

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA-EXECUTIVA/MT

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601521

UCI Executora: SFC/DI/CGTRA - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Transportes

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201601521, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 05.04.2016 a 31.05.2016, 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.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste Relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.



Cabe esclarecer que por meio da Medida Provisória nº 726, de 12/05/2016, as Secretarias de Aviação Civil e de Portos da estrutura da Presidência da República foram incorporadas à estrutura do “Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil”. No entanto, pelo fato de os trabalhos de auditoria contemplarem os atos de gestão relativos ao exercício de 2015, utilizou-se no presente relatório o nome “Ministério dos Transportes” para referir-se ao Órgão auditado.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 21/01/2016, entre servidores da Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Transportes - SFC/DI/CGTRA e da SeinfraHidroFerrovia, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Por meio da avaliação da conformidade das peças de que trata o art. 13 da IN TCU nº 63/2010, objetivou-se avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Secretaria Executiva, no que pertine aos formatos e conteúdos obrigatórios, conforme preconizado na Decisão Normativa do TCU nº 147/2015 e na Portaria-TCU nº 321/2015. Constatou-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2015.

No que se refere aos formatos e conteúdos obrigatórios, verificou-se necessidade de complementação de conteúdo do Relatório de Gestão da Unidade nos itens 3.3.5 – *Execução descentralizada com transferência de recursos*; 7.1.4 – *Contratação de pessoal de apoio e estagiários*; 8.3 – *Medidas administrativas para apuração de responsabilidade por dano ao Erário* e 8.4 – *Demonstração da conformidade do cronograma de pagamentos de obrigações com o art. 5º da Lei 8.666/1993*, conforme Informação 1.1.1.2; Informação 1.1.1.1; Informação 1.1.1.3; e Informação 1.1.1.4, respectivamente.

2.2 Avaliação do CGU/PAD

Com a edição da Portaria/CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, estabeleceu-se a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Em atenção ao normativo, verificou-se que há a designação de um coordenador para o lançamento das informações no referido sistema no âmbito da Secretaria Executiva. Conforme consta do Relatório de Gestão da Unidade, foram instaurados 27 processos correccionais. Por meio da análise de uma amostra de 59,3% desses processos, verificou-se o tempestivo registro no Sistema CGU-PAD, dentro dos prazos estabelecidos pela Portaria nº 1043/2007.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Um indicador de desempenho é um número, porcentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas estabelecidas. A utilização de indicadores de desempenho para aferir os resultados alcançados pelos administradores é uma metodologia que está relacionada ao conceito de gerenciamento voltado para resultados.

A avaliação dos Indicadores de Gestão da Unidade buscou verificar a adequação dos indicadores da Unidade jurisdicionada aos seguintes critérios:

- (i) Completude (representar a situação que se pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão);
- (ii) Comparabilidade (medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas – evolução dos indicadores);
- (iii) Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão);
- (iv) Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral); e
- (v) Confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à Unidade).

Conforme consta do Relatório de Gestão da Unidade foram definidos 48 indicadores para o Mapa Estratégico do Sistema de Transportes, sendo que alguns deles estão em fase de avaliação e testes para verificar sua viabilidade e efetividade.

A partir da análise dos indicadores constantes da amostra, verificou-se que esses encontram-se instituídos, com metas estabelecidas, com o período de aferição definido, com a fórmula de cálculo de fácil compreensão e capazes de proporcionar a medição da situação pretendida. O item 2.1.1.1 apresenta maiores detalhes sobre o assunto.

2.4 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

A Unidade auditada não praticou atos de gestão relacionados a esse tema no exercício de 2015.

2.5 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

A Unidade auditada não praticou atos de gestão relacionados a esse tema no exercício de 2015.

2.6 Avaliação da Gestão de Pessoas

A Força de Trabalho do Ministério dos Transportes, em 31.12.2015, era de 1144 servidores, sem considerar os 233 estagiários e os servidores do Órgão que se encontravam cedidos e em exercício provisório em outros órgãos, lotados da seguinte forma:

Quadro 01: Distribuição da força de trabalho do MT

Unidade Organizacional	Total da Força de Trabalho
Gabinete do Ministro	92
Secretaria Executiva	39
Subsecretaria de Assuntos Administrativos	590
Subsecretaria de Planejamento e Orçamento	70
Consultoria Jurídica	30
Secretaria de Política Nacional de Transportes	63
Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes	90
Secretaria de Fomento para Ações de Transportes	170
Total	1144

Fonte: Elaborado com base no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva

Sobre a análise dos atos de aposentadoria observou-se a seguinte situação no encerramento do exercício de 2015:

Quadro 02: Análise dos atos de aposentadoria

Legal	Legal (Servidor Excluído)	Legal c/ Recomendação	Legal c/ Ressalva	Ilegal	Legal c/ Ressalva/ Recomendação	Total
83	237	47	145	04	49	565

Fonte: Elaborado com base nas trilhas de auditoria e de informações encaminhadas pela Secretaria Executiva

Ressalta-se que até o encerramento dos trabalhos dessa auditoria, 54 atos de aposentadoria encaminhados ao Tribunal de Contas da União com parecer pela legalidade com recomendação ou com ressalva tiveram suas situações regularizadas, tanto com a inclusão nos respectivos processos dos documentos/informações que estavam faltando, quanto em função de falecimento de servidores.

O Ministério dos Transportes se utiliza de procedimento para cobrar a informação sobre acumulação de cargos dos servidores quando de seus ingressos no Órgão, mediante o preenchimento de formulário próprio em que os mesmos registram a possível condição de acumulação de cargo e/ou emprego público, bem como aposentadoria.

Cabe destacar que a falta de concurso nos últimos 5 anos para atender as necessidades do Ministério dos Transportes fez agravar a carência de pessoal no Órgão. No entanto, o Ministério está concluindo proposta a ser encaminhada ao Ministério do Desenvolvimento, Planejamento e Gestão, visando a realização de um concurso.

Destaca-se ainda, a iniciativa de se realizar o mapeamento de competência, concluído no final de 2015 e a adoção de um Plano de Ação para reduzir as lacunas consideradas prioritárias, reveladas a partir dos resultados apresentados pelo mapeamento realizado.

Controles Internos Relacionados à Gestão de Pessoas

A. Ambiente de Controle

Verificou-se a existência dos seguintes documentos que disciplinam e formalizam as práticas operacionais e rotinas relacionadas à gestão de pessoas:

- i. Regimento Interno do Ministério dos Transportes, conforme portaria SAAD nº 202, 08.10.2010, publicado no Diário Oficial da União em 11.10.2010;
- ii. Portaria SE nº 433, de 04.11.2013, que normaliza as ações de capacitação no Ministério dos Transportes;
- iii. Portaria MT nº 90, de 09.11.2013, DOU de 10.07.2013, que trata das ações de correção no Ministério dos Transportes.

Todavia, evidenciou-se que o Ministério dos Transportes, complementarmente, não normatizou as rotinas ou procedimentos que envolvem algumas atividades relacionadas à gestão de pessoas. Assim, a UPC deve elaborar atos formais ainda não existentes para registrar as rotinas e procedimentos relacionados à gestão de pessoas, contribuindo, assim, com a melhoria do grau de impessoalidade nas relações no ambiente de trabalho e minimizando o risco na execução das atividades organizacionais.

A Política de Capacitação é orientada pela Portaria SE nº 433, de 04.11.2013, cuja demanda é realizada junto às chefias imediatas. Na direção de uma melhor gestão nesta questão o Ministério concluiu o mapeamento de competências, que permitirá identificar as carências existentes. As capacitações são acompanhadas por meio do Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação.

B. Avaliação de Risco e Procedimento de Controle

Em relação aos riscos quanto ao atingimento das metas estabelecidas pela UPC, verificou-se que a Unidade não dispõe de fluxograma e de mapeamento dos processos inerentes a área de gestão de pessoas.

Observou-se, ainda, que não foram desenvolvidos instrumentos para identificar os gargalos ou pontos críticos, contando com as informações levantadas em reuniões técnicas para identificação de tais pontos. Neste mesmo contexto, registra-se que a Unidade não possui subsídios suficientes para montagem de um mapeamento de risco e uma matriz de risco de processo.

Assim, faz-se necessário que a Unidade apresente plano de ação, incluindo-se cronograma de implementação, com foco na avaliação de riscos relacionados à gestão de pessoas, de forma que haja a identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance de seus objetivos e metas.

Em relação aos procedimentos de controle, cabe destacar que a UPC conta com sistemas corporativos da Administração Pública Federal, a exemplo do SIGEPE, assim como com o Sistema de Trilhas de Auditoria disponibilizado pelo Ministério da Transparência,

Fiscalização e Controle (MTFC), os quais minimizam a ocorrência de falhas no desenvolvimento das suas atividades.

C. Informação e Comunicação

Verificou-se que a Unidade disponibiliza a seus servidores, na Intranet, o “Guia de Serviço”, e na página Oficial do Ministério dos Transportes os formulários aplicados em suas rotinas e ainda os atos normativos aplicados no endereço: <http://www.transportes.gov.br/gestao-de-pessoas.html>.

Tem-se a confirmação de que as informações de maior relevância são passadas à alta administração em forma de relatórios.

D. Monitoramento

Quanto ao acompanhamento do atendimento das determinações e recomendações dos órgãos de controle, cabe informar que a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas não possui rotina ou procedimento institucionalizado para o monitoramento. No entanto, o faz mediante planilha eletrônica.

2.7 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Esta análise trata da verificação das ações empreendidas pelo Ministério dos Transportes na qualidade de Unidade supervisora da Pasta, considerando temas relevantes de suas Unidades supervisionadas. Nesse sentido, buscou-se conhecer quais as iniciativas e as providências no que se refere à tomada de decisões dos seguintes temas: i) Conclusão dos trabalhos da Inventariança da extinta-RFFSA; ii) Contratação, pela EPL, do Centro de Pesquisa Wernher von Braun, bem como das consequências relacionadas ao encerramento do respectivo contrato; iii) Execução das obras de construção da Ferrovia Transnordestina; e iv) Participação da Valec na Transnordestina Logística S.A.

Acerca dos trabalhos da Inventariança, verificou-se que foi criado Grupo de Trabalho, cujo trabalho abordou pontos críticos para a conclusão dos trabalhos da Inventariança. No documento apresentado por este GT ficou definido cronograma de encerramento com prazo final fixado em dezembro/2016. Quanto à contratação do Centro de Pesquisa Wernher von Braun, verificou-se que o Ministério dos Transportes vem acompanhando a questão e adotando providências no que lhe compete. Contudo, ressalta-se a necessidade de medidas céleres, a fim de proceder a devida apuração de responsabilidade. Sobre as questões que envolvem a Transnordestina, entende-se que diante complexo arranjo financeiro existente para possibilitar a execução das obras de construção da Ferrovia Transnordestina, o Ministério dos Transportes deve atuar de forma mais incisiva de modo a se certificar que a obra está se desenvolvendo de melhor forma possível, especialmente quanto aos aspectos de custo, qualidade e tempo.

O item 2.1.2.1 deste Relatório apresenta maiores informações sobre estes temas.

2.8 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Pode-se considerar que a Unidade encontra-se em nível “Adequado” no que se refere aos controles internos administrativos da área de licitações, necessitando, porém, promover ações voltadas para ter disponível e, de forma acessível, em tempo real, controle sobre as informações orçamentárias e financeiras, incluindo informações atualizadas sobre a situação de cada contratação da organização (planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, bem como sobre a dotação disponível; para que reavalie a importância da designação de uma equipe de apoio para auxiliar a CPL na análise da documentação de habilitação e de proposta de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos; e para promover capacitações aos servidores que atuam na área da gestão contratual, bem como disponibilizar o tempo adequado para o desempenho de suas competências, uma vez que condutas frágeis poderão acarretar consequências graves.

2.9 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Avaliação em Nível de Entidade:

Registre-se de início que, a avaliação de controles internos em nível de entidade tem por objetivo verificar se a estrutura de controle está adequadamente concebida e o teste de eficácia operacional busca verificar se esse controle funciona de forma eficaz, ou seja, constatar a presença e o efetivo funcionamento de todos os componentes da estrutura de controle interno.

Com esse escopo buscou-se avaliar a qualidade e a suficiência dos controles instituídos pela Unidade considerando os seguintes componentes do sistema de controles internos:

- a) ambiente de controle;
- b) avaliação de risco;
- c) atividades de controle;
- d) informação e comunicação;
- e) monitoramento.

A seguir apresentam-se os resultados da avaliação dos componentes acima mencionados:

Quadro 03: Consolidação da avaliação dos controles internos da Unidade.

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS AVALIADOS	AVALIAÇÃO	
	PONTUAÇÃO	INTERPRETAÇÃO
Sistema de Controle Interno	68,05%	Intermediário
Ambiente de Controle	76,25%	Aprimorado
Avaliação de Risco	50%	Intermediário
Procedimentos de Controle	55,6%	Intermediário
Informação e Comunicação	66,7%	Intermediário
Monitoramento	91,7%	Avançado

Fonte: Elaborado a partir de documentação disponibilizada pela Unidade e testes realizados.

Face ao exposto, pode-se concluir que os Controles Internos – em nível de Entidade adotados pelo Ministério dos Transportes apresentam-se em nível “Intermediário”, necessitando,

porém de ações com vistas ao seu aprimoramento, buscando-se maior aderência à legislação que regulamenta o tema.

2.10 Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos

Em que pese o ordenamento do item 13, do ANEXO II à Decisão Normativa TCU 147, de 11 de novembro de 2015, e ajuste de escopo com o Tribunal, ao iniciar o planejamento das auditorias de avaliação da gestão do exercício de 2015, a equipe técnica da então Controladoria-Geral da União identificou que, em 02 de março de 2015, o TCU entendeu pela admissibilidade do Pedido de Reexame com efeito suspensivo dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 2.859/2013 – Plenário, como forma de aprofundar a discussão da desoneração da folha de pagamento para os setores que empregam grande volume de mão de obra, concedida pela Lei nº 12.546/2011, e seus desdobramentos.

Dessa forma, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle entende que a suspensão dos efeitos do Acórdão nº 2.859/2013 – Plenário, admitida ao final do 1º bimestre do exercício auditado, prejudica os exames das medidas adotadas pelas Unidades auditadas relacionadas à matéria, e, por isso, entendeu ser prudente não realizar avaliação dos atos de revisão dos contratos nas auditorias de contas do exercício de 2015, dado que não há pronunciamento conclusivo do Tribunal de Contas da União acerca da questão.

2.11 Obediência à Ordem Cronológica dos Pagamentos

O instituto da ordem cronológica de pagamentos está devidamente previsto na Lei de Licitações, mormente no artigo 5º que trata dos pagamentos dos contratos administrativos. O mencionado dispositivo ressalta que cada Unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedece, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

Em análise aos pagamentos das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, de aproximadamente 60 pagamentos efetuados pela Unidade examinada, no período em análise. Nesse sentido, informamos que o gestor efetuou em conformidade com o art. 5º da Lei 8.666/93, o pagamento das obrigações contratadas.

Os processos, na maioria das vezes, tramitam pela DIAC-DEORC-SEAINF-COAA-SAEMP-DIPAT- DIMAT- SEPAG, podendo variar também em função da passagem pela área diretamente relacionada ao produto final. Da análise verificada percebeu-se que, em média os processos permaneceram em determinada divisão por período não muito superior a duas semanas.

2.12 Avaliação dos Controles Internos - Demonstrações Contábeis

A Unidade responsável pela elaboração dos demonstrativos contábeis do Ministério, conta com uma estrutura definida, fluxos e métodos de trabalhos padronizados, estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, bem como, se utiliza de sistemas cooperativos do Governo Federal, a exemplo do SIAFI para desenvolver suas tarefas, contribuindo assim, para que as informações produzidas sejam confiáveis e efetivas.

2.13 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A avaliação das transferências concedidas teve como fito responder questões relacionadas à atuação da UPC. Para tanto, foram levados em consideração alguns critérios pautados na verificação da gestão das transferências, a saber: da garantia de que, na fase de concessão e de execução, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental e adequado acompanhamento e aplicação dos recursos públicos; se o concedente repassador dos recursos analisou as prestações de contas com propriedade e de maneira tempestiva; e se em casos de identificação de inconformidades detectadas por meio das análises ou nelas propriamente ditas houve a adoção de providências. Tais critérios também foram pautados na verificação da execução do objeto da avença, de modo regular e adequado.

Nessa acepção, vale destacar que o Plano de Aplicação deve discriminar exatamente o que será feito com o recurso destinado ao acordo. Por isso mesmo é necessário identificar, em primeiro lugar, o valor estimado para cada despesa, identificar com precisão onde os recursos serão aplicados, bem como o período da realização das despesas. O Plano de Aplicação integra o Plano de Trabalho e, este, por sua vez deve conter: a justificativa, a descrição do objeto, as metas (quantitativas e qualitativas), as etapas, o plano de aplicação, o cronograma de desembolso e a declaração de adimplência. Tudo isso visando a correta aplicação dos recursos públicos.

Assim, nesse diapasão, procedeu-se consulta no SIAFI e verificou-se a existência de 6(seis) procedimentos de descentralização de créditos realizados pelo Ministério dos Transportes mediante Termo de Cooperação/Termo de Execução Descentralizada, que totalizaram R\$26.387.568,99. Buscou-se analisar, também, os que se encontravam concluídos, com o fito de se verificar a eficácia das avenças, no sentido da obtenção e da aplicabilidade dos produtos delas oriundos.

Quadro 04: MT como repassador dos créditos.

Termo	Proponente	Início da vigência	Fim da vigência	Valor (R\$)
673370	SPNT	27.12.2012	16.12.2014	1.914.826,19
677250	COGEP	11.12.2013	31.12.2015	456.101,23
677344	SPNT	27.11.2013	7.2.2016	4.385.256,95
682372	SPNT	5.12.2014	27.5.2016	1.989.709,55
682373	SPNT	5.12.2014	6.6.2016	2.641.675,07
TOTAL				11.387.568,99

Fonte: Elaborado com base em consulta do SIAFI.

Quadro 05: MT como recebedor dos créditos.

Termo	Proponente	Início da vigência	Fim da vigência	Valor(R\$)
685442	SECOM/PR	11.12.2015 31.12.2015	31.12.2015	15.000.000,00
TOTAL Quadros 04 e 05				R\$ 26.387.568,99

Fonte: Elaborado com base em consulta do SAIPI.

Da análise percebeu-se que os Controles Internos Administrativos – Transferências, no âmbito da UPC, carecem de melhoria, bem como de observância de alguns princípios ligados ao tema, dentre os quais destaca-se: relação custo/benefício (que consiste na avaliação prévia em relação aos benefícios que os ajustes possam proporcionar); controles sobre as transações (nesse sentido, imperioso que se estabeleça o acompanhamento dos fatos financeiros e operacionais); aderência às diretrizes e normas legais (no sentido de observar, quando das avenças, de que os atos e fatos de gestão estejam relacionados com a finalidade a que se propõem).

Os itens 5.3.1.1 e 5.3.1.2 deste Relatório demonstram com maiores detalhes as impropriedades verificadas neste tipo de transferência no âmbito do Ministério dos Transportes.

2. 14 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, serão tratadas com a UPC e monitoradas 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, 27 de julho de 2016.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Transportes

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO ITEM 7.1.4 DO RELATÓRIO DE GESTÃO.

Fato

A fim de o Ministério dos Transportes apresentar informações complementares ao item 7.1.4 – *Contratação de pessoal de apoio e estagiários* de seu Relatório de Gestão, visto que o conteúdo deste item não atendia plenamente ao que consta na Portaria – TCU nº 321, de 30.11.2015 e no sistema *e-Contas*, encaminhou-se a Solicitação de Auditoria – SA nº 201601521/038, datada de 19.05.2016.

A manifestação do MT foi encaminhada por meio do Ofício nº 421/2016-SE/MT, de 30.05.2016, conforme se segue:

Visão gerencial da política de contratação de estagiário

Em atenção ao disposto no art. 17 da Lei 11.788/2008, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão autorizou para o Ministério dos Transportes um número máximo de 764 estagiários, sendo 283 de nível médio e 481 de nível superior. Porém, considerando a real necessidade das áreas do Órgão, o aproveitamento efetivo das vagas em anos anteriores, bem como a necessidade de contenção de despesas, desde 2011 apenas 365 postos de estágio têm sido disponibilizados para as diversas áreas do Órgão, sendo 174 de nível superior e 191 de nível médio.

As contratações se dão mediante processo seletivo em que a área requerente manifesta interesse em contratar estagiário, indicando o perfil desejado dos candidatos (escolaridade, curso, horário disponível para estagiar, sexo e atividades a serem desenvolvidas). O Setor de Estágio (COGEP) analisa o requerimento quanto à disponibilidade da vaga, a adequação do curso pretendido à área de atuação do requerente e às atividades a serem desenvolvidas, e a formação do supervisor (art. 9, inc; III, da Lei 11.788/2008). O Setor de Estágio então pré seleciona, de seu banco de currículos, de 3(três) a 10 (dez) candidatos que se encaixem no perfil pretendido, conforme disponibilidade de candidatos e preferência do supervisor, e encaminha os currículos para análise do supervisor. Dentre os currículos analisados, o supervisor solicita o agendamento de entrevistas com de 1 (um) a 5 (cinco) candidatos. O Setor de Estágio agenda as entrevistas e solicita que os candidatos preencham um formulário que auxiliará o supervisor nas entrevistas. Ao término das entrevistas o supervisor deverá solicitar a contratação de um dos candidatos, a marcação de mais entrevistas ou o envio de mais currículos.

Números agregados das contratações no exercício

Em 2105 o Setor de Estágio realizou 318 contratações, ocorrendo 50 desistências, resultando no início de 268 estagiários. Foram realizados 266 desligamentos de estagiários, sendo 115 a pedido dos estagiários, 86 por conclusão do período de estágio e 64 por interesse da administração, inassiduidade ou desempenho insatisfatório do estagiário. Ao final do ano a taxa de rotatividade dos estagiários ficou próxima de 90% (89,63%). Nos 365 postos de estágio autorizados no orçamento, a média de ocupação mensal foi de 269 em 2014 e de 299 em 2015, tendo havido, portanto, no exercício em análise, uma ocupação média superior em 30 vagas, ou em 11,25% em relação ao ano anterior, ou em 8,21% e, relação ao total de vagas disponíveis. Tal acréscimo foi, em parte, resultado da redistribuição de vagas ociosas que estavam sendo subutilizadas.

Norma com as regras de contratação

As regras de contratação de estagiários no Ministério dos Transportes atendem unicamente à Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008 e a Orientação Normativa nº 4, de 4 de julho de 2014, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Exigências sobre especialização e correlação com o negócio da Unidade

O Setor de Estágio aprova requisições de estagiário apenas para áreas que exerçam atividades correlacionadas ao curso indicado no perfil desejado dos candidatos, que descrevem as atividades que serão executadas pelo estagiário e que estas também possuam correlação com o campo de estudos dos candidatos, e que indiquem supervisor que possua formação ou experiência profissional na área de conhecimento desenvolvida no curso pretendido (art. 9, inc. III, da Lei 11788/2008).

Limites e impedimentos para contratação

O Ministério dos Transportes não contrata como estagiários estudantes que não tenham sido aprovados em processo seletivo; que não estejam regularmente matriculados em instituição de ensino médio ou superior; menores de idade sem autorização do responsável; que estejam estagiando em outro Órgão da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional; que não possam compatibilizar o horário do estágio com o horário de estudos; que já tenham estagiado no Ministério dos Transportes por 4 (quatro) semestres consecutivos ou não, exceto quando se tratar de portador de deficiência; que estejam às vésperas de formarem-se e, portanto, não possam estagiar pelo período mínimo de 1(um) semestre; que não obtenham a interveniência da instituição de ensino no Termo de Compromisso de Estágio; alunos de cursos de nível superior cujos conselhos de classe normatizem a supervisão do estágio e imponham condições que o Ministério dos Transportes não possa atender; e outros limites previstos na Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008 ou na Orientação Normativa nº 4, de 4 de julho de 2014, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Visão gerencial da quantidade de estagiários na área meio e na área fim

Em 31/12/2015 o Ministério dos Transportes tinha 292 estagiários ativos, sendo 8 de nível médio e 27 de nível superior lotados nas áreas fim (SEGES, SFAT e SPNT) e 149 de nível médio e 108 de nível superior lotados nas áreas meio (CONJUR, GM, PASSE LIVRE, SAAD, SE e SPO). A distribuição de vagas área a área é feita

proporcionalmente ao quantitativo de servidores e colaboradores lotados em cada área, com possibilidade de redistribuição de vagas ociosas que a área concedente não tenha intenção de prover no médio prazo e mediante requerimento e justificativa de necessidade da área beneficiada, sempre respeitando o limite de até 10 (dez) estagiários por supervisor (art. 9, inc; III, da Lei 11.788/2008).

Situação em 31/12/2015:

ÁREA	NM	NS
CONJUR	3	2
GM	5	9
PASSE LIVRE	42	17
SAAD	94	71
SEGES	2	17
SE	4	3
SFAT/DMM	0	2
SFAT	2	1
SPNT	4	7
SPO	1	6

Despesas com as contratações

As despesas relacionadas à contratação e manutenção de estagiários se resumem a:

-Bolsa de Estágio (art. 12 da Lei 11.788/2008), no valor de R\$ 520,00 para nível superior com 30 horas semanais, R\$ 290,00 para nível médio com 30 horas semanais, R\$ 364,00 para nível superior com 20 horas semanais e R\$ 203,00 para nível médio com 20 horas semanais (art. 13 da ON MPOG n° 4, de 04/07/2014). O total da despesa em 2015 foi de R\$ 1.390.187,35.

-Auxílio Transporte de Estagiário (art. 12 da Lei 11.788/2008), no valor de R\$ 6,00 por dia estagiado (art. 14 da ON MPOG n° 4, de 04/07/2014). O total da despesa em 2015 foi de R\$ 491.204,02.

-Taxa de Administração devida ao Agente de Integração de Estágios (art. 5° da Lei 11.788/2008), no valor de R\$ 6,81 (Contrato MT n° 19/2013, de 19/08/2013). O total da despesa em 2015 foi de R\$ 23.608,56.

-Recesso Remunerado de Estágio, caso o estagiário tenha se desligado do estágio sem ter usufruído o recesso remunerado e, assim, faça jus a seu recebimento em pecúnia (art. 15 § 3° da ON MPOG n° 4, de 04/07/2014), em valor proporcional à bolsa recebida e ao tempo de recesso devido. O total da despesa em 2015 foi de R\$ 51.864,19.

O orçamento destinado ao Programa de Estágios em 2015 foi de R\$ 3.558.000,00 e a despesa com o Programa de Estágios:

ANO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
QUANTIDADE MÉDIA	248	330	320	338	326	309	323
BOLSA (R\$)	1.076.126,72	1.420.806,46	1.355.020,40	1.395.249,04	1.320.804,64	1.256.550,16	1.390.187,35
AUX. TRANSP. (R\$)	382.853,85	537.274,99	487.548,40	495.685,12	473.006,53	463.618,56	491.204,02
RECESSO (R\$)	-	-	-	-	23.543,03	47.242,79	51.864,19
TAXA DE ADM. (R\$)	14.322,50	17.171,07	16.397,00	17.499,26	19.085,51	20.969,27	23.608,56
DESPESA TOTAL (R\$)	1.473.551,07	1.975.582,52	1.859.285,80	1.908.771,42	1.836.765,71	1.788.689,78	1.957.187,12

Obs: o quantitativo médio mensal de pagamentos difere da média de ocupação das vagas em razão de computar, em um mesmo mês, dois estagiários que tenham ocupado a mesma vaga (um no começo do mês e outro no final), enquanto a média de ocupação computa apenas as vagas ocupadas no último dia do mês.



Diante das informações complementares referentes ao item 7.1.4 do Relatório de Gestão da Unidade conclui-se que ficam atendidas as orientações constantes da Portaria – TCU nº 321, de 30.11.2015.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO ITEM 3.3.5 DO RELATÓRIO DE GESTÃO.

Fato

A fim de o Ministério dos Transportes apresentar informações complementares ao item 3.3.5 –*Execução descentralizada com transferência de recursos* de seu Relatório de Gestão, visto que o conteúdo deste item não atendia plenamente ao que consta na Portaria – TCU nº 321, de 30.11.2015 e no sistema *e-Contas*, encaminhou-se a Solicitação de Auditoria – SA nº 201601521/038, datada de 19.05.2016.

A manifestação do MT foi encaminhada por meio do Ofício nº 421/2016-SE/MT, de 30.05.2016, conforme se segue:

D) Quanto à avaliação de riscos que envolvem a descentralização orçamentária com transferência de recursos, bem como a demonstração da estrutura de controles internos para mitigar os riscos.

Que cabe à Secretaria de Política Nacional de Transportes - SPNT a avaliação técnica dos produtos apresentados conforme Plano de Trabalho. Nesse sentido, a SPNT adota ações no intuito de realizar o acompanhamento rotineiro do plano de trabalho e a estreita comunicação com o órgão que está desenvolvendo as atividades, sendo discutidos, quando necessário, aspectos relacionados ao cronograma e à qualidade dos produtos. São realizadas verificações intermediárias, mediante as quais a equipe tem oportunidade de ajustar as entregas dos produtos.

II) Quanto ao caminho de acesso às informações detalhadas no seu sítio na Internet, onde os cidadãos usuários possam conhecer os beneficiários das transferências, os objetos executados, a situação da prestação de contas e a situação da análise das contas prestadas.

O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que regulamenta as normas relativas às transferências de recursos da União, prevê em seu art. 13 que seja disponibilizado ao público, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios, informações relativas a convênios, contratos de repasse e termos de parceria registradas no Sistema SICONV. E com relação à execução descentralizada com transferência de recursos, as informações são disponibilizadas à sociedade por meio da divulgação no link: <http://www.transportes.gov.br/conteudo/2865-terminos-de-coopera%C3%A7%C3%A3o-spnt.html>, bem como nos próprios Relatórios Anuais de Gestão, <http://www.transportes.gov.br/relatorio-de-gestao.html>. A prestação de contas, na SPNT, é realizada sob o ponto de vista técnico, a partir da entrega, análise e aprovação dos produtos apresentados

Diante das informações complementares referentes ao item 3.3.5 do Relatório de Gestão da Unidade conclui-se que ficam atendidas as orientações constantes da Portaria – TCU nº 321, de 30.11.2015.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO ITEM 8.4 DO RELATÓRIO DE GESTÃO.

Fato

A fim de o Ministério dos Transportes apresentar informações complementares ao item 8.4 – *Demonstração da conformidade do cronograma de pagamentos de obrigações com o disposto no art. 5º da Lei 8.666/1993* de seu Relatório de Gestão, visto que o conteúdo deste item não atendia plenamente ao que consta na Portaria – TCU nº 321, de 30.11.2015 e no sistema *e-Contas*, encaminhou-se a Solicitação de Auditoria – SA nº 201601521/040, datada de 19.05.2016.

A manifestação do MT foi encaminhada por meio do Ofício nº 419/2016-SE/MT, de 25.05.2016, conforme se segue:

Inicialmente esclareço que o cronograma de pagamento de obrigações contraídas em decorrência da contratação de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços observa o disposto no art. 5º da Lei 8.666/93.

Com relação aos controles instituídos para garantir o cumprimento do cronograma informo que não existe, neste Serviço de Pagamento, nenhum manual instituído oficialmente que contenha explicitamente mecanismo garantidor de tal cumprimento. Existe, contudo, uma sequência procedimental interna que, devido às suas fases de execução, permite o controle e o respeito à cronologia.

A respeito desses procedimentos internos cabe esclarecer a sequência de feitos que o Serviço de Pagamento executa no cumprimento das atribuições de sua competência que servem como forma de controle:

A. Análise imediata dos processos que ingressam no setor. O Serviço de Pagamento realiza diversas atividades regimentais que não só o pagamento de despesas. Realiza também, por exemplo, registros, acompanhamento da execução, prestação de informações aos diversos setores do órgão e público em geral.

B. Se tratando de processo de pagamento, verifica-se então a documentação básica necessária ao pagamento. Por exemplo: a demonstração do adimplemento da parcela contratual mediante a apresentação de fratura ou documento equivalente pelo contratado, o cumprimento das demais condições legais contratuais exigíveis, como a regularidade fiscal, trabalhista e com a seguridade social, dentre outras, também confirmadas na liquidação da despesa.

C. Após a análise inicial, estando o processo apto, atestado e instruído com a documentação necessária, ele é lançado no sistema Siafi imediatamente. Posteriormente, é enviado ao responsável pelo setor financeiro e ao ordenador de despesa para assinatura da ordem bancária autorizando a operação bancária.

D. No caso de vários processos remetidos ao Serviço de Pagamento, a equipe fará a análise de todos imediatamente evitando o acúmulo de processos no setor.

E. Na hipótese de processos aguardando pagamento por falta de recurso financeiro, é elaborada uma lista em uma planilha onde aqueles com a data de exigibilidade mais antiga serão pagos primeiro.

Diante das informações complementares referentes ao item 8.4 do Relatório de Gestão da Unidade conclui-se que ficam atendidas as orientações constantes da Portaria – TCU nº 321, de 30.11.2015.

1.1.1.4 INFORMAÇÃO

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO ITEM 8.3 DO RELATÓRIO DE GESTÃO.

Fato

A fim de o Ministério dos Transportes apresentar informações complementares ao item 8.3 – *Medidas administrativas para apuração de responsabilidade por dano ao Erário* de seu Relatório de Gestão, visto que o conteúdo deste item não atendia plenamente ao que consta na Portaria – TCU nº 321, de 30.11.2015 e no sistema *e-Contas*, encaminhou-se a Solicitação de Auditoria – SA nº 201601521/039, datada de 19.05.2016.

A manifestação do MT foi encaminhada por meio do Ofício nº 424/2016-SE/MT, de 03.06.2016, conforme se segue:

Relativamente à apuração e ressarcimento de danos ao erário: No caso de ocorrências que envolvam pessoal efetivo e estagiários – a estrutura utilizada é a das próprias Unidades internas que gerem o cadastro e a folha de pagamento. E as regras de condução dos processos administrativos são as definidas pela Lei nº 9.784, de 1999 e a Orientação Normativa nº 5/2013 - SEGEP/MP, anexa, que disciplina os procedimentos que devem ser observados quanto às reposições erário. Cujo ressarcimento ao erário ao fim se efetiva por meio de GRU ou desconto em folha.

No caso de ocorrências que envolvam contratados para execução de serviços de apoio administrativo: a estrutura utilizada é a da própria equipe de fiscalização do contrato, em conjunto com a Unidade que promove a contratação e a Consultoria Jurídica. E a regra de condução dos eventuais processos administrativos estão balizadas nas condições dispostas no edital do certame licitatório, nas cláusulas contratuais e na Lei nº 9.784, de 1999. Cujo ressarcimento ao erário ao fim se efetiva por meio de glosas em fatura e/ou aplicações de multa.

Diante das informações complementares referentes ao item 8.3 do Relatório de Gestão da Unidade conclui-se que ficam atendidas as orientações constantes da Portaria – TCU nº 321, de 30.11.2015.

1.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

SOBRE OS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

Fato

A avaliação de controles internos em nível de entidade tem por objetivo verificar se a estrutura de controle está adequadamente concebida e o teste de eficácia operacional busca verificar se esse controle funciona de forma eficaz, ou seja, constatar a presença e o efetivo funcionamento de todos os componentes da estrutura de controle interno.

Segundo a Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade, o sistema de controle interno é visto como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade, visando contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público. Nesse sentido, a Unidade deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto.

A análise dos Controles Internos Administrativos, em Nível de Entidade, tem como objetivo avaliar a qualidade e suficiência dos controles instituídos pela Unidade com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes componentes do sistema de controles internos: a) ambiente de controle; b) avaliação de risco; c) atividades de controle; d) informação e comunicação; e) monitoramento.

Desta feita, para verificar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UPC, questionou-se o gestor, mediante a Solicitação de Auditoria nº 201601521/07, de 05.04.2016, acerca da existência e funcionamento dos controles que compõem cada componente do sistema.

Esta equipe analisou as respostas e documentação encaminhada pela Unidade, identificando as seguintes inferências inferindo o que se segue:

I - Avaliação em Nível de Entidade:

1 - Ambiente de Controle

O ambiente de controle, segundo o normativo citado, deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto.

Assim, vale destacar ainda que, os fatores que formam o ambiente de controle incluem a integridade e os valores éticos, a competência das pessoas, o modo pelo qual a gestão delega autoridade e responsabilidades; a estrutura de governança e a estrutura organizacional; o “perfil dos superiores”, ou seja, a filosofia, a forma de pensar da direção e o seu estilo gerencial; as políticas de recursos humanos, dentre outros.

Com essa visão, o propósito dos testes de controle nesse componente resultou na identificação das apurações a seguir:

1.1. Comprometimento com a integridade e com os valores éticos:

- a) Inexistência do Código de Ética (no exercício sob exame);
- b) Comissão de Ética renovada em junho de 2015;
- c) Deficiência no quesito treinamento em temas relacionados à integridade e valores éticos;
- d) Ausência de processos para avaliação de desempenho de conduta.

Em que pese a administração demonstrar preocupação com a importância da integridade e com os valores éticos, com a existência da Comissão de Ética, no exercício de 2015 não existia ainda o Código de Ética no âmbito da Unidade.

A referida Comissão de Ética, segundo o gestor, presta atendimentos para orientações e esclarecimentos acerca da conduta ética dos agentes públicos no âmbito do MT, bem como realiza a apuração de denúncias de desvio de conduta ética por ela recebidas.

Além disso, a Corregedoria atua efetivamente em casos que afrontam a conduta disciplinar.

Nesse sentido, por meio da Portaria GM/MT nº 133, de 18/6/2015, publicada no DOU nº 115, de 19/6/2015, o Ministério dos Transportes determinou à Comissão de Ética a elaboração do Código de Ética do Órgão, o qual foi publicado no DOU em 23/6/2016, divulgado na Intranet e em murais afixados nas áreas internas do Ministério.

Registre-se que, em 27/5/2016, foi criado o Plano de Trabalho da Comissão de Ética do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, para o biênio 2016-2017, aprovado em Reunião Ordinária de 27 de maio de 2016.

No Ministério ainda não se aplica a avaliação de desempenho em relação às normas de conduta, somente apurações mediante demanda ou denúncia. Porém, para o exercício de 2016, por intermédio da Corregedoria e da Comissão de Ética, afirma que serão estudados procedimentos para estabelecer a avaliação.

Ressalta-se a inexistência da promoção, periódica, de treinamentos focados ao tema **integridade e valores éticos**, bem como a não existência de processos para avaliar o desempenho das pessoas e das equipes em relação às normas da conduta da organização.

Com base no Questionário de Avaliação dos Controles Internos - QACI, esse componente do ambiente de controle alcançou o nível “Intermediário” necessitando de aprimoramento com vistas a reforçar seu compromisso com a ética e viabilizar a comunicação de possíveis desvios.

1.2 – Estrutura organizacional e níveis de subordinação:

Em razão da publicação do Decreto nº 8.687, de 4/3/2016, foi alterada a estrutura regimental do Ministério dos Transportes (MT). Todavia, ressalta o gestor, que prevalecem, até a publicação do novo Regimento Interno, as competências e as atribuições definidas no atual Regimento aprovado pela Portaria GM/MT nº 250, de 31/10/2012.

Não foi relatado, portanto, se a autoridade é adequadamente atribuída e se as responsabilidades são apropriadamente delegadas e comunicadas em todos os níveis da organização, juntamente com procedimentos efetivos para monitorar os resultados (prestação de contas). Porém, nesse quesito, a avaliação quesito no QACI considerou como “Aprimorada” a estrutura organizacional.

1.3 – Comprometimento para atrair, desenvolver e reter talentos competentes, em linha com os objetivos da Unidade.

Política de capacitação.

O Relatório de Gestão apresenta poucas capacitações com concentração de áreas beneficiadas, fazendo-se necessário, desta feita, um melhor levantamento e direcionamento das capacitações no âmbito da Unidade.

1.4 – Controles Internos

- A. Mecanismos de controle necessitam de aprimoramento;
- B. Métricas, incentivos ou recompensas apresentam fragilidades que necessitam de aprimoramento.

Segundo o Gestor, o Regimento Interno do Ministério é o primeiro elemento para a comunicação de responsabilidades de controle interno em cada uma das suas Unidades, tendo em vista nele estarem elencadas as atribuições e competências dos setores.

Em relação ao estabelecimento de fluxo e rotinas internas visando aperfeiçoar o mecanismo, o Planejamento Estratégico conduz nessa direção, entretanto, há necessidade de aprimoramento da mecânica.

O MT possui o procedimento de realizar reuniões sistemáticas com os dirigentes da Pasta. Assim, regularmente, são realizadas ‘reuniões de alinhamento’, que são lideradas pela Secretaria Executiva, com a participação das Secretarias, das Subsecretarias e demais Unidades de instância da Pasta. Nessas reuniões é discutida a execução dos planos de ação do Ministério e avaliados os avanços e entraves na busca conjunta de soluções. Em todos os níveis hierárquicos são realizadas reuniões de coordenação para apresentação de metas e resultados.

No tocante a indícios de irregularidades ou impropriedades, sempre que detectadas são enviadas à Corregedoria para análise de admissibilidade e, se for o caso, abertura de procedimento correccional.

O MT iniciou há cerca de três anos, processo de modernização da gestão por meio de desenvolvimento de processo estruturado de administração estratégica e de gestão por resultados. A iniciativa está direcionada à produção de serviços públicos de qualidade, e redução de gastos com vistas a gerar satisfação para a sociedade, de modo efetivo, criativo e com possibilidade de multiplicação.

O nível do componente avaliado por meio do QACI figurou como “Intermediário”, necessitando-se assim de aprimoramento.

Nesse sentido, importante destacar a necessidade de uma política permanente da Unidade com vistas à capacitação dos servidores responsáveis pela atividade de controles internos, com a busca de melhores condições para o desempenho de suas funções.

Por fim vale frisar que, como consequência de possíveis fragilidades no ambiente de controle, o cumprimento da missão e o alcance dos objetivos da organização, bem como a eficácia do controle interno podem ficar comprometidos.

Vale ressaltar que organizações com ambientes de controles efetivos fixam um tom positivo, atraem e mantém pessoas competentes, formalizam e comunicam políticas e procedimentos de modo claro, adotam a integridade e consciência de controle, resultando em valores compartilhados e trabalho em equipe para efetivação de objetivos.

2 - Avaliação de Riscos

- A. O planejamento estratégico apresenta fragilidade e necessita de aprimoramento;
- B. As ações em nível tático e operacional apresentam fragilidades que necessitam de aprimoramento;
- C. Os padrões e indicadores estabelecidos apresentam fragilidades e necessitam de aprimoramento;
- D. Não existe política corporativa de gestão de riscos;
- E. O processo de identificação e avaliação de riscos decorrentes de mudanças significativas apresenta fragilidades que necessita de aprimoramento;
- F. As atividades de controle estabelecidas apresentam fragilidades que necessitam de aprimoramento.

A UPC, em relação ao item “Avaliação de Riscos” foi considerada em nível “Intermediário”, necessitando, desta feita, aprimorar seus controles.

Avaliar riscos consiste em um processo de identificação e análise das ameaças relevantes para o alcance dos objetivos da entidade para determinar uma resposta adequada. Ou seja, é significativo que a organização especifique, com clareza suficiente, seus objetivos específicos, a fim de permitir a identificação e a avaliação dos riscos associados aos objetivos.

Na visão do gestor, o planejamento estratégico do MT apresenta fragilidades e necessita de aprimoramento. E faz observação no sentido de que o Ministério, com base na diretriz estratégica de consolidar a gestão por resultados, adotou o modelo de gestão por processos.

Por meio da revisão de processos de negócio, a Unidade busca atingir melhorias significativas na prestação de serviços à sociedade e a otimizar a aplicação dos recursos públicos. Utilizando técnicas e metodologias específicas, em permanente consonância com o planejamento estratégico da instituição e com as diretrizes emanadas do plano de governo do Poder Executivo Federal, a Pasta cria e dissemina a cultura de permanente revisitação de seus processos de trabalho, no intuito de buscar melhorar a performance da instituição.

Segundo a UPC, o processo de planejamento estratégico no Ministério teve início em 2012 por meio do Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP) e que se traduziu em uma agenda de gestão que viabilizasse a execução do planejamento estratégico pelo Ministério e pelas suas entidades vinculadas, para o período de 2013-2015. A metodologia escolhida para a elaboração foi a do Balanced Scorecard (BSC) e o trabalho envolveu o levantamento detalhado de todo o arcabouço legal que regulamenta as atividades e competências do MT e suas empresas vinculadas, os principais instrumentos de planejamento de longo prazo e o levantamento dos principais indicadores existentes.

Também, segundo a UPC, foram realizadas entrevistas com líderes internos e com partes interessadas externas sobre os principais desafios do Sistema Transportes para os próximos anos. A partir da análise dos documentos de planejamento existentes e insumos das entrevistas, tanto internas, quanto externas (partes interessadas), construiu-se o Mapa Estratégico do Sistema Transportes.

Nesse sentido, a organização necessita especificar os objetivos com clareza suficiente, a fim de permitir a identificação e a avaliação dos riscos associados aos seus objetivos.

Deve ter missão, visão, valores e compromissos direcionados para o cidadão cliente de sua atividade. Defini-los, formalizá-los e comunicá-los amplamente, de modo que todos na organização tenham consciência, além de uma clara compreensão de como devem atuar para concretizá-los.

Necessário também se faz a plena adoção de um processo formal e sistemático de planejamento e gestão estratégica para estabelecer e gerenciar os objetivos estratégicos, incluindo o desdobramento deles em planos táticos e operacionais até se chegar aos objetivos no nível de atividades (divisões, processos e operações).

E da mesma forma, juntamente com o estabelecimento de objetivos necessários, também se faz importante o estabelecimento de padrões para medir o progresso, a qualidade e o desempenho desejado, incluindo os indicadores que serão utilizados para monitorar o cumprimento desses padrões, em bases periódicas.

O Ministério passa por um processo de construção de novas práticas de gestão, subsidiadas na gestão por competências e em novos modelos de trabalho. Nesse sentido, em 2015, foram concluídos os estudos acerca do mapeamento de competências, fundamentado em objetivos estratégicos.

Importante destacar que, no Ministério não existe uma política de gestão de risco que envolva as Unidades vinculadas estabelecidas com princípios e diretrizes, definindo

responsabilidades, apoiando em uma cultura de gestão de risco. Entretanto, segundo o gestor, já foram implantadas gestão de risco na VALEC, na ANTT, e no DNIT.

Afirma ainda, que em 2016, com base nas diretrizes do MTFC, o Ministério pretende elaborar e, na sequência, implementar, o Programa de Integridade.

No que se refere à identificação e avaliação dos riscos de fraude e de corrupção, capazes de afetar a organização, a UPC destaca que são efetivamente identificados, e cita as atividades de correição em seu âmbito interno.

Nesse seguimento, imperioso se faz que a UPC identifique e avalie os riscos nos níveis de entidade, subsidiária, divisão, Unidade operacional e áreas funcionais relevantes à realização dos seus objetivos, bem como materializá-los em uma política corporativa de gestão de riscos.

Deve também, avaliar os riscos de fraudes e de corrupção, tais como aqueles relacionados à possível perda de ativos e à possíveis atos de corrupção que possam afetar diretamente a capacidade da organização na consecução de seus objetivos.

Quanto aos riscos decorrentes de mudanças no ambiente regulatório, econômico e físico nos quais opera, entende a UPC, que existem processos de identificação, porém necessitam de aprimoramento. As ocorrências associadas ao ambiente macroeconômico, político, regulatório e físico em que a organização opera, são considerados riscos externos. O Ministério dos Transportes, no âmbito de sua competência e governança, não intervém diretamente sobre esses eventos, tendo uma postura reativa. Entretanto, afirma que suas Unidades estão bem preparadas para solucionar essas ocorrências externas.

3 - Atividade de Controle:

- A. Existem atividades de controle, porém, apresentam fragilidade e necessitam de aprimoramento;
- B. As políticas e procedimentos estabelecidos apresentam fragilidades que necessitam de aperfeiçoamento;
- C. Não existem políticas e procedimentos formalmente estabelecidos capazes de atuar sobre os riscos identificados em todas as atividades relevantes;
- D. As revisões estabelecidas, nas atividades de controle, apresentam fragilidades e carecem de melhoria;
- E. As políticas e procedimentos de integridade apresentam vulnerabilidade e carecem de retoques.

De início, cabe destacar que os procedimentos de controle consistem em políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que auxiliam e asseguram que as orientações sejam observadas. Por isso, devem ser disseminadas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas englobam uma gama de controles preventivos e detectivos, tais como, procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta, dentre outros.

Os exames na UPC pautaram-se na aplicação do QACI e objetivaram avaliar os procedimentos de controle da Unidade, os quais foram classificados como “Intermediário”, demonstrando que carecem de aprimoramento.

Informa a Unidade que distribuiu questionário às Unidades internas, inclusive sobre avaliação de risco, tendo constatado uma boa avaliação, o que, em seu entendimento, significa uma nítida preocupação, não apenas com o resultado dos objetivos e metas definidas no planejamento estratégico, como também, com a gestão dos riscos inerentes ao cumprimento de sua missão.

Ressalta que uma das fragilidades relacionadas com a gestão de risco apontadas pela COGEP está relacionada ao acesso volumoso dos cadastros de servidores/empregados da extinta RFFSA e do extinto DNER. O MT não consegue atender aos pedidos de informações sobre a revisão de benefícios, em tempo hábil, solicitados pelos órgãos de controle TCU, AGU, CGU, e órgãos da justiça em geral. As justificativas para tais fragilidades são as seguintes: a baixa remuneração das carreiras de base do Poder Executivo faz com que os servidores admitidos por meio de concurso público permaneçam por pouco tempo no órgão, uma vez que se submetem a novos concursos por salários maiores.

Dessa forma, segue informando que o conhecimento não é transferido, ou seja, os servidores mais antigos se aposentam e a bagagem de conhecimento é repassada para mão de obra composta por estagiários e terceirizados, cuja presença no serviço público é temporária, agravando ainda mais os problemas relacionados à gestão de pessoal, podendo comprometer de forma grave o cumprimento da missão institucional ao longo do tempo e os objetivos estratégicos em médio e em longo prazo.

Afirma também, no que se refere à segregação de funções, que o Regimento Interno do MT estabelece regras ao definir as atribuições e responsabilidades das suas diversas Unidades, e que não existe outro instrumento de controle, além da distinção das competências e atribuições de cada seção constante do referido Regulamento.

Considera que, apesar da preocupação da alta administração da Unidade com a relevância das atividades e dos procedimentos de controle, o processo ainda é lento e gradual, e envolve uma mudança de estrutura e de comportamento. Acredita que com a adoção do Planejamento Estratégico, com a melhoria do procedimento ética, com a revisão estrutural e planejamento para adoção do Programa de Integridade, o Ministério avança nesse rumo. Portanto, há orientação e determinação da alta administração relativamente à relevância do controle. No entanto, medidas deverão ser implementadas para a sua efetiva implantação a médio e longo prazo.

No quesito procedimentos de integridade, a UPC se reporta no sentido de que dispõe de Corregedoria e de Comissão de Ética plenamente atuantes. Afirma que, cada servidor investido em cargo de comissão, bem como os funcionários terceirizados ao assumirem seus postos assinam Declaração de Não Ocorrência de Nepotismo. Todos os servidores em licença para tratar de interesses particulares assinam declaração e termo de responsabilidade de que não exercem e nem exercerão atividades que geram conflito de interesses com a Administração.

Nessas perspectivas, importante salientar que as atividades de controle devem ser abrangentes, alcançando todos os níveis da organização e, também razoáveis. As políticas e procedimentos formalmente estabelecidos devem ser aplicados para atuar nos riscos identificados em todas as atividades relevantes para o alcance dos objetivos-chave, voltados ao cumprimento da missão do Ministério. Desta feita, a Alta Administração deve revisar periodicamente as atividades de controle com o objetivo de determinar sua contínua relevância e atualizá-las quando perceber necessário.

No quesito integridade, as políticas devem contemplar, também, questões relacionadas a possíveis recebimentos e oferecimento de hospitalidade, de brindes e de presentes, no sentido de aplicar proibições a seus colaboradores, de acordo com os ditames da Lei nº 12.813/2013; à prevenção da ocorrência de atos de corrupção, tanto ativa, quanto passiva, ou de fraudes; à realização de patrocínios e doações filantrópicas; à prevenção de conflitos de interesse no relacionamento com agentes de outras instituições públicas; entre outros.

Vale ressaltar, por fim, que a afirmativa do gestor no sentido de que “... o conhecimento não é transferido, ou seja, os servidores mais antigos se aposentam e a bagagem de conhecimento é repassada para mão de obra composta por estagiários e terceirizados, cuja presença no serviço público é temporária, agravando mais ainda, os problemas relacionados à gestão de pessoal, podendo comprometer de forma grave o cumprimento da missão institucional ao longo do tempo e os objetivos estratégicos em médio e em longo prazo.” é potencialmente preocupante tendo em vista as proibições legais de contratação de terceirizados para desempenho de funções típicas de servidores, por burla o princípio constitucional da universalidade de acesso aos cargos públicos, o que deve, em regra, ser operado por meio do instituto do concurso público. Caso contrário, ofender-se-á a norma fulcrada no art. 37, IX, da CF.

4 - Informação e Comunicação

- A. A Unidade não identifica e nem coleta informações relevantes para que as pessoas cumpram suas responsabilidades, mas adota procedimentos para sua elaboração.
- B. O processo de comunicação apresenta fragilidades que necessita de aprimoramento;
- C. O canal de denúncias apresenta fragilidades que necessita de retoque;

A avaliação da Unidade no quesito “Informação e Comunicação” apresentou-se em nível “Intermediário”, necessitando, dessa forma, de melhorias e de atenção do gestor.

Vale destacar, nesse sentido e, com base na Resolução nº 1.135/2008, do CFC, que, o sistema de informação e de comunicação do setor público deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades. Deve, ainda, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno.

Segundo o gestor, a Unidade mapeou recentemente as competências das Unidades organizacionais e as individuais de seus servidores e de seus colaboradores, bem como

realizou pesquisa de clima organizacional, com vistas a promover um processo de capacitação mais assertivo e alinhado aos objetivos organizacionais, e ainda a promover as melhorias do clima organizacional com vistas ao desenvolvimento de um ambiente mais propício à eficiência. Informa, ainda, que o Ministério aderiu ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), em parceria com o TRF 4ª Região.

Acredita a UPC que, com a conclusão dos estudos acerca do mapeamento de competências, fundamentado em objetivos estratégicos, gradativamente adotam novas iniciativas que convergem para a consecução de modelos que visam a adoção de ações de controle interno.

Com relação ao canal de denúncias, o gestor informa dispor do canal da Corregedoria, do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC, e da Central de Relacionamento, constantes da página oficial do órgão. E, que desde 2012 pleiteia junto ao MPOG os cargos necessários para a criação estrutural da Ouvidoria. Entende como aprimoramento necessário, a criação da referida Ouvidoria.

Vale destacar por fim, que o desenvolvimento de um Código de Ética e de Conduta deve estar aliado à implementação de um Canal de Denúncias. A existência daquele sem o suporte deste, torna o primeiro inócuo. O Canal de Denúncia consiste em ferramenta importante pela qual, não apenas funcionários, como o público externo, poderão fazer seus relatos sempre que constatarem algum desvio de conduta. O referido artefato permite também que os relatos possam ser encaminhados a qualquer tempo, assegurando-se também a proteção dos servidores que apresentem denúncias sobre comportamentos indevidos de que tiverem conhecimento.

Destaca-se, por fim, que uma medida importante consiste na criação de canais diretos de comunicação para o recebimento destas denúncias, tais como linhas telefônicas, e-mails, links na página da Internet, sempre amparados por uma estrutura que garanta segurança ao denunciante.

5 - Monitoramento.

- A. O sistema de controle interno é monitorado continuamente, mas o monitoramento apresenta fragilidade;

A percepção a respeito do item “Monitoramento” situou-se no patamar de “Aprimorado”.

Vale sublinhar que o monitoramento tem como premissa avaliar a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Envolve, desta feita, a avaliação do desenho e da tempestividade de operação dos controles, a verificação de inconsistências dos processos ou implicações relevantes e a tomada de ações corretivas.

A sