Avaliação média geral (auditoria da CGU - com peso 2 - e auto avaliação da UJ - com peso 1)</i>	<i>2,59</i>	<i>Parcialmente inválida</i>



Neste elemento de controle houve um maior distanciamento entre a avaliação da Unidade, constante do Relatório de Gestão, da avaliação realizada pela equipe de auditoria. Tal divergência ocorreu, principalmente, em função da equipe de auditoria ter constatado diversos problemas relacionados à ausência de definição de procedimentos de controle, tais como: ausência de normativos definindo os responsáveis pela gestão de cada área; ausência de manuais e check-list padronizando procedimentos; ausência de treinamento com os fiscais de contrato.

Portanto, em relação ao resultado da avaliação realizada sobre os Procedimentos de Controle da Unidade, verificamos deficiências (pontuação inferior a 3) nos itens de avaliação tratados a seguir, ressaltando que desconsideramos os que não tiveram pontuação por não se aplicarem as atividades da Unidade

Em relação aos **Resultados Quantitativos e Qualitativos**, as falhas relacionadas aos Procedimentos de Controle se referem especialmente à ausência de indicadores institucionais definidos, testados e em vigor. Os procedimentos de controle estão intimamente relacionados e integrados à disponibilidade de informações que permitam a adequada avaliação e previsão dos possíveis entraves que estejam ao alcance das atividades definidas pela UJ. Estabelecer procedimentos de controle implica em ter condições de definir a melhor forma de atuar para diminuir os riscos envolvidos nas atividades. Nesse contexto, os indicadores são instrumentos importantes para a gestão exercer o controle adequado de suas atividades e pautar confiavelmente as suas decisões.

Além disso, considerando os problemas apontados nas licitações que acabaram por impedir a execução da ação *4055 Suporte e Aprimoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* e por prejudicar o cumprimento da meta prevista na ação *8785 – Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*, verificamos que os procedimentos de controle da unidade não estão sendo efetivos para mitigar os riscos envolvidos em suas atividades, pois não foram suficientes para evitar os atrasos e impossibilidade de realização das licitações. A justificativa da UJ de que *O processo 80000.010912/2012-71, que trata da aquisição supracitada (fornecimento de soluções de tecnologia da informação), até a data de 24.05.2013 (cronograma firmado com a equipe da CGU), esteve com o setor demandante para preenchimento pleno dos artefatos exigidos no Art. 10 da IN 04/2010* indica que os procedimentos de controle da SE falharam na observação da legislação e no conhecimento técnico particular às necessidades da Unidade.

Sobre a **Gestão de Pessoas**, os problemas relacionados aos Procedimentos de Controle se referem principalmente à ausência de metas estabelecidas para a área de pessoal.

A respeito da **Gestão das Transferências**, as fragilidades relacionadas aos Procedimentos de Controle se referem à inexistência de parâmetros de aferição/acompanhamento das atividades exercidas pela CAIXA, na função de contratada pela Pasta para a execução das Ações de Governo do Ministério das Cidades. Ressaltamos que, neste aspecto, a Secretaria Executiva, na posição de gestora do contrato de prestação de serviços do MCidades com a CAIXA, é quem tem o papel de tomar frente no processo consolidação dos procedimentos de controle a serem adotados pelas Secretarias Finalísticas. A esse respeito, destacamos a proposta de criação de GT para o acompanhamento das transferências concedidas, que foi idealizado pela Unidade com a



participação das Secretarias Finalísticas da Pasta, e que pode desenvolver os referidos mecanismos de mitigação dos riscos.

Em relação à **Gestão de Compras e Contratações**, os problemas relacionados aos Procedimentos de Controle se referem à falta de efetividade na utilização das normas estabelecidas para a gestão de compras.

De acordo com a Secretaria Executiva existe normativo interno que classifica os prazos para conclusão dos processos licitatórios, de acordo com a complexidade baixa, média e alta. Entretanto, verificou-se em análise a processo licitatório para aquisição de equipamentos para o Centro de Processamento de Dados do Ministério que esse normativo não está sendo efetivamente utilizado, pois tendo em vista a não finalização da compra, efetuou-se duas dispensas indevidas de licitação.

Sobre a **Gestão da TI da UJ**, os problemas relacionados aos Procedimentos de Controle se referem à ausência de atuação do Comitê Diretivo de TI no exercício examinado, bem como a ausência de um Comitê de Segurança da Informação e Comunicação.

A respeito da **Gestão do Patrimônio Imobiliário de Responsabilidade da UJ**, as fragilidades relacionadas aos Procedimentos de Controle se referem à insuficiência de servidores para gerir/fiscalizar os contratos de Infraestrutura, bem como a deficiência na segurança do prédio relatada pela própria Unidade. Além disso, foi verificada, pela equipe de auditoria, irregularidades na execução do contrato de prestação de serviços contínuos de operação, manutenção preventiva corretiva e preditiva, devido a fragilidades no acompanhamento desse contrato.

d) Informação e Comunicação

Este elemento de controle se refere à identificação, coleta e comunicação de informações relacionadas a atividades e eventos internos e externos, necessárias ao alcance dos objetivos da organização, bem como à efetividade das atividades por ela desenvolvidas. Essas informações devem ser transmitidas às pessoas de forma oportuna e tempestiva, de modo a permitir que cumpram suas responsabilidades adequadamente.

A esse respeito, apresentamos o quadro a seguir, com a consolidação das avaliações da CGU e da Unidade (extraída do Relatório de Gestão) para este elemento de controle:

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS A SEREM AVALIADOS	AVALIAÇÃO	
	PONTUAÇÃO COM BASE NA AVALIAÇÃO DA CGU	INTERPRETAÇÃO
item 2 - Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos	0,75	Totalmente inválida
item 6 -Avaliação da gestão de pessoas	2,00	Parcialmente inválida
item 7 - Avaliação da gestão das transferências	1,50	Totalmente inválida
item 8 - Avaliação da gestão de compras e contratações.	1,00	Totalmente inválida
item 9 - Avaliação da gestão dos cartões de pagamento do governo federal	3,00	Neutra



item 10 - Avaliação de passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária	-	Não se aplica
item 11 - Avaliação da gestão da TI da unidade jurisdicionada	4,00	Parcialmente válida
item 13 - Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ	2,00	Parcialmente inválida
item 14 - Avaliação da gestão da unidade jurisdicionada sobre as renúncias tributárias praticadas	-	Não se aplica
<i>Avaliação média dos itens da equipe de auditoria da CGU ponderada pelos Macroprocessos finalísticos</i>	<i>2,19</i>	<i>Parcialmente inválida</i>
<i>Avaliação média da UJ no Quadro A.3.1. (Portaria 150) do Relatório de Gestão</i>	<i>4,40</i>	<i>Parcialmente válida</i>
<i>Avaliação média geral (auditoria da CGU - com peso 2 - e auto avaliação da UJ - com peso 1)</i>	<i>2,93</i>	<i>Parcialmente inválida</i>

Neste elemento também foi verificada discrepância entre a avaliação do gestor e da equipe de auditoria. Na avaliação da equipe de auditoria esse componente foi avaliado como parcialmente inválido em função da ausência de indicadores institucionais definidos na maioria das áreas, impossibilitando uma avaliação dos resultados, bem como da dificuldade verificada na contratação de servidores de TI, resultando em contratações emergenciais. Nesse último caso foi constatado, em análise ao processo, um distanciamento entre as áreas do Ministério das Cidades e também a falta de decisão, pelas autoridades competentes, de reunir as diversas áreas responsáveis (CGMI; COLIC; SE; CGLOG) no intuito de resolver definitivamente os problemas e concluir a licitação.

Logo, em relação ao resultado da avaliação realizada sobre a Informação e Comunicação no âmbito da Unidade, verificamos deficiências (pontuação inferior a 3) nos itens de avaliação tratados a seguir, ressaltando que desconsideramos os que não tiveram pontuação por não se aplicarem as atividades da Unidade

Em relação à **aos Resultados Quantitativos e Qualitativos**, as falhas relacionadas à Informação e Comunicação no âmbito da Unidade se referem, primordialmente, ao potencial informativo para suporte do processo decisório. A habilidade da gestão em tomar decisões apropriadas é afetada pela qualidade da informação devendo ser útil, apropriada, tempestiva, atual e precisa.

Considerando a situação dos entraves aos processos licitatórios apresentados pela Unidade, verificamos que a informação necessária sobre as demandas dos setores não foram adequadamente tomadas. Segundo a UJ na resposta do item 2 da SA 201305708/013, *De acordo com informações colhidas junto a gestão de contratos, a contratação de serviços de eventos, encontra-se em fase de atualização do levantamento das demandas realizadas anteriormente junto as unidades deste órgão. Após a conclusão deste levantamento, será então atualizado o Termo de Referência, para dar prosseguimento ao processo licitatório.*

Informações relevantes devem ser identificadas, coletadas e comunicadas a tempo de permitir que os servidores cumpram suas responsabilidades, não apenas com dados produzidos internamente, mas, também, com informações sobre circunstâncias externas, que possibilitem o gerenciamento de riscos e a tomada de decisão. A comunicação das informações produzidas deve atingir todos os níveis, de maneira a permitir a informação fluir e que não demande retrabalho.

A informação e a comunicação são essenciais para a realização de todos os objetivos de controle interno, atingindo a obrigação de prestar contas. Nesse sentido, informação e comunicação adequada envolvem o alcance através do desenvolvimento e da manutenção de informações quantitativas e qualitativas confiáveis, comunicadas através



de relatórios imparciais, oportunos, objetivos e claros. O acesso à informação e a comunicação relacionadas à atuação da Unidade cria a possibilidade de se avaliar a regularidade, ética, economia, eficiência e eficácia das operações. As informações devem ser fornecidas de modo a cumprir leis e regulamentos e garantir a transparência de suas atividades. Um órgão transparente permite maior consciência de sua atuação e envolve o comprometimento de todos os funcionários, da alta administração às funções mais operacionais.

No caso da apresentação das contas da SE para o exercício de 2012 foi identificada uma melhoria na apresentação dos resultados em relação a exercícios anteriores, porém ainda merece maior atenção à exposição das dificuldades sofridas que impactaram na execução dos Programas. Cabe ressaltar, mais uma vez, que a ausência de indicadores impede a qualidade das informações disponíveis à tomada de decisão e fragiliza a gestão. Sob essa condição é imprescindível que a UJ se atente para a dimensão que a ausência de indicadores atinge e promova reversão deste quadro.

Sobre a **avaliação da gestão de pessoas**, os problemas relacionados à Informação e Comunicação no âmbito da Unidade se referem principalmente à ausência de indicadores institucionalizados.

A respeito da **Gestão das Transferências**, fazemos uma avaliação em relação ao Ministério como um todo, pois a Secretaria Executiva, ao receber a dotação orçamentária para a execução dos Programas do MCidades, repassa esses recursos para as Unidades Gestoras e a partir deste momento não mais se relaciona com essas Unidades a este respeito, resultando na ocorrência de problemas em determinada Unidade na execução de convênios, que não se repetem nas demais, ou a adoção de providências para a retomada de obras paralisadas adotada pela SNSA e que não são replicadas pelas demais Secretarias Finalísticas. Portanto, falta à Secretaria Executiva, na posição de Unidade Central do Ministério e de gestora do contrato de prestação de serviços junto a CAIXA, que normatize internamente medidas para o monitoramento e aferição dos resultados da aplicação de recursos diretamente pelas Unidades ou descentralizados para a execução pela CAIXA.

Em relação à **Gestão de compras e contratações**, os problemas relacionados à Informação e Comunicação no âmbito da Unidade se referem à falta de indicadores de gestão para monitoramento do processo, dificultando a avaliação e monitoramento de realidade, por falta de informações qualificadas.

e) Monitoramento

O Monitoramento se refere ao acompanhamento das atividades de controle da Unidade, com a finalidade de diminuir riscos e de implementar melhorias. A esse respeito, apresentamos o quadro a seguir, com a consolidação das avaliações da CGU e da Unidade (extraída do Relatório de Gestão) para este elemento de controle:

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS A SEREM AVALIADOS	AVALIAÇÃO	
	PONTUAÇÃO COM BASE NA AVALIAÇÃO DA CGU	INTERPRETAÇÃO



item 2 - Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos	5,00	Totalmente válido
item 6 - Avaliação da gestão de pessoas	3,00	Neutra
item 7 - Avaliação da gestão das transferências	5,00	Totalmente válido
item 8 - Avaliação da gestão de compras e contratações.	2,00	Parcialmente inválida
item 9 - Avaliação da gestão dos cartões de pagamento do governo federal	4,00	Parcialmente válida
item 10 - Avaliação de passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária	-	Não se aplica
item 11 - Avaliação da gestão da TI da unidade jurisdicionada	4,00	Parcialmente válida
item 13 - Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ	2,00	Parcialmente inválida
item 14 - Avaliação da gestão da unidade jurisdicionada sobre as renúncias tributárias praticadas	-	Não se aplica
<i>Avaliação média dos itens da equipe de auditoria da CGU -</i>	<i>3,33</i>	<i>Neutra</i>
<i>Avaliação média da UJ no Quadro A.3.1. (Portaria 150) do Relatório de Gestão</i>	<i>4,33</i>	<i>Parcialmente válida</i>
<i>Avaliação média geral (auditoria da CGU - com peso 2 - e auto avaliação da UJ - com peso 1)</i>	<i>3,67</i>	<i>Neutra</i>

O Monitoramento foi o elemento de controle que apresentou a avaliação mais próxima entre as realizadas pela CGU e pelo gestor no Relatório de Gestão. Esta avaliação positiva deveu-se principalmente pela atuação da Unidade para o atendimento das determinações e recomendações do TCU e da CGU em 2012, pela intensificação das Unidades do Ministério no trabalho de monitoramento de transferências com problemas de execução apontadas na gestão de 2012, e pela aplicação das diretrizes da IN nº 04/2010, que dispõe que a avaliação dos riscos dever integrar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, fato que efetivamente ocorreu e que auxiliará o monitoramento das atividades a área.

Logo, em relação ao resultado da avaliação realizada sobre o Monitoramento das atividades no âmbito da Unidade, verificamos deficiências (pontuação inferior a 3) nos itens de avaliação tratados a seguir, ressaltando que desconsideramos os que não tiveram pontuação por não se aplicarem as atividades da Unidade

Em relação à **Gestão de Compras e Contratações**, os problemas relacionados ao Monitoramento se referem à falta de cumprimento de recomendações formuladas pela CGU em auditorias anteriores, especialmente no que concerne à fragilidades na definição dos quantitativos a serem licitados e nas pesquisas de preços para elaboração dos orçamentos da licitação, bem como em relação às deficiências no acompanhamento e fiscalização dos contratos de compras, trazendo prejuízos à Pasta Ministerial em virtude da falta de atuação junto ao contratado para cumprimento das obrigações contratuais.

A respeito da **Gestão do Patrimônio Imobiliário de Responsabilidade da UJ**, as fragilidades relacionadas ao Monitoramento se referem ao fato da Unidade não ter atendido às recomendações elaboradas pela CGU em relação a essa gestão (realização da avaliação do imóvel e criação de rotinas para gerir o imóvel).

2.1.4 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

2.1.4.1 CONSTATAÇÃO

FRAGILIDADE NOS CONTROLES RELATIVOS À GESTÃO PATRIMONIAL.



Fato

Verificou-se, em análise ao Relatório de Gestão e em consulta ao Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, que a Unidade possui apenas um imóvel sob sua responsabilidade. Esse imóvel é locado de terceiros e fica localizado em Brasília (SAUS Quadra 1, Lote 1/6, Bloco H. Edifício Telemundi II, Cep 70070-010). Em relação à gestão desse imóvel, constataram-se fragilidades nos controles devido à ausência de rotinas ligadas à gestão patrimonial.

A fragilidade nos controles relativos à gestão patrimonial foi constatada também na avaliação da gestão 2011 (Relatório de Auditoria nº 201203949), tendo sido recomendado ao Ministério das Cidades que definisse urgentemente rotinas ligadas à gestão patrimonial.

Em relação à referida recomendação, a Unidade informou, no Relatório de Gestão de 2012, que foram indicados servidores como responsáveis e operadores do sistema SPIUnet, conforme orientação Normativa do SPU/MP, amparado no Decreto nº 3.858/2001, Portaria nº 272/MP/2001 e Portaria Interministerial, por meio da Portaria nº 558, de 20/11/2012, Publicada no Boletim de Pessoal e Serviço nº 11 - F- Edição Especial, de 20 de novembro de 2012, mas que nesta Portaria não foram criadas rotinas para gerir o imóvel, apenas foram indicados servidores para operar o sistema gerindo e mantendo atualizadas as informações do imóvel alugado.

A Unidade também não atendeu a recomendação contida no mesmo Relatório de Auditoria para a realização da avaliação do imóvel que deveria ter sido feita em 02/05/2010. Sobre o assunto a Unidade informou que, como os gestores do contrato foram nomeados em novembro de 2012 e somente neste ano que foi solicitado o acesso ao SPIUNET, não houve nova avaliação do imóvel.

Após a análise das informações contidas no Relatório de Gestão 2012, a equipe de auditoria formulou novos questionamentos sobre a gestão patrimonial. Em resposta a unidade informou, por meio do Memorando nº 001728/2013/COLIC/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, que não existem rotinas estabelecidas para diagnosticar a situação em que se encontra o imóvel, mas que estão planejando realizar este ano (2013). Informou também que não há rotina de vistoria do imóvel, mas que o controle da ocupação do prédio é feito pela equipe de vigilantes.

Informou ainda que são necessários mais servidores para gerir/fiscalizar os contratos da Coordenação de Infraestrutura, e que embora a estrutura tecnológica seja adequada e eficiente para gerir o bem imóvel, há deficiência na segurança do prédio, pois deveriam ter mais câmeras de monitoramento e com tecnologia mais adequada.

Por fim a Unidade também informou que ainda não existem indicadores para identificar fragilidades e acompanhar processos envolvidos na gestão do bem imóvel, e que a manutenção do imóvel é feita por meio do contrato com empresa especializada em manutenção preditiva, preventiva e corretiva.

Diante das informações apresentadas foi recomendado à Unidade, no Relatório Preliminar de Auditoria, que criasse rotinas ligadas à gestão patrimonial e também que realizasse a avaliação do imóvel que deveria ter sido feita em 02/05/2010.

Causa



As rotinas definidas na gestão patrimonial ainda estão sendo concluídas.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201305708, a Unidade, informou, por meio do Memorando n.º 002943/2013/CGLOG/SPO/SE/MCIDADE, anexo ao Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que:

*“Em atenção a **Recomendação 01**, informa-se que já estamos realizando rotinas referentes à gestão patrimonial. Realizamos diariamente, semanalmente e mensalmente rotinas de inspeções e verificações de vários sistemas ligados a infraestrutura predial. Estamos elaborando o Plano de Procedimentos para Correção de Inconformidades da Gestão Patrimonial, assim que for concluído enviaremos à CGU para conhecimento. Está em elaboração também o Plano de Evacuação do Prédio, como uma medida de segurança aos servidores do órgão, assim que for concluído enviaremos à CGU para conhecimento. A partir do Laudo Técnico que será explicado na Recomendação 2, elaboraremos o check-list do Órgão para vistoria periódica do imóvel.*

*Em atenção a **Recomendação 02**, informa-se que solicitamos à proprietária do prédio, a empresa (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.), um Laudo Técnico de Avaliação do Imóvel. A empresa (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.) nos enviou o Laudo Técnico de Avaliação n.º 9695 – 13, elaborado pela Câmara de Valores Imobiliários do Distrito Federal, no dia 15 de maio de 2013. Antes mesmo do recebimento do Laudo Técnico de Avaliação do Imóvel, no dia 08 de maio, entramos em contato via e-mail com Sr. (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.), Chefe de Serviço de Incorporação, Registro e Destinação, da Superintendência do Patrimônio da União no DF solicitando informações pertinentes a validação deste laudo com a Superintendência do Patrimônio da União (SPU). Reiteramos o pedido de informação e estamos aguardando orientações para encaminhar este laudo para a SPU, conforme comprovantes em anexo. **Anexo I - A Anexo I - B.**”*

Análise do Controle Interno

Da análise das novas informações apresentadas pela Unidade verifica-se que além da indicação de servidores como responsáveis e operadores do sistema SPIUnet e da contratação de empresa especializada em manutenção preditiva, preventiva e corretiva, o gestor criou rotinas de inspeções e verificações de vários sistemas ligados a infraestrutura predial, demonstrando uma melhora da gestão patrimonial.

A Unidade informou, também, que está providenciando a validação do laudo de avaliação do imóvel, bem como elaborando o Plano de Procedimentos para Correção de Inconformidades da Gestão Patrimonial e o Plano de Evacuação do Prédio.

Diante do exposto, considera-se que as medidas adotadas pela Unidade contribuirão para uma melhora nos controles da gestão patrimonial, entretanto, é fundamental que as medidas iniciadas sejam concluídas e, se for o caso, aperfeiçoadas.



Além disso, é importante também, que se faça um levantamento dos riscos existentes na área; que se institua indicadores para acompanhar os processos; e que se criem mecanismos para garantir a segurança do imóvel e dos servidores do Órgão.

Na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada no dia 18/07/2013, a Unidade informou, que as informações sobre o imóvel sob sua responsabilidade ainda não foram incluídas no Sistema SPIUnet, em decorrência da ausência de previsão daquele sistema para situações de locação de imóveis de terceiros.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se ao Ministério das Cidades que conclua os procedimentos iniciados (check list de vistoria, correção de inconformidades, plano de evacuação do prédio) em relação à gestão patrimonial, principalmente no que se refere ao processo de validação da avaliação do imóvel, que está vencida desde 02/05/2010. E que assim que forem concluídos os procedimentos, que sejam encaminhados a esta CGU.

2.1.5 QUANTITATIVO DE PESSOAL

2.1.5.1 CONSTATAÇÃO

A FORÇA DE TRABALHO DA UNIDADE NÃO ESTÁ ADEQUADA FRENTE ÀS SUAS ATRIBUIÇÕES.

Fato

A partir da avaliação da gestão de pessoal da Unidade, realizada por meio das informações contidas no Relatório de Gestão e prestadas pelo gestor durante os trabalhos de campo, conclui-se que a sua força de trabalho é insuficiente para cumprir as suas atribuições.

Além de ser informado no Relatório de gestão e na resposta da Unidade, que a sua força de trabalho é insuficiente para cumprir a sua missão institucional, verifica-se constantemente, nas auditorias realizadas, que a causa de vários fatos evidenciados pela equipe de auditoria é a insuficiência de pessoal.

De acordo com informações do Relatório de Gestão, embora tenha sido autorizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Portaria n.º 522, de 1º de novembro do mesmo ano, concurso para carreira do Plano Geral do Poder Executivo – PGPE, com a previsão de 130 ingressos para o presente exercício, tal acréscimo ainda será insuficiente para suprir a necessidade de pessoal do Ministério das Cidades.

Conforme o último levantamento de necessidade de pessoal realizado pelo Ministério em 2010, há uma necessidade quantitativa e qualitativa de pessoal de trezentos e cinquenta e seis servidores da carreira do PGPE.

A alta rotatividade de pessoal e as inúmeras solicitações de requisições efetivadas pela Presidência da República e seus órgãos vinculados, e ainda, órgãos com legislação específica, que tornam obrigatório o pronto atendimento, foram as causas apontadas pela Unidade para a insuficiência de pessoal.



Por fim, foi informado também que não existe política de requisição de servidores para complementação de mão de obra no âmbito do Ministério das Cidades.

Causa

A alta rotatividade de pessoal; inúmeras solicitações de requisições de outros órgãos; ausência de política de requisição de servidores.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201305708, a Unidade, informou, por meio da Nota Técnica n.º 113/2013/CGRH/SPOA/SE/MCIDADES, de 25 de junho de 2013, anexa ao Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que aquele órgão tem realizado gestões constantes junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão visando à manutenção e recomposição da força de trabalho daquele órgão de forma a otimizar o cumprimento de sua missão institucional.

Análise do Controle Interno

É preciso ressaltar que nos últimos anos a demanda do Ministério das Cidades aumentou consideravelmente em função da criação do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, das diversas obras do PAC e da incorporação do DENATRAN a sua estrutura. Não obstante esse aumento considerável de demandas, a estrutura de recursos humanos do Ministério das Cidades não evoluiu proporcionalmente a quantidade e a relevância dessas demandas.

Em função da insuficiência de pessoal para executar as ações do Ministério diversas constatações foram evidenciadas nas auditorias realizadas no exercício examinado. Como exemplo citamos o Relatório Final de Auditoria N.º 00190.035225/2011-58, referente à auditoria especial realizadas nos processos de credenciamento de empresas de vistoria e inspeção veicular no âmbito do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, em que foi constatado que mais da metade (58) dos 106 colaboradores do Departamento eram terceirizados. Além disso, em contato com os funcionários terceirizados, durante a realização dos exames, verificou-se que alguns deles estavam desempenhando atividades finalísticas do Departamento, que caberiam a servidores efetivos. A causa dos terceirizados estarem exercendo atividades finalísticas é decorrente da falta de servidores no Departamento.

Outra situação crítica se refere à Coordenação Geral de Modernização e Informática que tem hoje 19 servidores, incluindo os ocupantes de cargos comissionados, para realizar todas as tarefas relacionadas a TI do Ministério das Cidades, inclusive o atendimento a chamado de usuários. No Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI da Unidade consta a informação de que a estrutura de TI do Ministério não é a mais adequada para atender as necessidades do Ministério e os desafios da CGMI, uma vez que não comporta o atendimento das diversas necessidades para o cumprimento das atividades e funções da unidade.

A esse respeito, também podemos citar a situação verificada na análise da execução dos contratos de limpeza e de manutenção predial do MCidades, em que foi constatado problemas relacionados ao acompanhamento dos serviços prestados pelas empresas contratadas. As justificativas apresentadas, em conversa com os gestores dos contratos,



foram no sentido de que os problemas ocorrem porque os gestores são responsáveis pela gestão de vários contratos, além do desempenho de outras demandas de suas áreas.

Além disso, todas as Secretarias finalísticas do Ministério informaram nos respectivos Relatórios de Gestão, que a quantidade de servidores é insuficiente para atender as demandas da Instituição. Item específico deste Relatório trata da insuficiência da estrutura de pessoal para a gestão das transferências.

Na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada no dia 18/07/2013, foi ressaltado pela Unidade que hoje o Ministério é o quarto orçamento da Esplanada, mas seu quadro de pessoal é bastante reduzido, prejudicando sobremaneira o desempenho das suas atribuições.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade continue implementando políticas no intuito de incrementar a força de trabalho por meio da autorização para realização de concursos públicos e também visando diminuir a evasão de servidores para outros órgãos.

2.1.6 PROVIMENTOS

2.1.6.1 CONSTATAÇÃO

DESCUMPRIMENTO DOS PRAZOS PREVISTOS PARA O CADASTRAMENTO DOS ATOS DE PESSOAL NO SISAC

Fato

Em análise ao Relatório de Gestão da Secretaria Executiva, especificamente quanto aos quadros do item “**Informações Sobre os Atos de Pessoal Sujeitos a Registros e Comunicação**”, foram verificadas as impropriedades relacionadas a seguir:

- a) consta no quadro 37 a informação de que houve duas admissões em 2012 e quatro em 2011, mas que esses atos não foram cadastrados no SISAC, contrariando o artigo 2º da IN TCU nº 55/2007;
- b) consta no quadro 38 a informação de que houve seis desligamentos em 2012 e três em 2011, mas que esses atos não foram cadastrados no SISAC, contrariando o artigo 3º da IN TCU nº 55/2007;
- c) consta no quadro 39 a informação de que os atos de admissão (02) e desligamentos (06) foram cadastrados no SISAC em um prazo de mais de 90 dias após o fato caracterizador do ato, contrariando o artigo 7º da IN TCU nº 55/2007.

Conforme se verifica as informações dos quadros citados acima estão em contradição, já que nos quadros 37 e 38 a Unidade informou que em 2012 não houve o cadastro no SISAC e no quadro 39 a Unidade informou que o cadastro foi feito após 90 dias do fato caracterizador do ato.



Tais fatos também foram verificados nos Relatórios de Gestão da Secretaria Nacional de Habitação – SNH e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, a saber:

Relatório de Gestão da SNH: As informações dos quadros relacionados no item “Informações Sobre os Atos de Pessoal Sujeitos a Registros e Comunicação” do Relatório de Gestão estão em contradição, já que nos quadros A.6.9 e A.6.10 a Unidade informou que em 2012 não houve o cadastro no SISAC e no quadro A.6.11 a Unidade informou que o cadastro foi feito após 90 dias do fato caracterizador do ato.

Relatório de Gestão da SNSA: as informações dos quadros relacionados no item “Informações Sobre os Atos de Pessoal Sujeitos a Registros e Comunicação”, do Relatório de Gestão da SNSA, estão em contradição, já que no quadro 44 a Unidade informou que em 2012 não houve o cadastro no SISAC e no quadro 45 a Unidade informou que o cadastro foi feito após 90 dias do fato caracterizador do ato.

Diante do exposto constata-se, nos casos relacionados acima, que ou a Unidade não efetuou o cadastramento, ou efetuou após o prazo previsto em legislação.

Ressalta-se que no Relatório de Gestão da SNTMU esses dados não foram apresentados, tendo sido informado que esse item não se aplica, pois aquela UJ não é a unidade jurisdicionada responsável pela admissão de pessoal e concessão de aposentadoria, reforma e pensão, cujos atos se sujeitam ao registro do Tribunal de Contas da União ou devem ser a ele comunicados, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal e da Instrução Normativa TCU nº 55/2007.

Em relação ao cumprimento dos prazos, questionou-se a área de pessoal sobre a sistemática usada para assegurar que as atividades/procedimentos sensíveis sejam feitas tempestivamente. Sobre o assunto a Unidade informou que trabalha com os prazos definidos em suas normas internas, assim como normativos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e legislações afetas à pessoal, mas que, todavia, em razão do déficit de servidores, nem sempre os cumprimentos das atividades/procedimentos se dão tempestivamente.

Diante do exposto percebe-se que mais uma vez o déficit de servidores está prejudicando a Unidade no cumprimento de suas atividades regimentais.

Causa

Déficit de servidores.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atenção à recomendação constante do Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201305708, para que a Unidade alocue mais servidores na área de pessoal, de forma que os prazos previstos nos normativos possam ser observados, a Unidade, informou por meio da Nota Técnica n.º 113/2013/CGRH/SPOA/SE/MCIDADES, de 25 de junho de 2013, anexa ao Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que essa demanda poderá ser minimizada, não resolvida em sua integralidade, com o ingresso de novos servidores concursados, em meados do mês de outubro.

Análise do Controle Interno



É importante ressaltar que de acordo com o Art. 7º, da IN TCU nº 55/2007, as informações pertinentes aos atos de admissão e concessão deverão ser cadastradas no Sisac e disponibilizadas para o respectivo órgão de controle interno no prazo de 60 (sessenta) dias, contados:

- I – da data de sua publicação ou, em sendo esta dispensada, da data de assinatura do ato;
- II – da data do efetivo exercício do interessado, nos casos de admissão de pessoal;
- III – da data do apostilamento, no caso de alteração.

O § 1º desse mesmo artigo preconiza que o órgão de pessoal enviará diretamente ao Tribunal os atos de desligamento, de cancelamento de desligamento e de cancelamento de concessão, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação do ato ou do respectivo apostilamento, se dispensável a publicação.

Ainda sobre o assunto o § 2º diz que descumprimento dos prazos previstos neste artigo sujeitará o responsável às sanções previstas na Lei nº 8.443/92.

Dessa forma, é importante que a Unidade não só cadastre os atos no SISAC como também cumpra os prazos previstos na referida Instrução Normativa.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se a Unidade que aloque mais servidores na área de pessoal, de forma que os prazos previstos nos normativos possam ser observados.

2.1.7 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

2.1.7.1 CONSTATAÇÃO

IMPROPRIEDADES CONSTATADAS NAS FOLHAS DE PAGAMENTOS

Fato

Com o objetivo de avaliar a gestão de pessoal Ministério das Cidades, em relação à observância à legislação sobre remuneração, cessão, requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões, foram analisados os dados da folha de pagamento dos servidores do Ministério. Assim, por intermédio da aplicação dos exames pela equipe, foram encontradas as ocorrências listadas no quadro a seguir:

OCORRÊNCIA	QUANTIDADE DE OCORRÊNCIA
SERVIDORES COM DESCONTO DE FALTAS AO SERVIÇO NA FOLHA, SEM O RESPECTIVO REGISTRO NO CADASTRO	01
SERVIDORES COM PARCELA DE DEVOLUÇÃO AO ERÁRIO INTERROMPIDA OU PRAZO E/OU VALOR ALTERADOS - SERVIDOR	04



SERVIDORES COM DEVOLUÇÃO DO ADIANTAMENTO DE FÉRIAS NOS ÚLTIMOS 5 ANOS, EM VALOR INFERIOR AO RECEBIDO	12
PAGAMENTO DE ADIANTAMENTO DE FÉRIAS SEM O RESPECTIVO DESCONTO NOS TRÊS MESES SUBSEQUENTES AO MÊS DO RECEBIMENTO DA ANTECIPAÇÃO	01
PAGAMENTO DE GRAT. NATALINA/13 SALARIO (NOV-2011), COM BASE DE CÁLCULO ACRESCIDADA DE VALOR SUPERIOR A 30% EM RELAÇÃO AO CONSIDERADO PARA O CÁLCULO DA ANTECIPAÇÃO DA GRAT. NATALINA/13 SALARIO	01
RUBRICAS COM VALOR INFORMADO, NO MÊS DE NOVEMBRO, NÃO INCIDINDO PARA O CÁLCULO DA GRAT.NATALINA/13 SALARIO	01
SERVIDORES QUE OBTIVERAM REAJUSTE SALARIAL SUPERIOR A 200% ENTRE 2008 E 2011	02

Por meio da Nota Técnica nº 060/CGRH/SPOA/SE/MCIDADES, de 15/04/2013, a Unidade apresentou esclarecimentos para os fatos constatados.

Após a análise da manifestação da Unidade e em consulta ao SIAPE, no dia 20/05, verificou-se que algumas ocorrências permanecem pendentes de solução. Segue abaixo a manifestação da Unidade e as pendências verificadas.

a) OCORRÊNCIA: SERVIDORES COM DESCONTO DE FALTAS AO SERVIÇO NA FOLHA, SEM O RESPECTIVO REGISTRO NO CADASTRO:

Manifestação da Unidade: informo da impossibilidade da inclusão da ocorrência das faltas não justificadas no Sistema de Administração de Recursos - SIAPE, uma vez que o cargo ocupado pelo servidor (**A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.**) foi redistribuído para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e, atualmente, este se encontra de licença para tratar de interesse particular, desde 11/07/2012.

Pendência: Encaminhar comunicação ao Ministério do Planejamento solicitando o registro no cadastro do servidor.

b) OCORRÊNCIA: SERVIDORES COM DEVOLUÇÃO DO ADIANTAMENTO DE FÉRIAS NOS ÚLTIMOS 5 ANOS, EM VALOR INFERIOR AO RECEBIDO

b.1) Manifestação da Unidade: (**A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.**) – está sendo providenciada a abertura de processo administrativo, nos termos da Orientação Normativa SEGEP/MP nº 05, publicada no DOU de 22/02/2013.



Pendência: Encaminhar a comprovação da abertura de processo administrativo.

b.2) Manifestação da Unidade: (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.) – O valor em questão foi incluído nos acertos financeiros do ex-servidor, uma vez que este solicitou vacância do cargo ocupado em 16/12/2010. Todavia, os valores a receber não foram suficientes para quitar o débito, o que ensejou no envio de processo administrativo ao Ministério da Fazenda para inscrição em dívida ativa, conforme OF/PRFN/DF/DIDAT 149/2013, de 15.02.2013, anexo.

Pendência: O OF/PRFN/DF/DIDAT 149/2013, de 15.02.2013 não foi encaminhado em anexo. Encaminhar cópia do Ofício.

b.3) Manifestação da Unidade: (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.) - O valor em questão foi restituído na folha de pagamento do mês de fevereiro de 2007.

Pendência: o servidor teria que devolver 1.995,00, só consta na folha de pagamento a devolução de R\$ 1155,00. Encaminhar a comprovação do restante da devolução.

b.4) Manifestação da Unidade: (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.) - Foi encaminhada ao ex-servidor a CARTA Nº 35 informando sobre a reposição ao erário no valor de R\$ 4.307,82, referente à parcela de adiantamento de férias recebida no mês de julho de 2007, e até a presente data não foi restituído ao erário. Estão sendo adotados os procedimentos administrativos para que o ex-servidor restitua ao erário o valor em questão.

Pendência: Encaminhar a comprovação das providências adotadas para sanar o problema.

c) PAGAMENTO DE ADIANTAMENTO DE FÉRIAS SEM O RESPECTIVO DESCONTO NOS TRÊS MESES SUBSEQUENTES AO MÊS DO RECEBIMENTO DA ANTECIPAÇÃO

Manifestação da Unidade: (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.) – O servidor restituiu o valor em questão quando dos seus acertos financeiros, em decorrência da exoneração do cargo em comissão ocupado neste Ministério, ocorrida em 15/11/2011, conforme folha de pagamento do mês de dezembro de 2011.

Pendência: Encaminhar a comprovação da restituição.

Conforme se verifica, para a maioria dos casos as providências adotadas pela Unidade foram suficientes para sanar as constatações verificadas, entretanto, nos casos pendentes relacionados acima, as providências informadas carecem de comprovação.

Causa

Fragilidades nos controles internos relacionados à folha de pagamento.



Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201305708, a Unidade, informou, por meio da Nota Técnica n.º 113/2013/CGRH/SPOA/SE/MCIDADES, de 25 de junho de 2013, anexa ao Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que adotará as medidas cabíveis com vistas a atender a recomendação, constante do Relatório Preliminar de Auditoria, de criar rotinas de controle nas folhas de pagamento de forma a evitar que tais impropriedade voltem a ocorrer.

Análise do Controle Interno

A Unidade informou, em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar, que vai adotar medidas para atender a recomendação constante daquele Relatório, mas não encaminhou os documentos pendentes de comprovação.

Na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada no dia 18/07/2013, a Unidade, informou que iria reencaminhar os comprovantes pendentes, para retirada dessa constatação do Relatório, entretanto, tais comprovações não foram encaminhadas no tempo acordado. Dessa forma, manteve-se o registro desse ponto, para saneamento no Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade apresente as documentações pendentes de comprovação.

Recomendação 2: Recomenda-se que a Unidade crie rotinas de controle nas folhas de pagamento de forma a evitar que tais impropriedade voltem a ocorrer.

2.1.8 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

2.1.8.1 CONSTATAÇÃO

MÁ GESTÃO DA UNIDADE RESULTOU NA REALIZAÇÃO DE DUAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS EM 2012.

Fato

Primeiramente solicitou-se ao Ministério das Cidades, para análise, por amostra não probabilística, em função da auditoria anual de contas, o processo de dispensa de licitação n.º 80000.014491/2012-57, que se refere à contratação de empresa para locação de servidores para a rede computacional do Ministério das Cidades.

Da análise do referido processo constatou-se que:

- Foram realizadas duas licitações emergenciais por 180 (cento e oitenta) dias para o referido objeto com fundamento no inciso IV, art. 24 da Lei n.º 8666/93 (dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública), que resultou nos contratos n.º 06/2012 e n.º 12/2012;



- Na análise das duas contratações, a Consultoria Jurídica - CONJUR do Ministério das Cidades concluiu que havia amparo jurídico para a contratação direta emergencial, a qual ocorreu devido a **desídia, má gestão e falta de planejamento** decorrente da extinção dos contratos anteriores e da não conclusão do certame referente ao objeto, contudo, a legalidade da contratação direta restava condicionada a apuração de responsabilidades;
- As duas contratações emergenciais foram realizadas sem o planejamento previsto na IN 04/2010. Esse fato será tratado em ponto específico no Relatório de Auditoria de Contas Anuais da Secretaria Executiva;
- A empresa contratada por dispensa emergencial é a mesma empresa que desde 2009 aluga os servidores para a rede computacional do MCidades em função de uma adesão a ata de registro de preços do CITEX Exército. Além disso, anteriormente às contratações emergenciais foram feitas duas prorrogações excepcionais do contrato administrativo nº 12/2009, firmado em razão da citada adesão;
- O PARECER CONJUR/MCIDADES Nº 744/2010, **de 22/09/2010** (processo nº 80000.017525/2008-89), que autorizou uma das prorrogações do contrato administrativo nº 12/2009, recomendou a realização de um novo procedimento licitatório para aquisição de servidores de TI em função de irregularidades na adesão realizada. Para cumprir a recomendação foram autuados até o momento quatro processos, tendo como objeto a contratação de empresa para fornecimento de equipamentos e prestação de serviços de tecnologia da informação para o Centro de Processamento de Dados do Ministério. Nenhuma das licitações foi concluída;
- Uma nova contratação emergencial está sendo realizada (processo nº 80000.049663/2012-11) em função da não conclusão do certame licitatório.

Com a finalidade de verificar os motivos que resultaram nas contratações emergenciais foram solicitados mais seis processos do Ministério das Cidades que se referem ao assunto para análise. O quadro abaixo relaciona os processos e respectivos objetos:

Processo nº	Objeto
80000.017525/2008-89	Adesão a Ata de Registro de Preços para contratação de empresa especializada no fornecimento de solução de processamento e armazenamento.
80000.050339/2010-76	Contratação de empresa para fornecimento de equipamentos e prestação de serviços de tecnologia da informação para o CPD do Ministério.
80000.036697/2011-57	Contratação na modalidade pregão na forma eletrônica do tipo menor preço global para o SRP de empresa para fornecimento de equipamentos de TI para o CPD do Ministério das Cidades.
80000.010912/2012-71	Contratação na modalidade pregão eletrônico para Registro de preços do tipo menor preço global por lote, de empresa especializada no fornecimento de soluções de TI para processamento, armazenamento



	e backup de dados e virtualização de servidores.
80000.018399/2012-66	Aquisição e implantação de soluções de TI para o DATA CENTER em substituição aos atuais equipamentos em uso em produção.
80000.049663/2012-11	Contratação em caráter emergencial, por 180 dias de empresa especializada para locação de servidores para a rede computacional.

Para melhor entendimento, segue um breve resumo dos processos analisados.

A) Histórico da contratação:

✓ **Processo n.º 80000.017525/2008-89**

As contratações em análise tiveram início com a autuação o processo n.º 80000.017525/2008-89.

Por intermédio do Memorando n.º 9986/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 12/08/2008, encaminhado pela Coordenação Geral de Modernização e Informática à Coordenação Geral de Recursos Logísticos, foi solicitada a contratação de empresa especializada para a locação de equipamentos servidores de rede. Ao processo foi anexada Ata de Registro de Preços do Centro Integrado de Telemática do Exército.

O processo administrativo para locação dos equipamentos resultou em adesão à Ata de Registro de Preços do CITEX - Exército, sendo firmado o contrato administrativo n.º 12/2009 com a empresa (**A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.**)

Em virtude da solicitação de duas prorrogações contratuais, nos autos do processo em análise, foram expedidos diversos pareceres da Consultoria Jurídica do Ministério, ressaltando-se as seguintes irregularidades:

MANIFESTAÇÃO CONJUR	IRREGULARIDADES	PROVIDÊNCIAS	ADITIVOS
Parecer CONJUR/MCIDADES N.º 744/2010	O contrato n.º 12/2009, após alteração da minuta, deixou de ser submetido à CONJUR; O contrato celebrado diferiu da minuta aprovada na Ata de Registro de Preços contratada.	Autorizou a renovação excepcional do contrato pelo prazo suficiente à conclusão de processo licitatório; Solicitou a apuração de responsabilidade por celebração de contrato diferente da minuta presente na ARP.	1º Termo celebrado em 24/09/2010 com vigência para 12 meses
Parecer CONJUR/MCIDADES N.º	Na prorrogação excepcional foram ultrapassados os 180	Autorizada a celebração do segundo termo aditivo, de	2º Termo celebrado em



411/2011:	<p>dias de prazo previsto para a vigência final do contrato</p> <p>A minuta do 1º termo aditivo não passou por análise da CONJUR;</p> <p>Houve excesso de prazo para conclusão do certame;</p> <p>A vantajosidade da contratação não restou comprovada;</p>	<p>forma excepcional;</p> <p>Recomendada a instauração de PAD para apuração de responsabilidade pela demora na instauração do procedimento licitatório;</p> <p>Recomendada a instauração de novo PAD em caso de não conclusão do processo licitatório ao tempo da vigência contratual.</p>	23/09/2011 com vigência para seis meses ou até a conclusão do procedimento licitatório.
-----------	---	--	---

Após duas prorrogações contratuais excepcionais em virtude das irregularidades apontadas, foram realizadas duas dispensas emergenciais (processo nº 80000.01258/2012-12) para dar continuidade ao fornecimento dos equipamentos.

✓ **Processo nº 80000.050339/2010-76**

Para atender a recomendação do Parecer CONJUR/MCIDADES Nº 744/2010, foi autuado o processo nº 80000.050339/2010-76, no dia 27/10/2010, pelo Coordenador-Geral de Modernização e Informática, por meio do Memorando nº 13296/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES. Entretanto, após a realização de diversos trâmites processuais, da elaboração dos documentos exigidos pela IN 04/2010 (Documento Oficial da Demanda, Análise de Viabilidade, Plano de sustentação, Estratégia da Contratação, Análise de Riscos e Temo de Referência), da realização de pesquisa de preços, da disponibilização de certificação orçamentária e de esforços para conclusão do procedimento licitatório, o processo foi cancelado, por meio da Nota Informativa/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de julho/2011, com a seguinte justificativa: “De ordem do CGMI informa o cancelamento do processo e a inicialização do processo n.º 80000.036697/2011-57, com similaridade de objeto, tendo em vista a necessidade de participação do DENATRAN, como uma das partes requisitantes da pretensa aquisição”.

É importante destacar que o DENATRAN já estava participando do processo nº 80000.050339/2010-76. Tais participações estão identificadas no processo por meio do Despacho nº 86/2011/CGIE/DENATRAN, de 17/06/2011 (fl. 550) e da Nota Técnica nº 47/2011/CGPO/DENATRAN, de 22/06/2011 (fl. 551), no qual o DENATRAN apresenta sua concordância com a demanda proposta pela CGMI.

Questionado sobre os motivos do cancelamento do processo a Unidade informou que: “... a descontinuidade do processo se deu em virtude do atendimento ao disposto no art. 2º, item III, da Instrução Normativa n.º 04/2010, para composição da equipe de planejamento da contratação, conforme texto abaixo:



Art. 2º para fins desta instrução normativa, considera-se:

III - Equipe de Planejamento da Contratação: equipe envolvida no planejamento da contratação, composta por:

Cabe salientar que o DENATRAN já estava participando do processo, porém não havia nos autos integrantes daquele departamento envolvido diretamente com a equipe de planejamento da contratação, conforme consta do Termo de Referência, fls. 447/531. O órgão estava participando, como patrocinador majoritário do projeto, disponibilizando 81% dos recursos, fl. 540, para custear parte da despesa total da pretensa contratação.”

A Unidade alega que o que motivou o cancelamento do processo foi a necessidade de participação do DENATRAN como parte integrante no planejamento da contratação, entretanto tal necessidade poderia ser atendida naquele mesmo processo, dando continuidade aos procedimentos para a realização da licitação que já estavam avançados ao invés de iniciar um novo processo despendendo mais tempo e recursos.

✓ **Processo n.º 80000.036697/2011-57**

Conforme comentado na Nota Informativa/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, que cancelou o processo nº 80000.050339/2010-76, novo processo administrativo de nº 80000.036697/2011-57 foi autuado por meio do Memorando nº 1170/2011/CGIE/DENATRAN, em 25/07/2011, contendo a demanda do DENATRAN para ampliar o uso de infraestrutura de TI do Ministério das Cidades. De acordo com o Termo de Referência, o objeto do contrato consistia na contratação de empresa para o fornecimento de equipamento de TI para o CPD do Ministério das Cidades.

Nas páginas iniciais desse processo foi inserido o Memorando nº 008292/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 05/08/2011, justificando o cancelamento do processo nº 80000.050339/2010-76 em virtude da necessidade de participação do DENATRAN como parte integrante no planejamento da contratação. No entanto, como ressaltado anteriormente, o DENATRAN já participava do processo nº 80000.050339/2010-76.

Verificou-se nos autos do processo nº 80000.036697/2011-57 que foram elaborados os documentos técnicos requeridos pela INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 04, de 12/11/2010, e que a análise dos aspectos jurídicos da contratação foi realizada pela CONJUR por meio dos seguintes pareceres jurídicos:

DOCUMENTO	OBSERVAÇÕES DA CONJUR
Cota CONJUR/ MCIDADES Nº 1282/2011	<ul style="list-style-type: none">• Minutas do Termo de Referência e do Edital em desacordo com os modelos elaborados e divulgados pela AGU.
Parecer CONJUR/	<ul style="list-style-type: none">• Concluiu pela não aprovação da minuta do edital de pregão e solicitou a



MCIDADES Nº 003/2012	adoção de diversas recomendações e diligências para o prosseguimento da contratação, dentre as quais, motivação da decisão de aquisição, motivação da opção pelo Sistema de Registro de Preços e necessidade de ampliação da pesquisa de preços.
COTA CONJUR/ MCIDADES nº 107/2012	<ul style="list-style-type: none"> • O processo não foi instruído com a minuta de edital; • não foram prestados esclarecimentos acerca dos itens 27 a 29 do Parecer Jurídico nº 03/2012. Entretanto, considerou aceitas as modificações realizadas em função das recomendações inseridas no Parecer CONJUR/MCIDADES Nº 003/2012.

Embora a CONJUR tenha aprovado quase que a totalidade das alterações feitas no edital, conforme COTA CONJUR/MCIDADES nº 107/2012, indicando que a contratação caminhava para o êxito, o processo de contratação não foi concluído.

Nas folhas finais do processo consta o Despacho SPOA/SE/MCIDADES Nº 84/2012 encaminhando os autos ao Gabinete do Ministro, o qual expediu o Aviso nº 11/2011/GAB/MCIDADES, de 01/02/2012 para a CGU, solicitando análise e emissão de parecer sobre a contratação por parte desta Controladoria. Por fim, Despacho SPOA/SE/MCIDADES Nº 292/2012 (sem assinatura), de 01/04/2012, sugeriu o arquivamento desse processo e abertura de novo com saneamento dos vícios e impropriedades, motivando a decisão pelo conteúdo da COTA CONJUR/MCIDADES nº 107/2012.

Quanto às razões para a descontinuidade do processo nº 80000.036697/2011-57, o Ministério informou que após o encaminhamento do referido processo à CGU, o mesmo foi devolvido sem análise e deliberação formal sobre o seu prosseguimento, e que, visando dar continuidade à contratação do serviço, foi solicitada a autuação de Documento de Oficialização de Demanda sob o nº 80000.010912/2012-71.

Cumprе ressaltar que o Ofício encaminhado pela CGU, em resposta à solicitação do Ministério das Cidades, apenas informou que por limitações operacionais os processos seriam digitalizados para posterior análise, restituindo os autos ao gestor para providências cabíveis.

Entende-se que caberia ao Ministério das Cidades dar continuidade à contratação, procurando sanar os vícios existentes no processo nº 80000.036697/2011-57, uma vez que não seria possível esperar a atuação da CGU sob pena de descontinuidade de serviços tão essenciais à Pasta Ministerial.

Novamente resalta-se que a Unidade deveria ter dado continuidade ao procedimento licitatório nos autos do mesmo processo administrativo, a fim de preservar o histórico da contratação e aproveitar os recursos já despendidos.

✓ **Processo n.º 80000.010912/2012-71**

Em função do cancelamento do processo nº 80000.050339/2010-76, iniciou-se o processo nº 80000.010912/2012-71, que foi autuado em 23/03/2012, pelo Coordenador-Geral de Modernização e Informática, por meio da Solicitação de Autuação de Documentos nº 000559/2012. Após a realização de pesquisa sobre as



necessidades de TI do Ministério foram incluídos no processo os documentos exigidos pela IN 04/2010 para a contratação de TI, bem como as pesquisas de preços realizadas.

Embora o processo caminhasse para uma contratação na modalidade pregão eletrônico para Registro de preços, a CGMI, por meio do Despacho nº 97/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, sugeriu a Adesão a Atas de Registros de Preços, tendo em vista o princípio da economicidade e a tempestividade da contratação.

Sobre a citada proposta de Adesão, a Secretaria Executiva do MCidades se manifestou no sentido de não concordar, em função de que a adesão a Atas de Registro de Preços contrariava a decisão do Secretário Executivo em não aderir a atas de Registro de Preços para as contratações da Pasta.

Solicitado a se manifestar sobre o assunto o Assessor Especial de Controle Interno – AECI, por meio do Despacho nº 497/2012/AECI/GM/MCIDADES, ressaltou que a tecnologia prevista no TR estava ultrapassada (equipamento STORAGE) e sugeriu algumas soluções de TI (sistemas de computação unificada, virtualização de servidores em um único produto integrado, computação em nuvens), bem como recomendou à CGMI que buscasse no mercado soluções de tecnologia de infraestrutura de TI mais atuais para atender as necessidades daquele Ministério, e que evitasse o direcionamento do processo licitatório.

Após o referido despacho do AECI o processo foi para a CGMI para adequação do Termo de Referência. Não consta no processo a resposta da CGMI.

Questionada sobre as providências adotadas pela CGMI para atender as alterações solicitadas, a Unidade por meio do MEMORANDO SPOA/SE/CIDADES Nº 1569/2013, informou que:

“Devido o armazenamento em nuvem não ser ainda um processo maturado no mercado, e inclusive ao nosso entendimento não haver validação jurídico/administrativo unificado sobre o assunto, haver possibilidade de armazenamento de dados em território estrangeiro, desta forma envolvendo riscos, salvo melhor juízo, de segurança, sigilo de informações e da cobertura jurídica no aspecto contratual. Neste contexto a CGMI/SPOA entende ser necessário mais estudos e testes buscando-se maior maturidade sobre o assunto e melhor acompanhamento da evolução e eficácia de tal tecnologia, contudo observa-se o fato da intempestividade, criticidade e extrema urgência para que este Ministério provenha a conformidade da contratação e implementação dos serviços de infraestrutura computacional (CPD), evitando a continuação de contratos emergenciais. Visando disponibilizar informações ao assunto correspondentes as tecnologias “Storage” e “Icloud” que constam no despacho nº 497/2012 da AECI/MCidades, descrevemos algumas considerações, a seguir:

1. Dizer que STORAGE é uma tecnologia ultrapassada ou que está para ser descontinuada é, ao nosso entender, descompasso com todo o direcionamento e investimento que o mercado de TI, bem como o setor público tem optado. Toda a base de armazenamento de dados em datacenters que disponibilizarão serviços em nuvem,



ou não, está baseada em arrays de discos que têm evoluído de tempos em tempos, incluindo discos HDD, SSD, DRAM, etc... Esta tecnologia está presente nas mais diversas arquiteturas de armazenamento em rede, seja DAS (Direct Attached STORAGE), SAN (STORAGE Area Network) ou NAS (Network Attached STORAGE). Em todas essas existe um dispositivo chamado STORAGE, que deve ser escolhido e adotado na arquitetura mais adequada, considerando: cenário atual (legado, estrutura, base de conhecimento); quantidade de dados para armazenamento; escalabilidade (relação de crescimento dos dados em relação ao tempo); disponibilidade (missão crítica, operações 24x7); proteção de dados (contingência, RAID, fontes redundantes); desempenho desejado (taxas de I/O, protocolos de rede utilizados); e orçamento disponível.

2. Sistemas de computação unificada são compostos pelos elementos básicos descritos, normalmente integrados por um mesmo fabricante. Estas soluções são restritas a poucos fabricantes, o que poderia denotar direcionamento tecnológico, além de não serem necessariamente compostas pelos melhores equipamentos do mercado, uma vez que a adoção de uma tecnologia pelo fabricante do sistema de computação unificado depende, primordialmente, de interesses econômicos da empresa fabricante/integradora. O que o Ministério deve buscar é a contratação das melhores soluções de mercado, integráveis por meio de padrões abertos e de mercado, sempre seguindo o planejamento e a arquitetura previamente definida, no intuito de comprar, pelo menor preço, o que existe de melhor para atendimento das demandas existentes. A adoção de uma arquitetura não direcionada a um sistema de computação unificada não impede a oferta deste tipo de equipamento por parte das empresas licitantes, visto que essas soluções são modulares e atendem a diversos padrões abertos de mercado, potencializando ainda mais a competição no certame licitatório ou a busca por equipamentos no sistema de registro de preços.

3. Servidores em lâmina são, normalmente, acoplados a um chassi que está, habitualmente, preso a um rack. O Ministério pode flexibilizar e passar a entender que servidores em lâmina atrelados a um chassi compatível com o tamanho de rack são equivalentes a servidores de rack, ficando a critério da empresa licitante a definição por qual tecnologia deseja ofertar para atender às especificações definidas no projeto de arquitetura. Vale ressaltar que a tecnologia de servidores depende dos serviços que serão executados. A virtualização é um caminho natural, mas devem ser observadas as regras de licenciamento de software, pois nem todos os fabricantes reconhecem o ambiente virtual para efeito de licenciamento. Uma arquitetura mal elaborada pode comprometer fortemente o orçamento do Ministério, se não levar em consideração os serviços que serão hospedados no ambiente.

Ainda quanto a recomendação, em caráter técnico, da AECI, a CGMI/SPOA informa que estará disponibilizando aos autos do processo, num prazo até 12/04/2013, termo de referência adequado as necessidades atuais do MCidades e aos recursos tecnológicos disponíveis no mercado, levando em consideração amplo estudo que está sendo viabilizado pela área técnica da CGMI, como consta no memorando nº 01533/2013 CTI/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, ressaltado os itens 2.y e 2.z, além do exposto é



importante observar as informações fls. 931, 934 e fls. 935 a 949, disponibilizadas junto ao processo com o intuito de subsidiar a administração do MCidades quanto ao detalhamento tecnológico para a contratação da infraestrutura de TI referente ao processo em tela.”

Por outro lado, a equipe de auditoria solicitou ao AECI do Ministério das Cidades que informasse qual a base técnica usada para sugerir as soluções recomendadas no Despacho nº 497/2012/AECI/GM/MCIDADES, bem como o detalhamento das especificações que poderiam indicar um direcionamento na licitação.

Os seguintes esclarecimentos foram apresentados, por meio do Memorando nº 001450/2013/AECI/GM/MCIDADES:

1.1 - Com relação à base técnica usada para sugerir a computação unificada:

Citada a título de exemplo, e tendo em vista a necessidade atual do Ministério das Cidades por uma infraestrutura de arquitetura de Tecnologia da Informação sólida, confiável e de alta-performance, entende-se que esta é a solução que melhor se posiciona para atender as demandas computacionais do Órgão. Desse modo, a computação unificada permite que centenas de servidores físicos ou virtuais sejam administrados por um único técnico, através de sistemas de gestão centralizados, reduzindo custos de operação, energia, espaço físico, refrigeração e o tempo para a implantação de novos sistemas, proporcionando, portanto, alta escalabilidade com baixa complexidade. Além disso, a computação unificada ainda oferece:

- Substituição de servidores físicos (não-virtualizados) danificados, sem intervenção física no equipamento defeituoso;*
- Upgrade de hardware com mínimo de interrupção de serviços, apenas com a associação de perfis de serviço entre diferentes servidores em lâmina;*
- Migração de perfis de serviço entre diferentes chassis, sem que seja necessária movimentação física de componentes, diferentes racks;*
- Provisionamento automatizado de servidores;*
- Monitoração e gerência de hardware, com informações sobre consumo elétrico dos componentes (servidores, chassis e switches), agentes instalados no Sistema Operacional dos servidores;*
- Atualização de firmware e BIOS de forma automatizada: o sistema deverá permitir a atualização de firmware dos servidores e switches instalados de forma automatizada, sem interrupção dos serviços de rede.*

1.2 – Quanto a especificação do storage que poderia indicar direcionamento na licitação:

Normalmente, as gavetas de disco dos STORAGES são vendidas completas. No caso do STORAGE V3240/FAS3240, o mesmo possui 24 discos, sendo que a aquisição de gavetas pela metade é uma exceção facultada a alguns clientes. Tal situação ocorreu no HFA, em que o STORAGE V3240/FAS3240, mesmo possuindo 24 discos, foi adquirido com apenas 12 gavetas. Registre-se que o MCIDADES escolheu a mesma especificação de GAVETAS do STORAGE adquirido pelo HFA, ou seja, a exceção.



Acrescente-se que o equipamento STORAGE V3240/FAS3240 está para ser descontinuado. Dessa forma, há que se investigar o motivo que leva um órgão a optar por adquirir um equipamento de tecnologia da informação de preço significativo que será descontinuado. Para se verificar a informação da descontinuidade do equipamento, pode-se entrar em contato com a NETAPP (www.netapp.com - fornecedora do STORAGE), sendo que o equipamento STORAGE que será o substituto é o FAS3250.

Abaixo transcreve-se a informação retirada do site <http://www.networkcomputing.com/> a respeito da substituição do equipamento FAS3240 pelo FAS3250, tendo o dobro de processamento (16 núcleos) e 40 Gbytes [sic] de memória, uma melhoria de 150%. A empresa (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.) ainda afirma que o FAS3250 apresenta melhoria de desempenho de 70% em relação ao FAS3240, oferecendo mais espaço para drives:

“The FAS3250, which replaces the FAS3240, is positioned slightly up-market from the 3220. It offers 16 processing cores, twice the number of its predecessor, and 40 Gbytes of system memory, a 150% improvement. NetApp claims the upgrades yield a performance boost of 70% relative to the 3240. Like the FAS3220, the 3250 offers more room for drives; its collection of 720 slots can support up to 2.1 petabytes of storage.” **Fonte** (<http://www.networkcomputing.com/storage-networking-management/netapp-launches-new-mid-tier-storage-arr/240044392>)

2. Cabe ainda esclarecer que, tendo em vista as recomendações do Acórdão nº 1.233 de 2012 – Plenário do Tribunal de Contas da União e do Parecer nº 668/2012/CONJUR/MCIDADES, no sentido da não adesão a Ata de Registro de Preços no caso de TI, este Assessor Especial de Controle Interno apenas sugeriu por meio do DESPACHO Nº 497/2012/AECI/GM/MCIDADES, que se buscassem novas soluções de tecnologia de infraestrutura de TI para atender as necessidades deste Ministério, dando como exemplo servidores em lâmina.

Da análise das respostas encaminhadas, constata-se que existem divergências entre as áreas do Ministério sobre a solução a ser adquirida, bem como sobre a modalidade de licitação a ser utilizada.

✓ **Processo n.º 80000.018399/2012-66**

Consta ainda, com o mesmo objeto, o processo n.º 80000.018399/2012-66, que foi autuado em 04/05/2012, por meio da SOLICITAÇÃO DE AUTUAÇÃO DE DOCUMENTOS Nº 00797/2012, com assinatura de um agente administrativo do quadro de pessoal do MCidades. Nesse processo consta apenas o Documento de Oficialização da Demanda – DOD do Projeto.

✓ **Processo n.º 80000.049663/2012-11**



Por fim foi autuado o processo 80000.049663/2012-11, por meio do Memorando nº 6880/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, do dia 24/12/2012, sugerindo nova contratação emergencial por 180 dias em função da proximidade do término do contrato nº 12/2012 e da não conclusão da licitação.

B) Danos financeiros decorrentes do contrato

Além dos problemas acima relatados, da análise dos processos de locação e prorrogações constatou-se que o Ministério vem sofrendo prejuízos financeiros em função das prorrogações do contrato. A tabela a seguir oferece resumidamente a descrição dos objetos e os custos de locação de cada item do Contrato 12/2009, bem como dados totalizados dos custos já incorridos com a locação desses equipamentos desde o Parecer CONJUR/MCIDADES 744/2010 (que orientou a pasta a realizar a aquisição dos equipamentos), sem considerar os reajustes ao valor presente.

Serviço	Quantidade	Mensal (unit)	Custo de Locação - CL (09/2010 a 05/2013)
Servidor blade HP ProLIant 1 BL460c	26	R\$ 3.247,00	R\$ 2.701.504,00
Chassi - C7000 ENCLOSURE	2	R\$ 11.932,20	R\$ 763.660,80
RACK	2	R\$ 2.550,08	R\$ 163.205,12
STORAGE SWITCH FC	1	R\$ 59.664,69	R\$ 1.909.270,08
TAPE LIBRARY MSL-2024	1	R\$ 3.383,88	R\$ 108.284,16
Total			R\$ 5.645.924,16

Fonte: Contrato 09/2010 e Parecer CONJUR/MCIDADES 744/2010.

A partir da data de assinatura do primeiro termo aditivo contrato (09/2010) até maio/2013, o Ministério das Cidades desembolsou com despesa de locação quantia superior a 5.5 milhões de reais. A tabela a seguir apresenta o custo de aquisição dos mesmos equipamentos.

Serviço	Quantidade	Custo de Aquisição - CA
Servidor blade HP ProLIant 1 BL460c	R\$ 26,00	R\$ 483.405,00
Chassi - C7000 ENCLOSURE	R\$ 2,00	R\$ 180.350,84
RACK	R\$ 2,00	R\$ 34.609,00
STORAGE SWITCH FC	R\$ 1,00	R\$ 413.600,00
TAPE LIBRARY MSL-2024	R\$ 1,00	R\$ 30.567,00
Total		R\$ 1.142.531,84

Fonte: Mediana de pesquisa de preços realizada em pregões e ata de registro de preços no Comprasnet.



Ao compararmos o custo de locação neste período com o valor necessário para aquisição dos equipamentos em caráter definitivo observa-se que o custo de locação é suficiente para adquirir 5 vezes os mesmos equipamentos, conforme tabela a seguir:

Serviço	Custo de Aquisição – CA	Custo de locação - CL	CL / CA
Servidor blade HP ProLIant 1 BL460c	483.405,00	2.701.504,00	5,59
Chassi - C7000 ENCLOSURE	180.350,84	763.660,80	4,23
RACK	34.609,00	163.205,12	4,72
STORAGE SWITCH FC	413.600,00	1.909.270,08	4,62
TAPE LIBRARY MSL-2024	30.567,00	108.284,16	3,54
Total	1.142.531,84	5.645.924,16	4,94

A tabela também permite afirmar que, caso o Ministério tivesse atuado tempestivamente e planejado adequadamente a continuidade dos serviços em face ao término do contrato com a aquisição dos equipamentos, teria economizado a quantia estimada de R\$ 4.503.392,32. Cabe destacar, ainda, que, não foi identificada em qualquer dos processos a análise da vantajosidade ou do custo-benefício de manutenção do contrato de locação de equipamentos.

C) Falta de apuração de responsabilidades

Outro problema verificado nos processos analisados foi a recusa, por parte dos responsáveis do Ministério das Cidades em realizar a apuração de responsabilidades recomendada pela CONJUR vários dos processos anteriormente citados, tornando inócua as recomendações exaradas pelo Órgão de aconselhamento jurídico da Pasta, apesar das graves irregularidades constatadas. Esse assunto também é abordado em Constatação específica deste Relatório de Auditoria.

Conforme se verifica da análise dos processos e das respostas apresentadas, apesar do Ministério estar tentando licitar os servidores para a sua rede computacional desde outubro de 2010, até o momento vários processos foram autuados, mas nenhum deles foi concluído.

É importante ressaltar que houve tempo suficiente para realização da licitação antes do encerramento do contrato inicial de adesão à Ata de Registro de Preços do CITEC - Exército, entretanto, os responsáveis do Ministério não tomaram as medidas necessárias para concluir a licitação, necessitando prorrogar o contrato de forma excepcional por duas vezes. Como não foi obtido êxito no processo de contratação em definitivo, foi criada uma situação de emergência causada pela má gestão, tendo-se que dispensar a licitação por motivo emergencial por mais duas vezes.



Diante dos fatos, a CONJUR do Ministério das Cidades recomendou diversas apurações de responsabilidade para identificação das causas das irregularidades. Entretanto, até o presente momento não se tem notícia sobre os resultados desses procedimentos de apuração.

Além disso, uma nova contratação por dispensa está sendo realizada em função de que o prazo da segunda contratação emergencial se expirou em 18/03/2013 e mais uma vez a licitação para adquirir os servidores não foi concluída, resultando, se concluída, na terceira contratação emergencial para o mesmo objeto.

Pode-se dizer que houve má gestão, pois embora constem nos processos inúmeros documentos identificando problemas, informando prazos para concluir a licitação e relatando a situação crítica do Ministério em função da não conclusão da licitação, em nenhum momento foi tomada a decisão, pelas autoridades competentes, de reunir as diversas áreas responsáveis (CGMI; COLIC; SE; CGLOG) no intuito de resolver definitivamente os problemas e concluir a licitação.

Observou-se também um distanciamento entre as áreas do MCidades citadas, pois os documentos constantes nos processos demonstram que a comunicação entre elas é feita unicamente por meio de expedientes produzidos com o intuito de transferir a responsabilidade de uma área para outra. Essa situação pode ser claramente identificada no processo nº 80000.010912/2012-71, que se encontra paralisado em função de desentendimentos entre as Coordenações.

Embora o Parecer nº 668/2012/CONJUR/MCIDADES, de 13/12/2012, que analisou a possibilidade de realizar a adesão a Ata de Registro de Preços, tenha enfatizado que, seja qual for a decisão adotada em relação à proposta de adesão às atas de registro de preços, se proceda imediatamente à última das etapas necessárias para a efetiva contratação, constata-se mais uma vez que o processo não está progredindo com a tempestividade necessária, acarretando em risco de novas contratações emergenciais. Destaque-se ainda que desde a emissão do Parecer CONJUR n.º 774/2010/CONJUR/MCIDADES, de 22/09/2010, foi recomendada, em vista da prorrogação excepcional pela imprescindibilidade do serviço, a instauração imediata e conclusão de novo processo licitatório.

Diante do exposto e considerando os contatos realizados com os responsáveis da área de informática do MCidades durante os trabalhos de campo, verificou-se que houve desgaste dos profissionais envolvidos nos certames em função do dispêndio de tempo e de esforços desses funcionários sem a obtenção de resultado efetivo, como também a atuação ao antieconômica e intempestiva do órgão que resultou em um dispêndio adicional estimado de R\$ 4.503.392,32.

Em função da gravidade dos problemas identificados, bem como da urgência que o caso requer foi enviada ao Ministério das Cidades, em maio/2013, a Nota de Auditoria n.º 201305708/01, com as seguintes recomendações:

- Recomenda-se ao Ministério das Cidades que apresente um cronograma, considerando a urgência que o caso requer, com os procedimentos



necessários para a conclusão da licitação para aquisição dos servidores para a sua rede computacional, envolvendo todas as áreas responsáveis, incluindo nesse cronograma as atividades a serem realizadas, os prazos para cada atividade e os responsáveis pela implementação de cada atividade.

- Recomenda-se ainda que a Unidade envie todos os esforços para a realização e conclusão das várias apurações de responsabilidade recomendadas pela Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades nos processos analisados, e que esta CGU seja comunicada dos resultados, assim que forem concluídos.

Em relação à primeira recomendação foi realizada reunião, no Ministério das Cidades, no dia 13/05/2013, com os representantes das áreas responsáveis, para elaboração do cronograma, que foi encaminhado a esta CGU, por e-mail, no dia 21/05/2013.

Quanto à segunda recomendação está sendo tratado em item específico desse Relatório.

Causa

Desídia, má gestão, falta de planejamento e ausência de medidas efetivas para realizar e concluir a licitação.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201305708, a Unidade, informou, por meio de documento anexo ao Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que está envidando todos os esforços no sentido de cumprir rigorosamente o prazo estipulado no cronograma apresentado pela CGU, e que no momento o processo se encontra na Consultoria Jurídica para análise e emissão de Parecer, conforme determina o parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8666/93.

No que se refere ao potencial prejuízo financeiro, a Unidade, apresentou a seguinte manifestação:

A locação de servidores de TI para a rede computacional do Ministério das Cidades à época era, a critério do gestor, a alternativa que melhor se adequava as necessidades do MCidades que buscava garantir a disponibilidade dos serviços prestados por esta pasta aos cidadãos em concomitância com a eminente ascensão do órgão e de seus programas governamentais nos últimos anos.

Uma vez identificado os problemas relacionados a contratação dos serviços de locação dos servidores de TI através da adesão a ata de registro de preços do CITEC - Exército, que resultou na assinatura do contrato administrativo de n.º 12/2009 e as dificuldades em concluir os diversos processos licitatórios recomendados pela douta Consultoria Jurídica deste MCidades voltados para a aquisição dos equipamentos em questão, esta CGMI, a quem compete gerir os serviços de TI do Ministério, vem envidando esforços para viabilizar a aquisição dos equipamentos, conforme pode ser verificado nos autos n.ºs 80000.026385/2008-30, 80000.050339/2010-76 e 80000.036697/2011-57.

Acontece que o objeto pretendido ficou prejudicado por diversos fatores, jurídicos e formais, os quais inviabilizaram a finalização do feito em tempo hábil, motivo pelo qual a Administração via-se obrigada a decidir pela



opção que melhor garantiria a continuidade do serviços aos usuários internos e externos. Cumpre informar, ainda, que encontra-se atualmente em andamento no órgão o processo administrativo nº 80000.010912/2012-71 que visa a aquisição dos equipamentos para o Ministério, com acompanhamento dessa Controladoria Geral da União.

Convém ressaltar que as prorrogações e contratações emergenciais ocorridas não possuíam caráter comercial, e que os equipamentos permaneceram e permanecem em constante atividade durante toda a vigência contratual, garantindo-se a continuidade de um serviço essencial para diversas atividades institucionais.

Não se pode simplesmente apontar prejuízos financeiros em virtude de uma não atuação de forma tempestiva para o encerramento do contrato de locação. Deve-se observar que a Administração procurou preservar os interesses dos cidadãos quando da não interrupção dos serviços providos pelo MCidades.

Vale lembrar, ainda, que o processo de locação foi fundamentado na legislação pertinente que permitiu o prosseguimento do feito em todas as suas fases. Além disso, não há como mensurar prejuízo na relação entre aquisição e locação de equipamentos, uma vez que essa perspectiva configuraria prejuízo em diversos contratos praticados por todos os órgãos do Poder Público.

Diante do exposto, fica evidenciado que o prejuízo estimado pela douta Controladoria Geral da União desconsidera a realidade vivenciada, tendo em vista que, diante das dificuldades encontradas, o órgão primou pela continuidade do serviço público, uma vez que a paralisação dos serviços causaria danos ainda maior às atividades finalísticas em execução no órgão.

Não obstante os fatos aqui apresentados, esclarecemos que a providência relacionada a apuração de responsabilidade com a finalidade de identificar os responsáveis pelo prejuízo estimado, foi devidamente tomada pelo Sr. Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração quando da solicitação de abertura de procedimento administrativo voltado para apuração dos fatos ligados a esse contrato, e que devido aos poucos recursos humanos para o desempenho das atividades voltadas para apuração de responsabilidades, acreditamos que o processo ainda se encontra aguardando a conclusão de outros processos para o início deste.

Análise do Controle Interno

Embora a Unidade tenha informado que está envidando esforços no sentido de cumprir o prazo estipulado no cronograma apresentado pela CGU, verifica-se que cronograma atual está atrasado em relação ao acordado.

Na Reunião de Busca de Soluções, realizada no dia 18/07/2013, a Unidade informou, que o cronograma atrasou em função de solicitação de reformulação da pesquisa de preços pela Consultoria Jurídica. Dessa forma o cronograma inicial foi reformulado.

Alerta-se que o cumprimento do cronograma é extremamente importante tendo em vista que a licitação para aquisição de servidores tem que ser concluída antes do vencimento do terceiro contrato emergencial de locação de servidores, ou seja, antes de setembro de 2013. Sobre o terceiro contrato emergencial, a Unidade informou, que ainda não foi assinado, mas que nos próximos dias a referida contratação deverá ser concluída.



Em relação ao prejuízo estimado, a Unidade alega que esta Controladoria desconsidera a realidade vivenciada, tendo em vista que, diante das dificuldades encontradas, o órgão primou pela continuidade do serviço público, uma vez que a paralisação dos serviços causaria danos ainda maiores às atividades finalísticas em execução no órgão. Não obstante o argumento do gestor é importante ressaltar que tal situação, de necessidade de contratação emergencial para evitar a paralisação dos serviços, decorreu da própria falta de ação dos gestores responsáveis.

Considerando que o gestor informou que a apuração de responsabilidade com a finalidade de identificar os responsáveis pelo prejuízo estimado, foi devidamente tomada pelo Sr. Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração quando da solicitação de abertura de procedimento administrativo voltado para apuração dos fatos ligados a esse contrato, aguarda-se a conclusão dessa apuração e a adoção de providências pela Unidade, caso sejam identificados os responsáveis pelo prejuízo.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade cumpra rigorosamente o cronograma apresentado a CGU, não aceitando atrasos injustificados, e conclua a licitação no prazo acordado.

2.1.8.2 INFORMAÇÃO

ANÁLISE DO PROCESSO REFERENTE À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DIÁRIOS DE LIMPEZA, HIGIENE E CONSERVAÇÃO.

Fato

Trata-se da análise do processo nº 80000.002531/2012-18 (pregão nº 05/2012), que se refere à contratação de empresa especializada na prestação de serviços diários de limpeza, higiene e conservação, com fornecimento de mão de obra, materiais de consumo e equipamentos.

O processo licitatório ocorreu na modalidade pregão eletrônico. O valor da licitação foi estimado, de acordo com a pesquisa de preços realizada, em R\$ 906.221,48. As três primeiras empresas colocadas apresentaram propostas com os valores relacionados no quadro abaixo:

Tabela 1

Classificação	Empresa	CNPJ	Valor
1 ^a	(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.)	872.400,00
2 ^a	(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.)	872.500,00



3ª	(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.)	873.000,00
----	--	--	------------

Após desclassificação da primeira colocada, em função da não apresentação da documentação complementar, a licitação foi adjudicada e homologada à segunda colocada. Em 31/07/2012 foi firmado o contrato nº 05/2012 no valor anual de R\$ 872.459,54.

2.1.8.3 INFORMAÇÃO

ANÁLISE DO PROCESSO REFERENTE À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS RODOVIÁRIOS DE CARGA.

Fato

Trata-se da análise do processo nº 80000.035046/2011-40 (pregão nº 03/2012), que se refere à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte rodoviário de cargas, local e interestadual, na modalidade porta a porta, compreendendo bagagens, mobiliário em geral, equipamentos, veículos automotores e outros objetos de propriedade do Ministério das Cidades ou de seus servidores.

O quadro abaixo, extraído do Termo de Referência, relaciona as especificações e quantidades estimadas:

Tabela 2

ITEM	ESPECIFICAÇÕES	UND.	CUBAGEM/M ³ ESTIMADA ANUAL	PRAZO PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS	PREÇO MÉDIO EM R\$ POR Km/m ³	PREÇO TOTAL ESTIMADO
01	Até 500 km	M ³ /KM	300m3	Imediato ou em até 05 (cinco) dias	1,54	231.000,00
02	501 a 1.000 km	M ³ /KM	300m3	Até 08 (oito) dias	0,33	99.000,00
03	1.001 a 2.000 km	M ³ /KM	500m3	Até 10 (dez) dias	0,22	222.000,00
04	2.001 a 3.000 km	M ³ /KM	200m3	Até 12 (doze) dias	0,22	132.000,00
05	acima de 3.001Km	M ³ /KM	100m3	Até 15 (quinze) dias	0,24	72.024,00
VALOR ESTIMADO GLOBAL						754.024,00

O processo licitatório ocorreu na modalidade pregão eletrônico. O valor da licitação, de acordo com a pesquisa de preços realizada, foi estimado em R\$ 754.590,37. As propostas das três primeiras empresas colocadas estão relacionadas no quadro abaixo:

Tabela 3



Classificação	Empresa	CNPJ	Valor
1º	(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.)	175.000,00
2º	(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.)	188.000,00
3º	(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.)	196.900,00

Após a desclassificação da empresa primeira colocada, em função da interposição de recurso por outra empresa participante do processo licitatório, a licitação foi adjudicada e homologada à segunda colocada.

O contrato administrativo n.º 02/2012 foi assinado em 23/05/2012, no valor total de R\$ 187.966,66.

2.1.8.4 CONSTATAÇÃO

INDÍCIOS DA OCORRÊNCIA DE DIRECIONAMENTO DE LICITAÇÃO

Fato

O Pregão Eletrônico n.º 09/2012 foi realizado em 22/06/2012, tendo como objeto a prestação de serviços contínuos de operação, manutenção preventiva corretiva, preditiva, com fornecimento de peças, materiais e mão-de-obra, bem como a realização de serviços eventuais diversos, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais existentes no espaço físico do Ministério das Cidades. Venceu o certame licitatório a empresa **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**.

Na fase interna do Pregão Eletrônico n.º 09/2012 o Ministério das Cidades elaborou quatro “Mapas Comparativos de Preços”, utilizando as cotações de preços encaminhadas pelas seguintes empresas:

- **(As informações aqui contidas foram suprimidas por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**.

Ocorre que a equipe de auditoria identificou ligações societárias entre as empresas **(As informações aqui contidas foram suprimidas por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**, sendo esta última a vencedora do certame. Vejamos o quadro societário da empresa **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**:

CPF	QUALIFICAÇÃO
***.253.221-**	Responsável e sócio administrador



***.447.251-**	Sócio administrador
***.361.361-**	Sócio administrador
***.165.401-**	Sócio administrador
***.180.101-**	Sócio administrador

Fonte: Sistema Macros - CGU

Os sócios administradores da **empresa (As informações aqui contidas foram suprimidas por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**, portadores dos CPF n.ºs. ***.253.221-** e ***.447.251-**, são também administradores da Empresa **(As informações aqui contidas foram suprimidas por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**.

Além disso, outros sócios da empresa **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**, portadores dos CPF n.ºs. ***.265.581-** e ***.606.551-** também são administradores da empresa **(As informações aqui contidas foram suprimidas por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**.

Não foram encontrados vínculos societários entre as empresas **(As informações aqui contidas foram suprimidas por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)** e as demais empresas participantes.

Conforme acima exposto, três empresas dentre as consultadas apresentaram vínculos societários e duas delas estavam presentes em cada um dos quatro “Mapas Comparativos de Preços” elaborados para servir de base ao orçamento estimado para a contratação. Além disso, a pesquisa de preços não considerou as cotações dos órgãos públicos, apesar de ter ocorrido o levantamento de preços para objeto semelhante praticados em oito órgãos da administração pública, fato que possibilita a ocorrência de manipulação dos preços de referência, em virtude das ligações entre as empresas consultadas.

Outro ponto controverso, que reforça a possibilidade de ocorrência de direcionamento, foi a motivação utilizada para a desclassificação das empresas colocadas em 1º e 2º lugares na licitação.

A vencedora do pregão, com lance no valor de R\$1.585.000,00, empresa **(As informações aqui contidas foram suprimidas por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**, foi desclassificada por não atender ao exigido na documentação de habilitação, conforme o item 9.13. - declaração de sustentabilidade ambiental. A esse respeito, destacamos que a citada exigência não constou do edital da licitação, fato esse que originou recurso da empresa desclassificada, tendo esse recurso sido indeferido pelo pregoeiro, com a justificativa de que a comunicação da alteração editalícia ocorreu por meio de comunicação no *site* Comprasnet e comunicado por e-mail, embora a empresa recorrente não constasse da relação de empresas comunicadas por este instrumento.

Instado a se manifestar, o Ministério das Cidades informou que o edital alterado foi inserido no Comprasnet, sendo realizada a comunicação sobre a alteração editalícia a todas as empresas que retiraram o edital no Comprasnet. Explicou ainda que a empresa desclassificada retirou o edital por meio do Licitanet, não sendo alcançada pela comunicação das alterações do edital pelo fato de que o respectivo e-mail não constava do rol de empresas que retiraram o edital pelo *site* Comprasnet.

Ficou caracterizada, portanto, a falta de publicidade na divulgação das modificações inseridas no item 9.13. - declaração de sustentabilidade ambiental, do Edital, uma vez



que a simples alteração no site Comprasnet não foi suficiente para garantir a publicidade exigida em lei. Houve afronta ao artigo 4º, inciso I, da Lei n. 10.520/2002 e ao artigo 21, § 4º, da Lei n. 8.666/93:

“Lei n. 10.520/2002, Art. 4º

I) a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;”

“Lei n. 8.666/93, Art. 21

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.”

Desse modo, todas as alterações do edital deveriam ter sido objeto de publicação no Diário Oficial e no *site* Comprasnet, excetuando-se o caso em que a alteração não afetasse a formulação das propostas.

Nesse sentido, vejamos a seguinte jurisprudência:

“Caso a Administração, posteriormente, concluisse pela inadequação do critério adotado para a demonstração da qualificação técnica dos participantes do certame, não haveria óbice a que procedesse à alteração das condições estabelecidas, desde que desse publicidade a tal ato, abrindo novo prazo para possibilitar aos licitantes a adaptação das propostas a serem apresentadas. O que não é possível é ignorar as regras por ela mesma impostas e que orientaram os licitantes na elaboração de suas propostas. (MS STJ nº 13.005/DF. 10/10/2007)”

No presente caso, a alteração inserida no edital implica em alterações substanciais na proposta de preços, uma vez que, de acordo com edital, passou a ser exigido, a título de exemplo:

(a) elaboração em até 3 meses do início da execução do contrato, de programa interno de treinamento de empregados para a redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos;

(b) opção, dentre os materiais similares, daqueles de menor consumo de energia elétrica.

Desse modo, muito embora os critérios de sustentabilidade ambiental, exigidos no edital, sejam legítimos, nos termos da legislação vigente, certamente importaram em aumento de custos para adequação da proposta de preços dos participantes do certame.

Não foi outro o entendimento do Judiciário, quando concedeu em caráter liminar, em 17/10/2012, a suspensão Pregão Eletrônico nº 09/2012 e dos atos dele decorrentes, até o julgamento do mérito ou saneamento das irregularidades levantadas no edital. Essa decisão foi proferida por meio mandado de segurança nº 0041888-46.2012.4.01.3400 impetrado pela empresa (**A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.**), desclassificada em função da alteração do edital. Porém, a liminar concedida foi cassada, reestabelecendo-se a situação anterior, pelo menos até o julgamento do mérito da ação. A situação atual dessa ação, segundo consulta processual, foi um despacho do magistrado, em 07/06/2013, determinando estarem conclusos os autos para julgamento. Cabe, portanto,



acompanharmos o deslinde da questão jurídica que repercutirá diretamente na execução contratual.

Ainda em relação ao pregão, verificamos que a segunda colocada no certame, com lance no valor de R\$ 1.590.000,00, a empresa (**As informações aqui contidas foram suprimidas por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.**), foi desclassificada por não apresentar atestados compatíveis com o objeto licitado, conforme item 4.2. do Termo de Referência (qualificação técnico-operacional). De acordo com a ata do pregão nº 09/2012 os motivos da desclassificação foram os seguintes:

“foi desclassificada por não apresentar atestados compatível com o objeto licitado, tais como: item 4.2.”

Ocorre que, de acordo com o edital do pregão eletrônico nº 09/2012, no item 4.2. qualificação técnico-operacional, foram estabelecidas as seguintes exigências:

“4.2.1. a licitante deverá comprovar sua experiência na execução em serviços similares, por meio de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado em nome da licitante, devidamente certificado pelo CREA, conforme serviços relacionados abaixo:

- serviços de execução e/ou manutenção predial compreendendo: sistemas hidráulicos e sanitários, circuitos elétricos em baixa tensão, redes estabilizadas e lógicas, sistemas emergenciais de energia, geradores e sistemas de no-breaks, bem como alvenarias, revestimentos cerâmicos e granito, gesso e pinturas;*

- os atestados deverão ser compatíveis com a área destinada aos serviços, ou seja, devendo o somatório destes ter área igual ou superior a 17.344,99 m², e os de instalações elétricas de no mínimo 1000 kva de potência instalada, bem como de geradores até 650 kva.” (grifo nosso)*

Acerca das exigências previstas no item 4.2. do edital de Pregão Eletrônico nº 09/2012, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, se posiciona conforme a seguir:

“Acórdão 1917/2003 Plenário (voto do ministro relator)

por ocasião da avaliação da qualificação técnico-operacional das empresas licitantes, em licitações envolvendo recursos federais:

- não estabeleça, em relação à fixação dos quantitativos mínimos já executados, percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas para tal extrapolação deverão estar tecnicamente explicitadas, ou no processo licitatório, previamente ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da constituição federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da lei 8.666/1993;”*

Acompanhando a jurisprudência do próprio Tribunal, o edital do Pregão Eletrônico TCU nº 48/2010, cujo objeto é coincidente com o do pregão eletrônico MCidades nº 09/2012, foi estabelecida como exigência para qualificação técnico operacional, uma área equivalente a 50% da área total do tribunal, conforme adiante:

“comprove(m) que a licitante tenha executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do distrito federal, ou ainda, para empresas privadas, serviços relativos à execução de manutenção predial, em edificação com área construída igual ou superior a 47.500,00 m².”



Isto posto, exigir-se dos licitantes a comprovação de execução de serviços em área equivalente à totalidade do edifício se afigura desarrazoada, concorrendo esse fato como mais um indício de restrição à competitividade no processo licitatório, contribuindo para a possibilidade de direcionamento da licitação.

Após a eliminação da primeira e segunda colocadas no certame pelos motivos acima elencados, chegou-se ao terceiro melhor lance, ofertado pela empresa (**As informações aqui contidas foram suprimidas por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.**), posteriormente contratada pelo Ministério das Cidades pelo valor de R\$ 1.599.998,53.

Ressalte-se que na pesquisa de preços para a determinação do preço de referência da licitação, a cotação oferecida pela mesma empresa para os materiais, peças de reposição e serviços de instalações/remanejamentos foi de R\$ 3.254.494,46 e para a equipe técnica, R\$ 1.860.326,52, totalizando-se o valor de R\$ 5.115.969,62, ou seja, a cotação oferecida pela vencedora do certame foi muito superior ao valor adjudicado, indicando que a pesquisa de preços estava superestimada e poderia abrir margem a manipulações dos resultados do certame licitatório.

Causa

- Fragilidades no processo de elaboração dos orçamentos estimados;
- Inobservância do princípio da publicidade e da isonomia;
- falta de capacitação dos servidores responsáveis em relação às normas de licitação e à jurisprudência do TCU.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 001123/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 08/03/2013, em resposta ao Relatório Preliminar de Acompanhamento Permanente da Gestão, a Unidade informou:

“(CGU) No que se refere a não utilização das respostas dos órgãos públicos à pesquisa de preços realizada pelo Ministério, não parece razoável a justificativa de que o edifício ocupado possui características específicas a ponto de tornar inservíveis pesquisas de preços realizadas junto aos órgãos públicos.

(MCDADES) Observamos em nossa resposta anteriormente dada que, não foi acolhida nenhuma das estimativas fornecidas pelos órgãos, pois foi verificado que não havia entre as características construtivas, compatibilidades físicas, nem tão poucas similaridades entre os equipamentos e sistemas. Mas concordamos com os motivos expostos pela equipe de auditoria, de forma que estaremos atentos nas próximas licitações, a itens semelhantes ou equivalentes, disponibilizados por outros órgãos públicos.

(CGU) Quanto à falta de publicidade da alteração editalícia, a justificativa de que a alteração pretendida não modificaria a formulação das propostas é inconsistente, porque, como demonstrado na presente constatação, as alterações do edital implicaram em mudanças substanciais na proposta dos preços dos participantes da licitação, tendo em vista as exigências para adequação aos critérios de sustentabilidade ambiental. Desse modo, deveria ter sido feita a publicação por órgão oficial e devolvido o prazo para que os licitantes pudessem readaptar suas propostas.



(MCDADES) Primeiramente esta Coordenação informa que no momento da sua pesquisa de mercado dispara solicitação a todas as empresas do segmento, empresas estas que num primeiro momento são colhidas através de contratos já firmados com outros órgãos públicos, num segundo momento estas empresas são colhidas da lista de empresas do Comprasnet, que participaram de processos licitatórios para o mesmo objeto e num terceiro momento utilizamos da busca de empresas na internet (Listel), tudo com o fim de ampliar o rol de empresas a serem pesquisadas e finalmente poder compor o valor estimado da contratação.

Conforme exposto, esta Coordenação visa respeitar a amplitude da pesquisa ara que a administração encontre o seu valor estimado/referência e possa atender as demandas desta Pasta, com o fim de atingir as suas metas estabelecidas como prioritárias no âmbito das políticas públicas. Ocorre que nem todas as empresas respondem a solicitação de orçamento.”

Em resposta a constatação: “Fragilidades no processo de elaboração dos orçamentos estimados, tendo em vista a realização de pesquisa de preços em empresas com ligações societárias”, informamos que não é nossa responsabilidade a avaliação prévia de ligações entre empresas antes de solicitar orçamentos disparados indistintivamente no mercado, e nem conhecer o quadro societário das empresas e também não nos compete investigar a vida pregressa dos sócios das empresas, haja vista que desconhece meios de comprovar tais ligações, portanto, se limitamos nos a realizar nossas pesquisas com as empresas do seguimento, selando sempre pela observância aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao Termo de Referência, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

No que se refere a constatação: “Desídia pela inobservância do princípio da publicidade e isonomia”, temos a informar que considerando os fatos expostos por esta equipe de auditoria esta Coordenação visando não incorrer em situação como esta já vem adotando posicionamento no sentido de sempre que necessário a retificação de edital recontar os prazos, para que não haja prejuízos até mesmo no caso de empresas que utilizam de outros meios de baixa de edital que não seja o Comprasnet.

(CGU) Quanto ao excesso na exigência de qualificação técnico-operacional, consistente na exigência de área equivalente a 100% da área total do edifício, o MCidades ainda não se manifestou”.

(MCIDADES) O objeto da licitação indica a contratação de empresa devidamente capacitada, para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, bem como de serviços eventuais diversos, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais existentes no espaço físico do ministério das cidades. A forma de avaliar a capacidade técnica de uma empresa do ramo de engenharia é sua qualificação técnico-operacional, por meio dos atestados emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado. No que pese a exigência da área total do edifício, não houve exorbitância, pois a mesma refere-se ao somatório de atestados técnicos da área de manutenção ou execução civil (hidráulica, sanitária, revestimentos, etc...) e não a apenas um atestado com a área total. A adoção de tal procedimento visava tão somente por prudência à comprovação das atividades das empresas, compatível qualitativamente e quantitativamente com a realidade do objeto da licitação.

Quanto à área elétrica foi exigido atestados de no mínimo de 1000 KVA de potencia instalada, sendo que a potência instalada no prédio corresponde a 1945,60KVA, de



forma que o exigido corresponde a 51,40% (cinquenta e um vírgula quarenta por cento), o que atende ao Acórdão 1917/2003. Quanto aos atestados exigidos para os geradores foi fixado um teto, compatível com a capacidade do equipamento existente que é de 650 KVA, sendo que foram aceitos pela comissão de avaliação atestados de manutenção de grupos de geradores de diversas potências atestados de até 650 KVA.

Fazemos observação quando à desclassificação da licitante que ficou em segundo lugar no certame, figura no processo nº 80000.042073/2011-79 (Vol. XI), a apresentação de atestados somente da área civil com quantitativos irrisórios (fls. 1936 a 1942), não tendo sido apresentados os atestados referentes à manutenção ou execução elétrica e nem tampouco de geradores, fato este que motivou a desclassificação.”

Em relação ao Relatório Preliminar de Contas, o Ministério das Cidades se manifestou por meio do Ofício m.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que encaminhou o Memorando nº 2943/2013/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 03/07/2013:

Em atenção a Recomendação 1, a Coordenação de Licitações e Contratos já reconheceu o equívoco no qual incorreu e, a tempo, comprometeu-se a tomar todas as medidas cabíveis com vistas a não mais incorrer neste erro, inclusive, cabe registrar que já prestou os devidos esclarecimentos por ocasião da resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201215944, por esta razão, rogamos não seja levada a cabo a recomendação de abertura de processo administrativo para apuração de responsabilidades, posto que, de fato não houve má fé, mas apenas um cuidado, no sentido de, em tempo, incluir no edital de licitação os critérios de sustentabilidade que devem estar previstos e exigidos nos certames licitatórios da Administração Pública Federal, em cumprimento à Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis, que visa analisar o grau de desenvolvimento da gestão ambiental, principalmente no que diz respeito a licitações sustentáveis desempenhada pelos órgãos da União, acompanhada por esta equipe.

Em atenção a Recomendação 02, informa-se que este Ministério das Cidades/Coordenação de Licitações e Contratos organizou banco de dados para direcionar as pesquisas de mercado para empresas do ramo e banco de dados para direcionar as pesquisas a todos os órgãos que compõem a administração pública. A partir da resposta a solicitação de contratos/ata compatível com o objeto e orçamentos junto as empresas, é formulado o mapa comparativo, zelando pela observância quanto ao comprometimento firmado junto a essa equipe de auditoria, quanto a desconsiderar os valores de mercado muito discrepantes, visando não superestimar as contratações.

Análise do Controle Interno

Quanto ao fato do Ministério não ter acolhido de nenhuma das estimativas fornecidas pelos órgãos públicos, embora tenha tido acesso ao levantamento de preços para objeto semelhante, praticados em oito órgãos da administração pública, o Ministério das Cidades aduziu que não havia entre as características construtivas, compatibilidades físicas, nem tão poucas similaridades entre os equipamentos e sistemas. Assim, não acatamos essas manifestações, pois não foram informadas quais características construtivas específicas possui o edifício sede do Ministério das Cidades que não estão presentes nos demais órgãos da administração pública que também possuem contrato de manutenção predial.



Quanto à ocorrência de ligações societárias entre os licitantes, o Ministério informou que não é sua a responsabilidade pela avaliação prévia de ligações entre empresas antes de solicitar orçamentos disparados indistintamente no mercado.

Entendemos que o Ministério não possui meios de verificar ligações societárias entre empresas, mas o aperfeiçoamento de técnicas de pesquisas de preços constitui boa prática para afastar situações de direcionamento do certame. Desse modo, deve ser buscada a ampliação da pesquisa de preços junto ao mercado e junto aos órgãos públicos. A desconsideração dos preços praticados pelos órgãos públicos contribui para que a possível existência de ligações societárias entre as empresas influencie a estimativa de preços, podendo causar prejuízos à Administração.

Quanto à falta de publicidade da alteração editalícia, o Ministério informa que pretende recontar os prazos sempre que necessária a retificação de edital de licitação. Diante da proposta do Ministério, entendemos que se trata de boa prática sempre que a alteração do edital influencie a formulação das propostas das empresas. Portanto, mantemos o posicionamento de que a alteração procedida não teve a correta publicidade, podendo ter influenciado no resultado da licitação.

Quanto à exigência de apresentação de atestados de execução de serviços em área equivalente à totalidade do edifício, a fim de comprovar a qualificação técnico-operacional, o Ministério informou que não houve exorbitância de sua parte, pois a exigência seria relativa ao somatório de atestados técnicos da área de manutenção ou execução civil.

Também discordamos das razões do Ministério nesse ponto, tendo em vista que a jurisprudência do TCU é orientada para a não aceitação de percentuais mínimos desproporcionais. Além disso, de acordo com a doutrina de Marçal Justen Filho, o somatório de atestados também não parece prática recomendável, uma vez que a identidade dos objetos é que determina a possibilidade do somatório, por exemplo, uma ponte de mil metros não é igual a duas pontes de quinhentos metros. No caso em análise o somatório de diversos atestados não nos parece razoável, pois se trata da execução de manutenção preventiva e corretiva de edifício com área total de 17.344,99 m².

Em resposta ao Relatório Preliminar de Contas, no que se refere à recomendação para apuração de responsabilidade pela falta de publicidade na divulgação das modificações do edital da licitação, o Ministério das Cidades informou que não houve má fé, mas excesso de zelo, para promover a adequação do edital às regras de sustentabilidade ambiental.

Em que pese compreendermos que são muitas as dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos para que os processos licitatórios públicos possam se adequar às exigências legais, por vezes complexas, há que se ressaltar que as falhas encontradas no Pregão Eletrônico nº 09/2012 ocasionaram consequências graves para os administrados, resultando inclusive na ação judicial interposta contra o Ministério, motivada pela desclassificação de licitante em virtude das citadas alterações no edital, sem a devida publicidade.

Sabe-se que, além dos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/93, as licitações públicas serão processadas e julgadas em conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da proibição administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. No presente caso, a alteração do edital não



conferiu a devida publicidade pelo mesmo meio de divulgação do edital, podendo ter prejudicado o direito de licitantes.

Desse modo, restou configurado um fato grave com impactos no resultado do certame Pregão Eletrônico nº 09/2012. Desse modo, o controle interno não pode se abster de recomendar que sejam apuradas eventuais responsabilidades. Não se está aqui a afirmar se houve ou não má-fé nos atos administrativos apontados. Além disso, cumpre ressaltar que a apuração de eventual responsabilidade não deve ser temida ou ser vista como sanção, ao contrário, seu resultado poderá resguardar os servidores e a própria administração, servindo de prova de que os atos foram motivados e intencionados à garantia do interesse público.

Ressalte-se ainda que, embora a liminar que considerou relevante a alegação de invalidade da publicação conferida à alteração do edital do Pregão Eletrônico nº 09/2012 tenha sido afastada, o mandado de segurança nº 004188-46.2012.4.01.3400 TRF1-DF, interposto contra autoridade coatora do Ministério das Cidades, encontra-se ainda pendente do julgamento do mérito (27/05/2013 CONCLUSOS PARA SENTENÇA). Portanto, cumpre a esta Controladoria recomendar as cautelas necessárias para o esclarecimento dos fatos.

No que se refere à recomendação para aperfeiçoamento das técnicas de pesquisa de preços para ampliar a busca junto ao mercado e aos órgãos públicos, o Ministério das Cidades informou que organizou banco de dados para realização de pesquisas de mercado em empresas do ramo e órgãos da administração pública, a fim de ser elaborado mapa comparativo de preços que desconsidere os valores de mercado discrepantes. Consideramos acertadas as melhorias implementadas pela Pasta na realização de estimativas para as contratações e avaliaremos a efetividade das medidas em auditorias futuras.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos a apuração de responsabilidades pela falta de publicidade na divulgação das modificações do edital da licitação e pela exigência de comprovação, por parte dos licitantes, de execução de serviços em área equivalente à totalidade do edifício.

Recomendação 2: Recomendamos que o Ministério aprimore os controles da área de licitação, inclusive por meio da capacitação dos servidores acerca da jurisprudência do TCU, com o intuito de evitar formas indevidas de alteração nos editais, bem como a presença de cláusulas restritivas.

2.1.8.5 INFORMAÇÃO

FALHAS NA DEFINIÇÃO DOS QUANTITATIVOS E DOS PREÇOS DE REFERÊNCIA

Fato

Na análise do processo relativo ao Pregão 09/2012, relativo à contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de operação, manutenção preventiva corretiva, preditiva, com fornecimento de peças, materiais e mão-de-obra, bem como a realização de serviços eventuais diversos, nos sistemas, equipamentos e instalações



prediais existentes no espaço físico do Ministério das Cidades, foram identificadas os seguintes problemas relacionados ao planejamento da licitação:

1. Falta de levantamentos, estudos ou memória de cálculo que embasaram os quantitativos definidos no Termo de Referência.

Verificou-se que não consta do processo analisado qualquer tipo de levantamento prévio, estudo sobre a demanda necessária ou motivação para os quantitativos de pessoal ou materiais para cada serviço definido no Termo de Referência. Identificou-se apenas a Nota Técnica nº 08/2011/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 10/06/2011, que apresenta manifestação técnica acerca da necessidade de contratação de empresa para execução de manutenção predial e do sistema de climatização. No entanto, esse documento não justifica os quantitativos demandados.

O Ministério das Cidades informou que os critérios utilizados para elaboração das estimativas dos quantitativos de mão-de-obra e materiais utilizados na elaboração do Termo de Referência do Pregão 09/2012 foram o histórico de serviços de manutenção, a análise de catálogos de fabricantes acerca da vida útil de peças, o levantamento *in loco* dos desgastes naturais devido ao uso, bem como pesquisas nas Tabelas de Composições de Preços para Orçamentos – TCPO, da editora PINI. No entanto, não há documentos no processo de contratação que justifiquem os quantitativos estimados ou que comprovem a realização dessas estimativas.

Cumpramos ressaltar que, no Acórdão nº 4430/2009 - Primeira Câmara, o Tribunal de Contas da União considerou irregularidade grave, na execução de obras, a falta de justificativa técnica para o dimensionamento dos quantitativos de serviços.

Esse tipo de problema tem sido recorrente nos processos licitatórios do Ministério das Cidades e, embora pareça falha formal, em uma análise mais criteriosa se torna grave, pelos prejuízos que pode acarretar à Administração e pelo comprometimento da lisura dos certames. Também, dificulta a imputação de responsabilidade pela falta de documentação e registro adequados dos atos administrativos.

2. Falta de consideração de consulta aos preços praticados por outros órgãos públicos, levando em conta apenas estimativas de empresas privadas.

Como explicado anteriormente, observa-se que as estimativas para aquisição do objeto foram elaboradas com base em pesquisa de preços realizada pelo Ministério das Cidades junto aos órgãos públicos e empresas privadas, sendo confeccionados quatro Mapas Comparativos de Preços, utilizando-se tão somente das cotações de preços fornecidas por empresas privadas, embora oito órgãos públicos tenham respondido à pesquisa realizada pelo Ministério.

Quanto à falta de utilização das estimativas dos órgãos públicos na composição dos custos estimados da contratação, o MCidades apresentou as características e acabamentos internos da edificação ocupada pelo Ministério das Cidades, concluindo que não foi escolhida nenhuma das estimativas dos órgãos pelo fato de não existir entre as características construtivas compatibilidades físicas nem similaridade entre os equipamentos e sistemas.

Discordamos do posicionamento do Ministério das Cidades, uma vez que existem vários órgãos públicos executando o mesmo tipo de objeto e, embora as instalações do Ministério possam ter alguma diferença em relação aos demais, não vislumbramos na



análise do processo especificidades que possam tornar os itens requeridos diferenciados a ponto de inviabilizar a utilização desses dados.

A título de exemplo, verificamos que o Termo de Contrato nº 47/2010 foi disponibilizado pelo Tribunal de Contas da União ao Ministério das Cidades, assim como os respectivos custos contratados. Nessas planilhas constam itens iguais ou semelhantes àqueles constantes das planilhas estimativas elaboradas pelo MCidades, como por exemplo: disjuntor tripolar 32 A, eletroduto galvanizado Ø ½”, lâmpada tubular fluorescente 16W/220V, luminária 4x16 W de embutir, luminescente ou similar, reator eletrônico p/ 2 x lâmpada fluorescente 16W/220V, cabo ci 50 com 10 pares, dentre outros.

Desse modo, não se justifica a desconsideração dos preços praticados pelos órgãos públicos, tendo em vista que mesmo não havendo coincidência de todos os itens, a equipe técnica do Ministério poderia efetuar as adequações necessárias, a fim de contemplar as estimativas fornecidas pelos órgãos públicos na composição dos custos presentes no Termo de Referência do processo licitatório.

3. Falta de justificativas para as alterações nos quantitativos durante a elaboração da planilha orçamentária de referência utilizada na licitação.

O quadro a seguir detalha as características gerais dos Mapas Comparativos de Preços dos materiais e serviços que serviram de base para a planilha orçamentária utilizada na licitação:

Documento	Empresas/ CNPJ	Valor Médio Global Anual
1º Mapa Comparativo	(As informações aqui contidas foram suprimidas por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)	R\$ 7.673.297,37
2º Mapa Comparativo		R\$ 4.133.948,06
3º Mapa Comparativo		R\$ 3.796.721,86
4º Mapa Comparativo		R\$ 3.243.157,12

Fonte: Mapas Comparativos de Preços Pregão 09/2012

A estrutura dos Mapas Comparativos de Preços ao longo do desenvolvimento da fase interna da licitação foi bastante modificada, mas não constaram do processo as informações necessárias para o completo entendimento das causas dessas alterações, dificultando a compreensão do processo de formação dos custos estimados.

Além disso, as necessidades de alterações posteriores reforçam a posição a respeito da inexistência de planejamento adequado para a aquisição realizada. Ressaltamos que, como não houve justificativas para os quantitativos de pessoal e materiais inicialmente demandados, não há como afirmar se as alterações posteriores foram realizadas de maneira apropriada a atender às reais necessidades do Ministério.

Na tabela a seguir, podem ser verificadas, de forma resumida, as modificações efetuadas nas estimativas dos custos:

Documento	Empresas/ CNPJ	Valor Médio Global Anual
	Equipe técnica – instalações prediais	R\$ 4.174.269,44



1º Mapa Comparativo	Serviços de instalações/remanejamentos de circuitos elétricos, lógicos, TV e/ou telefônicos e outros serviços.	R\$ 1.587.353,62
	Equipe técnica – ar condicionado	R\$ 1.639.977,00
	Serviços de instalações/remanejamentos de ar condicionado VRF e tipo SPLIT e outros serviços pertinentes a exaustão e insuflação	R\$ 271.697,31
Valor Médio Global Anual		R\$ 7.673.297,37
2º Mapa Comparativo	Equipe técnica – instalações prediais	R\$ 2.041.064,94
	Estimativa de materiais e peças de reposição para uso na manutenção preventiva e corretiva	R\$ 721.703,83
	Serviços de instalações/remanejamentos de circuitos elétricos, lógicos, TV e/ou telefônicos e outros serviços (por demanda)	R\$ 1.371.179,29
Valor Médio Global Anual		R\$ 4.133.948,06
3º Mapa Comparativo	Equipe técnica – instalações prediais	R\$ 2.041.064,94
	Estimativa de materiais e peças de reposição para uso na manutenção preventiva e corretiva	R\$ 721.703,83
	Serviços de instalações/remanejamentos de circuitos elétricos, lógicos, TV e/ou telefônicos e outros serviços (por demanda)	R\$ 1.033.953,09
Valor Médio Global Anual		R\$ 3.796.721,86
4º Mapa Comparativo	Equipe técnica – instalações prediais	R\$ 1.487.500,20
	Estimativa de materiais e peças de reposição para uso na manutenção preventiva e corretiva	R\$ 721.703,83
	Serviços de instalações/remanejamentos de circuitos elétricos, lógicos, TV e/ou telefônicos e outros serviços (por demanda)	R\$ 1.033.953,09
Valor Médio Global Anual		R\$ 3.243.157,12

Fonte: Mapas Comparativos de Preços Pregão 09/2012

Cumprir destacar que no processo de contratação não há justificativa para a supressão das planilhas EQUIPE TÉCNICA – AR CONDICIONADO e de SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES/ REMANEJAMENTOS DE AR CONDICIONADO VRF E TIPO SPLIT E OUTROS SERVIÇOS PERTINENTES A EXAUSTÃO E INSUFLAÇÃO. Também, não consta justificativa para as variações nas planilhas de MATERIAIS E PEÇAS DE REPOSIÇÃO, bem como de SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES/REMANEJAMENTOS.

O Termo de Referência consolidou os valores de EQUIPE TÉCNICA – INSTALAÇÕES PREDIAIS E DE MATERIAIS E PEÇAS DE REPOSIÇÃO PARA USO NA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA, conforme quadro abaixo:

Termo de Referência (Anexo I)	Equipe técnica, materiais e insumos p/ manutenção preditiva, preventiva e corretiva nas instalações prediais do MCidades.	R\$ 2.209.461,90
	Serviços de instalações/remanejamentos de circuitos elétricos, lógicos, TV e/ou telefônicos e outros serviços (por demanda).	R\$ 1.029.160,50
Valor Médio Global Anual		R\$ 3.238.622,40

Fonte: Termo de Referência – Anexo I ao Edital do Pregão 09/2012

Como se pode observar, na Tabela que retrata as alterações realizadas nos Mapas Comparativos de Preços, houve uma variação do primeiro para o quarto Mapa Comparativo de Preços no valor de R\$ 4.430.140,25 (R\$ 7.673.297,37 - R\$ 3.243.157,12), representando uma redução de aproximadamente 58% do valor inicial estimado. Entretanto não constaram do processo de contratação as justificativas para as variações de quantitativos e/ou preços apresentados de modo a embasar esta variação.

Para esclarecimento das diferenças, por ocasião do 3º Mapa Comparativo de Preços, o Parecer CONJUR/MCIDADES Nº215/2012, de 07/05/2012, recomendou a



discriminação dos itens e valores efetivamente reduzidos e a informação sobre como foi calculado o valor estimado de R\$ 3.796.721,86. O Ministério das Cidades se justificou por intermédio da Nota Técnica nº 03/2012/CGLOG/SPOA/MCIDADES, de 14/05/2012, alegando que a variação nos valores estimados se deu em virtude da supressão do item de “software” para gerenciamento e controle, item 7.2. do Termo de referência anterior e da substituição de plantões noturnos rotineiros por bancos de horas extras.

Considerando que a Consultoria Jurídica, quando recomendou a discriminação dos itens e valores reduzidos se reportou ao 3º Mapa Comparativo de Preços, no valor de R\$ 3.796.721,86, verificamos que o item “software” de gerenciamento, utilizado como justificativa pela CGLOG para a variação de preços e que constou dos 2º e 3º Mapas Comparativos de Preços, no valor mensal de apenas R\$ 5.173,97 (valor anual de R\$ 62.087,64), foi suprimido do 4º Mapa Comparativo de Preços. Para o outro item utilizado como justificativa para as variações (substituição de plantões noturnos rotineiros por bancos de horas extras), observamos que o item “HORAS EXTRAS MENSAIS ESTIMADAS EM 40 HORAS (HE)” aparece apenas no 4º Mapa Comparativo, no valor de R\$ 20.323,33 (valor anual de R\$ 243.879,96), fato que resultaria em um aumento do valor a ser contratado, e não na redução de R\$ 500 mil que de fato ocorreu entre o 3º e 4º Mapas comparativos de preços.

Desse modo, não parecem razoáveis as justificativas de que as diferenças de valores se deram pela “exclusão do software de gerenciamento” e pela “substituição de plantões noturnos rotineiros por bancos de horas extras”, considerando as diversas variações que ocorreram desde o primeiro Mapa Comparativo de Preços, conforme demonstrado na Tabela que relata as alterações realizadas nos Mapas Comparativos de Preços .

O MCidades informou que as alterações ocorridas entre o primeiro e quarto Mapa Comparativo de Preços ocorreu em virtude de constar do Termo de Referência inicial, além da manutenção predial e serviços eventuais, a manutenção de sistemas de ar condicionado central VRF, bem como Software para gerenciamento e produção de relatórios de histórico de manutenções. Após a recomendação da CONJUR, foram retirados os serviços de manutenção de ar condicionado central e realizados ajustes nos itens de mão-de-obra e materiais, por determinação da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPOA.

Entretanto, verifica que as alterações descritas pelo Ministério das Cidades não foram devidamente discriminadas no processo de contratação.

Tendo em vista a dificuldade de compreensão dos itens que determinaram a redução no valor estimado da licitação em mais de R\$ 500 mil entre o 3º e 4º Mapas comparativos de preços, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201215944/005, questionou-se quais foram os valores excluídos do Mapa Comparativo de Preços nº 03, tendo em vista que o documento Nota Informativa (folha 1.548 do processo de contratação) faz referência aos itens responsáveis pela variação do custo, mas não informa os respectivos valores.

A fim de justificar a diferença de R\$ 500 mil existente entre o 3º e 4º Mapas Comparativos de Preços, o Ministério das Cidades informou que do Mapa Comparativo de Preços nº 03 foram retirados os subitens 2.1 – Materiais e peças de reposição (R\$ 50.938,42) e o subitem 2.2. – Software para gerenciamento (R\$ 5.173,97) e acrescentado o item Horas Extras Mensais Estimadas em 40 horas (HE), no valor médio de R\$ 20.323,33, totalizando-se a diferença de R\$ 553.564,74.



Ainda em sua resposta, o Ministério explica a variação de R\$ 553.564,74, ocorrida entre o 3º e 4º Mapas Comparativos de Preços (de R\$ R\$ 3.796.721,86 para R\$ 3.243.157,12). Aduz que ocorreram as seguintes modificações: supressão de R\$ 50.938,42, referente ao item materiais e peças de reposição; supressão de R\$ 5.173,97, referente ao item Software para gerenciamento e inclusão de horas extras no valor de R\$ 20.323,33. De acordo com o informado, teria sido suprimido o valor de R\$ 673.348,68 e acrescido, R\$ 243.879,96, em relação ao ano.

Entretanto, os números são contraditórios, pois se considerarmos os valores suprimidos e acrescidos, a diferença importaria numa diminuição da ordem de R\$ 429.468,72, e não de R\$ 553.564,74, como justificado. Além disso, conforme observado anteriormente, não houve qualquer modificação nos valores referentes aos serviços e materiais, do 3º para o 4º Mapa Comparativo de Preços.

A justificativa oferecida, portanto, não é suficiente para afastar as falhas apontadas, tendo em vista o seguinte:

- o item Software para gerenciamento e produção de relatórios não é significativo, importando no valor de R\$ 31.041,84 anuais, de acordo com o 1º Mapa Comparativo de Preços, tendo sido ampliado para R\$ 62.087,64 nos 2º e 3º Mapas Comparativos.
- a substituição de plantões noturnos rotineiros por bancos de horas extras resultou em acréscimo de R\$ 243.879,96, alteração essa que dificulta ainda mais a compreensão da redução de mais de R\$ 500 mil entre o 3º e 4º Mapas comparativos de preços.
- a retirada da planilha de pessoal e manutenção de ar condicionado não foi adequadamente registrada e motivada no processo de contratação.
- O redimensionamento da equipe técnica e dos serviços de instalações ocorreu em diversos momentos e não foram devidamente registrados. No primeiro caso, as supressões foram realizadas no 2º e 4º Mapas Comparativos de Preços e, no segundo caso, no 2º e no 3º Mapas Comparativos de Preços. Além disso, também não houve registro e motivação adequada, no processo de contratação.

Em síntese, a falta de registro e motivação para as modificações realizadas nos quantitativos de serviços e materiais evidenciaram falhas no planejamento da licitação, uma vez que variações no processo de contratação podem ocorrer, desde que adequadamente motivadas. É sabido que um princípio básico de boas práticas administrativas consiste no correto registro e documentação dos atos praticados, pois informações orais não podem ser resgatadas e não são cabíveis para isentar os agentes em responsabilidade por eventuais danos causados à Administração.

Os resultados da falta de registro das informações e da motivação dos atos administrativos acarretaram falta de clareza na condução dos processos licitatórios e a possível contratação de mão de obra em quantidade superior ao realmente necessário, conforme inspeção física da execução contratual tratada em constatação específica do presente Relatório.

4. Utilização de custos discrepantes para a formulação do preço médio por item na composição do preço de referência da licitação.

Outra falha evidenciada na elaboração das estimativas de custos por parte da administração foi a utilização de custos discrepantes para a formulação do valor médio por item na composição do preço de referência, o que elevou a estimativa global, sendo que identificamos um caso em que a média foi dezessete vezes maior que o valor da



menor cotação considerada para a sua formulação. Destacamos alguns itens, conforme as tabelas a seguir:

Item	Un.	Quant.	Empresa A	Empresa B	Empresa C	Média	% Média/ Menor Valor
1. Projetos	Prancha	35	1.896,00	45,23	377,17	772,80	1.700,08%

Fonte: 1º Mapa Comparativo de Preços do Pregão 09/2012

Item	Un.	Quant	Empresa A	Empresa B	Empresa C	Empresa D	Média	%
1.3.28. Cabo flexível # 95 mm ² - preto	m	30	71,36	247,50	Não cotado	70,00	129,62	81,64%
1.3.28. Cabo flexível # 120 mm ² - preto	m	35	78,44	297,00	Não cotado	87,50	154,31	96,72%
3.2. Placa eletrônica – módulo inversor	pç	2	4.658,09	5.228,36	Não cotado	16.450,00	7.036,03	51,04%
8.1.26. Luva união PVC saudável φ 60 mm	pç	2	15,83	73,65	23,43	73,50	46,60	294,37%
8.2.26. Caixa sifonada PVC DN 150X185X75 mm	pç	6	23,47	29,15	54,00	70,00	44,16	188,15%
9.3. Imp. Sikaflex construção tubo 300 ml ou similar	un	30	48,44	119,00	222,36	91,00	120,20	248,14%
10.3. Em granito polido café imperial	m ²	14	223,58	648,00	Não cotado	770,00	547,19	244,74%
24.3. Em granito polido café imperial	m ²	4,8	274,78	648,00	443,11	980,00	588,47	214,16%

Fonte: 4º Mapa Comparativo de Preços do Pregão 09/2012

Mesmo considerando a diminuição dos valores estimados de R\$ 7.673.297,37 para R\$ 3.243.157,12, pode-se deduzir que a estimativa da administração foi bem elevada em relação aos valores de mercado, pois o objeto da licitação foi adjudicado ao vencedor do certame pelo valor de R\$ 1.599.998,53, ou seja, 49,33% do valor orçado pela Administração.

Cumpramos ressaltar ainda que o licitante vencedor apresentou em sua planilha diversos itens com preços inexequíveis (até 29%) quando comparados com os custos unitários e totais do Mapa Comparativo de Preços nº 4, que determinou o preço de referência da licitação, conforme demonstrado nas tabelas a seguir:

ITEM	DESCRIÇÃO	Quantitativos		Mapa Comparativo [4]		Proposta (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)		% PREÇO UNITÁRIO MAPA/ PROPOSTA
		UN	QTD ESTIMADA	PREÇO UNITÁRIO (R\$)	PREÇO TOTAL ANUAL	PREÇO UNITÁRIO (R\$)	PREÇO TOTAL ANUAL	



			(ANUAL)		(R\$)		(R\$)	
1.1.1	12 circuitos	pç	3	1.033,07	3.099,21	244,33	732,99	24%
1.1.2	24 circuitos	pç	2	1.539,40	3.078,80	250,84	501,68	16%
1.1.3	36 circuitos	pç	1	3.287,41	3.287,41	475,09	475,09	14%
1.1.4	48 circuitos	pç	1	4.342,46	4.342,46	923,03	923,03	21%
1.3.23	Cabo flexível # 50 mm2 - Preto	m	45	64,50	2.902,50	13,57	610,65	21%
1.3.24	Cabo flexível # 50 mm2 - Azul	m	15	64,50	967,50	13,57	203,55	21%
1.3.25	Cabo flexível # 50 mm2 - Verde	m	55	64,50	3.547,50	13,57	746,35	21%
1.3.26	Cabo flexível #70 mm2 – Preto	m	30	96,20	2.886,00	21,30	639,00	22%
1.3.27	Cabo flexível #70 mm2 – Azul	m	10	96,20	962,00	21,30	213,00	22%
1.3.28	Cabo flexível # 95 mm2 - Preto	m	30	129,62	3.888,60	33,93	1.017,90	26%
1.3.29	Cabo flexível # 95 mm2 - Azul	m	10	129,62	1.296,20	33,93	339,30	26%
1.3.30	Cabo flexível # 120 mm2 – Preto	m	35	154,31	5.400,85	37,14	1.299,90	24%
1.3.31	Cabo flexível # 120 mm2 - Azul	m	10	154,31	1.543,10	37,14	371,40	24%
1.6.5	Lâmpada halógena tipo palito 300W/220v	Unid	15	13,17	197,55	3,39	50,85	26%
1.7.1	Luminária 2x32 W de embutir, Luminicenter ou similar	pç	14	275,63	3.858,82	74,65	1.045,10	27%
1.7.2	Luminária 4x16 W de embutir, Luminicenter ou similar	pç	28	317,22	8.882,16	78,72	2.204,16	25%
1.7.3	Luminária 2x32 W de sobrepor, Luminicenter ou similar	pç	20	281,46	5.629,20	70,58	1.411,60	25%
1.7.4	Receptáculo p/ lâmpada dicróica	pç	14	28,29	396,06	7,05	98,70	25%
1.8.1	Cordoalha cobre nu # 16 mm ²	m	60	26,00	1.560,00	5,16	309,60	20%
1.9.7	Chave de bóia 220V - Margirus CB 2002 ou similar	pç	4	86,27	345,08	24,18	96,72	28%
1.10.5	Conector de pressão # 16 mm	pç	10	12,09	120,90	2,32	23,20	19%
1.10.6	Conector de pressão # 25 mm	pç	10	13,61	136,10	2,59	25,90	19%
1.10.7	Conector de pressão # 35 mm	pç	10	15,54	155,40	2,95	29,50	19%
1.10.8	Conector de pressão # 50 mm	pç	6	17,58	105,48	4,25	25,50	24%
1.10.2 3	Luva elet. PVC ø ½"	pç	35	2,81	98,35	0,67	23,45	24%
1.10.3 2	Curva horizontal 90° p/eletrocalha 100 x 50 mm	pç	4	34,01	136,04	6,93	27,72	20%
1.10.3 4	Curva vertical 90° p/eletrocalha 100 x 50 mm	pç	4	27,43	109,72	7,6	30,40	28%
2.3	Filtro de óleo p/ motor Scania DC 1696 A	Unid	2	324,32	648,64	53,75	107,50	17%
2.8	Revisão eletromecânica gerador WEG 650/600 KVA (CMG STEMAC)	Sv.	1	15.425,18	15.425,18	3800,73	3.800,73	25%
3.1	Placa eletrônica - modulo carregador do banco de baterias – PIBD 012903	pç	2	4.469,36	8.938,72	882,31	1.764,62	20%
3.2	Placa eletrônica - modulo inversor	pç	2	7.036,03	14.072,06	882,31	1.764,62	13%



3.4	Ventilador de refrigeração (Cooler) – modelo PMD2412PMB1-A – DC 24V 18,2W	pç	5	351,01	1.755,05	67,87	339,35	19%
4.2	Ventilador de refrigeração (Cooler) – modelo FZY20381HSL-230V	pç	3	207,72	623,16	44,79	134,37	22%
5.11	Organizador de cabo para rack horizontal com tampa	pç	20	781,81	15.636,20	52,93	1.058,60	7%
7.5	Decodificador de sinal	pç	10	1.528,45	15.284,50	61,08	610,80	4%
8.1.21	Luva de união PVC soldável ø 20 mm	pç	8	4,10	32,80	0,7	5,60	17%
8.1.22	Luva de união PVC soldável ø 25 mm	pç	10	5,02	50,20	0,88	8,80	18%
8.1.23	Luva de união PVC soldável ø 32 mm	pç	6	8,10	48,60	1,05	6,30	13%
8.1.24	Luva de união PVC soldável ø 40 mm	pç	4	16,33	65,32	2,24	8,96	14%
8.1.25	Luva de união PVC soldável ø 50 mm	pç	6	19,46	116,76	2,55	15,30	13%
8.1.26	Luva de união PVC soldável ø 60 mm	pç	2	46,60	93,20	7,49	14,98	16%
8.1.46	Limpeza com tratamento químico dos reservatórios superior e inferior	m²	249,57	292,67	73.041,65	7,46	1.861,79	3%
8.2.1	Tubo de PVC - EG DN 40 mm	m	36	8,65	311,40	2,54	91,44	29%
8.2.4	Tubo de PVC - EG DN 100 mm	m	30	19,92	597,60	5,86	175,80	29%
8.2.16	Luva simples de PVC – EG DN 40 mm	pç	10	5,22	52,20	0,92	9,20	18%
8.2.17	Luva simples de PVC – EG DN 50 mm	pç	8	7,48	59,84	1,76	14,08	24%
8.2.18	Luva simples de PVC – EG DN 75 mm	pç	6	10,90	65,40	3,13	18,78	29%
8.2.19	Luva simples de PVC – EG DN 100 mm	pç	6	14,64	87,84	3,08	18,48	21%
8.2.26	Caixa sifonada PVC DN 150x185x75 mm	pç	6	44,16	264,96	11,11	66,66	25%
8.3.3	Obturador de saída de água Caixa acoplada em PVC flexível	pç	10	47,65	476,50	11,02	110,20	23%
8.3.7	Solução preparadora de superfície 1000 cm³	Unid .	6	104,72	628,32	26,46	158,76	25%
8.4.9	Detector de fumaça óptico, analógico endereçável	pç	10	368,13	3.681,30	105,87	1.058,70	29%
8.4.12	Baterias p/ central de alarme Siemens BC 8000	Cj.	1	282,76	282,76	48,52	48,52	17%
10.3	Em granito polido café imperial	m²	14	547,19	7.660,66	105,87	1.482,18	19%
10.7	Em cerâmica 20 x 20 cm shelton withe eliane ou similar	m²	38	138,04	5.245,52	30,88	1.173,44	22%
10.8	Em cerâmica 25 x 41 cm forma alpe eliane ou similar	m²	22	178,72	3.931,84	30,88	679,36	17%
10.9	Em cerâmica 31 x 31 cm cargo plus white eliane ou similar	m²	18,5	194,39	3.596,22	30,88	571,28	16%
10.10	Em porcelanato 50 x 50 cm panna plus natural eliane ou similar	m²	51,5	300,25	15.462,88	57,35	2.953,53	19%
10.14	Recuperação de rejuntamento	m²	364,65	36,03	13.138,34	4,41	1.608,11	12%



	cerâmico							
11.1	Forro de gesso em placas	m ²	12	97,21	1.166,52	10,75	129,00	11%
11.3	Forro de fibra mineral em placas	m ²	60,43	163,32	9.869,43	19,27	1.164,49	12%
12.5	Demarcação de vagas de estacionamento/garagem	m	2.460	28,44	69.962,40	7,05	17.343,00	25%
TOTAL ANUAL					1.033.950,40		530.275,75	

Fonte: 4º Mapa Comparativo de Preços do Pregão 09/2012 e Proposta de Preços da empresa (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.).

ITEM	DESCRIÇÃO	Quantitativos		Mapa Comparativo [4]		Proposta (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)		% PREÇO UNITÁRIO MAPA/ PROPOSTA
		UN	QTD ESTIMADA (ANUAL)	PREÇO UNITÁRIO (R\$)	PREÇO TOTAL ANUAL (R\$)	PREÇO UNITÁRIO (R\$)	PREÇO TOTAL ANUAL (R\$)	
4.	CABOS ELÉTRICOS							
4.2	6 a 16 mm2	m	2.400	16,77	40.248,00	4,92	11.808,00	29%
4.4	70 a 150 mm2	m	360	108,46	39.045,60	29,57	10.645,20	27%
7	ATERRAMENTO							
7.5	PROTETOR CONTRA SURTO ELÉTRICO VCL 80 KA	PC	20	969,73	19.394,60	254,70	5.094,00	26%
19	CONSTRUÇÃO DE CONTRA PISO/LAJES E PAREDES	m ²	120	441,94	53.032,80	63,67	7.640,40	14%
TOTAL ANUAL					1.033.950,40		530.275,75	

Fonte: 4º Mapa Comparativo de Preços do Pregão 09/2012 e Proposta de Preços da empresa (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.).

Lembramos ainda que a empresa vencedora da Licitação também cotou preços no referido Mapa, em valores significativamente acima dos que apresentou na proposta vencedora. Consideramos que este pode ser um dos motivos para que a empresa não esteja cumprindo adequadamente o contrato em relação ao quantitativo de pessoal a ser alocado no Ministério, conforme evidenciado em constatação específica do presente Relatório.

Na tabela a seguir, comparamos as variações ocorridas nos Mapa Comparativo de Preços de nº 1 ao 4, em relação à proposta da empresa vencedora do certame. Nesse grupo de itens, foi observada significativa variação no percentual de BDI:

DESCRIÇÃO	MAPA 1	MAPA 2	MAPA 3	MAPA 4	PROPOSTA (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em



					função de sigilo, na forma da lei.)
Engenheiro - Preposto - CBO 2142-05	7.389,94	2.464,58	2.464,58	2.464,58	1.025,20
Engenheiro - Eletricista - CBO 2143-05	7.389,94	2.655,76	2.655,76	2.655,76	1.025,20
Eletricista - Supervisor - CBO 8.55-20	3.803,31	5.647,61	5.647,61	5.647,61	3.540,17
Encarregado Geral - CBO 7102-05	4.997,37	6.792,57	6.792,57	6.792,57	3.902,86
Auxiliar Administrativo de pessoal - CBO 4110-05	2.656,28	3.556,21	3.556,21	3.556,21	2.361,39
Técnico Eletricista - CBO 9511-05	9.771,90	11.060,48	11.060,48	11.060,48	5.650,54
Ajudante de eletricista - CBO 7156-15	6.211,56	6.084,68	6.084,68	6.084,68	4.196,50
Técnico em telecomunicações - CBO 3133-05	7.170,48	5.139,49	5.139,49	5.139,49	2.825,27
Bombeiro hidráulico - CBO 7241-10	9.646,92	8.889,40	8.889,40	8.889,40	5.650,54
Pedreiro - CBO 7152-10	6.431,28	4.420,97	4.420,97	4.420,97	2.825,27
Pintor - CBO 7166-10	6.431,28	4.420,97	4.420,97	4.420,97	2.825,27
Gesseiro - CBO 7164-05	3.215,64	4.345,97	4.345,97	4.345,97	2.825,27
Ajudante Geral - CBO 5143-25	12.605,64	9.031,53	9.031,53	9.031,53	6.295,11
Técnico Eletricista (plantão 24 horas) no sistema 12x36h - CBO 3132-15	11.124,15	5.537,58	5.537,58	5.537,58	2.825,27
SUBTOTAL	98.845,69	80.047,80	80.047,80	80.047,80	47.773,86
HORAS EXTRAS MENSAIS ESTIMADAS 40 HORAS	-	-	-	20.323,33	8.313,35
MATERIAIS E PEÇAS DE REPOSIÇÃO	126.780,16	50.938,42	50.938,42	-	-
SOFTWARE DE GERENCIAMENTO	2.586,82	5.173,97	5.173,97	-	-
TOTAL	228.212,67	136.160,19	136.160,19	100.371,13	56.087,21
BDI 23,5%	119.643,11	33.928,58	33.928,58	23.587,22	13.180,55
% BDI	52,43%	24,92%	24,92%	23,50%	23,50%
VALOR TOTAL MENSAL	347.855,78	170.088,77	170.088,77	123.958,35	69.267,76
VALOR TOTAL ANUAL	4.174.269,36	2.041.065,24	2.041.065,24	1.487.500,15	831.213,12

Fonte: Mapas Comparativos de Preços do Pregão 09/2012 e Proposta de Preços da empresa (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.).

Documento	% de BDI
Mapa Comparativo de Preços de nº 1	52,43
Mapa Comparativo de Preços de nº 2	24,92
Mapa Comparativo de Preços de nº 3	24,92



Mapa Comparativo de Preços de nº 4	23,50
Proposta vencedora	23,50

Fonte: 4º Mapas Comparativos de Preços do Pregão 09/2012 e Proposta de Preços da empresa (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.).

5. Orçamento de custos superestimados em relação à mediana SINAPI

As estimativas e custos presentes no processo não respeitaram a mediana SINAPI, conforme previsão do artigo 125 da Lei 12.465/2011, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências, resultando na publicação de Termo de Referência que não observou a referência legal para contratação de obras e serviços de engenharia pela União. A referida previsão é transcrita a seguir:

“Art. 125. O custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.”

O cumprimento dessa exigência legal foi objeto de questionamento por parte de cidadão, por meio de pedido de cancelamento do pregão eletrônico nº 09/2012, de 21/06/2012. Em resposta, foi expedida a Nota Técnica S/N/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 22/06/2012, pela qual se afirma obediência à legislação vigente, ou seja, respeito à mediana SINAPI, sendo cotada a mediana de mercado apenas nos casos em que a especificação técnica não era contemplada nas planilhas SINAPI. Em anexo a esse documento constaram planilhas contendo a indicação dos códigos SINAPI aplicáveis para os materiais e serviços referentes à competência de abril de 2012.

Em que pesem às justificativas do Ministério das Cidades afirmarem o respeito à mediana do SINAPI, verificamos que essa informação apresenta-se contraditória. Por exemplo, em relação aos itens 12.1. e 26.1. (Pintura em PVA látex), apresentados no Termo de Referência, respectivamente, nas planilhas de USO NA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA e de SERVIÇOS POR DEMANDA, ocorreu a seguinte situação:

ITEM	TERMO DE REFERÊNCIA			NT S/N/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES		
	Quantidade	Custo Unit	Custo Total	Custo Unit	Custo Total	Código SINAPI
12.1	168,83	52,57	8.874,55	4,50	760,41	0000.7345
26.1	2600	54,60	141.947,00	4,50	11.700,00	0000.7345

Fonte: Termo de Referência – Anexo I ao Pregão nº 09/2012 e Nota Técnica S/N/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES.

Como pode ser verificado na Tabela acima, o Termo de Referência não observou os custos da mediana SINAPI, uma vez que o preço apresentado para o mesmo item (pintura em PVA látex) apresenta custo bastante divergente daquele previsto para o item 0000.7345.



O Ministério das Cidades foi instado a se manifestar sobre a não utilização da mediana SINAPI como parâmetro para estimativa de custos. Em sua resposta à Solicitação de Auditoria, justificou que para composição dos custos totais dos materiais, equipamentos e acessórios, bem como da mão de obra, considerados na construção civil, foram obedecidas as recomendações da legislação vigente, sendo cotados de forma mediana no mercado, somente os materiais, equipamentos, peças e acessórios, cuja especificação técnica não era contemplada nas planilhas SINAPI.

De acordo com a resposta do Ministério das Cidades, somente foram cotados de acordo com a mediana de mercado, os materiais, equipamentos, peças e acessórios, cuja especificação técnica não era contemplada nas planilhas SINAPI. Ocorre que essa informação contradiz o disposto na Tabela que apresenta as alterações realizadas nos Mapas Comparativos de Preços, pois no Termo de Referência, por exemplo, o custo do item 12.1. foi de R\$ 52,57, bem acima do valor R\$ 4,50, constante do SINAPI, em abril de 2012, código 0000.7345.

Considerando as informações da Nota Técnica S/N/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 22/06/2012, elaborada pelo próprio Ministério das Cidades, em resposta a questionamento de cidadão, comparamos os custos informados com base na mediana SINAPI com os custos que serviram de base para a estimativa constante do Termo de Referência (Mapa Comparativo de Preços nº 04), evidenciando-se superestimativa no valor de R\$ 708.865,61, no que se refere às planilhas de ESTIMATIVA DE MATERIAIS E PEÇAS DE REPOSIÇÃO PARA USO NA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA e SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES/REMANEJAMENTOS DE CIRCUITOS ELÉTRICOS, LÓGICOS, TV E TELEFÔNICOS E OUTROS SERVIÇOS (POR DEMANDA).

Em que pese os orçamentos elaborados pela Administração estarem superestimados em relação à mediana SINAPI no valor de R\$ 708.865,61, segundo cálculos da equipe de auditoria, a análise desses custos em relação à proposta vencedora revelou que não se configurou sobrepreço em consequência da superestimativa dos custos orçados, tendo em vista que os custos dessa proposta ficaram abaixo da mediana SINAPI, entretanto com a possibilidade de oferecimento de preços inexequíveis, conforme se verifica na Tabela que contém a Estimativa de Materiais e Peças de Reposição para Uso na Manutenção Preventiva e Corretiva.

No Relatório Preliminar de Auditoria Encaminhado à Unidade, foram feitas as seguintes propostas de recomendações:

“Recomendamos ao Ministério das Cidades que inclua, em seus normativos internos, procedimentos que orientem as pesquisa de preços, de modo a ampliar a pesquisa realizada junto ao mercado e aos órgãos públicos, considerando esses dados para a formação de suas planilhas de custos.”

“Recomendamos ainda ao Ministério que faça constar dos processos de contratação os levantamentos, estudos e memórias de cálculo contendo demandas e preços de custos que motivaram o certame. Além disso, que as inclusões e supressões das planilhas de custo sejam documentadas a fim de trazer transparência à contratação.”

2.1.8.6 CONSTATAÇÃO

FALHAS NOS CONTROLES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS



Fato

O Edital do Pregão Eletrônico nº 09/2012, cujo objeto é a prestação de serviços contínuos de operação, manutenção preventiva corretiva, preditiva, com fornecimento de peças, materiais e mão-de-obra, bem como a realização de serviços eventuais diversos, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais existentes no espaço físico do Ministério das Cidades, estabeleceu no item 16.13. os documentos necessários ao acompanhamento do adimplemento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias da contratada:

“16.13.1. Entregar, até o dia 30 (trinta), do mês seguinte ao da prestação dos serviços, ao setor responsável pela fiscalização do contrato, as cópias autênticas em cartório ou cópias simples acompanhadas de originais para conferência pelo servidor que as receber – dos seguintes documentos:

Guia do Recolhimento do INSS;

Guia de Recolhimento do FGTS; e

GFIP correspondente às guias de recolhimento do INSS e FGTS, discriminando o nome de cada um dos empregados beneficiados, que conste como tomador o Tribunal de Contas da União;

Folha de pagamento analítica referente ao mês da prestação dos serviços, em que conste como tomadora o Ministério das Cidades, acompanhada de cópias dos recibos de depósitos bancários ou contracheques assinados pelos empregados;

Comprovante de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale alimentação, etc.), a que estiver obrigada por força de lei ou de convenção ou acordo coletivo de trabalho, relativos ao mês da prestação dos serviços.”

Acontece que em análise aos processos de pagamento nºs. 8000-038238-2012-99 e 8000-039386-2012-21, referentes ao pagamento das Notas Fiscais nºs. 1170, de 19/09/2012, e 1192, de 3/10/2012, respectivamente, R\$ 70.649,63 e R\$ 88.312,03, não foram apresentados todos os documentos previstos no item 16.13.1. acima citado, deixando o Ministério sem a comprovação de que foram honrados os ônus fiscais, trabalhistas e previdenciários por parte da contratada.

No caso da Nota Fiscal nº 1192, de 03/10/2012, registramos que foram apresentadas as guias de recolhimento do FGTS e INSS, desacompanhadas da GFIP, ou seja, não foi fornecida a discriminação do nome dos empregados beneficiados com os recolhimentos. Em relação à Nota Fiscal nº 1170, de 19/09/2012, não foram apresentadas sequer as guias de recolhimento do FGTS e INSS.

A falta de apresentação dos documentos necessários para comprovação dos recolhimentos das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias revelam falhas na prestação de contas e processo de pagamento que podem fazer com que o Ministério seja responsabilizado por eventual inadimplência do contratado.

Por intermédio de Solicitação de Auditoria, foi demandada a apresentação da descrição completa dos serviços e materiais que embasaram as Notas Fiscais nºs. 1170 e 1192, pagas à empresa (**A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.**) pelos serviços prestados ao Ministério das Cidades, bem como informação dos motivos dessas Notas Fiscais terem sido atestadas e pagas sem o detalhamento e comprovação individualizada para cada



funcionário da empresa que atua no Ministério acerca do pagamento do salário e do recolhimento do INSS e do FGTS.

Em resposta, foi informado que o Ministério entende que o contrato de manutenção preventiva e corretiva prevê a execução de um plano de trabalho determinado, sendo a mão-de-obra apenas estimada, tendo encaminhado plano de trabalho da manutenção predial e Relatórios Mensais de Manutenção Predial para comprovar a execução do serviço.

Entendemos que o fato de existir um plano de trabalho a ser executado, bem como o fornecimento de Relatórios Mensais de Manutenção Predial não exclui a responsabilidade do contratado em fornecer os documentos comprobatórios do cumprimento de seus deveres fiscais, trabalhistas e previdenciários, como previsto no item 16.13.1 do edital do Pregão Eletrônico nº 09/2012.

No Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, foram feitas as seguintes propostas de recomendações à Unidade:

“Recomendamos ao Ministério das Cidades que notifique a empresa contratada para que encaminhe a documentação comprobatória, conforme previsto contratualmente, informando os resultados a esta Controladoria.”

“Recomendamos ainda ao Ministério que apure as responsabilidades pela realização de pagamentos sem a regular comprovação da realização dos serviços e do cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias.”

Causa

- Fragilidade nos procedimentos empregados para a gestão e fiscalização do contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 001123/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 08/03/2013, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Permanente de Gestão, foram apresentadas as seguintes informações para os apontamentos da CGU:

“As Notas Fiscais 1170 e 1192 foram atestadas e os pagamentos efetuados, entretanto não contam todos os documentos necessários para a comprovação da realização dos serviços e do cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias conforme análise da CGU.

Em decorrência dessas falhas nos controles de prestações de contas deste contrato foram feitas correções no mês seguinte aos meses de referência das notas fiscais em questão. Com isso as falhas evidenciadas foram corrigidas”.

Em relação ao Relatório Preliminar de Contas, o Ministério das Cidades se manifestou por meio do Ofício m.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que encaminhou o Memorando nº 2943/2013/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 03/07/2013:

“Em atenção a Recomendação 01, informa-se que a empresa foi instada, por intermédio de e-mail de 05 de novembro de 2012 e 07 de março de 2013 e ofícios n.º000999/2013 e 1000/2013 de 27 de março de 2013, respectivamente, a apresentar todos os documentos relativos a contratação dos funcionários lotados no Ministério das Cidades, nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro. Quanto aos casos de



duplicidade e dos postos indicados como sem a devida contratação, foram devidamente cortados das medições destes meses, de forma que os valores serão glosados nas próximas faturas. Anexo III.

Em atenção a Recomendação 2, informa-se que os gestores agora a par dos procedimentos devem compor o acompanhamento da execução contratual, se comprometeram a seguir irrestritamente os conselhos desta CGU. Neste sentido, vale destacar que já prestaram todos os esclarecimentos possíveis, restando provado que não houve má fé por parte da equipe de gestão. Inclusive, que, conforme pode-se observar acerca do papel dos gestores atualmente, todos estão imbuídos no sentido de cumprir com a legislação que trata da aplicação dos critérios de controle de débitos trabalhistas, previdenciários e tributários para serviços terceirizados com mão de obra, dentre outros que envolvem o processo de gestão.”

Análise do Controle Interno

Conforme previsto contratualmente, deve constar do processo de pagamento a documentação idônea que comprove mão-de-obra efetivamente disponibilizada ao Ministério, bem como os serviços eventuais solicitados. Entretanto, na prestação de contas da nota fiscal nº. 1198 deixou-se de anexar a seguinte documentação: GFIP correspondentes às guias de recolhimento do INSS e FGTS, folha de pagamento analítica referente ao mês da prestação dos serviços, acompanhada de cópias dos recibos de depósitos bancários ou contracheques assinados pelos empregados, bem como comprovante de entrega de benefícios suplementares. No caso da nota fiscal nº. 1170, o ateste da despesa foi realizado somente com base em certidões negativas de débitos tributários.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, em relação à Recomendação 01, o Ministério informou que a empresa foi instada, por intermédio dos Ofícios nº 999/2013 e 1000/2013, de 27 de março de 2013, a apresentar todos os documentos relativos a contratação dos funcionários lotados no Ministério das Cidades, nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro.

Informou-se ainda que, em relação aos casos de duplicidade dos postos de trabalho, foram devidamente cortados das medições destes meses, de forma que os valores serão glosados nas próximas faturas, conforme anexo III. Entretanto, em consulta ao citado anexo, constam apenas os Ofícios encaminhados e e-mails trocados com a empresa executante do contrato, datados de março de 2013.

Esta Controladoria havia recomendado ao Ministério que notificasse a empresa contratada para encaminhar a documentação comprobatória, conforme previsto contratualmente. De acordo com os documentos encaminhados pelo Ministério das Cidades, foi efetuada a comunicação à empresa contratada por intermédio dos Ofícios nº 999/2013 e 1000/2013, de 27 de março de 2013, mas não foram apresentados os comprovantes requeridos.

Adicionalmente, esta CGU recomendou que apurasse as responsabilidades pela realização de pagamentos sem a regular comprovação da realização dos serviços e do cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias, entretanto não foi informada a instauração de procedimento de apuração de responsabilidades.

Recomendações:



Recomendação 1: Recomendamos ao Ministério das Cidades que reitere notificação à empresa contratada para que encaminhe a documentação comprobatória, sob pena de aplicação da sanção, conforme previsto em Edital e Termo de Referência.

Recomendação 2: Recomendamos ainda que os demais pagamentos sejam efetuados somente mediante ateste da documentação completa, conforme estipulado no Termo de Referência.

2.1.8.7 CONSTATAÇÃO

IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO CONTRATUAL

Fato

Em 26/10/2012, a equipe de auditoria realizou inspeção física para verificar a regularidade da execução do Contrato Administrativo nº 11/2012, oriundo do processo licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº 09/2012 (prestação de serviços contínuos de operação, manutenção preventiva corretiva e preditiva), no que concerne ao cumprimento do item 4.3.1 do Termo de Referência, anexo I, do citado Edital.

Entretanto, nessa ocasião, a inspeção restou prejudicada, devido suspensão do processo licitatório e dos atos dele decorrentes, inclusive o Contrato Administrativo nº 11/2012, em função da concessão de medida liminar nos autos do Mandado de Segurança nº 0041888-46.2012.4.01.3400, impetrado pela empresa inicialmente classificada em 1º lugar na licitação em virtude da não publicação na imprensa oficial da alteração do edital que exigiu o atestado de sustentabilidade ambiental.

Lembramos que essa exigência do edital foi o motivo da desclassificação da referida empresa impetrante do Mandado.

Embora não tenha sido possível concluir a aplicação da técnica de inspeção naquele dia, foi fornecida à equipe de auditoria uma relação com os nomes dos 19 profissionais contratualmente previstos para executar o objeto do referido contrato administrativo por parte da empresa contratada, conforme relação transcrita a seguir:

CPF	FUNÇÃO
Não informado	Engenheiro
Não informado	Engenheiro
***.249.194-**	Encarregado Geral
Não informado	Eletricista Supervisor
***.894.461-**	Auxiliar Administrativo
***.975.191-**	Técnico Eletricista
***.559.402-**	Técnico Eletricista
***.218.121-**	Ajudante de Eletricista
***.647.681-**	Ajudante de Eletricista
***.806.871-**	Técnico em Telecomunicações
***.405.971-**	Bombeiro Hidráulico
***.076.191-**	Bombeiro Hidráulico
***.349.403-**	Pedreiro
Não informado	Pintor
Não informado	Gesseiro
***.368.413-**	Ajudante Geral
***.368.951-**	Ajudante Geral
***.225.531-**	Ajudante Geral
***.973.981-**	Técnico Eletrônico



Fonte: Relação elaborada pela fiscalização do contrato

Ocorre que nessa oportunidade a equipe de auditoria tomou conhecimento de que a empresa (**A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.**) também é contratada do Ministério da Fazenda/Procuradoria da Fazenda Nacional, que ocupa prédio germinado ao edifício do Ministério das Cidades. Tendo em vista indícios de que a empresa contratada estava se utilizando do mesmo pessoal nos dois órgãos, foi demandado à DEFAZ II/CGU, Área da CGU responsável pelo acompanhamento do Ministério da Fazenda e suas Unidades, informações acerca do desse contrato.

Em resposta, a DEFAZ II/CGU encaminhou cópia do Contrato nº 33/2010, firmado entre o Ministério da Fazenda e a empresa (**A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.**), cujo objeto é a locação de serviço informatizado de segurança por imagem, contendo a relação de pessoal à disposição da PGFN. Comparando-se as duas listas de pessoal, verificou-se que 5 (cinco) funcionários estavam nas duas listas, ou seja, à disposição dos dois órgãos, enquanto o contrato da empresa com o Ministério das Cidades prevê que o pessoal técnico esteja à disposição do Órgão por 8 horas/dia. Foi o seguinte o resultado da comparação das listas (Relação dos Profissionais em Duplicidade):

CPF	FUNÇÃO
Não informado	Gesseiro (8 horas/dia)
Não informado	Eletricista Supervisor (8 horas/dia)
Não informado	Engenheiro (1 horas/dia)
***.973.981-**	Técnico Eletrônico (8 horas/dia)
***.806.871-**	Técnico em Telecomunicações (8 horas/dia)

Fonte: Relações fiscalização contrato MCidades e Relação do Ministério da Fazenda - PGFN

Ocorre que, recentemente, a medida liminar, que determinava a suspensão do Pregão Eletrônico nº 09/2012 e dos atos dele decorrentes, foi cassada. Desse modo foi possível realizar nova inspeção física nas dependências do Ministério das Cidades, em 28/11/2012.

Durante a inspeção, foram verificadas irregularidades em relação ao número de profissionais previstos contratualmente e aqueles que efetivamente estavam prestando serviço no local e aos registros dos pontos dos empregados, além de ter sido identificado profissional, vinculado ao contrato de outro órgão público, trabalhando nas dependências do Ministério das Cidades. Vejamos a seguir as ocorrências verificadas na inspeção.

Utilização de mão de obra prevista no contrato da (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.) com o Ministério das Cidades para a atuação no contrato da empresa com a PGFN e vice-versa

De acordo com o item 4.3.1. do Termo de Referência, anexo I, do Edital do Pregão Eletrônico nº 09/2012 do Ministério das Cidades, o qual foi vinculado ao Contrato Administrativo nº 11/2012, foi estabelecido o seguinte:

“A contratada deverá fornecer toda mão-de-obra, necessária e indispensável à completa e perfeita execução dos serviços de manutenção preventiva composta de profissionais com comprovada qualificação, conforme o quadro abaixo estimado”:



A tabela a seguir apresenta a relação das Funções previstas no contrato:

ITEM	FUNÇÃO	QTDE
01	Engenheiro – Preposto (1 horas/dia) – CBO – 2142 – 05	01
02	Engenheiro – Eletricista (1 horas/dia) – CBO – 2143 – 05	01
03	Encarregado Geral (8 horas/dia) – CBO – 7102 – 05	01
04	Eletricista Supervisor (8 horas/dia) – CBO – 8-55.20	01
05	Auxiliar Administrativo de Pessoal (8 horas/dia) – CBO – 8-55.20	01
06	Eletricista (8 horas/dia) – CBO – 9511-05	02
07	Ajudante de Eletricista (8 horas/dia) – CBO – 7156 – 15	02
08	Técnico em Telecomunicações (8 horas/dia) – CBO – 3133 – 05	01
09	Bombeiro Hidráulico (8 horas/dia) – CBO – 7241 – 10	02
10	Pedreiro (8 horas/dia) – CBO – 7152 – 10	01
11	Pintor (8 horas/dia) – CBO – 7166 – 10	01
12	Gesseiro (8 horas/dia) – CBO – 7164 – 05	01
13	Ajudante Geral (8 horas/dia) – CBO – 5143 – 25	03
14	Técnico Eletrônico (8 horas/dia) – CBO – 3132 – 15	01
TOTAL		19

Fonte: Termo de Referência - anexo I ao Edital do Pregão Eletrônico nº 09/2012

Conforme a previsão acima, apenas no que concerne à função de Engenheiro, o profissional não necessitaria de cumprir jornada integral no Ministério das Cidades. Para os demais casos ficou contratada a carga horária de 8 horas/dia. Acontece que, durante a inspeção in loco, foi observado que dos 17 (dezessete) profissionais que deveriam cumprir jornada integral, quatro funcionários também constavam da relação de pessoal do contrato entre a **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)** e a PGFN, inclusive em funções diferentes, conforme listado na tabela a seguir (Relação dos Profissionais em Duplicidade):

CPF	FUNÇÃO CONTRATO Nº 11/2012 (MCIDADES)	FUNÇÃO CONTRATO Nº 33/2010 (PGFN)
Não informado	Gesseiro (8 horas/dia)	Mecânico de Ar Condicionado
Não informado	Eletricista Supervisor (8 horas/dia)	Encarregado
***.973.981-**	Técnico Eletrônico (8 horas/dia)	Técnico Eletrônico
***.806.871-**	Técnico em Telecomunicações (8 horas/dia)	Técnico em Rede Lógica

Fonte: Relações fiscalização contrato MCidades e Relação do Ministério da Fazenda - PGFN

Tendo em vista que nas faturas referentes aos meses de setembro e outubro foram pagos o valor mensal integral previsto em contrato e sem a comprovação da atuação desses profissionais (as cópias das folhas de ponto não constam dos processos de pagamentos), existe a possibilidade de descumprimento do contrato, com a atuação desses funcionários em dois órgãos apesar da incompatibilidade contratual.

Fraude na execução contratual com o fornecimento de mão de obra em quantidade inferior ao contratado apesar do pagamento integral

Durante a inspeção in loco realizada pela equipe de auditoria no dia 28/11/2012, na presença do Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades, foi observado que dos 17 (dezessete) profissionais que deveriam cumprir jornada integral, apenas 10 (dez) foram encontrados nas dependências do Ministério das Cidades, conforme demonstra a tabela a seguir:

CPF	FUNÇÃO
***.225.531-**	Ajudante de Eletricista
***.249.194-**	Encarregado
***.806.871-**	Técnico em Telecomunicações



***.647.681-**	Ajudante Gera
***.975.911-**	Eletricista
***.076.191-**	Bombeiro Hidráulico
***.894.461-**	Auxiliar Administrativo
***.368.413-**	Ajudante Geral
***.405.971-**	Bombeiro Hidráulico
***.559.402-**	Eletricista

Fonte: resultados inspeção *in loco* realizada pela equipe de auditoria

Na ocasião dessa inspeção física, foram solicitadas as folhas de ponto dos 19 funcionários da empresa que deveriam estar prestando serviço no Ministério conforme contrato Administrativo nº 11/2012, tendo sido identificada a presença de folha de ponto no Ministério das Cidades apenas de 11 funcionários.

Além disso, foi verificado que os profissionais listados a seguir não estavam presentes no Ministério, muito embora suas folhas de ponto tivessem sido apresentadas à equipe de auditoria, sem que houvesse o registro de falta ou a substituição dos profissionais:

CPF	FUNÇÃO
***.349.403-**	Gesseiro
***.218.121-**	Ajudante de Eletricista

Fonte: resultados inspeção *in loco* realizada pela equipe de auditoria

Portanto, apresentamos na tabela a seguir as funções previstas em contrato que não estão sendo fornecidas ao Ministério das Cidades pela empresa (**A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.**) em descumprimento ao termo firmado entre as partes, constando também o valor previsto para essas funções e o prejuízo total mensal ocasionado por esse descumprimento:

FUNÇÃO	VALOR MENSAL PREVISTO PARA A FUNÇÃO R\$
Eletricista Supervisor	3.540,17
Ajudante de Eletricista	2.098,37
Bombeiro Hidráulico	2.825,27
Pedreiro	2.825,27
Pintor	2.825,27
Gesseiro	2.825,27
Ajudante geral	2.098,37
Técnico Eletrônico	2.825,27
Total Mensal Indevido	21.863,26

Fonte: Proposta de Preços da empresa (**A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.**)

Tendo em vista a falta de comprovação da presença desses profissionais nos processos de pagamentos relativos aos meses de setembro e outubro, sendo os valores atestadas pelo gestor do contrato e pagos de maneira integral, sem a apresentação das folhas de ponto ao Ministério das Cidades. Diante disso, cabe ao Ministério das Cidades aplicar a glosa no valor de R\$ 21.863,26 em relação à fatura a ser paga relativamente aos serviços prestados no mês de novembro. Em relação aos meses anteriores, a análise dos processos de pagamento não identificou a comprovação da presença de todos os profissionais listados no contrato.

Desse modo, cabe à contratada, comprovar a regular execução dos serviços e fornecimento da mão de obra prevista em contrato, sob pena de aplicação da glosa nos mesmos valores acima calculados para os meses anteriores, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no item 18.2.3.1. do Termo de Referência, Anexo I do Edital.



Ressalta-se ainda que, para um dos funcionários que estava prestando serviço no Ministério das Cidades no momento da inspeção física, houve a informação pela preposta da empresa no MCidades de que a sua folha de ponto estava na PGFN por ser funcionário vinculado ao outro contrato, conforme detalhado no subitem a seguir.

Outra inconsistência verificada a partir de informação prestada pelo Fiscal do Contrato junto ao Ministério das Cidades no momento da inspeção física, é no sentido de que para a função de Técnico Eletrônico, a empresa contratada disponibilizou 2 (dois) técnicos volantes ao invés de 1 (um) em tempo integral (8 horas/dia), sem que essa alteração tenha sido formalizada apesar de não estar prevista em contrato.

Utilização de funcionário vinculado ao contrato da *(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)*
com a PGFN em serviços realizados nas dependências do Ministério das Cidades

Durante a inspeção in loco realizada pela equipe de auditoria no dia 28/11/2012, na presença do Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades, ao se solicitar a folha de ponto dos funcionários que estavam prestando serviço no momento da inspeção, verificou-se o funcionário portador do CPF ***.806.871-** não possuía registro de frequência, sendo relatado pela preposta da empresa junto ao MCidades que sua folha de ponto se encontrava na PGFN, reforçando-se os indícios de utilização de funcionários nos dois órgãos ao mesmo tempo, tendo em vista que a **empresa (As informações aqui contidas foram suprimidas por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**, executa o Contrato nº 33/2010 no citado órgão público em prédio germinado ao edifício do MCidades, cujo objeto é a locação de serviço informatizado de segurança por imagem. Ressalte-se que o nome desse profissional consta da lista fornecida pela DEFAZ II/CGU, juntamente com outros 3 (três) profissionais que estão também na lista do Ministério das Cidades e deveriam cumprir jornada integral, conforme relatado no subitem 4.1 acima.

No Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, foram feitas as seguintes propostas de recomendações à Unidade:

“Apurar as responsabilidades pela execução contratual com mão de obra em quantidade inferior ao previsto em contrato.”

“Promover o ressarcimento ao erário pelo prejuízo causado à União pelo não fornecimento da mão de obra prevista em contrato, além da aplicação da multa contratual prevista no item 18.2.3.1. do Termo de Referência, anexo I, do Edital, devido ao descumprimento por parte da empresa contratada por meio do Contrato Administrativo nº 11/2012, executando-se inclusive a garantia contratual se necessário.”

Causa

Fragilidades no acompanhamento e fiscalização do cumprimento do objeto do contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 001123/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 08/03/2013, foram apresentadas as seguintes informações para os apontamentos da CGU:



“Após a auditoria foram feitas as correções e a situação dos funcionários foi regularizada. Com isso as falhas evidenciadas foram corrigidas”.

Em relação ao Relatório Preliminar de Contas, o Ministério das Cidades se manifestou por meio do Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que encaminhou o Memorando n.º 2943/2013/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 03/07/2013:

Em atenção a Recomendação 01, informa-se que os gestores já se comprometeram junto a esta equipe de controle não mais incorrer neste erro, já prestaram os devidos esclarecimentos a esse respeito e por esta razão rogamos não seja levada a cabo a recomendação de abertura de processo administrativo para apuração de responsabilidades, ressaltando internamente que não houve má fé neste sentido, mas entendemos que devemos ter mais precaução no sentido de cumprir a legislação que trata da aplicação das normas de controle de contratos administrativos de serviços terceirizados com mão de obra. Acatamos as orientações da equipe de controle interno.

Em atenção a Recomendação 02, informamos que acatamos a consignação da equipe de auditoria por intermédio da implantação do sistema de ordens de serviço internas, as quais são usadas para o acompanhamento de cada serviço executado pela empresa, bem como a comprovação do aceite pelo interessado e da realização do serviço. Adotamos ainda visitas regulares à equipe de manutenção predial, verificando a frequência e o quantitativo dos funcionários. Vale ressaltar que há também o acompanhamento minucioso do material utilizado, conforme consta no Contrato Administrativo n.º 11/2012, bem como por meio das ordens de serviço e das planilhas mensais. Anexo IV.

Em atenção a Recomendação 03, cabe informar que estamos em fase de conclusão do levantamento do valor exato referente a mão-de-obra e material não utilizados nos meses em questão, após apontaremos o valor exato a ser glosado e conseqüentemente das sanções eventualmente aplicáveis ao caso.

Análise do Controle Interno

A presente constatação teve origem em inspeção física realizada pela equipe de auditoria, por meio da qual foi verificada utilização da mesma mão de obra nos contratos do MCidades e da PGFN, fornecimento de mão de obra em quantidade inferior ao contratado e utilização de funcionário vinculado a outro contrato em serviços realizados nas dependências do Ministério das Cidades.

Diante das irregularidades apontadas, demandamos ao Ministério as seguintes ações corretivas: glosa do valor de R\$ 21.863,26 em relação à fatura do mês de novembro, comprovação da regular execução dos serviços e fornecimento da mão de obra prevista em contrato, ou a aplicação da glosa nesses mesmos valores para os meses anteriores e aplicação da multa prevista no item 18.2.3.1. do Termo de Referência, Anexo I do Edital.

O Ministério das Cidades informou que após a auditoria foram feitas as correções e a situação dos funcionários foi regularizada. Entretanto, não encaminhou a esta Controladoria nenhuma documentação comprobatória dessas ações corretivas.

Diante da falta de comprovação das ações corretivas, a equipe de auditoria realizou outra inspeção física, em 12/04/2013. Com a presença do fiscal do contrato, que acompanhou os trabalhos, foi verificado que o contrato ainda não está sendo



regularmente cumprido. Restou evidenciada a ausência do profissional Pedreiro, inclusive não constava folha de ponto. Além disso, dois profissionais que constaram da relação vinculada ao contrato da Procuradoria da Fazenda Nacional ainda permaneciam prestando serviços ao Ministério das Cidades: CPF n°. ***.973.981-** (Técnico Eletrônico 8 horas/dia) e CPF n°. ***.806.871-** (Técnico em Telecomunicações 8 horas/dia).

Cumpra ressaltar que, durante a inspeção *in loco*, o fiscal do contrato afirmou que a contratada foi notificada para a regularização dos serviços, entretanto o citado documento não foi apresentado. Foi informado ainda que a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades está verificando a possibilidade de descontinuar o contrato, tendo em vista as irregularidades apontadas.

Em relação à recomendação para apuração das responsabilidades pela execução contratual com mão de obra em quantidade inferior ao previsto em contrato, o Ministério reforça a inoportunidade de má-fé. Entretanto, diante de graves irregularidades presentes na execução contratual, não pode esta Controladoria abster-se de recomendar a apuração das responsabilidades e, como ressaltado na constatação que analisou a licitação para contratação da empresa **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**

Quanto à recomendação para acompanhamento do regular cumprimento da prestação de serviços, por meio de inspeções periódicas ou outros instrumentos de controle, no que se refere à suficiência do pessoal colocado pela empresa contratada à disposição do Ministério, foi informado que estão sendo feitas inspeções periódicas e acompanhados os serviços por meio de sistema de ordens de serviço internas, sendo anexados os comprovantes das requisições no anexo IV da resposta.

No que se refere à recomendação 03 para ressarcimento ao erário pelo prejuízo causado à União pelo não fornecimento da mão de obra prevista em contrato e aplicação da multa contratual prevista no Termo de Referência, anexo I, do Edital, foi informado que estão sendo concluídos os levantamentos dos valores exatos de mão-de-obra e material não utilizados para apontamento dos valores a serem glosados e das sanções aplicáveis ao caso.

Nesse caso, entendemos excessivo o prazo requerido pelo Ministério para apuração dos valores a serem glosados, uma vez que o montante foi estimado por esta Controladoria no Relatório Preliminar de Auditoria nº 201215944 (Acompanhamento da Gestão de 2012), sendo dado conhecimento à Pasta Ministerial por meio do Ofício nº 2022, de 24/01/2013.

Além disso, não se justifica todo esse tempo para aplicação de penalidade acerca das falhas apontadas no Relatório Preliminar de Auditoria nº 201215944, tendo em vista que os fatos estão documentados e comprovados por meio de inspeção física realizada por esta equipe de auditoria, em 26/10/2012. Ressalte-se que na oportunidade foram apuradas graves irregularidades: utilização da mão de obra alocada no ministério em duplicidade com contrato da Procuradoria da fazenda Nacional, fornecimento de mão de obra em quantidade inferior ao contratado e profissionais ausentes sem falta justificada. Durante esse período, não temos conhecimento se a contratada foi notificada das irregularidades, a fim de oferecer o contraditório e aplicação da sanção administrativa.

Portanto, tendo em vista que não ocorreram avanços em relação às propostas de recomendações contidas no Relatório preliminar de Auditoria de Contas, esta



Controladoria mantém as recomendações anteriormente formuladas, e aguarda a apresentação de providências concretas no Plano de Providências a ser apresentado pela Unidade ao término dos trabalhos de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar as responsabilidades pela execução contratual com mão de obra em quantidade inferior ao previsto em contrato.

Recomendação 2: Acompanhar o regular cumprimento da prestação de serviços, por meio de inspeções periódicas ou outros instrumentos de controle a serem executados pelo controle interno/SPOA, no que se refere à suficiência do pessoal colocado à disposição do Ministério, verificando-se inclusive os registros de frequência dos profissionais contratados, de acordo com os quantitativos definidos no Contrato Administrativo nº 11/2012 e respectivos anexos, a fim de verificar a normalidade da prestação de serviços.

Recomendação 3: Promover o ressarcimento ao erário pelo prejuízo causado à União pelo não fornecimento da mão de obra prevista em contrato, além da aplicação da multa contratual prevista no Edital ou Termo de Referência, anexo I, do Edital, devido ao descumprimento por parte da empresa contratada por meio do Contrato Administrativo nº 11/2012, executando-se inclusive a garantia contratual se necessário.

2.1.9 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

2.1.9.1 INFORMAÇÃO

FALTA DE MARCAÇÃO DO INDICADOR DE SUSTENTABILIDADE NO SIASG - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 09/2012

Fato

Na contratação de serviços contínuos de operação, manutenção preventiva, corretiva preditiva, com fornecimento de peças e mão-de-obra, realizada por meio do Pregão Eletrônico nº 09/2012 foi observado que não houve a marcação do indicador de sustentabilidade no SIASG.

Embora não haja obrigatoriedade de marcação do indicador de sustentabilidade ambiental no SIASG, nas compras sustentáveis realizadas pela Unidade Jurisdicionada, recomenda-se sua utilização, como boa prática de gestão.

2.1.9.2 CONSTATAÇÃO

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

Fato

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 “Parcialmente inválida”, o que



significa que o fundamento descrito na afirmativa é apenas parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua minoria:

QUESITO Nº	IDENTIFICAÇÃO	RESPOSTA
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.

No Relatório de Gestão, a Unidade informou ainda que os editais de licitação contemplam 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.

Sobre a avaliação de certificação ambiental nas compras sustentáveis, foi informado que as empresas participantes podem comprovar a existência de certificação ambiental por meio de emissão de certificados, ISO, selos, diplomas e documentos, como notas fiscais que discriminem a origem dos insumos e produtos, que comprovem a sustentabilidade dos produtos e serviços ofertados.

A Unidade citou algumas práticas sustentáveis em relação às aquisições realizadas: uso de lâmpadas fluorescentes nas escadas com sensor de presença, aquisição de lixeiras para coleta seletiva e separação do lixo orgânico e uso de envelopes reciclados.

Foi destacado ainda a adesão à Agenda A3P, em agosto de 2011 e lançamento da campanha “Amigos da A3P no MCidades”, em 12 de Julho de 2012, com o objetivo de conscientizar os servidores sobre a importância de atitudes socioambientais no trabalho, como a reciclagem de materiais de trabalho.

Em complemento às informações constantes do Relatório de Gestão, a Unidade foi questionada sobre a realização de capacitação das equipes de licitação sobre a finalidade de agregar valores ambientais aos processos de compras. As respostas foram contraditórias, sendo impossível avaliar se houve capacitação adequada dos servidores.

Em análise ao Edital do Pregão Eletrônico nº 09/2012, que trata da contratação de prestação de serviços contínuos de operação, manutenção preventiva e corretiva preditiva, verificou-se a exigência do vencedor do certame implementar as seguintes práticas de sustentabilidade: otimização do consumo de materiais, redução de desperdícios materiais, energia e água, elaboração e apresentação de programa interno



de treinamento de empregados para a redução do consumo de energia elétrica, consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, dentre outras.

A Unidade informou que a empresa contratada comprovou a implementação das seguintes medidas:

- Troca das lâmpadas incandescente de 60W para lâmpadas fluorescente de 15W, obtendo uma diferença em 1530 Watts;
- Reaperto em barramentos e verificação em corrente de fuga nos quadros elétricos evitando desperdício de energia elétrica;
- Uso de Banco de Capacitor, a fim de monitorar o valor do fator de potência dentro do limite exigido;
- Troca de reparos, juntas de vedação em hidrantes, torneiras, vasos sanitários e em tubulações com vazamentos de água;
- Colocação de lixeiras e cinzeiros em toda a área ao redor do prédio evitando acúmulo e entupimentos de bueiros;
- Reutilização de produtos e utilização de produtos mais duráveis.

Observa-se que as ações citadas acima atendem ao previsto no artigo 4º da Instrução Normativa SLTI nº 01/2010. Entretanto, não verificamos a inclusão das seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços: uso de produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA, comprovação do fornecimento aos empregados da contratada de equipamentos de segurança individual, comprovação da realização de programa interno de treinamento dos empregados pela contratada e separação e destinação ambiental adequada dos materiais descartados.

Causa

Falta de experiência na realização de licitações sustentáveis e despreparo para o atendimento pleno da legislação aplicável.

Manifestação da Unidade Examinada

Em relação ao Relatório Preliminar de Contas, o Ministério das Cidades se manifestou por meio do Ofício m.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que encaminhou o Memorando nº 2943/2013/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 03/07/2013:

“Em atenção a Recomendação 01, informa-se que:

1) Com relação ao uso de produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA, há previsão no item 12 - Obrigações da Contratada, do Termo de Referência e a empresa atualmente entrega o material em conformidade com o solicitado.

2) Os equipamentos de segurança individual estão previstos nos contratos de acordo com a natureza de cada prestação de serviço e são fornecidos pelas empresas contratadas. Nos contratos de prestação de serviço de bombeiro civil, o material disponibilizado está de acordo com o estabelecido no normativos do Corpo de Bombeiros, já no contrato de vigilância, o uniforme e o material utilizado pelos colaboradores são compatíveis com a atividade exercida na prestação do referido serviço. Em relação aos colaboradores da limpeza, informamos que utilizam o uniforme e material conforme o solicitado no contrato e de acordo com as normas trabalhistas.



Importante frisar que, nas ocasiões em que o serviço de limpeza expõe o colaborar a riscos o equipamento utilizado é inspecionado pela Brigada, de forma a garantir que a prestação do serviço seja realizada dentro nas normas de segurança.

3) Nos casos em que há previsão contratual de treinamento, o Ministério das Cidades solicita os comprovantes junto a respectiva empresa.

4) O Ministério das Cidades criou um depósito para a guarda de papel, o qual é coletado de forma separada, diariamente e destinada a uma cooperativa de catadores de papel.

5) O Ministério das Cidades está elaborando, de acordo com o estabelecido na Instrução Normativa nº 10 de 12/11/2012, o Plano de Logística Sustentável - PLS, ferramenta de planejamento com objetivo e responsabilidades definidas, bem como ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permitirá a este Órgão estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na Administração Pública, cujo prazo para publicação é 13 de setembro de 2013.”

Em relação Relatório Preliminar de Contas, no que se refere à segunda recomendação sobre a presente constatação, o Ministério das Cidades se manifestou por meio do Ofício m.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que encaminhou a Nota Técnica nº 113/2013/CGRH/SPOA/SE/MCIDADES, de 25 de junho de 2013:

“Quanto a esta recomendação cabe informar que se encontra em andamento um projeto nesta Coordenação Geral de Recursos Humanos com a finalidade de capacitar servidores de diversas unidades deste órgão em processos de compras sustentáveis”.

Análise do Controle Interno

O Ministério das Cidades tem avançado no uso de práticas sustentáveis nas suas aquisições, entretanto ainda não utiliza plenamente os critérios de sustentabilidade ambiental, tendo que envidar esforços para adequar-se ao previsto na legislação aplicável, especialmente na Instrução Normativa SLTI nº 01/2010.

A seguir, analisaremos cada um dos itens presentes na manifestação apresentada para a recomendação contida no Relatório Preliminar de Auditoria de Contas:

- quanto ao uso de produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA, observamos que o item 12 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 09/2012, apontado na resposta como se tratasse desse tema, na verdade se refere ao uso de equipamentos de proteção individual. Além disso, observamos que não foi incluída uma regra específica no Termo de Referência, mas a mera transcrição de parte da Instrução Normativa nº 1/2010 da SLTI/MPOG.

- quanto à obrigação para a realização de treinamento, entendemos que seria mais efetiva a exigência de comprovação da realização dos cursos pela contratada, adicionalmente à apresentação de programa de treinamento. No caso do Pregão Eletrônico não verificamos essa estipulação no Edital ou no Termo de Referência.



- no que se refere à destinação dos materiais descartados, não foi explicado qual o tratamento dado aos materiais não recicláveis. Por exemplo, no contrato de manutenção predial foi informado que houve a substituição de lâmpadas incandescentes de 60W para lâmpadas fluorescentes de 15W, mas não se esclareceu a destinação ambiental dada a esses materiais, uma vez que se tratam de itens não recicláveis.

Destacamos dois pontos positivos para a melhoria na gestão de compras do Ministério: a elaboração e publicação do Plano de Logística Sustentável – PLS e o projeto para capacitação de servidores em compras sustentáveis.

Reconhecemos as melhorias implantadas na gestão de compras sustentáveis, entretanto os critérios de sustentabilidade ambiental ainda são utilizados de forma parcial, necessitando-se de ajustes e esforços para sua plena implementação no Órgão.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos ao Ministério das Cidades, para plena adequação aos critérios de sustentabilidade ambiental, a adoção de práticas sustentáveis ainda não implementadas, como por exemplo: inclusão nos editais de licitação do uso de produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA, de sistemática de separação e destinação ambiental adequada dos materiais descartados e de exigência para comprovação da realização de treinamento pela empresa contratada.

Recomendação 2: Recomendamos ainda ao Ministério apresentar à Controladoria Geral da União cronograma para o projeto de capacitação dos servidores em compras sustentáveis.

2.1.10 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.1.10.1 CONSTATAÇÃO

FRAGILIDADES NA FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO N.º 05/2012.

Fato

Em análise ao processo n.º 80000.039026/2012-29 (pregão n.º 05/2012, destinado à contratação de serviços de limpeza), referente ao pagamento do mês de setembro à empresa (**A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.**), verificaram-se fragilidades no acompanhamento da execução do contrato, pois, embora o gestor do contrato tenha atestado e autorizado o pagamento da Nota Fiscal, não constam no processo os recibos de pagamento dos salários assinados pelos funcionários (contracheques), consta apenas um documento denominado folha de pagamento que relaciona os valores dos vencimentos. O fato constatado contraria o item 14.13.1 do Termo de Referência - TR, bem como o artigo 36 da IN 02/2008.

De acordo com o item 14.13.1 do TR, para fins de acompanhamento do adimplemento de suas obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias, a CONTRATADA deverá:



“Entregar, até o dia 30 (trinta), do mês seguinte ao da prestação dos serviços, ao setor responsável pela fiscalização do contrato, as cópias autênticas em cartório ou cópias simples acompanhadas de originais para conferência pelo servidor que as receber dos seguintes documentos:

...

GFIP correspondente às guias de recolhimento do INSS e FGTS, discriminando o nome de cada um dos empregados beneficiados, que conste como tomador o Tribunal de Contas da União;

- *Folha de pagamento analítica referente ao mês da prestação dos serviços, em que conste como tomadora o Ministério das Cidades, acompanhada de cópias dos recibos de depósitos bancários ou contracheques assinados pelos empregados;”*

Não constam no processo a GFIP, nem tampouco as cópias dos recibos de depósitos bancários ou contracheques assinados pelos empregados, evidenciando fragilidade na fiscalização e acompanhamento do contrato.

Sobre o assunto a Unidade informou que: *“Ao analisar o questionamento relativo à folha de pagamento que relaciona os valores de vencimentos da fatura do mês de setembro/2012 da prestação dos serviços de limpeza, constata-se que o referido documento, por si só, não garante a comprovação do pagamento da remuneração. É necessário que a empresa apresente também os contra-cheques devidamente assinados pelos prestadores de serviço. Dessa forma, já foi solicitado à Empresa (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.) a entrega dos recibos de pagamento e os mesmos já foram anexados ao processo 80000.039026/2012-29 Ltda.”*

Conforme se verifica da análise da resposta da Unidade, os recibos de pagamento só foram cobrados após o questionamento da CGU.

É importante destacar que a falta de apresentação dos documentos necessários para comprovação dos recolhimentos das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias podem fazer com que o Ministério seja responsabilizado por eventual inadimplência do contratado no recolhimento desses encargos.

Além disso, a partir de inspeção física realizada em outubro de 2012 no espaço do Ministério das Cidades reservado para o estoque dos materiais de consumo da empresa contratada, com a participação da servidora designada como fiscal do contrato e da preposta da empresa, ficou constatado também o descumprimento das exigências previstas nos itens 9.2, 9.3 e 9.5 do TR, a saber:

9.2 Os materiais de consumo, a serem empregados na execução dos serviços, deverão ser de primeira qualidade e compatíveis com os locais onde serão utilizados, devendo, ainda, serem submetidos à prévia aprovação do Ministério das Cidades, que se reserva o direito de recusá-los, caso não satisfaçam aos padrões exigidos neste Termo de Referência, ficando, ainda, sujeitos às mesmas exigências e condições no concernente ao registro, industrialização, entrega ao consumo e fiscalização por parte do Ministério das Cidades.



9.3 A CONTRATADA deverá manter nas dependências da CONTRATANTE, estoque de todo material de consumo necessário para atender a demanda de 2 (duas) semanas ou 50% do quantitativo total estimado.

9.5 A Contratada deverá apresentar mensalmente, ao fiscal do contrato nota fiscal do material fornecido ao Ministério das Cidades.

Não foi encontrada no estoque a quantidade prevista no item 9.3, e nem tampouco constavam documentos aprovando previamente os materiais de consumo. As notas fiscais desses materiais também não estavam sendo apresentadas.

A resposta da Unidade, transcrita abaixo, reforça a constatação da existência de fragilidades na fiscalização do contrato, pois, nesse caso, somente após a cobrança desta CGU é que a Unidade encaminhou documento à empresa contratada solicitando o cumprimento de alguns itens do Termo de Referência.

Ao analisar o item referente aos materiais de consumo a serem empregados na execução dos serviços de limpeza (a, item 8), informo que foram submetidos à aprovação do Ministério das Cidades. À medida que os materiais chegavam, as quantidades eram inseridas numa planilha indicando o nº do contrato, a data e a especificação do material, conforme documento anexo. O formulário é entregue pelo encarregado ao gestor devidamente assinado.

Ao analisar o item referente ao controle de materiais de consumo (b, item 8), informo que os materiais são entregues à empresa no Ministério das Cidades em média duas vezes por semana e são armazenados na sala do preposto para distribuição conforme execução diária dos serviços. Para aprimoramento do controle, foi encaminhado o ofício nº 003504/2012/DIPAT/COINF/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, documento anexo, à (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.), para providências.

Ao analisar o item referente a apresentação de nota fiscal no ato da entrega dos materiais por parte da empresa (c, item 8), foi encaminhado o ofício nº 003504/2012/DIPAT/COINF/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, documento anexo, à (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.), para providências.

Ao analisar o item referente aos mecanismos de controle (d, item 8), informo que há uma planilha de acompanhamento e fiscalização por andar constando os locais que deverão ser limpos, mas foi implementada uma nova planilha com informações mais detalhadas para realizar tal controle, conforme documento anexo.

Em anexo a Unidade encaminhou cópia do Ofício n.º 003504/2012/DIPAT/COINF/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, enviado à empresa contratada solicitando que:

- a entrega do material seja realizada quinzenalmente, e que cada entrega seja composta de 50% do quantitativo de material previsto em contrato;
- que a empresa entre em contato com o Ministério das Cidades antes da entrega para acertar o horário, de forma que tenhamos um responsável para conferência e recebimento do material; e



- *que todo o material seja acompanhado da devida nota fiscal especificando a quantidade.*

Por fim foi solicitado ao gestor que informasse sobre os mecanismos de controle utilizados na fiscalização do contrato, conforme previsão do item 14.5 do TR: "A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle, que compreendam a mensuração dos aspectos mencionados no art. 34 da Instrução Normativa SLTI/MPOG n° 02, de 2008, quando for o caso."

Em função desse questionamento a Unidade encaminhou cópia de formulários utilizados para o acompanhamento diário de fiscalização do contrato n.º 05/2012, entretanto não comprovou a utilização desses instrumentos de controle, já que não informou: quem era o responsável por preencher os formulários; qual a periodicidade em que os formulários eram preenchidos; e quais eram as rotinas adotadas no caso de ocorrências relacionadas à execução do contrato.

Posteriormente, complementando os esclarecimentos, a Unidade, informou, por meio do Memorando n° 001123/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, que: "*Esta Pasta implementou formulários de acompanhamento e fiscalização da prestação de serviços de limpeza, desde janeiro de 2013, com a periodicidade diária, semanal, quinzenal e mensal, em conformidade com a IN 02, de 30 de abril de 2008/MPOG. O formulário identifica o prestador que realizou o serviço, a assinatura e o carimbo do representante da empresa prestadora do serviço de limpeza e será anexado, mensalmente, à documentação que acompanha a nota fiscal conforme planilhas anexas.*" Em anexo foram encaminhados os formulários referidos.

Da análise das respostas da Unidade e em conversa realizada com a gestora do contrato, percebe-se que não existe uma política de capacitação dos fiscais e gestores dos contratos do Ministério das Cidades, por isso foi recomendado à Unidade, no Relatório de Auditoria Preliminar, que crie uma política de capacitação permanente dos fiscais e gestores de contratos.

Causa

Ausência de política de capacitação dos fiscais e gestores de contrato por parte do Ministério das Cidades.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar n.º 201305708 a Unidade, informou, por meio da Nota Técnica n.º 113/2013/CGRH/SPOA/SE/MCIDADES, anexa ao Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que: "*Neste item informa-se que o Ministério das Cidades na implementação de seu Plano Anual de Capacitação previu a capacitação de fiscais e gestores de contratos, tendo sido capacitado no presente exercício um servidor, encontrando-se em análise uma nova ação de capacitação.*"

Análise do Controle Interno



Considerando a grande quantidade de contratos a serem monitorados e o fato de apenas um servidor ter sido capacitado no presente exercício, demonstra a necessidade urgente de novas capacitações.

A designação de servidores como gestores e fiscais de contratos sem capacitação para o exercício dessas atividades pode ter como consequências fiscalizações precárias da execução dos contratos, gerando prejuízos financeiros e materiais para o Ministério.

Além disso, observa-se uma sobrecarga de trabalho dos gestores de contrato, pois, além da gestão de vários contratos, eles possuem as demandas de suas áreas.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o Ministério crie uma política de capacitação permanente dos fiscais e gestores de contratos.

Recomendação 2: Recomenda-se ainda, que após a capacitação dos fiscais e gestores de contrato, que a alta direção cobre desses profissionais o registro de todo o Histórico de Gerenciamento do Contrato, contendo as ocorrências positivas e negativas da execução do contrato, por ordem histórica.

2.1.10.2 CONSTATAÇÃO

A GARANTIA FORNECIDA PELA EMPRESA NÃO COBRE TODO O PERÍODO PREVISTO NO EDITAL.

Fato

De acordo com o item 12.2 do edital referente ao Pregão n.º 05/2012 (contratação de serviços de limpeza), a validade da garantia, qualquer que fosse a modalidade escolhida, deveria abranger um período de mais 3 (três) meses após o término da vigência contratual. Considerando que a vigência do contrato n.º 05/2012 é de 01/08/2012 a 30/07/2013, e que a apólice de seguro encaminhada pela empresa tem validade até 30/07/2013, constata-se que o referido item do edital foi descumprido.

Sobre o assunto, a Unidade, informou, por meio do Memorando n.º 001123/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, que: *“Informa-se que de fato não foi observado pela Divisão de Contratos quando solicitou e recebeu a garantia da empresa que a cobertura apresentada deveria ser de 15 meses e não de 12 meses conforme ficou constatado por essa equipe, no entanto, em tempo, registramos que já foi encaminhado Ofício n.º 3437/2012, de 24 de outubro de 2012, e a empresa atendeu prontamente, conforme ANEXO II.”*

Não foi encaminhado em anexo o documento da empresa saneando o problema constatado, entretanto acredita-se que a Unidade já tomou as providências necessárias para a regularização da garantia.

Há de se ressaltar que o fato constatado novamente indica fragilidades na fiscalização do contrato, para tanto, foi recomendado, no Relatório de Auditoria Preliminar n.º 201305708, a realização de treinamento com os fiscais e gestores de contratos.



Causa

Ausência de treinamento do fiscal do contrato ao acatar a garantia em desconformidade com os requisitos contratuais.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar a Unidade informou, por meio da Nota Técnica n° 113/2013/CGRH/SPOA/SE/MCIDADES, anexa ao Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que: *“Neste item informa-se que o Ministério das Cidades na implementação de seu Plano Anual de Capacitação previu a capacitação de fiscais e gestores de contratos, tendo sido capacitado no presente exercício um servidor, encontrando-se em análise uma nova ação de capacitação.”*

Análise do Controle Interno

A Unidade informou que deverá realizar nova ação de capacitação, dessa forma mantém-se a recomendação neste Relatório para monitoramento das providências adotadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o Ministério realize treinamento com os fiscais e gestores de contratos, focando principalmente nos pontos críticos na execução dos contratos, tais como garantia contratual; cumprimento das obrigações trabalhistas e vários outros.

2.1.10.3 CONSTATAÇÃO

PESQUISA DE PREÇOS REALIZADOS PELO MINISTÉRIO NÃO REFLETE A REALIDADE DO PREÇO DE MERCADO

Fato

Em análise ao processo n° 80000.035046/2011-40 (pregão n° 03/2012), que se refere à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte rodoviário de cargas, local e interestadual, na modalidade porta a porta, compreendendo bagagens, mobiliário em geral, equipamentos, veículos automotores e outros objetos de propriedade do Ministério, verificou-se que o valor estimado pela Unidade não refletia a realidade dos preços de mercado.

Da pesquisa de preços realizada constam os orçamentos de oito órgãos públicos e cinco empresas privadas. O valor estimado, considerando somente os orçamentos dos órgãos públicos, foi de R\$ 243.068,75, e o das empresas privadas foi de R\$ 791.225,60. A média dos valores orçados, de acordo com o mapa comparativo constante da folha 229 do processo, ficou em R\$ 517.147,18. Entretanto novo mapa comparativo foi feito, dessa vez considerando a média encontrada com a estimativa da necessidade do Ministério das Cidades, e o preço estimado subiu para R\$ 754.590,37 (fl. 231 do processo).



Conforme verificado na análise do pregão nº 03/2012, o valor proposto pelas empresas na fase de lances da licitação ficou muito abaixo do valor estimado, o que demonstra que o orçamento realizado não reflete a realidade dos preços de mercado. Há que se ressaltar que em função de uma estimativa superior aos preços de mercado, os valores propostos pelas três primeiras empresas ficaram inferior a 30 % do preço estimado, o que poderia caracterizar a proposta como inexequível. O quadro abaixo compara os valores estimados com os valores das propostas vencedoras da licitação:

Tabela 4

ITEM	ESPECIFICAÇÕES	UND.	PREÇO MÉDIO EM R\$ POR Km/m ³ ESTIMADO	PREÇO CONTRATADO	DIFERENÇA DE PREÇO ESTIMADO PARA O CONTRATADO %
01	Até 500 km	M ³ /KM	1,54	0,18	88
02	501 a 1.000 km	M ³ /KM	0,33	0,08	97
03	1.001 a 2.000 km	M ³ /KM	0,22	0,07	68
04	2.001 a 3.000 km	M ³ /KM	0,22	0,0783	64
05	acima de 3.001Km	M ³ /KM	0,24	0,0666	72

Foi solicitado a Unidade, por meio da SA 201215944/004, que esclarecesse o fato da pesquisa de preços ter estimado um valor (R\$ 754.590,37) muito acima do real preço de mercado, conforme demonstram as propostas das três primeiras colocadas (1ª R\$ 175.000,00; 2ª R\$ 188.000,00; 3ª R\$ 196.900,00).

Sobre o assunto, a Unidade, por meio do Memorando n.º 006128/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, anexo ao Ofício n.º 003804/2012/AECI/GM/CIDADEDES, de 26/11/2012, informou que:

“1ª pesquisa aos órgãos da administração pública:

fls. 48/109 – espelho dos e-mail aos órgãos (19/09/2011);

- *fls. 110/115 – negativas dos órgãos (19 e 20/09/2011);*
- *fls. 116/198 e 216/218 – cópias dos contratos fornecidos pelos órgãos;*
- *fls. 202/214 – espelho dos e-mail às empresas do ramo (26/09/2011);*
- *fls. 219/227 – propostas das empresas enviada via e-mail (08, 18, 19, 20, 26/10/2011);*
- *fls. 228 – mapa comparativo das empresas (26/10/2011);*
- *fls. 229 – mapa comparativo dos órgãos (26/10/2011);*
- *fls. 231 – junção do mapa comparativo empresas e órgãos (28/10/2011);*

Resposta:

(...) Conforme demonstra a proposta das três primeiras colocadas (...):

- **1ª colocada: (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.) R\$ 175.000,00 - não**



solicitamos orçamento para a pesquisa de preço de mercado com esta empresa por não ter contrato com os referidos órgãos pesquisados, assim não podemos balizar seus preços de orçamentos com os preços ofertados em lances nas licitações em geral;

- **2ª colocada:** **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)** R\$ 188.000,00: *observa que a empresa fez o orçamento para a pesquisa de preço de mercado, conforme orçamento às fl. 227, tendo o valor global estimado em R\$ 737.020,00;*
- **3ª colocada:** **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.):** R\$ 196.900,00 - *observa que a empresa fez o orçamento para a pesquisa de preço de mercado, conforme orçamento às fl. 224, tendo o valor global estimado em R\$ 879.026,00;”*

Conforme se verifica nas informações obtidas, a pesquisa de preços realizada com as empresas privadas não permite ao órgão estimar o preço real de mercado, já que as próprias empresas orçam na pesquisa de preços valores acima dos que propõem nas licitações. Nesse caso, por exemplo, observa-se que a empresa **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)** apresentou orçamento de R\$ 737.020,00 na pesquisa de preços, sendo que na licitação apresentou proposta de R\$ 188.000,00. Já a empresa **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)** encaminhou orçamento de em R\$ 879.026,00 e apresentou proposta na licitação de R\$ 196.900,00.

Observa-se também que o preço médio cotado pelos órgãos públicos (R\$ 243.068,75) foi o que se aproximou mais da realidade.

Sobre o assunto, a Unidade, informou, por meio do Memorando nº 001123/2012/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, que: *“Esta Pasta já se comprometeu (Plano de Providências Permanente) e já foram orientados aos servidores da Coordenação de Licitações e Contratos que quando da elaboração de valores estimados para nova contratação deverá ser desconsiderados valores muito baixo e valores muito altos de forma não superestimar o valor da contratação, prática condenada pelos órgãos de controles.”*

Causa

Metodologia de realização de orçamento inadequada.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar n.º 201305708 a Unidade, informou, por meio do Memorando n.º 2943/2013/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, anexa ao Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que: *“... mantém compromisso firmado*



*perante a Controladoria-Geral da União-CGU, no sentido de que, quando da elaboração das estimativas dos custos para aquisição de bens e serviços, **descarte** os valores muito baixos e valores muito altos, não se baseando apenas na média dos valores colhidos junto ao mercado, e sim na mediana dos valores colhidos junto ao mercado e órgãos, com o objetivo de não superestimar o valor da contratação.”*

Análise do Controle Interno

A Unidade se comprometeu a alterar a metodologia de realização dos seus orçamentos, dessa forma, o fato constatado ficará registrado no relatório para acompanhamento nas próximas licitações.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se ao Ministério das Cidades que reveja a metodologia de realização dos seus orçamentos de forma que a estimativa de preços da licitação reflita os valores de mercado.

2.1.10.4 CONSTATAÇÃO

FALHAS NO PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO EM RELAÇÃO À DEFINIÇÃO DOS QUANTITATIVOS A SEREM ADQUIRIDOS

Fato

A análise do processo 80000.006322/2012-43, relativo à aquisição de materiais de consumo para repor o estoque do almoxarifado do Ministério das Cidades (Pregão Eletrônico nº 13/2012), constatou a ocorrência de falhas ligadas ao planejamento da aquisição realizada, que resultaram no estabelecimento de ata de registro de preços para a aquisição de bens com previsão de quantidades superiores a demanda de consumo do Ministério apurada nos anos anteriores.

A estimativa de quantidades previstas para contratação constantes do Termo de Referência foi embasada por meio de relatórios do sistema de gestão de estoque – Automation System of Inventory (ASI), contendo as quantidades consumidas para os itens que se pretendia adquirir nos exercícios de 2010, 2011 e 2012.

Comparando-se as informações acerca do consumo realizado para os itens que se pretendia adquirir com a quantidade registrada na Ata de Registro de Preços (ARP) resultante do Pregão nº 13/2012, válida por um ano, a equipe de auditoria constatou, levando em conta o consumo unitário mensal dos itens entre 2010 e 2012, registrado em um período de 23 meses (mar/10 até fev/2012), as seguintes impropriedades:

- O consumo mensal ocorrido para a maioria dos itens analisados é inferior à estimativa da quantidade mensal registrada na ARP do Pregão 13/2012, que tem validade de 1 ano (total registrado em ata/12);
- Para vários itens adquiridos na ARP do Pregão 13/2012, não houve consumo anterior entre 2010-12, sendo que não há justificativas para as quantidades adquiridas;



- Alguns dos bens adquiridos podem ser considerados como bens duráveis (ex. pen drives) em relação a outros de consumo constante, como papéis ou envelopes. Entretanto, para esses bens de maior durabilidade, há a previsão de aquisição em quantidades bastante superiores ao que já havia sido fornecido e que, supõe-se, ainda exista e esteja em funcionamento (ver itens 166, 167, 152, 153, 154, 133, 134, 135 e 218 da tabela a seguir).

A tabela a seguir apresenta a comparação do consumo unitário entre 2010 - 2012 com a quantidade registrada na ARP do Pregão 13/2012:

Nº	Item Descrição	Consumo unitário					Qtd. registrada em Ata Pregão 13/2012 (C)	Estimativa da qtd. registrada em Ata a ser consumida/m ês (D) = (C)/12	Diferença entre consumo médio mensal 2010-12 e previsão de consumo pela Ata Pregão 13/2012 (D) - (B)
		2010	2011	2012	Total (A)	Consumo Mensal mar/10 até fev/12 (B)=(A)/23			
166	Alicate de bico redondo e longo tamanho: 150mm cabo isolado	0	25	0	25	1,1	50	4,2	3,1
167	Alicate de corte, tamanho 11mm cabo isolado	0	25	0	25	1,1	50	4,2	3,1
168	Alicate para CRIMPAR conectores RJ45 com até 8 contatos e RJ11/12 até 6 contatos	0	0	0	0	0,0	50	4,2	4,2
169	Alicate universal tamanho 115mm,cabo isolado	0	25	0	25	1,1	50	4,2	3,1
13	Bloco Recado, material papel reciclado, cor natural, largura 38, comprimento 50, carac. adicionais autoadesivo, qtd. folhas 100	1.628	1.693	286	3.607	156,8	8.000	666,7	509,8
14	Bloco recado, material papel reciclado, cor natural, largura 76, comprimento 102, carac. adicionais auto-adesivo, qtd. folhas 100	0	0	0	0	0,0	10.000	833,3	833,3
108	Caixa arquivo em polionda, montável, medindo aproximadamente 400mm x140mm X 260mm, espessura de 2mm, em polipropileno 2 capas, gramatura 460g/m² cores variadas, ...	2.486	6.058	88	8.632	375,3	42.350	3.529,2	3.153,9
79	Caneta esferográfica, material plástico reciclado, material ponta esfera de tungstênio, tipo escrita média, cor tinta azul, corpo cilíndrico	4.950	5.099	500	10.549	458,7	12.000	1.000,0	541,3
80	Caneta esferográfica, material plástico reciclado, material ponta esfera de tungstênio, tipo escrita média, cor tinta preta, corpo cilíndrico	1.461	899	247	2.607	113,3	6.000	500,0	386,7
109	Capa de Processo em off set, com 180g, formato 43,9 x 29,7 cm, impressão na cor preta, acabamento vincado	0	14.700	3.100	17.800	773,9	60.000	5.000,0	4.226,1
132	Carregador de pilhas, tipo AA e AAA, carrega pilhas maiores que 2500 mAH, NI MI MH, capacidade para 04 (quatro pilhas), com indicador visual de carga luminoso e individual para cada pilha, acompanhando 04 pilhas compatíveis	10	8	2	20	0,9	200	16,7	15,8
159	Cesto lixo, material fibra, características adicionais, 35cm altura, boca 31cm, base 23cm, aros cromados na parte superior e inferior, corpo em papelão prensado, na cor preta	0	40	27	67	2,9	200	16,7	13,8
121	Conector RJ 45	0	2.000	0	2.000	87,0	20.000	1.666,7	1.579,7
123	Disco compacto, tipo GRAVÁVEL /DVD+R mais característica adicionais Double Layer, suporte gravação 2.4x, capacidade DVDrom 8.5GB, com capa	90	52	0	142	6,2	3.000	250,0	243,8



	individual acrílico								
124	Disco compacto, tipo GRAVÁVEL /DVD-R menos característica adicionais monoface, suporte gravação 2x e 4x, capacidade DVDrom 4,7GB, com capa individual acrílico	4.396	4.097	610	9.103	395,8	5.000	416,7	20,9
125	Disco compacto, tipo REGRAVÁVEL /DVD-RW menos característica adicionais monoface, suporte gravação 2x e 4x, capacidade DVDrom 4,7GB, com capa individual acrílico	174	484		658	28,6	3.000	250,0	221,4
126	Disco laser CDR, tipo GRAVÁVEL, capacidade 700Mb, aproximadamente 80 minutos com capa em acrílico individual acrílico	4.984	3.623	216	8.823	383,6	15.000	1.250,0	866,4
127	Disco laser CDR-W, tipo REGRAVÁVEL, capacidade 700Mb, aproximadamente 80 minutos com capa em acrílico individual acrílico	263	627	80	970	42,2	3.000	250,0	207,8
111	Envelope tipo saco, em Kraft natural 90 g, medindo 229 X 324, 1/0 cor, com timbre "SPF" (Serviço Público Federal), pct com 100 unidades	0	0	0	0	0,0	40.000	3.333,3	3.333,3
112	Envelope tipo saco, em Kraft natural 90 g, medindo 260 X 360, 1/0 cor, com timbre "SPF" (Serviço Público Federal), pct com 100 unidades	0	0	0	0	0,0	22.500	1.875,0	1.875,0
115	Envelope tipo saco, em off set 90 g, medindo 229 X 324, 1/0 cor, com timbre "SPF" (Serviço Público Federal), pct com 100 unidades	0	0	0	0	0,0	22.500	1.875,0	1.875,0
117	Envelope tipo saco, em off set 90 g, medindo 324 X 458, 1/0 cor, com timbre "SPF" (Serviço Público Federal), pct com 100 unidades	0	0	0	0	0,0	35.000	2.916,7	2.916,7
116	Envelope tipo saco, Kraft natural 90 g, medindo 324 X 458, 1/0 cor, com timbre "SPF" (Serviço Público Federal), pct com 100 unidades	0	0	0	0	0,0	32.500	2.708,3	2.708,3
18	Estojo cd rom, material plástico reciclado, capacidade 1, cor incolor, altura 14,50, largura base 13,10, características adicionais tipo 1700-5 chies/ com banda de reforço	0	0	0	0	0,0	10.000	833,3	833,3
152	Garrafa térmica, capacidade 01 litro, tampa rosqueada revestimento em plástico na cor azul	49	4	0	53	2,3	200	16,7	14,4
153	Garrafa térmica, capacidade 1,8 litro, tampa rosqueada, corpo em inox, ampola de vidro	0	0	0	0	0,0	100	8,3	8,3
208	Grampeador 26/6, tratamento superficial pintado, material metal e plástico, tipo mesa, carbex ou similar, com medidas aproximadas de comprimento 19cm, altura 9cm, largura 5cm, corpo em metal, base em plástico	141	87	12	240	10,4	500	41,7	31,2
154	Jarra para água, material inox, com tampa, capacidade para 2litros	41	7	0	48	2,1	100	8,3	6,2
155	Jarra para água, material inox, com tampa, capacidade para 3litros	0	0	0	0	0,0	100	8,3	8,3
156	Jarra para água, material vidro cristal transparente e liso sem adornos, sem tampa, com alça e bico, capacidade para 2litros	0	0	0	0	0,0	100	8,3	8,3



122	Mídia de DVD Blu Ray R – BD-RE GRAVÁVEL de alta definição utiliza a tecnologia laser azul-violeta para armazenar dados, imagens e filmes em alta resolução, capacidade de armazenamento de 25GB, 135 minutos suporta gravações na Velocidade de 1X a 2 X, com capa individual em acrílico slim	0	0	0	0	0,0	2.000	166,7	166,7
40	Papel A4, material papel reciclado, gramatura 75	667	296	52	1.015	44,1	5.000	416,7	372,5
36	Papel couchê, material celulose vegetal, cor branca, gramatura 180 g/m2, tipo fosco, 297mm X 210mm, pacote com 100 folhas	60	99	6	165	7,2	1.000	83,3	76,2
49	Pasta arquivo, material polietileno reciclado, tipo I, largura 240, altura 340, cor incolor, pacote com 10 unidades	0	0	0	0	0,0	20.000	1.666,7	1.666,7
66	Pasta classificadora AZ, material papelão prensado, revestido em PVC na cor preta, largura 280mm, comprimento 350mm e lombada de 50mm	114	218	77	409	17,8	3.000	250,0	232,2
67	Pasta classificadora AZ, material papelão prensado, revestido em PVC na cor preta, largura 280mm, comprimento 350mm e lombada de 80mm	341	59	0	400	17,4	5.000	416,7	399,3
133	PEN DRIVE Memória 16GB, Interface USB 2.0, Taxa de transferência 12 Mbps, Taxa de escrita 3MB/s, Taxa de leitura até 6MB/s, Não requer alimentação de energia, Instalação, Plug and Play (No Windows 98SE fazer download do Driver), LED - Indicador para ligado, ...	65	0	0	65	2,8	500	41,7	38,8
134	PEN DRIVE Memória 4GB, Interface USB 2.0, Taxa de transferência 12 Mbps, Taxa de escrita 3MB/s, Taxa de leitura até 6MB/s, Não requer alimentação de energia, Instalação, Plug and Play (No Windows 98SE fazer download do Driver), LED - Indicador para ligado, ...	0	147	18	165	7,2	500	41,7	34,5
135	PEN DRIVE Memória 8GB, Interface USB 2.0, Taxa de transferência 12 Mbps, Taxa de escrita 3MB/s, Taxa de leitura até 6MB/s, Não requer alimentação de energia, Instalação, Plug and Play (No Windows 98SE fazer download do Driver), LED - Indicador para ligado, ...	0	139	24	163	7,1	500	41,7	34,6
218	Perfurador de papel em metal, 2 furos 20cm para até 120 folhas	35	22	3	60	2,6	300	25,0	22,4
216	Perfurador de papel em metal, 2 furos, 10cm para até 20 folhas	16	92		108	4,7	300	25,0	20,3
217	Perfurador de papel, em metal, 2 furos 15cm para até 60 folhas	0	0	0	0	0,0	300	25,0	25,0
219	Porta carimbo em acrílico fume, 6 lugares	0	14	0	14	0,6	500	41,7	41,1
220	Porta carimbo em acrílico fume, 8 lugares	0	0	0	0	0,0	500	41,7	41,7
224	Tesoura de aço inoxidável temperado tamanho 8 polegadas, comprimento 20cm	153	190	22	365	15,9	400	33,3	17,5

Para os itens 121 a 127, 132 a 135, 152 a 156, 159 e 166 a 169 acima listados, considerados como de maior durabilidade em relação aos demais, a equipe de auditoria solicitou que os responsáveis pela aquisição apresentassem informações sobre a quantidade adquirida, a quantidade entregue pela empresa contratada, a quantidade distribuída às áreas/servidores e a quantidade residual desses itens na vigência Ata nº 22/2010 (Ata anterior para aquisição de materiais de consumo), além da relação de solicitações desses materiais por parte das áreas/servidores do Ministério.



Por meio do Memorando nº 5541/2012/DISUP/COINF/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 24/10/2012, a Unidade apresentou informações sobre os demonstrativos solicitados, ressaltando que “os mesmos correspondem ao período de vigência contratual (ARP 22/2010), ou seja, 29/03/2011 à 29/03/2012”, informando ainda que “o item 155 – JARRA PARA ÁGUA, MATERIAL INOX, COM TAMPA, CAPACIDADE PARA 3 LITROS não há consumo anterior, visto se tratar da primeira aquisição. Quanto ao item nº 168 ALICATE PARA CRIMPAR CONECTOR RJ 45 COM ATÉ 8 CONECTORES E RJ 11/12 ATÉ 6 CONECTORES, POSSUI CORTADORES PARA PREPARAR O CABO, CABO ISOLÁVEL, foi cancelado no certame anterior, de nº 22/2012, fato que impossibilita o demonstrativo de consumo anterior.

Em análise as informações recebidas, verificamos que foi encaminhada uma tabela contendo a relação de alguns dos itens solicitados, com a quantidade Registrada na Ata nº 22/2010, e as quantidades adquiridas, entregues, demandadas e residuais dos materiais, seguidos por relatórios do sistema ASI com a movimentação dos materiais (áreas demandantes). Entretanto, para alguns dos materiais solicitados, não foram fornecidas as informações solicitadas, de modo que restou impossibilitada a comparação das quantidades consumidas e residuais na vigência da Ata nº 22/2010 com a registrada na ARP do Pregão 13/2012.

Em relação aos dados fornecidos, observamos as seguintes situações:

- Para alguns materiais (itens 132, 159, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 152, 153, 154 e 156), de acordo com as informações fornecidas, apesar de não ter havido fornecimento na vigência da Ata nº 22/2010, havia estoque desses materiais, sendo que, aparentemente, essas informações não foram consideradas na definição dos quantitativos registrados na APR do Pregão 13/2012, conforme depreende-se dos exemplos a seguir:

- Item 121 (conector RJ 45) - havia 6.000 unidades em estoque e foi registrada a previsão de aquisição de mais 20.000 unidades;

- Item 122 (DVD Blue Ray) - havia 500 unidades em estoque e foi registrada a previsão de aquisição de mais 2.000 unidades;

- Item 124 (DVD-R) – havia 85.103 unidades em estoque e foi registrada a previsão de aquisição de mais 5.000 unidades;

- Item 125 (DVD-RW) – havia 1.932 unidades em estoque e foi registrada a previsão de aquisição de mais 3.000 unidades;

- Item 153 (garrafa térmica 1,8l em inox) – havia 36 unidades em estoque e foi registrada a previsão de aquisição de mais 100 unidades;

- Item 154 (jarra para água 2l em inox) – havia 52 unidades em estoque e foi registrada a previsão de aquisição de mais 100 unidades;

- Alguns materiais, de vida útil durável, como os itens 133, 134 e 135 (pen drives de 4, 8 e 16 gb), tiveram elevado consumo na vigência da Ata nº 22/2010, havendo, pelas quantidades consumidas, a distribuição de aproximadamente 1 pen drive por servidor efetivo da pasta (511 pen drives distribuídos para 509 servidores efetivos de acordo com os dados do portal da transparência), restando ainda saldo de 36, 31 e 22 pen drives de 16, 8 e 4 gb, respectivamente.



Entretanto, foi registrada na ARP do Pregão 13/2012 a previsão de aquisição de mais 1.500 pen drives (500 unidades de cada tipo).

A tabela a seguir demonstra as situações descritas nos parágrafos anteriores em relação aos itens para os quais foram fornecidas as informações solicitadas:

A tabela a seguir apresenta comparativo entre as quantidades consumidas e residuais na vigência da Ata nº 22/2010 com a registrada na ARP do Pregão 13/2012:

Item		Qtd registrada na Ata 22/2010	Qtd fornecida pela contratada (A)	Qtd Consumida (B)	Saldo residual em estoque (A - B)	Qtd Adquirida (Ata Pregão 13/2012)	Saldo em 29/03/11	Saldo em 29/03/12
Nº	Descrição							
166	Alicate de bico redondo e longo tamanho: 150mm cabo isolado	25	25	25	0	50	0	0
167	Alicate de corte, tamanho 11mm cabo isolado	25	25	25	0	50	0	0
168	Alicate para CRIMPAR conectores RJ45 com até 8 contatos e RJ11/12 até 6 contatos	25	0	0	0	50	0	0
169	Alicate universal tamanho 115mm,cabo isolado	25	25	25	0	50	0	0
132	Carregador de pilhas, tipo AA e AAA, carrega pilhas maiores que 2500 mAh, NI MI MH, capacidade para 04 pilhas com 4 pilhas incluídas.	200	0	10	-10	200	35	25
159	Cesto lixo, material fibra, características adicionais, 35cm altura, boca 31cm, base 23cm, aros cromados na parte superior e inferior, corpo em papelão prensado, na cor preta	1.000	0	0	0	200	232	206
121	Conector RJ 45	10.000	6.000	0	6.000	20.000	0	6.000
123	Disco compacto, tipo GRAVÁVEL /DVD+R mais característica adicionais Double Layer, suporte gravação 2.4x, capacidade DVDrom 8.5GB, com capa individual acrílico	10.000	0	26	-26	3.000	36	10
124	Disco compacto, tipo GRAVÁVEL /DVD-R menos característica adicionais monoface, suporte gravação 2x e 4x, capacidade DVDrom 4,7GB, com capa individual acrílico	10.000	0	16.026	-16.026	5.000	101.129	85.103
125	Disco compacto, tipo REGRAVÁVEL /DVD-RW menos característica adicionais monoface, suporte gravação 2x e 4x, capacidade DVDrom 4,7GB, com capa individual acrílico	10.000	0	419	-419	3.000	2.351	1.932
126	Disco laser CDR, tipo GRAVÁVEL, capacidade 700Mb, aproximadamente 80 minutos com capa em acrílico individual acrílico	15.000	1.000	3.278	-2.278	15.000	3.163	885
127	Disco laser CDR-W, tipo REGRAVÁVEL, capacidade 700Mb, aproximadamente 80 minutos com capa em acrílico individual acrílico	5.000	0	572	-572	3.000	1.970	1.398
152	Garrafa térmica, capacidade 01 litro, tampa rosqueada revestimento em plástico na cor azul	300	0	0	0	200	6	2
153	Garrafa térmica, capacidade 1,8 litro, tampa rosqueada, corpo em inox, ampola de vidro	250	0	0	0	100	42	36
154	Jarra para água, material inox, com tampa, capacidade para 2litros	200	0	0	0	100	58	52



155	Jarra para água, material inox, com tampa, capacidade para 3litros	200	0	0	0	100	0	0
156	Jarra para água, material vidro cristal transparente e liso sem adornos, sem tampa, com alça e bico, capacidade para 2litros	300	20	0	20	100	0	20
122	Mídia de DVD Blu Ray R – BD-RE GRAVÁVEL de alta definição, capacidade de armazenamento de 25GB, 135 minutos suporta gravações na Velocidade de 1X a 2 X, com capa individual em acrílico	3.000	500	0	500	2.000	0	500
133	PEN DRIVE Memória 16GB, Interface USB 2.0	500	200	164	36	500	0	36
134	PEN DRIVE Memória 4GB, Interface USB 2.0	500	200	169	31	500	0	31
135	PEN DRIVE Memória 8GB, Interface USB 2.0	500	200	178	22	500	0	22

Portanto, após a análise do processo licitatório referente ao Pregão para Registro de Preços nº 13/2012 e das informações adicionais solicitadas, ficaram pendentes de justificativas os seguintes pontos:

- o consumo mensal ocorrido para a maioria dos itens analisados é inferior à estimativa da quantidade mensal registrada na ARP do Pregão 13/2012, que tem validade de 1 ano (total registrado em ata/12);
- Para vários itens adquiridos na ARP do Pregão 13/2012, não houve consumo anterior entre 2010-12, sendo que não há justificativas para as quantidades adquiridas;
- o estoque anterior de alguns materiais aparentemente não foi considerado na definição dos quantitativos registrados na APR do Pregão 13/2012;
- Alguns materiais, de vida útil durável, como os pen drives, tiveram a distribuição de aproximadamente 1 pen drive por servidor efetivo da pasta (511 pen drives distribuídos para 509 servidores efetivos de acordo com os dados do portal da transparência), restando ainda saldo de 89 unidades em estoque, tendo sido registrada na ARP do Pregão 13/2012 a previsão de aquisição de mais 1.500 unidades.

Em uma manifestação preliminar, durante os trabalhos de campo, por meio do Memorando nº 5541/2012/DISUP/COINF/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 24/10/2012, o gestor apresentou as seguintes informações em relação à definição dos quantitativos licitados:

“Cabe informar que o espaço físico destinado a estocagem dos materiais e (SIC) insuficiente, fato que torna inviável a aquisição dos materiais registrados de uma só vez, leva-se em conta ainda o prazo de validade de alguns produtos, o tempo que decorre entre um certame o outro (este último já completa 07 meses e ainda em andamento), fato que torna a modalidade licitatória de Registro de Preços mais adequada ao perfil de consumo de órgão.

Ainda sobre o registro de preços, e (SIC) oportuno esclarecer que o fato de os fornecedores, licitantes, ficarem condicionados a manterem o preço durante o período de vigência da ata, 12 (doze) meses no caso em tela, o fato de facultar ao gestor fazer os pedidos à medida que se identifique a necessidade, sejam quantos forem, e não



obrigar o órgão a adquirir a totalidade dos itens contratados, torna a modalidade licitatória de Registros de Preços mais apropriada e economicamente vantajosa.

Os materiais são estimados em uma quantidade superior a quantidade efetivamente consumida, em função do estoque de segurança, que tem a função de suprir as unidades do órgão durante o extenso período dos trâmites processuais para uma nova aquisição.”

As informações apresentadas justificam o motivo das quantidades estimadas serem superiores às efetivamente consumidas (*função de suprir as unidades do órgão durante o extenso período dos trâmites processuais para uma nova aquisição*). Entretanto esse argumento não elide o fato de que, para alguns dos itens registrados na ARP, a previsão é bastante superior às quantidades efetivamente consumidas, bastando-se para isso comparar a média de consumo mensal entre 2010 - 2012 com o período de vigência da Ata de Registro de Preços. Além disso, constatou-se a existência de estoque físico prévio para vários materiais estimados em grandes quantidades.

A outra justificativa apresentada, de que o Registro de Preços “*não obrigar o órgão a adquirir a totalidade dos itens contratados*”, é analisada com cautela pela equipe de auditoria, tendo em vista que o Decreto nº 3.931/200, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, prevê em seu artigo 9º que:

“Art. 9º O edital de licitação para registro de preços contemplará, no mínimo:

(...)

II - a estimativa de quantidades a serem adquiridas no prazo de validade do registro;“

Portanto, consideramos que essa prática de registrar quantidades expressivamente superiores ao consumo médio e a necessidade do órgão, vai contra o preceituado na legislação aplicável, que recomenda que as quantidades estimadas sejam adquiridas no prazo de validade da ARP, além de comprometer o orçamento para os exercícios seguintes, com a inscrição em restos a pagar de empenhos que não serão liquidados em sua totalidade.

Logo, consideramos pendentes de maiores e melhores justificativas os seguintes pontos:

- o consumo mensal ocorrido para a maioria dos itens analisados é inferior à estimativa da quantidade mensal registrada na ARP do Pregão 13/2012, que tem validade de 1 ano (total registrado em ata/12);
- Para vários itens adquiridos na ARP do Pregão 13/2012, não houve consumo anterior entre 2010-12, sendo que não há justificativas para as quantidades adquiridas;
- o estoque anterior de alguns materiais aparentemente não foi considerado na definição dos quantitativos registrados na APR do Pregão 13/2012;
- Alguns materiais, de vida útil durável, como os pen drives tiveram a distribuição de aproximadamente uma unidade por servidor efetivo da pasta (511 pen drives distribuídos para 509 servidores efetivos de acordo com os dados do portal da transparência), restando ainda saldo de 89 unidades em estoque, tendo sido registrada na ARP do Pregão 13/2012 a previsão de aquisição de mais 1.500 unidades.

No Relatório Preliminar de Auditoria, foram propostas à Unidade as seguintes recomendações:



Recomendação 1: Recomendamos à Secretaria Executiva que aprimore os controles da área de suprimentos em relação ao levantamento da necessidade de materiais, instruindo os respectivos processos de aquisições com as solicitações formalizadas das áreas requisitantes, deixando de aceitar solicitações extraoficiais e garantindo que as quantidades a serem registradas em Ata de Registro de Preços considerem o estoque prévio, que sejam compatíveis com a realidade de consumo do Ministério, e que as quantidades para o estoque de segurança sejam coerentes.

Recomendação 2: Recomendamos à Secretaria Executiva que adote procedimento junto à área de suprimentos para verificar a razoabilidade das requisições de materiais em quantidades exorbitantes pelas áreas demandantes e também das aquisições realizadas junto aos fornecedores dos materiais, evitando a requisição desarrazoada e o fornecimento indevido.

Causa

Controles deficientes relativos ao fornecimento dos materiais.

Manifestação da Unidade Examinada

O Memorando nº 1123/2013/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 08/03/2013 apresentou as seguintes manifestações para os apontamentos da CGU:

(CGU) “Portanto, consideramos que essa prática de registrar quantidades absurdamente superiores ao consumo médio e a necessidade do órgão, vai contra o preceituado na legislação aplicável, que recomenda que as quantidades estimadas sejam adquiridas no prazo de validade da ARP, além de comprometer o orçamento para os exercícios seguintes, com a inscrição em restos a pagar de empenhos que não serão liquidados em sua totalidade.”

(MCIDADES) Não há necessidade de que se tenha prévia dotação orçamentária, porque contrariamente à licitação convencional, não há obrigação por parte da Administração Pública, em face à expressa disposição legal nesse sentido. Trata-se de uma grande vantagem no contexto brasileiro, pois é comum a demora na aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), obrigando os órgãos a “trabalharem” com duodécimo-um doze avos do orçamento previsto no projeto da LOA. Além dos contingenciamentos de despesas, previsto na Lei Complementar 101/2000, (LRF), quando a arrecadação de receita frustrar a previsão. Ademais, pela Orientação Normativa AGU nº 20/2009: “na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato”.

(CGU) “Logo, consideramos pendentes de maiores e melhores justificativas os seguintes pontos:

-o consumo mensal ocorrido para a maioria dos itens analisados é inferior à estimativa da quantidade mensal registrada na ARP do Pregão 13/2012, que tem validade de 1 ano (total registrado em ata/12);”

(MCIDADES) Registra-se em quantidade superior, visto que o consumo oscila, observando que é impossível se prever com exatidão a quantidade de materiais que serão consumidos durante o período de vigência da ARP. Existe ainda a questão do estoque de segurança, que tem por objetivo suprir as unidades durante o período que se demanda para uma nova aquisição, e por fim, a demanda que era estimada para suprir o



órgão por 12 (doze) meses, devido aos trâmites processuais pertinentes ao caso. Soma-se a esta argumentação o fato que engloba o consumo reprimido, ou seja, a título de exemplo, quando um determinado setor solicita uma quantidade “X” de material, e se fornece uma quantidade inferior “Y”, devido ao estoque insuficiente ou falta do material, esta situação reflete no cálculo do quantitativo durante o planejamento da compra. Atualmente, a maioria dos eventos que envolve a participação desta Pasta, estão sendo realizados na sede do Ministério das Cidades, fato que este que demanda um consumo extra de materiais, reforçando a ideia inicial de que se a estimativa do quantitativo fosse como questionado, fatalmente ocorreria desabastecimento de materiais para estes eventos e conseqüentemente das unidades internas do órgão.

(CGU) "- Para vários itens adquiridos na ARP do Pregão I3/2012, não houve consumo anterior entre 2010-12, sendo que não há justificativas para as quantidades adquiridas;"

(MCIDADES) Ao se planejar uma nova aquisição, esta unidade leva em conta além do consumo dos anos anteriores, consultas/solicitações relevantes e extraoficiais dirigidas a essa Divisão sobre a existência ou não de determinado material que por vezes não faz parte do rol dos materiais licitados anualmente, fato este que motiva a inclusão de novos itens nas futuras aquisições de materiais. No tocante ao quantitativo, a estimativa se deu considerando as aquisições de pronto pagamento ou por meio de dispensas de licitação, ou, ainda, nos pedidos formais e extraoficiais, e em cima disto se fez uma projeção de consumo para um período de 12 (doze) meses, período em que a ata esta vigente, acrescido do estoque de segurança. Alguns itens que não tem demandas anteriores e que foram incluídos na referida Ata são também oriundos de processos licitatórios fracassados, onde os mesmos tiveram situação de cancelados ou por falta de lances ou valores acima dos estimados e que não houve negociação por parte das empresas.

(CGU) "O estoque anterior de alguns materiais aparentemente não foi considerado na definição dos quantitativos registrados na APR do Pregão 13/2012;"

(MCIDADES) Este estoque residual apontado compõe o estoque de segurança, que tem por finalidade suprir as unidades durante o intervalo de tempo compreendido entre certame e outro, esta última ARP, em andamento, devido aos trâmites administrativos pertinentes, concomitante com a legislação em vigor, já perdura por 10 (dez) meses, durante este período, o consumo não cessa, e, é missão desta Divisão de Materiais e Suprimentos atender as referidas demandas. Acrescento ainda que ao término dos trâmites corriqueiros de uma licitação, após a emissão da nota de empenho em favor de um determinado fornecedor, este tem o prazo de trinta dias para a entrega do produto adquirido, fato que eleva o prazo para no mínimo 12 (doze) meses neste caso em tela. O estoque de alguns materiais é destinado a atender demandas pontuais, prejudicadas pelo longo espaço de tempo que se leva para uma fazer uma nova compra, como já mencionado anteriormente, e nem sempre se dispõe deste prazo, fato que toma o estoque mencionado (residual) oportuno e necessário, haja vista a falta de um contrato suplementar que supra o órgão durante este período.

(CGU) “- Alguns materiais, de vida útil durável, como os pen drives tiveram a distribuição de aproximadamente 1 pen drive por servidor efetivo da pasta (511 pen drives distribuídos para 509 servidores efetivos de acordo com os dados do portal- da transparência), restando ainda saldo de 89 unidades em estoque, tendo sido registrada na ARP do Pregão 13/2012 a previsão de aquisição de mais 1.500 unidades.”

(MCIDADES) É correto esclarecer que o número de servidores e demais colaboradores do órgão, soma nesta data 908 (novecentos e oito) pessoas (dados do CGRH do órgão), distribuídos entre efetivos, nomeados, contratos temporários e terceirizados, onde estão



inclusos os colaboradores da área de suporte de TI, responsáveis por uma parcela significativa deste consumo, uma vez que é atribuição daquela unidade dentre outras, a realização de back-up, observando-se ainda que foram substituídos inúmeros micro computadores da Pasta por máquinas mais modernas, ação que torna necessário o uso dos pen drive para armazenamento das informações contidas nos equipamentos. Conforme o plano de contas do SIAFI, pen drive é classificado como bem de consumo (33.90.30 subitem 17). Trata-se de um material sensível, que estraga com facilidade, sem possibilidade de reparo, fato que obriga a substituição dos mesmos ao se constatarem danos. O saldo atual de pen drive em estoque perfaz o total de apenas 25 (vinte e cinco) unidades. Ao se dividir este quantitativo em estoque hoje no almoxarifado, pelo número de requisitantes, chega-se a uma média 0,027 unidades por funcionário, partindo do pressuposto que não são somente os servidores efetivos que utilizam o material em tela.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou o Ofício 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, contendo as seguintes informações em relação às propostas de recomendações acima transcritas:

(MCIDADES) “Em atenção a Recomendação 01, primeiramente, cumpre salientar que, por tratar-se de aprimoramento de controle da área de suprimentos, no que tange ao levantamento da necessidade de materiais, a recomendação em comento, já está em pleno funcionamento, haja vista que todos os processos de aquisições somente serão acatados com as respectivas solicitações e fornecimento dos materiais, efetuados de maneira informal será completamente extirpado, evitando-se a ausência de controle por parte deste setor. Para a presente recomendação, todos os referidos elementos serão observados e adotadas as providências pertinentes.”

(MCIDADES) “Em atenção a Recomendação 02, a Divisão de Material e Suprimentos tomará as providências pertinentes com o propósito de diminuir ou até mesmo eliminar o fornecimento desproporcional de materiais, bem como envidará esforços para que os materiais registrados não sejam adquiridos pelo Ministério das Cidades, salvo em casos excepcionais.”

Análise do Controle Interno

Acatamos as manifestações apresentadas pela Unidade para os pontos considerados pendentes de maiores esclarecimentos sobre as quantidades estimadas e registradas em Ata de Registro de Preços para a aquisição de materiais, com destaque para a informação de que não mais aceitará requisições extraoficiais, conforme recomendação presente no Relatório Preliminar de Auditoria de Contas.

Para a constatação a respeito da distribuição desproporcional de materiais, é importante que a Unidade compreenda que não é razoável o entendimento que todas as pessoas que trabalham no Ministério possam ser requisitantes de determinados materiais, como no caso dos pen drives, em que a resposta apresentada inicialmente informou que o saldo atual perfazia apenas 25 unidades, e que dividindo-se pelo número de requisitantes se chegaria a 0,027 unidades por funcionário, ou seja, considerava-se que o almoxarifado esperava fornecer um pen drive para cada trabalhador do Ministério ($25/908=0,027$), sendo que, entre esses 908 colaboradores, estão incluídos grande quantidade de terceirizados que não utilizam pen drives em suas atribuições.

Esse controle deficiente em relação à distribuição desses materiais, resultou em situações em que houve o fornecimento de determinados materiais em quantidades



expressivamente superiores à quantidade de funcionários de algumas áreas, como o DENATRAN, CGRH, SPOA e CGLOG, sem que a área de suprimentos pudesse apresentar justificativas para esse tipo de ocorrência. A tabela abaixo, levantada com base nos relatórios de requisição e fornecimento de materiais, ilustra essa situação para o caso dos pen drives:

Área	Qtd. de pen drives fornecida
DENATRAN	105
CGRH	90
CGMI	52
SPOA	46
CGLOG	30
GABINETE MINISTRO	29
SE	17
SNSA - GER. RESÍDUOS SÓLIDOS	14
ASPAR	13
ASSESSORIA DE CERIMONIAL	13
DIRETORIA DE INTEGRAÇÃO, AVALIAÇÃO E CONTR.	10
GERÊNCIA DE CAPACITAÇÃO	9
SNSA - DARIN	9
CODOC	8
PAT-PROSANEAR	8
SEMOB	8
SNPU	8
ASCOM	6
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS	6
DIVISÃO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANC.	6
DIVISÃO DE MATERIAL E SUPRIMENTO	6
DIRETORIA DE DESENV. INSTITUC.	5
DIVISÃO DE PATRIMÔNIO	4
CONJUR	3
COORDENAÇÃO DE INFRAESTRUTURA	3
GERÊNCIA DE INFORMAÇÃO - SE	3
COORDENAÇÃO DE PLANEJAMENTO	2
DIVISÃO DE DOCUMENTAÇÃO	2
PNUD	2
SNSA - DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTO	2
ASSESSORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS	1
SNSA - GERÊNCIA DE PROJETOS	1
Total Geral	521

Em que pese a informações apresentada de que “a Divisão de Material e Suprimentos tomará as providências pertinentes com o propósito de diminuir ou até mesmo eliminar o fornecimento desproporcional de materiais”, informamos que esta Controladoria estará acompanhando as requisições de materiais no acompanhamento da gestão a ser



realizado até a próxima auditoria de contas, com o intuito de avaliar se as melhorias informadas pela Unidade serão efetivamente implementadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos à Secretaria Executiva que aprimore os controles da área de suprimentos em relação à distribuição dos materiais requisitados, exigindo justificativas para os casos de solicitações em quantidades desproporcionais às requisições usuais ou à quantidade de servidores e funcionários das áreas demandantes.

2.1.10.5 CONSTATAÇÃO

REALIZAÇÃO DE AQUISIÇÃO DE MATERIAIS JÁ FORNECIDOS EM OUTRO CONTRATO VIGENTE NO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Fato

Na análise do processo nº 80000.006322/2012-43, relativo à aquisição de materiais de consumo para repor o estoque do almoxarifado do Ministério das Cidades (pregão nº 13/2012), além das falhas relacionadas à definição dos quantitativos a serem registrados em ata, outra falha verificada pela equipe de auditoria foi a previsão para a aquisição de materiais com o fornecimento previsto em outro contrato vigente do Ministério das Cidades.

Alguns dos materiais previstos no pregão nº 13/2012 deveriam ser fornecidos no contrato administrativo nº 13/2010, firmado entre o 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.)**, cujo objeto é a prestação de serviços de copeiragem com fornecimento de todos os materiais de consumo, equipamentos e mão-de-obra necessários à execução dos serviços, conforme listados na tabela a seguir:

A tabela a seguir apresenta a relação de itens em duplicidade entre o contrato administrativo nº 13/2010 e o pregão nº 13/2012:

Item do Contrato 13/2010	Item do Pregão 13/2012	Descrição/ Dimensões	Valor Unit.	Qtd.	Valor R\$
46	136	Açucareiro em aço inox, sem adornos, com tampara articulada, com capacidade de armazenamento de 300ml, com alça dupla e colher em aço inox	37,88	50	1.893,80
47	137	Bandeja de servir, tipo garçom, diâmetro de 40cm, chapa com espessura de 8mm	52,88	50	2.643,75
35	138	Bule para café em aço inox, liso sem adornos, com tampa articulada, bico longo e alça	76,68	50	3.833,75
36	139	Bule para chá em aço inox, liso sem adornos, com tampa articulada, bico longo e alça	78,47	50	3.923,63
28	143	Copo cristal liso transparente, cilíndrico, cap.	10,64	240	2.554,20



		300ml, para água			
28	144	Copo cristal liso transparente, cilíndrico, cap. 400ml, para água	9,25	240	2.219,20
40	145	Descanso de copo para copo de água aço inox, redondo sem adornos com frisos, antiderrapante, diâmetro de 8cm	6,58	240	1.578,24
48	149	Forro para bandeja em vinil, redondo, tipo rendado medindo aproximadamente 39 cm de diâmetro	9	300	2.700,00
44	152	Garrafa térmica, capacidade 01 litro, tampa rosqueada revestimento em plástico na cor azul	23,34	200	4.668,00
45	153	Garrafa térmica, capacidade 1,8 litro, tampa rosqueada, corpo em inox, ampola de vidro	88,23	100	8.822,50
37	154	Jarra para água, material inox, com tampa, capacidade para 2litros	114,53	100	11.453,33
38	155	Jarra para água, material inox, com tampa, capacidade para 3litros	164,07	100	16.406,67
39	156	Jarra para água, material vidro cristal transparente e liso sem adornos, sem tampa, com alça e bico, capacidade para 2litros	28,67	100	2.866,67
42	157	Kit de lata de mantimentos com 5 latas medindo aproximadamente: Lata mini - 11cm alturas x 11cm diâmetro capacidade 01 litro Lata pequena - 13cm alturas x 13cm diâmetro capacidade 1,5 litros Lata média - 15cm alturas x 15cm diâmetro capacidade 03 litros Lata grande - 17cm alturas x 18cm diâmetro capacidade 04 litros Lata extragrande - 20cm alturas x 20cm diâmetro capacidade 05 litros	109,4	40	4.375,90
43	158	Leiteira em aço inox capacidade 1 litro, sem adornos, sem tampa, com alça e bico	126,95	40	5.078,00
29	162	Xícara para café com pires, material porcelana, com borda dourada e capacidade aproximada de 55ml	11,02	240	2.644,20
30	163	Xícara para café com pires, material porcelana, sem borda dourada e capacidade aproximada de 55ml	8,94	240	2.144,64
31	164	Xícara para chá com pires, material porcelana, com borda dourada e capacidade aproximada de 200ml	13,68	240	3.283,20
32	165	Xícara para chá com pires, material porcelana, sem borda dourada e capacidade aproximada de 200ml	12,14	240	2.913,12
Valor total em duplicidade R\$					86.002,80



Conforme se verifica na tabela acima, comparando os itens do Contrato n.º 13/2010 (serviços de copeiragem) com os do Pregão n.º 13/2012 (material para almoxarifado), houve previsão de aquisição de itens em duplicidade no valor de R\$ 86.002,80.

Após a identificação desta duplicidade, o Ministério das Cidades se manifestou por meio do Despacho n.º 736/2012/COLIC/CGLOG/SPOA/MCIDADES, de 19/12/2012, informando acerca do cancelamento dos itens em duplicidade na fase de adjudicação do Pregão n.º 13/2012, sem que ocorresse a aquisição em duplicidade e em consequência o respectivo prejuízo potencial.

Entretanto, mantemos o ponto sob forma de constatação neste relatório preliminar, devido à necessidade de maiores justificativas a respeito do fornecimento anterior de materiais ocorrido na vigência da Ata Registro de Preços n.º 22/2010 (para materiais de almoxarifado), que também previa o fornecimento dos materiais que estavam presentes no contrato administrativo n.º 13/2010 relativo a serviços de copeiragem.

A tabela abaixo apresenta os itens em duplicidade para os quais houve informações sobre o consumo na vigência da Ata n.º 22/2010 e o prejuízo apurado pela duplicidade:

Item do contrato n.º 13/2010	Item do Pregão n.º 22/2010	Descrição	Valor Pregão 22/2010 R\$	Fornecimento 03/2010 a 02/2012	Valor adquirido R\$
28	143	Copo 300ml	10,64	406	4.319,84
29	162	Xícara café com borda dourada 55ml	11,02	160	1.763,20
30	163	Xícara café sem borda dourada 55ml	8,94	500	4.470,00
32	165	Xícara chá sem borda dourada 200ml	12,14	110	1.335,40
37	154	Jarra inox 2l	114,53	48	5.497,44
40	145	Descanso de copo inox	6,58	450	2.961,00
44	152	Garrafa térmica 1l	23,34	53	1.237,02
45	153	Garrafa térmica 1,8l	88,23	14	1.235,22
47	137	Bandeja de servir 40cm	52,88	13	687,44
Valor consumido adquirido indevidamente R\$					23.506,56

Para outros itens identificados em duplicidade por estarem previstos no contrato n.º 13/2010 (copeiragem) e na Ata n.º 22/2010 (almoxarifado), a equipe de auditoria não obteve informações sobre a ocorrência de fornecimento por meio da referida Ata. Dessa forma é necessário que o Ministério calcule o restante do prejuízo caso tenha ocorrido consumo desses itens por meio da ata n.º 22/2010. A tabela a seguir apresenta os itens em duplicidade para os quais não houve informações sobre o fornecimento na vigência da Ata n.º 22/2010:

No Relatório Preliminar de Auditoria, foi proposta à Unidade a seguinte recomendação:



Recomendação 1: Recomendamos à Secretaria Executiva que apresente a comprovação do recolhimento por parte dos responsáveis do prejuízo constatado no valor de R\$ 23.506,56 causado pela aquisição de materiais que tinham previsão de fornecimento por parte da empresa de copeiragem, além dos eventual prejuízo adicional devido aos itens em duplicidade não identificados pela equipe de auditoria que também foram fornecidos e pagos pelo Ministério no âmbito da ARP de almoxarifado e que estavam presentes no contrato de copeiragem.

Causa

Falta de planejamento adequado para as aquisições realizadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Durante os trabalhos de campo, por meio do Memorando nº 01123/2013/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 08/03/2013, inicialmente foram apresentadas as seguintes informações:

“Com relação a este ponto, cabe ressaltar que esta pasta não adquiriu novos materiais, mas sim a utilização daqueles disponíveis no Órgão. Por outro lado, o Ministério das Cidades realizará os procedimentos necessários à correta identificação do consumo do restante dos itens em duplicidade ocorridos na vigência da ARP nº 22/2012, a fim de que seja calculado o prejuízo total pelo fornecimento de materiais já previstos.

Informamos que face ao exposto esta Coordenação-Geral de Recursos Logísticos adotará como prioridade a imediata implantação de medidas corretivas dos pontos ressaltados nos itens do relatório.”

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou o Ofício 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, contendo as seguintes informações em relação à proposta de recomendação acima transcrita:

(MCIDADES) *“Em atenção a Recomendação 01, cabe informar que o Ministério das Cidades utilizava uma Ata de Registro de Preços, na qual contemplava itens como copo, xícaras de café e chá, jarra inox, descanso de copo inox, garrafas térmicas de 1L e 1,8L e bandeja de servir, os quais foram adquiridos antes da vigência do Contrato Administrativo 13/2010, cujo início ocorreu em 22 de maio de 2010. Os materiais inicialmente mencionados eram utilizados para suprir eventuais necessidades, tendo o seu maior consumo do mês de março/2010 até o início do mês de maio/2010. Nesse ínterim, a empresa prestadora de serviço de copeiragem, **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**, a qual veio a apresentar problemas no fornecimento de materiais contratados, motivo pelo qual não houve a renovação contratual, conforme nota técnica Nº 04/2010/DIORF/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES, de 01 de março de 2010. Em razão da necessidade do material e levando-se em consideração que o material já se encontrava nesta Pasta Ministerial, optou-se pela sua utilização, sendo, por isso, requisitadas ao almoxarifado.*

*Após a contratação da empresa **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**, os materiais passaram a ser fornecidos pela empresa e, em caso de emergência, utilizava-se, com*



orientação da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos à época, o material disponível no Almoxarifado conforme mencionado. Logo após, não foi solicitado nenhum material por meio da Ata de Registro de Preços. O fornecimento de materiais citados no Relatório Preliminar de Auditoria tem sido atendido pela empresa (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.) e, nas situações em que a empresa não cumpriu com o estabelecido em contrato, foram feitas as notificações por meio de ofícios. Com relação aos itens citados no referido Relatório, em razão do material já se encontra disponível no Ministério, não houve o entendimento de que deveria ser feita a glosa dos materiais não entregues, mas essa providência será tomada de imediato, da mesma maneira que foi realizada nos períodos em que empresa não forneceu o material solicitado, conforme documentos Anexo V.”

Análise do Controle Interno

De acordo com a manifestação apresentada, a Unidade informou que o prejuízo apontado no valor de R\$ 23.506,56, causado pela aquisição de materiais em ARP para Almoxarifado e que tinham previsão de fornecimento pela empresa de copeiragem, ocorreu pelo não fornecimento por parte da empresa de copeiragem contratada anteriormente ao contrato nº 13/2010 (atual), sendo que não houve a renovação contratual com a referida empresa.

Portanto, de acordo com as justificativas apresentadas, depreende-se que o valor do prejuízo apurado deveria ser imputado à empresa (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.), contratada anterior a atual contratada para os serviços de copeiragem e que não forneceu os materiais contratados, forçando à Pasta à utilização de itens Previstos na ARP de almoxarifado.

Ressaltamos que nas manifestações apresentadas, não houve informação sobre a recuperação desse prejuízo junto à empresa PH. Outro fato que chamou a atenção da equipe de auditoria foi a manutenção nas Atas de Registro de Preços de matérias para Almoxarifado (Atas nº 22/2010 e 22/2012), do registro de itens já previstos no contrato de copeiragem. Como foi informado pela Unidade durante os trabalhos de campo que ocorreu o cancelamento dos itens em duplicidade na fase de adjudicação do Pregão nº 13/2012, (Despacho nº 736/2012/COLIC/CGLOG/SPOA/MCIDADES), acreditamos que está sanada a possibilidade de ocorrência de prejuízo pelo não fornecimento de materiais pela empresa de copeiragem.

Por fim, a manifestação apresentou informações adicionais dando conta de que, em fiscalização realizada no atual contrato de copeiragem (13/2010), foi verificado o não fornecimento de diversos materiais contratados, fato que resultou em aplicação de glosa nos pagamentos à referida empresa no valor de aproximadamente R\$ 13 mil. Ressaltamos que há a necessidade de aprimoramento da fiscalização dos contratos do Ministério das Cidades, de modo a evitar o descumprimento das obrigações contratuais, fato que foi verificado não apenas neste caso, mas em vários outros analisados pela CGU em auditorias recentes (limpeza, manutenção, etc).

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos à Secretaria Executiva que apresente a comprovação das sanções aplicadas à empresa PH Serviços e Administração Ltda, prestadora de



serviço de copeiragem, em função do descumprimento do contrato pelo não fornecimento de materiais e que resultou no prejuízo constatado no valor de R\$ 23.506,56, causado pela aquisição de materiais que tinham previsão de fornecimento por parte da empresa de copeiragem.

Recomendação 2: Recomendamos que a Secretaria Executiva implante, junto à área responsável pelas aquisições, rotina de verificação, em momento anterior à cotação de preços do objeto que se pretende adquirir, a respeito da existência prévia do fornecimento deste objeto em outro contrato vigente do Ministério, de modo a evitar a duplicidade de objetos em contratos diferentes.

2.1.11 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.11.1 CONSTATAÇÃO

A UNIDADE NÃO APRESENTOU OS INDICADORES DE GESTÃO DE DESEMPENHO

Fato

De acordo com o item 2.4 da Portaria TCU n.º 150/2012, que define o conteúdo geral do Relatório de Gestão, a Unidade deveria apresentar, no Relatório de Gestão, os indicadores de desempenho da gestão desenvolvidos para medir a efetividade dos principais processos da Unidade, bem como os resultados alcançados pela gestão no exercício. Esses indicadores deveriam vir acompanhados de explanação sucinta sobre as suas fórmulas de cálculo, considerando a sua utilidade e mensurabilidade.

Sobre o assunto, a Secretaria Executiva informou no seu Relatório de Gestão que utiliza diversos indicadores para o monitoramento e avaliação da gestão, mas não apresentou quais são esses indicadores e quais são as suas fórmulas de cálculo.

Em função da ausência de informações sobre quais são os indicadores utilizados pela Secretaria Executiva para avaliar o desempenho da sua gestão, questionou-se novamente se a Unidade tinha indicadores de desempenho instituídos e em caso positivo, se esses indicadores estavam sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões gerenciais.

Novamente a Unidade apresentou a mesma informação que já constava do Relatório de Gestão, qual seja:

A Secretaria Executiva utiliza diversos indicadores para o monitoramento e avaliação da gestão.

Com a criação do Escritório de Gerenciamento de Projetos e a implantação de metodologia de gerenciamento de projetos, diversas ações passaram a serem monitoradas em ferramenta eletrônica denominada GEPnet. Nesse sistema há vários parâmetros de faróis para execução dos projetos da secretaria, por exemplo, faróis para: prazo do projeto, risco, marcos de entrega, monitoramento, entre outros.

No atinente à gestão das políticas, a Secretaria Executiva consolida relatórios gerenciais, como por exemplo, os “Balanços do PAC” que possuem diversos indicadores para gestão do programa.



Mais recentemente, destaca-se também a criação do Órgão Setorial de Informações de Custos na Secretaria Executiva, por intermédio da Portaria nº 100, de 22 de fevereiro de 2013. Caberá ao órgão setorial de custos apurar e analisar as informações de custos, utilizando ferramenta denominada Sistema de Informações de Custos, bem como elaborar relatórios analíticos com uso de indicadores de custos.

Ademais, cumpre informar que o escopo do projeto de elaboração do planejamento estratégico institucional do MCidades e a implantação de uma gestão estratégica incluem a definição de indicadores estratégicos e as respectivas metas.

Em suma, diversos esforços para institucionalização de indicadores e de gestão estratégica orientada por resultados foram implantados pela Secretaria Executiva no exercício de 2012, sem prejuízo de outras ações e outros projetos que permitirão o alcance de degraus mais elevados de profissionalismo na gestão.

Conforme se verifica, a Unidade informa que utiliza vários indicadores para avaliação da sua gestão, mas não detalha quais são esses indicadores e quais são as suas fórmulas de cálculo.

Dessa forma, embora a Unidade tenha informado no Relatório de Auditoria nº 201203949, referente à Auditoria de Contas da Secretaria Executiva do exercício 2011, que o Grupo de Trabalho encarregado de instituir indicadores de Desempenho no Ministério tinha concluído os trabalhos, não tem como avaliar se os indicadores instituídos são mensuráveis e se estão sendo utilizados nas tomadas de decisões gerenciais que afetam o desempenho da Unidade.

Sobre os indicadores, também foram solicitados para cada área integrante da Secretaria Executiva (pessoal, patrimonial, licitações) que informassem quais são os indicadores utilizados para identificar e prevenir a ocorrência de riscos em suas atividades. Todas as áreas questionadas informaram que não tem indicadores, apesar da verificação de que a área de pessoal (CGRH) possui acompanhamento de suas atividades em alguns aspectos (absenteísmo, rotatividade, treinamento).

Quanto à existência de indicadores na área de pessoal, a Unidade informou que no âmbito do Ministério das Cidades não há indicadores institucionalizados de Recursos Humanos, mas apresentou uma análise do exercício de 2012 em relação ao desempenho das atividades institucionais da Coordenação Geral de Recursos Humanos – CGRH. Nessa análise os seguintes itens foram avaliados: Absenteísmo; Acidentes de Trabalho e Doenças Ocupacionais; Rotatividade (turnover); Disciplina (procedimentos disciplinares); Aposentadoria versus reposição do quadro; e Educação continuada.

Diante do exposto verifica-se que, embora o gestor informe que não tem indicadores institucionalizados e formalizados na gestão de pessoal, existe um acompanhamento por parte da área de RH em alguns aspectos (absenteísmo, rotatividade, treinamento), o que de certa forma permite avaliar o desempenho das suas atividades e prevenir a ocorrência de riscos nessas atividades. É importante, entretanto que esses indicadores sejam formalizados, institucionalizados, avaliados, atualizados e divulgados. Além disso, é fundamental que os resultados dos indicadores sejam repassados a alta administração para que subsidiem as tomadas de decisões.



Causa

Os indicadores instituídos pelo Grupo de Trabalho não estão sendo utilizados para avaliar o desempenho da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar nº 201305708 a Unidade informou, por meio do Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que: *“Foi assinado, em 20 de junho de 2013, o Termo de Abertura e Plano de Gerenciamento do Projeto nº 18/2012 ‘Levantamento de indicadores para subsidiar o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades’. O objetivo é elaborar documento com proposta de objetivos e indicadores estratégicos para fundamentar a deliberação e a tomada de decisão nas Oficinas de Planejamento Estratégico (escopo do projeto nº 01/2012) que contarão com a presença da alta direção deste Ministério e técnicos indicados. O projeto tem como premissa análise dos indicadores já parametrizados pelo GT Indicadores e apurados pelo Ministério das Cidades.”*

Análise do Controle Interno

Da manifestação da Unidade ao Relatório Preliminar de Auditoria, constata-se que os indicadores elaborados pelo GT não estão sendo utilizados e ainda vão ser analisados.

Na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada no dia 18/07/2013, a Unidade informou, que em aproximadamente 20 (vinte) dias, o Ministério das Cidades assinará contrato com a **(A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.)**, com objetivo, dentre outros, de criar novos indicadores e reavaliar os já elaborados por Grupo de Trabalho Interno. Dessa forma, mantém-se o registro desse fato até que os referidos indicadores sejam elaborados e utilizados como subsídio nas tomadas de decisões gerenciais.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade avalie os indicadores instituídos pelo Grupo de Trabalho, verificando a suficiência e adequação desses indicadores com a consequente revisão e aperfeiçoamento, se for o caso.

2.1.12 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.12.1 CONSTATAÇÃO

A GOVERNANÇA DE TI DO MINISTÉRIO DEMONSTRA GRAU INICIAL DE MATURIDADE

Fato

De acordo com o Acórdão TCU nº 2.308/2010 – Plenário, a Governança de TI é o conjunto estruturado de políticas, normas, métodos e procedimentos destinados a



permitir à alta administração e aos executivos o planejamento, a direção e o controle da utilização atual e futura de tecnologia da informação, de modo a assegurar, a um nível aceitável de risco, eficiente utilização de recursos, apoio aos processos da organização e alinhamento estratégico com objetivos desta última. Seu objetivo, pois, é garantir que o uso da TI agregue valor ao negócio da organização.

Segundo o *Information Technology Governance Institute* - ITGI (2007, p. 7), a governança de TI é de responsabilidade dos executivos e da alta direção, consistindo em aspectos de liderança, estrutura organizacional e processos que garantam que a área de TI da organização suporte e aprimore os objetivos e as estratégias da organização.

Em análise ao processo nº 80000.014491/2012-57, referente à contratação emergencial de empresa para locação de servidores para a rede computacional do Ministério das Cidades, verificou-se a existência de uma avaliação feita pelo Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação – SISP sobre a maturidade de governança de TI do Ministério das Cidades.

A referida avaliação (estudo) foi feita pelo Ministério das Cidades com o apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e teve como objetivo documentar o atual estado da governança de TI no Ministério das Cidades e propor uma lista de ações que deverão ser priorizadas, executadas e mantidas pela equipe de TI do Órgão.

No estudo foram avaliados 32 processos e o resultado foi que maturidade geral de governança de TI se encontra em nível inicial (Nível 1), o que indica a necessidade de melhoria nos controles existentes e a implantação de outros processos, procedimentos e controles que atualmente não existem.

Alguns focos de atuação para elevação do nível de maturidade de TI nos processos avaliados, de acordo com o estudo, são:

- Alinhamento estratégico;
- Requisitos de governança em consonância com os direcionamentos estratégicos;
- Gestão de Riscos;
- Processos e métodos de avaliação de desempenho da TI nos serviços por elas prestados;
- Indicadores definidos pelas áreas envolvidas e aprovadas no Comitê de TI;
- Análise dos relatórios e indicadores implantados;
- Relatório de conformidade legal dos processos de TI; e
- Controles de Segurança.

Para tanto foram feitas, dentre outras, as seguintes recomendações:

- A criação e o pleno funcionamento do Comitê de TI antes da finalização da elaboração do PDTI, pois é no Comitê que o PDTI deve ser aprovado;
- Observar as necessidades emergenciais do órgão, para que não haja desperdícios de recursos;
- Realização de uma análise crítica durante a elaboração do plano de implantação e melhoria da governança de TI;
- Participação de toda a organização na implantação da governança de TI;
- Alinhamento das metas de TI à metas da organização.



Além disso, consta no processo n.º 80000.010912/2012-71, cujo objeto é a contratação de empresa especializada no fornecimento de soluções de TI para processamento, armazenamento e backup de dados e virtualização de servidores, a Nota Técnica n.º 16/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 29/06/2012, elaborada pela Coordenação de Modernização Informática – CGMI e que trata do diagnóstico preliminar de TI. A referida Nota aponta falhas de severa criticidade na gestão dos recursos de TI que requerem ações urgentes da alta Administração do Ministério.

Dentre as falhas apontadas na referida Nota destacam-se as seguintes:

- Quanto ao Controle de Acesso Lógico e Físico referente ao Conteúdo foram apontadas a inexistência de normas e procedimentos de segurança, a alta probabilidade de downloads de códigos maliciosos e o uso incorreto dos recursos computacionais e serviços de TI;
- Em relação à aquisição de Data Center foram ressaltadas a situação crítica para o bojo de ativos operacionais e estratégicos de TI do MCidades, com extremo risco aos dados dos principais programas o governo brasileiro, a intempestividade na definição da estratégia quanto ao objeto de contratação (locação ou aquisição de equipamentos) e o impacto na continuidade de negócio do Ministério.
- No que se refere às Ferramentas e Tecnologias para o Desenvolvimento, Administração de Banco de Dados, Data Warehouse e Suporte Operacional, as falhas verificadas foram: fragilidade e falta de ferramentas de TI mais robustas e seguras para gestão das informações do MCidades, principalmente a dos principais programas do governo brasileiro; ferramentas atuais com fragilidade para o grau de importância do negócio ministerial; e erro de estratégia e procedimentos para a concepção do conjunto de software do MCidades.
- No que concerne ao tema outsourcing de pessoal foi ressaltada a necessidade de disponibilização urgente de recursos de pessoal, com perfis técnicos capacitados para execução de trabalhos relacionados aos segmentos especializados de TI.

A conclusão da Nota Técnica sugere a atenção imediata das áreas envolvidas (Secretaria Executiva; SPOA; DDI e Consultoria Jurídica) com relação ao diagnóstico elaborado, com a finalidade de solucionar os problemas apresentados, apurar responsabilidades e precaver-se de problemas futuros oriundos de uma gestão inadequada no seguimento de TI.

Conforme se verifica a situação de governança de TI do Ministério das Cidades é extremamente crítica e necessita com urgência de envolvimento e comprometimento da alta direção no sentido de adotar providências efetivas para solucionar os problemas constatados.

Essa situação crítica na governança de TI também foi evidenciada pela equipe de auditoria na análise dos processos de TI, referentes a contratações emergenciais realizadas em função da má gestão da unidade.

Causa



Planejamento inadequado sem definição clara das metas; deficiência de pessoal; ausência de participação das áreas nas decisões de TI.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201305708, a Unidade, informou, por meio do Memorando n.º 2773/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 28 de junho de 2013, anexo ao Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que: *“A recomendação está direcionada à alta administração do órgão. Desta forma, esta CGMI encaminhou Memorando à Secretaria Executiva para conhecimento e providências. Cabe ressaltar que diversas ações foram implementadas no intuito de elevar a maturidade de TI do órgão tais como: Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação, Plano Diretor de Tecnologia da Informação, Nota Técnica n.º 16/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, Política de Segurança da Informação, Plano de Gestão de Projetos, Plano de Recursos Humanos, Plano de Capacitação, Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas, dentre outros.”*

Análise do Controle Interno

De acordo com o “Guia de Contratação de Soluções de TI” elaborado pelo Tribunal de Contas da União, a alta administração precisa garantir que as ações de TI estejam alinhadas com a estratégia do órgão, acompanhar o andamento dos principais projetos e das operações relacionadas à TI, bem como prover recursos para que a área de TI efetue as atividades de gestão adequadamente. Também deve cobrar da área de TI a demonstração de que os recursos disponibilizados estão sendo utilizados adequadamente.

Considerando que a Coordenação de Informática (CGMI) do Ministério das Cidades informou, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, que encaminhou Memorando à alta administração dando conhecimento dos fatos aqui relatados, aguardamos a adoção de providências pela alta administração para melhorar o nível de maturidade de TI, bem como solucionar os problemas constatados. Dessa forma, mantém-se a recomendação constante do Relatório Preliminar de Auditoria, transcrita no campo “Recomendação”.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se a alta administração do Ministério das Cidades, que juntamente com a área de TI do Ministério, elabore plano para cumprir as recomendações que foram feitas no estudo, de forma a elevar o nível de maturidade de TI do Ministério, bem como para solucionar as falhas graves relatadas na Nota Técnica n.º 16/2012/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES.

2.1.12.2 CONSTATAÇÃO

O PLANO DIRETOR DE TI NÃO ATENDE AS DETERMINAÇÕES DA PORTARIA SLTI/MPOG Nº 02, DE 16 DE MARÇO DE 2010

Fato



Em análise ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, vigência 2013/2014, verificou-se que a Unidade não tem atendido aos ditames da Portaria SLTI/MPOG nº 02, de 16 de março de 2010, especificamente quanto aos seguintes itens não contemplados por sessão específica do PDTI:

I - A política de aquisição e substituição de equipamentos, em conformidade ao parágrafo 2º do artigo 7º da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da SLTI/MPOG; e

II - A política de descarte de equipamentos, que observará o disposto no Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990, e suas alterações posteriores.

Causa

Falha ao elaborar o PDTI.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201305708, a Unidade, informou, por meio do Memorando n.º 2773/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 28 de junho de 2013, anexo ao Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que: *“Na próxima revisão do PDTI, a ser realizada em Agosto, será inclusa a sessão específica referenciada sobre a política de aquisição e substituição de equipamento e a política de descarte de equipamentos.”*

Análise do Controle Interno

Alerta-se que esse fato foi constatado no Relatório nº 201108967, referente à auditoria de contas do exercício de 2010, tendo a Unidade, naquela época, informado que na próxima revisão do PDTI a referida sessão seria inserida.

Embora tenha sido elaborado um novo PDTI com vigência em 2013/2014, as sessões específicas ainda não foram inseridas.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que na próxima revisão do PDTI se inclua uma sessão específica referenciada sobre a política de aquisição e substituição de equipamentos e a política de descarte de equipamentos.

2.1.12.3 CONSTATAÇÃO

CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE TI SEM OBSERVÂNCIA AOS PRECEITOS DA IN 04/ 2010 DA SLTI, NO QUE SE REFERE AO PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DOS CONTRATOS

Fato

Em relação ao processo nº 80000.014491/2012-57, que se refere à contratação emergencial por 180 (cento e oitenta) dias de empresa para locação de servidores para a rede computacional do Ministério das Cidades, verificou-se que foram realizadas duas



licitações emergenciais com fundamento no inciso IV, art. 24 da Lei nº 8666/93 (dispensa de licitação), que resultaram nos contratos n.º 06/2012 e n.º 12/2012.

Na análise do referido Processo verificou-se que não foi cumprido o disposto no artigo 10 da IN 04/2010, que define que a fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

- I - Análise de Viabilidade da Contratação;
- II - Plano de Sustentação;
- III - Estratégia da Contratação;
- IV - Análise de Riscos; e
- V - Termo de Referência ou Projeto Básico.

Ainda de acordo com o art. 18 da citada IN a execução da fase de Planejamento da Contratação é obrigatória, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de dispensa de licitação.

Tal fato também foi alertado à Unidade no item 97 do Parecer CONJUR/MCIDADES nº 50/2012, de 28/05/2012, entretanto a licitação foi realizada sem o cumprimento das etapas previstas na instrução normativa.

Sobre o assunto a Unidade informou que:

“Em atenção ao questionamento, informamos que em razão do exíguo prazo a fim de que os serviços continuassem sendo prestados, bem como da alta complexidade e criticidade do objeto, deixou-se o preenchimento pleno dos artefatos, porém, consta dos autos do processo nº 80000.010912-71, que versa sobre a contratação definitiva dos equipamentos para o Centro de Processamento de Dados, todos os documentos em cumprimento ao disposto no Art. 10 da IN 04/2010.”

Ainda sobre o assunto, cabe informar que a CGMI/SPOA, mesmo com todas as dificuldades, tem buscado de forma efetiva obedecer e adequar todos os seus processos de contratação/aquisição às Legislações e Normas vigentes no sentido de coloca-los em plena conformidade, posto isto, informamos que estamos procedendo a correção, e dado inclusive conhecimento aos integrantes da área de tecnologia, do que explicita o art. 18 da IN nº 04/2010/MPOG no que se refere a ase de planejamento da contratação, inclusive aos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação.”

A Unidade alega que não teve tempo suficiente para realizar o planejamento da contratação, entretanto, consta nesse mesmo processo a cópia do PARECER CONJUR/MCIDADES Nº 744/2010, **de 22/09/2010** (processo nº 80000.017525/2008-89), já recomendando a realização de um novo procedimento licitatório. Ou seja, a Unidade desde 2010 já sabia da necessidade de realizar uma licitação para aquisição de servidores de TI, entretanto, em 2012 contratou duas vezes emergencialmente em função do término do contrato anterior e ainda contratou sem observância aos preceitos da IN 04/2010.

Além disso, verificou-se também que a gestão desses contratos não está sendo executada em consonância com os controles definidos na IN 04/2010.

Em relação à gestão da execução dos contratos solicitou-se a Unidade que apresentasse os documentos que comprovem a participação da Área Requisitante em reuniões de



homologação da qualidade dos produtos ou dos serviços fornecidos, tais como atas de reuniões e e-mails, bem como os controles utilizados para mensurar e acompanhar a gestão dos contratos. Em resposta, a Unidade informou, por meio do Memorando nº 001716/CGMI/SPOA/SE/MCIDADE, que não há documentos que comprovem a participação da Área Requisitante em reuniões de homologação da qualidade dos produtos ou de serviços fornecidos e que o acompanhamento é realizado pela planilha em anexo (Cadastro de Contrato) e a mensuração da prestação de serviço está vinculada aos equipamentos em funcionamento.

Em anexo foi encaminhada a planilha “Cadastro de Contrato” contendo apenas os dados do contrato e a relação da Nota de Empenho e das Ordens Bancárias emitidas em favor da empresa contratada.

Diante do exposto verifica-se que os controles utilizados pela Unidade na execução dos contratos de TI precisam melhorar, já que não existem documentos que comprovem a avaliação e a aceitação dos produtos fornecidos pelas empresas e nem tampouco controles que demonstrem que está sendo realizado o monitoramento da execução contratual, por meio de, no mínimo, registro das ocorrências verificadas durante toda a vigência dos contratos.

Causa

Exíguo prazo para realizar a licitação devido ao planejamento inadequado; fragilidade nos controles da execução do contrato de TI.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201305708, a Unidade, informou, por meio do Memorando n.º 2773/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 28 de junho de 2013, anexo ao Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que:

“Cumpre-nos informar que devido aos problemas identificados (ausência da observância dos preceitos da IN 04/2010) pela atual administração, foram tomadas todas as providências no sentido de que todas as contratações de Soluções de Tecnologias da Informação realizadas neste Ministério obedecem às normas definidas na Instrução Normativa nº 4 de 12 de novembro de 2010, principalmente ao definido em seu art. 10 – ‘A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

I – Análise de Viabilidade da Contratação;

II – Plano de Sustentação;

III – Estratégia da Contratação;

IV – Análise de Riscos; e

V – Termo de Referência ou Projeto Básico.

Parágrafo Único – Os documentos resultantes das etapas elencadas nos incisos I a IV poderão ser consolidados em um único documento, a critério da Equipe de Planejamento da Contratação.’



Cabe destacar que, quanto ao processo que se refere à contratação emergencial por 180 (cento e oitenta) dias de Empresa para a Locação de Servidores para a Rede Computacional do Ministério das Cidades – Processo 80000.049663/2012-11, esta CGMI adotou todas as providências no sentido de cumprir com as determinações da IN 04/2010, conforme poderá ser observado nas seguintes folhas do processo: Análise de Viabilidade da Contratação, acostadas as fls. 346/348; Plano de Sustentação, acostada as fls. 349; Estratégia da Contratação, acostada as fls. 350/355; Análise de Riscos, acostada as fls. 356/357 e Termo de Referência, acostadas as fls. 358/366.

Assim sendo e conforme definido na Meta 1 do Plano Diretor de Tecnologia da Informação do Ministério das Cidades – Aquisição do CPD - foi elaborado o processo de nº 8000.010912/2012-71 cujo objeto é a Contratação de empresa especializada no fornecimento de Soluções de Tecnologia da Informação que contemple equipamentos, processamento, ambiente virtualizado (software) e backup (equipamento e software) para o Ministério das Cidades.

Cabe frisar que no processo nº 8000.010912/2012-71 também foram observados todos os artefatos da IN 04: Documento de Oficialização de Demanda, acostada as fls. 1269; Análise de Viabilidade da Contratação, acostadas as fls. 1353/1376; Plano de Sustentação, acostada as fls. 1377/1378; Estratégia da Contratação, acostada as fls. 1379 /1388; Análise de Riscos, acostada as fls. 1389/1391 e Termo de Referência, acostadas as fls. 1392/1419.

Desta forma, esclarecemos que foram tomadas todas as providências no sentido de que as atuais e futuras contratações de Solução de Tecnologia da Informação obedecem a todos os artefatos previstos na IN 04/2010.”

A Unidade informou ainda que vai criar a rotina de monitoramento da execução dos contratos de TI.

Análise do Controle Interno

A Unidade informou, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, que as licitações de TI em andamento no Ministério estão observando os preceitos da IN 04/2010 e que todas as contratações futuras de Soluções de Tecnologias da Informação realizadas naquele Ministério seguirão às normas definidas na Instrução Normativa nº 4 de 12 de novembro de 2010. Informou também que vai criar rotinas de monitoramento da execução dos contratos. Dessa forma, mantém-se o registro do fato constatado para monitoramento em contratações futuras das providências adotadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se a Unidade que antes de contratar bens e serviços de Tecnologia da Informação realize o planejamento da licitação com todas as fases previstas na IN 04/2010, de forma a assegurar que a aquisição seja a que melhor atenda às necessidades do órgão.

Recomendação 2: Recomenda-se, também, que a Unidade crie rotinas para monitoramento da execução dos contratos de TI, conforme previsto na IN 04/2010.



2.1.12.4 CONSTATAÇÃO

O COMITÊ GESTOR DE TI NÃO TEVE ATUAÇÃO EFETIVA EM 2012

Fato

Um comitê de direção de Tecnologia da Informação tem como atribuições típicas priorizar os investimentos de TI em alinhamento com a estratégia e as prioridades do negócio da instituição, acompanhar o status dos projetos, resolver conflitos por recursos e monitorar os níveis de serviço e as melhorias implantadas na organização. Além disso, um comitê de TI ativo contribui com a eficiência na alocação de recursos para projetos de acordo com as prioridades da área de negócio.

Da análise das informações encaminhadas pela Unidade sobre a existência do Comitê Gestor de TI verificou-se que o referido Comitê foi instituído inicialmente por meio da Portaria n.º 604, de 22/12/2011, entretanto, por meio da Portaria n.º 480, de 25/09/2012, um novo Comitê Gestor de TI foi formado.

Em relação ao sua atuação verifica-se que houve apenas uma reunião do Comitê em dezembro de 2012 e que somente em janeiro deste ano foram indicados os representantes para compor o Comitê. Dessa forma constata-se que não houve atuação do Comitê de TI no exercício de 2012.

Causa

Falta de planejamento em relação à atuação do comitê.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201305708, a Unidade, informou, por meio do Memorando n.º 2773/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 28 de junho de 2013, anexo ao Ofício n.º 970/2013/SE/MCIDADES, de 05/07/2013, que:

“De fato, em 2012 o Comitê não foi efetivo, mas, com relação a 2013 o Colegiado tem atuado ordinariamente com o objetivo de promover melhorias na gestão de TI do órgão. O atual Colegiado foi formalizado por meio da Portaria n.º 480, de 25/09/2012 e realizou, até o momento, seis reuniões ordinárias. Obteve, ainda, seu Regimento Interno aprovado, bem como o calendário anual de reuniões para o ano de 2013.”

Análise do Controle Interno

Cabe ressaltar que são vários os problemas identificados na área de TI do Ministério das Cidades, tais como: nível inicial de governança de TI; contratações emergenciais em função da má gestão; e falta de servidores na área. Dessa forma é imprescindível uma atuação efetiva do Comitê de TI na tentativa de se antecipar ou encontrar soluções para os problemas identificados.



Considerando que a Unidade informou que em 2013 o Comitê está atuando ativamente, mantém-se o registro do fato constatado para monitoramento da atuação do Comitê no Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se a realização de um planejamento em relação às atividades do Comitê, bem como a criação de mecanismos para dar efetividade à sua atuação, contribuindo para a solução dos problemas enfrentados pela área de TI, e para uma alocação de recursos de forma eficiente.

2.1.12.5 CONSTATAÇÃO

AUSÊNCIA DE COMITÊ GESTOR DA SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

Fato

A Instrução Normativa nº 1/2008, do GSI/PR, norma que aprova orientações para a Gestão da Segurança da Informação e Comunicações para órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, conceitua a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações como ações e métodos que visam à integração das atividades de gestão de riscos, gestão de continuidade do negócio, tratamento de incidentes, tratamento da informação, conformidade, credenciamento, segurança cibernética, segurança física, segurança lógica, segurança orgânica e segurança organizacional aos processos institucionais estratégicos, operacionais e táticos, não se limitando, portanto, à tecnologia da informação e comunicações.

A norma define ainda a necessidade de que os órgãos e entidades constituam Comitê de Segurança da Informação, que deve ter entre suas atribuições assessorar na implementação das ações de segurança da informação e comunicações e propor normas relativas à segurança da informação e comunicações na Unidade.

Nesse sentido, após análise das documentações solicitadas e das justificativas apresentadas pela Unidade, constatou-se que inexistia área específica (comitê gestor da segurança da informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação.

Causa

Falha nos controles internos administrativos da Unidade, ao deixar de instituir um Comitê Gestor de Segurança da Informação.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado sobre a existência do Comitê Gestor de Segurança da Informação, a Unidade informou, por meio do Memorando nº 002157/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, que: *“Em 15/01/2013, esta CGMI apresentou ao Comitê Gestor de Tecnologia da Informação - CGTI do Ministério das Cidades proposta de Portaria para instituição do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações do órgão. Após análise do documento, a direção do Colegiado entendeu que a criação de Grupo de Trabalho composto por integrantes do CGTI seria mais viável para atender a demanda. Contudo,*



em discussões posteriores, envolvidos no processo entenderam que o Comitê deveria abranger diversos setores do órgão, conforme diretrizes apontadas pelos normativos relacionados. Diante disso, a CGMI solicitou por meio do Memorando 002151/2013/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 20/05/2013., apoio da Secretaria-Executiva do Ministério no sentido de efetivar o Comitê com a representação requerida.”

Em anexo foi encaminhado o Memorando 002151/2013/CGMI/SPOA/SE/MCIDADES, de 20/05/2013, solicitando ao Secretário Executivo providências para a instituição do Comitê.

Análise do Controle Interno

Um comitê gestor da segurança da informação adequadamente implementado poderia exercer as atribuições de: acordar sobre papéis e responsabilidades específicas para segurança de informações em toda a organização; acordar sobre metodologias e processos específicos para segurança de informações (avaliação de riscos e sistema de classificação de segurança); apoiar iniciativas de segurança de informação que abrangem toda a organização (programas de conscientização sobre segurança); assegurar que a segurança seja parte do processo de planejamento de informações; avaliar a adequação e coordenar a implementação de controles específicos para segurança de informações em novos sistemas ou serviços; revisar os incidentes relacionados com a segurança de informações; e promover a visibilidade do suporte corporativo para a segurança de informações em toda a organização.

Com efeito, a inexistência dessa área representa um risco de ausência de ações de segurança da informação ou ocorrência de ações ineficazes, descoordenadas e sem alinhamento com os objetivos da Unidade.

Por ocasião da prolação do acórdão nº 592/2011 – Plenário, o Tribunal de Contas da União recomendou às Unidades Jurisdicionadas que “*em atenção à Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VI, c/c a Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3, institua Comitê de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002, item 6.1.2 Coordenação de segurança da informação*”.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se instituir o Comitê Gestor de Segurança da Informação no âmbito da Unidade de acordo com a Instrução Normativa nº 1/2008, do GSI/PR.

2.1.12.6 INFORMAÇÃO

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

Fato

Após análise das informações apresentadas em resposta a Solicitação de Auditoria, 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.

Destaca-se que esse mesmo fato foi relatado nos relatórios referente à auditoria de contas da Secretaria Executiva dos exercícios 2010 e 2011.

Naquela primeira 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.”*

Foi constatado que a Unidade autuou o processo n.º 80000.038065/2011-28, que se refere à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de suporte tecnológico e sustentação no ambiente computacional de infraestrutura de TI. Entretanto, não se tem informação sobre a conclusão desse processo licitatório.

Dessa forma conclui-se que a área de TI continua fragilizada, já que até o momento não se tem informação sobre a existência de um contrato específico para a área de TI e alguns dos funcionários terceirizados que estão executando atividades relacionadas a TI na Coordenação-Geral de Modernização e Informática – CGMI não possuem formação específica na área.

3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

ANÁLISE DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DOS PROGRAMAS E AÇÕES DE GOVERNO SOB RESPONSABILIDADE DA UNIDADE.

Fato

A análise dos resultados quantitativos e qualitativos da Unidade, tomou por base as informações divulgadas no Relatório de Gestão da Unidade e os dados sobre a execução dos Programas e Ações sob responsabilidade da Unidade registrados no SIAFI, com o intuito de esclarecer as seguintes questões de auditoria:

- a) Os resultados quantitativos e qualitativos estão sendo atingidos?
- b) A relação Finalidade da Ação x Objeto do Gasto apresenta coerência?
- c) Os controles internos administrativos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão são suficientes?

Após avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras



planejados ou pactuados para o exercício, verificou-se, de maneira geral, que houve baixa execução das Ações. Destaca-se que, dentre os motivos elencados pela UJ, o contingenciamento e a plurianualidade da execução de obras de infraestrutura foram responsáveis pelos resultados atingidos, em especial quanto a Ação *ID73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento*. A Unidade informou que as atividades desta ação são desenvolvidas em sua maioria por emendas parlamentares vinculadas a projetos de infraestrutura em urbanização, abastecimento de água, drenagem e outros, tendo sido bastante prejudicadas.

Ressalta-se o quantitativo de ações geridas pela Unidade sem execução. Segundo a SE, os limites para movimentação e empenho contingenciaram cerca de 51,6% do orçamento autorizado para execução das ações, sendo a ação *ID73* responsável por 96,97% da dotação atualizada de todo o Programa Temático de Planejamento Urbano. É importante destacar que para cumprimento do objetivo *0589 Fortalecer a gestão municipal e interfederativa para o desenvolvimento urbano integrado e com participação social* constante no PPA, a UJ utiliza as ações orçamentárias *ID73*, *20NP*, *20NQ*, *4055*, *4420*, *7S30*, *7S33* e *8872*, destas, apenas as ações *ID73*, *4420* e *8872* tiveram execução. Das 7 metas físicas deste objetivo, apenas duas tiveram realização.

Na análise da iniciativa ligada ao objetivo *0598* deste Programa, a UJ informou que houve atingimento parcial, destacando a capacitação de técnicos e agentes sociais para fortalecer a gestão urbana e territorial por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades. A SE apontou como dificuldade a ocasião do ano eleitoral que, pela legislação, muitas atividades não puderam ser realizadas nos municípios e destacou as atividades de educação à distância no Portal Capacidades.

Em relação ao Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades, *2116*, apenas a ação orçamentária *20CW - Assistência Médica aos Servidores e Empregados - Exames Periódicos* não teve qualquer execução, repetindo o resultado do exercício de 2011. Destaca-se que a ação orçamentária *8785 - Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC* teve baixa execução, sendo justificada pela Unidade devido a atrasos no processo licitatório para aquisição de equipamentos e sistemas de informática objetivando o acompanhamento das obras do PAC e por alguns destaques que estavam previstos para outros órgãos e entidades também não terem ocorrido. Deve ser observado que os esclarecimentos prestados pela UJ não detalharam os problemas referentes ao atraso no preenchimento pleno das exigências da licitação.

Na análise realizada, algumas impropriedades ou ausência de explicações a respeito dos resultados foram identificadas nas informações prestadas no Relatório de Gestão (RG). Para esses casos foram solicitados esclarecimentos adicionais à Unidade, ressaltando que a análise realizada pela equipe de auditoria levou em consideração que o RG será publicado para a sociedade, de forma que foram buscados esclarecimentos ausentes sobre aspectos da execução física e financeira, de modo a facilitar o entendimento sobre os resultados obtidos pela Unidade.

Em resposta aos questionamentos, foi apresentado o Memorando *002258/2013 /SPOA/SE/MCIDADES* de 28 de maio de 2013, encaminhado pelo Ofício nº *668/2013/SE/MCIDADES* em 29 de maio de 2013. A seguir, apresentamos as impropriedades verificadas, os questionamentos realizados à Unidade e as respostas apresentadas, além da análise dessas informações pela equipe de auditoria:



Item nº 1 - Ação 20NQ – Serviço de Atendimento à Sociedade, aos Entes Federados e Outros Interessados:

- **Impropriedade verificada:** Consta na página 60 do Relatório de Gestão a seguinte informação: *“A implantação do Serviço de Atendimento à Sociedade ficou prejudicada.(...) Portanto, a meta relativa a esta ação será reavaliada na revisão do PPA.”*

- **Questionamento realizado:** Qual o motivo para os recursos não terem sido redistribuídos em outras ações?

- **Resposta:** *Informamos que não foi possível o remanejamento, pois houve contingenciamento dos recursos, conforme demonstrado nas tabelas anexas.*

- **Análise:**

As tabelas demonstradas pela UJ informam o contingenciamento de R\$ 800.000,00 para a Ação com referência a controle interno e R\$ 1.750.000,00 com referência a remanejamento. Em consulta ao SIAFI para a UG 560003, o valor de dotação atualizada para a Ação é de R\$ 2.550.000,00.

Consideramos que a Unidade, ao comentar a falta de execução da Ação, deixou de informar no Relatório de Gestão do exercício as dificuldades na gestão dos recursos, ao abordar a impossibilidade em realizar o propósito da Ação.

Ressalta-se que a Portaria nº 150/2012 TCU “Quadro A.4.4 – Ações vinculadas a programa temático de responsabilidade da UJ” indica que a análise crítica deve evidenciar as dificuldades na execução das Ações, incluindo o relato sobre contingenciamento. Ainda que o propósito da Ação não tenha sido possível cumprir, a disponibilidade do recurso não foi tratada pela Unidade, incorrendo em pouca clareza das informações e prejudicando a correta avaliação sobre os resultados da gestão dos programas.

Item nº 2 - Ação 4055 - Suporte e Aprimoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

- **Impropriedade verificada:** Consta na página 60 do Relatório de Gestão a seguinte informação: *“A ação orçamentária não foi realizada no período de 2012. O MCidades não pôde contratar serviços especializados, visando ao desenvolvimento de planos, estudos, pesquisas, projetos, realização de eventos e publicações uma vez que o processo licitatório para prestação desses serviços não foi disponibilização”.*

- **Questionamento realizado:** Qual a razão de não ter processo licitatório disponível?

- **Resposta:** *De acordo com informações colhidas junto a gestão de contratos, a contratação de serviços de eventos, encontra-se em fase de atualização do levantamento das demandas realizadas anteriormente junto as unidades deste órgão. Após a conclusão deste levantamento, será então atualizado o Termo de Referência, para dar prosseguimento ao processo licitatório.*

- **Análise:**

A resposta se limitou a informar que a licitação para a contratação de empresa de eventos está em andamento. Não houve informações sobre os motivos para a não realização desta contratação e também dos outros itens previstos para a utilização dos recursos da Ação, como a contratação de serviços especializados, visando ao desenvolvimento de planos, estudos, pesquisas, projetos, e publicações.



Ressalta-se que a Portaria nº 150 TCU, indica que o Relatório de Gestão deve contemplar eventuais problemas de execução, evidenciando eventos que tenham prejudicado a execução dos programas, incluindo o relato sobre problemas para a realização de contratações que estavam previstas. Consideramos que as informações apresentadas não permitem compreensão adequada dos problemas enfrentados pela UJ para o desempenho da ação no exercício.

Item nº 3 – Ação 8872 – Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano, por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades.

- **Impropriedade verificada:** O registro do SIAFI demonstra que na UG 560011(Coordenação-Geral de Recursos Humanos) houve empenho, liquidação e pagamento de R\$ 10.625,30 no âmbito desta Ação, mas o Relatório de Gestão indica o valor liquidado de R\$ 20.625,30.

- **Questionamento realizado:** Esclarecer o fato e se for o caso, informar em qual UG foi feita a liquidação da diferença de R\$ 10.000,00.

- **Resposta:** *Esclarecemos que a informação requerida consta na página 78 do Relatório de Gestão, item 4.2.3 – Movimentação de Créditos Interna e Externa (anexa). O recurso citado no valor de R\$ 10.000,00 foi descentralizado para a UG 154040 – (A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.), por meio de um Termo de Cooperação, para a realização do Congresso Luso Brasileiro, no qual foi viabilizada a publicação de 500 livros dos melhores trabalhos científicos abordando questões atuais sobre os temas: Ambiente e Energia, Cidades Inovadoras e Inteligentes, Mobilidade e Transportes e Planejamento Regional e Urbano.*

- **Análise:**

Esclarecimento atendido.

Item nº 4 - Ação 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais.

- **Impropriedade verificada:** Consta da página 67, do Relatório de Gestão a seguinte informação: “A ação obteve um percentual de execução de 62,54% da despesa empenhada em relação à dotação final. Do total empenhado, 100% foi liquidado e pago no exercício. Não há previsão de execução física para a ação na Lei Orçamentária Anual.”

- **Questionamento realizado:** Informar os motivos de não ter ocorrido execução (empenho) de 100% da meta financeira prevista, considerando se tratar de contribuição essencial para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais.

- **Resposta:** *Esclarece-se que a execução desta ação, não se deu em sua totalidade, conforme previsão orçamentária anual, em razão da redistribuição dos servidores, pertencente à carreira de Infraestrutura, para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conforme art. 48 da Lei nº 12.702, de 07 de agosto de 2012, gerando, dessa forma, um impacto a menor na execução da referida ação.*

- **Análise:**

Esclarecimento atendido. Ressalta-se que a Portaria nº 150 indica que para a análise crítica das ações deve ser abordado o cumprimento das metas, se possível, avaliando o impacto dos resultados alcançados na consecução dos objetivos de médio e longo prazo



da UJ. Em que pese não haver definição de meta física para a ação, a UJ não contemplou no Relatório de Gestão a análise do cumprimento da meta financeira, prejudicando a avaliação do desempenho dos resultados do exercício. Consideramos que a ausência dessa informação não permite compreensão adequada do que a Unidade planejou para ação e o que foi possível atingir.

Item nº 5 - Ação 2011 – Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados

- Impropriedade verificada:

Metas do Exercício Para a Ação						
Ordem	Descrição	Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira	
			Prevista	Realizada	Prevista	Realizada
1		unidade	130	168	240.000	168.143,24

- Questionamentos realizados:

a) Informar o motivo da discrepância entre as metas físicas e financeiras previstas e atingidas, que obtiveram 120% de execução física com aproximadamente 70% de execução financeira.

- Resposta: *Cabe fazer algumas considerações quanto às previsões das metas físicas e financeiras. Ocorre que para a previsão da meta financeira foi considerada as despesas do exercício de 2011 de R\$ 225.000,00 (duzentos e vinte e cinco mil), acrescido o percentual de aproximadamente 10% (dez por cento) para o exercício de 2012, que resultou no valor de R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais).*

Quanto à previsão da meta física foi efetuado o seguinte cálculo:

Estimativa do valor unitário da passagem diária : R\$ 7,20

Quantidade de dias úteis 22

*Despesa diária de auxílio transporte por servidor: 22*7,60= R\$ 158,40*

Previsão financeiro do exercício de 2012: R\$ 240.000,00

Despesa mensal com auxílio transporte: R\$ 240.000,00/12= R\$ 20.000,00

Número de servidores a serem atendidos: 20.000,00/158,40= 127 servidores

Assim, considerando os cálculos acima o quantitativo previsto de servidores foi de 130. Sendo que esta estimativa foi elaborada pela unidade orçamentária deste Ministério, sem contudo considerar que os servidores beneficiados quando do recebimento do auxílio transporte recebe o valor líquido, ou seja, deduzido o desconto de 6% (seis por cento) sobre o vencimento básico, e ainda, considerado o egresso e ingresso de servidores, férias, faltas e atestados médicos, mais precisamente qualquer tipo de afastamento ao local de trabalho dos servidores, motivos pelos quais foram previstas e atingidas das metas físicas e financeiras, os percentuais de 120% de execução física e aproximadamente 70% de execução financeira.

- Análise:

A UJ esclareceu o questionamento.



b) Verificamos que o comentário sobre a Ação presente no Relatório de Gestão, página 68, está incompleto, conforme transcrito abaixo:

“Tendo em vista que a meta física da ação orçamentária é do tipo não cumulativa, o preenchimento da execução física no Módulo de Acompanhamento Orçamentário do SIOP foi realizado por meio de cálculo da média aritmética dos doze meses do exercício resultando? ? ? Do total empenhado na ação, 100% foi liquidado e pago no exercício.”

- **Resposta:** *A informação correta é: Tendo em vista que a meta física da ação orçamentária é do tipo não cumulativa, o preenchimento da execução física no Módulo de Acompanhamento Orçamentário do SIOP foi realizado por meio de cálculo da média aritmética dos doze meses do exercício.*

- **Análise:**

Esclarecimento de subitem atendido.

Item nº 6 - Ação 8785 – Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

- **Impropriedade verificada:**

A Unidade informou na página 70 do Relatório de Gestão que:

“A ação (...) teve uma execução de cerca de 44% do valor previsto inicialmente na Lei Orçamentária. Isto porque o valor de R\$ 5,0 milhões previsto para investimento (aquisição de equipamentos e sistemas de informática para acompanhamento das obras do PAC) não foi efetivado devido a atrasos no processo licitatório. Ademais, alguns destaques que estavam previstos para outros órgãos e entidades também não ocorreram no exercício de 2012. Esta ação não possui meta física prevista na Lei Orçamentária Anual.”

- **Questionamento realizado:** Apresentar informações sobre o objeto que pretende ser licitado no âmbito desta Ação e os motivos para os atrasos no processo licitatório, além da previsão de realização da contratação e quais serão as melhorias que serão auferidas em relação aos objetivos do Programa.

- **Resposta:**

Objeto CPD:

Contratação de empresa especializada, na modalidade Pregão Eletrônico do tipo Menor Preço Global por Lote, para fornecimento de soluções de tecnologia da informação que contemple equipamentos, processamento, armazenamento, virtualização de servidores (software), gerenciamento do ambiente virtualizado (software) e backup (equipamentos e software) para o Ministério das Cidades incluindo instalação, configuração, migração, transferência de conhecimento, suporte técnico on-site 24x7 e garantia, por 48 meses para todas as soluções.

Motivos para o atraso:

O processo 80000.010912/2012-71, que trata da aquisição supracitada, até a data de 24.05.2013 (cronograma firmado com a equipe da CGU), esteve com o setor demandante para preenchimento pleno dos artefatos exigidos no Art. 10 da IN 04/2010.

Previsão de realização da contratação:

16 de agosto de 2013.



Melhorias auferidas em relação aos objetivos do programa:

Não haverá necessidade de locação de equipamentos de processamento de dados. Maior agilidade na transmissão, processamento e armazenamento de dados.

- Análise:

A Unidade não destacou as dificuldades ou entraves para preenchimento pleno das exigências que acabaram por atrasar o processo licitatório.

Pela análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão para o exercício de 2012 e respostas adicionais prestadas pela UJ, compreende-se que os resultados quantitativos e qualitativos da SE estão aquém do que foi planejado. Levando em conta o contingenciamento sofrido pela Unidade e quantidade de Restos a Pagar em virtude de liberação de empenhos ao final do ano, podemos concluir que a gestão teve autonomia limitada para executar o que havia sido previsto. Considerando os problemas relacionados aos processos licitatórios previstos e não realizados, indicamos que o ambiente de controle, procedimentos de controle e a avaliação dos riscos estão sendo pouco considerados pela gestão, o que agravou as dificuldades na execução das ações.

Destaca-se ainda que a UJ não apresentou os indicadores utilizados para identificar as fragilidades bem como acompanhar os processos envolvidos na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, conforme questionamento da solicitação de auditoria 201305708/008 de 05/04/2013. Diante dessas circunstâncias, a UJ demonstra a necessidade de fortalecer seus sistemas de controles internos de forma a minimizar o impacto das dificuldades orçamentárias sofridas. Considera-se imprescindível a definição de indicadores adequados e sua utilização conveniente, bem como a avaliação e previsão dos possíveis entraves que estejam ao alcance das atividades definidas pela UJ.

Por fim, avalia-se que a apresentação das informações pela SE no Relatório de Gestão de 2012 foi bem desenvolvida, devendo-se atentar, entretanto, para maior clareza dos relatos. É importante que a Unidade evidencie adequadamente os problemas enfrentados na execução das ações, conforme os elementos dispostos na Portaria nº 150 do TCU, promovendo assim maior compreensão dos atos de gestão da UJ. Desta forma, recomendamos que para o próximo Relatório de Gestão, a SE aprimore a apresentação das informações, observando a clareza e exposição das dificuldades enfrentadas.





Certificado de Auditoria Anual de Contas

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

Certificado: 201305708

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA – MINISTÉRIO DAS CIDADES

Exercício: 2012

Processo: 80000.012715/2013-77

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 31/12/2012.

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 201305708, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes das folhas 003 e 017 do processo, seja pela REGULARIDADE COM RESSALVA, em função dos pontos relacionados a seguir:

1. GESTÃO INADEQUADA DA UNIDADE RESULTOU NA REALIZAÇÃO DE DUAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS EM 2012 (CONSTATAÇÃO 2.1.8.1)

CPF DOS RESPONSÁVEIS: ***.201.401-** e ***.353.011-**.

CARGO DOS RESPONSÁVEIS: Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, respectivamente de 01/01 a 13/06/2012 e 14/06 a 31/12/2012.

ARGUMENTAÇÃO: As medidas adotadas durante o exercício de 2012 não foram suficientes para concluir o devido processo licitatório de aquisição de servidores para a rede computacional do Ministério das Cidades. De acordo com o Parecer n.º 744/2010/CONJUR/MCIDADES, datado de setembro de 2010, foi recomendada a realização de processo licitatório, em virtude das irregularidades no contrato então vigente. Ressalte-se que, em julho de 2012, foi formalizada a primeira dispensa de licitação com fundamento no inciso IV, art. 24 da Lei nº 8666/93 (dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública) e, em setembro de 2012, nova dispensa foi formalizada, pelo mesmo motivo. Não se pode caracterizar o ato como má fé do gestor, embora constem nos processos inúmeros documentos identificando problemas, informando prazos para concluir a licitação e relatando a situação crítica do Ministério em função da não conclusão da licitação. Entretanto, considerando que havia minutas de Termos de Referência, de Edital e de Contrato, bem como diversos pareceres jurídicos, em apreciação desde outubro de 2010, pode-se afirmar que não houve efetividade nas ações adotadas pela área responsável no intuito de resolver definitivamente os problemas e concluir a licitação.

2. AUSÊNCIA DE INSTAURAÇÃO E DE RESULTADOS NOS PROCESSOS DE APURAÇÕES DE RESPONSABILIDADE RECOMENDADOS PELA CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

CPF DOS RESPONSÁVEIS: ***.690.063-**.

CARGO DOS RESPONSÁVEIS: Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração de 16/03/2012 a 31/12/2012.

ARGUMENTAÇÃO: O gestor não adotou medidas efetivas durante a gestão 2012 para instaurar e concluir tempestivamente as apurações de responsabilidades recomendadas pela Consultoria Jurídica nos processos de contratações emergenciais realizados em decorrência da ausência de medidas tempestivas e da falta de planejamento na condução do certame licitatório, e por eventuais pagamentos sem cobertura contratual.

Brasília/DF, 22 de Julho de 2013.

CARLOS ALBERTO AYUPE VITOI
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: 201305708

Exercício: 2012

Processo: 80000.012715/2013-77

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 2012 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 à execução das Ações finalísticas, verificou-se que, no âmbito do Programa “2054 – Planejamento Urbano”, a Unidade teve dificuldades, em função do contingenciamento e da liberação tardia de recursos já no encerramento do ano. As principais Ações desse programa não tiveram bom desempenho em relação à meta física, com exceção da Ação 4420 - Conselho das Cidades que teve 100% da meta física realizada. Já na ação “1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, principal desse programa em termos financeiros, o desempenho foi muito prejudicado com as interferências orçamentárias e financeiras, tendo alcançado apenas 19,7% de execução em relação à meta física pretendida. Para as demais Ações integrantes de Programas que servem para a manutenção e a gestão do Ministério das Cidades, a execução em 2012 foi normal, mantendo-se nos mesmos patamares dos exercícios anteriores.

3. Entre os fatos que mais impactaram a gestão examinada, destacam-se: a ausência de documento formal estabelecendo o Planejamento Estratégico Institucional; criação de indicadores de gestão inadequados para medir a efetividade dos principais processos da Unidade; a força de trabalho insuficiente frente às atribuições do Ministério; ausência de comitê gestor da segurança da informação e de atuação efetiva do comitê gestor de TI em 2012; grau inicial de maturidade da governança de TI do Ministério; realização de duas contratações emergenciais em 2012 em função da insuficiência dos atos de gestão administrativa; ausência de instauração e de resultados nos processos de apurações de responsabilidade recomendados pela consultoria jurídica do Ministério das Cidades; problemas identificados em relação às prestações de contas das transferências realizadas no âmbito das Ações de Governo do Ministério; fragilidades no acompanhamento das transferências diretamente concedidas na forma de Convênios; falhas no planejamento da licitação em relação à definição dos quantitativos a serem adquiridos; realização de aquisição de materiais já fornecidos em outro contrato vigente no Ministério; indícios da ocorrência de direcionamento de licitação; irregularidades na execução contratual; falhas nos controles das prestações de contas.

4. As principais causas estruturantes que podem ter impactado o alcance dos objetivos da Secretaria Executiva são: deficiência de pessoal em função da alta rotatividade dos servidores, das inúmeras solicitações de requisições de outros órgãos e da ausência de política de requisição de servidores; a não priorização da elaboração do planejamento estratégico institucional; a ausência de uma política permanente de capacitação dos fiscais e gestores de contrato, bem como dos servidores responsáveis pela realização das licitações; a não utilização de indicadores para avaliar o desempenho da gestão; planejamento inadequado sem definição clara das metas; ausência de participação das áreas nas decisões de TI; não adoção de medidas efetivas para instaurar e concluir tempestivamente

as apurações de responsabilidades recomendadas; medidas intempestivas e ineficientes, falta de planejamento e ausência de medidas efetivas para realizar e concluir a licitação de equipamentos de TI; fragilidades nos processos de elaboração dos orçamentos estimados; inexistência de priorização adequada das atividades de controle na gestão de transferências, bem como a ausência de rotinas e normativos internos relativos ao controle e a gestão das transferências voluntárias diretamente realizadas pelas Unidades do Ministério das Cidades na forma de convênios ou instrumentos congêneres.

5. Em que pese a implementação das medidas saneadoras que venham a ser adotadas sejam realizadas pelas Coordenações vinculadas à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, a supervisão e coordenação dessas atividades é atribuição da Secretaria Executiva, conforme previsto no Regimento Interno do Ministério das Cidades, Anexo I, inciso I, do art. 1º, da Portaria nº. 383, de 18 de agosto de 2005, motivo pelo qual a Secretaria Executiva deve exercer monitoramento das providências a serem adotadas pela Subsecretaria.

6. 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 “3.1.4.6 - Ausência de uma rotina para avaliação da compatibilidade dos recursos de TI com as reais necessidades da unidade”, “3.1.4.7 - Não existe gerência e tampouco definição de acordos de níveis de serviço nos contratos celebrados entre a unidade e fornecedores de soluções em TI”, “3.1.6.1 - Fragilidade nos controles relativos à gestão patrimonial”, “3.1.7.1 - Adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços”, “3.1.7.3 - Fragilidades no planejamento e na execução de certame licitatório”, “3.1.7.6 - Contratação de objeto em desvantagem para a administração pública”, e “3.1.4.1 - Ausência de documento estabelecendo o planejamento estratégico institucional”, todas do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203949, referente ao exercício 2011.

7. Com relação à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, a avaliação da Unidade para os componentes da sua estrutura (Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Procedimentos de Controle, Informação e Comunicação, e Monitoramento) os considerou, na sua maioria, “parcialmente adequados”. A esse respeito, pode-se afirmar que a pontuação atribuída pela Unidade, considerando todos os aspectos avaliados no quadro da “Estrutura de Controles Internos”, não condiz com a realidade verificada pela auditoria, tendo em vista a extensa quantidade de falhas verificadas na avaliação da gestão realizada na Unidade, bem como a gravidade de algumas dessas falhas. 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 equipe de auditoria a avaliação da Unidade não reflete adequadamente a realidade, uma vez que tanto na CGLOG quanto na CGMI foram identificados processos que não 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 precariedade dos controles internos na gestão, pois, de acordo com as informações levantadas junto à Secretaria Executiva, as atividades de monitoramento estão ainda na sua fase inicial.

8. Identificou-se ainda a adoção de medidas gerais para a melhoria na gestão, podendo se destacar a reformulação das normas e dos procedimentos relacionados à seleção, contratação, execução e acompanhamento de ações no âmbito do PAC. O Ministério das Cidades consolidou os procedimentos internos para a implementação dos empreendimentos sob sua responsabilidade no Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Além disso, o Programa Nacional de Capacitação das Cidades – PNCC, teve um resultado positivo, com um total de 975 participantes sem ônus e 439 participantes com ônus em atividades diretamente realizadas pelo PNCC. Também foram distribuídas 6.500 publicações didáticas, apoiados trinta e um projetos e vinte e oito programas de Extensão Universitária – Proext, que beneficiaram municípios de todas as regiões brasileiras. A maioria das publicações foi realizada por meio de parcerias com a CAIXA e o Instituto

Lincoln que executaram as impressões sem ônus para o Ministério das Cidades.

9. 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 n.º 201203949, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria pela REGULARIDADE COM RESSALVA dos integrantes do Rol de Responsáveis.

10. 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, 22 de julho de 2013.

WAGNER ROSA DA SILVA
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura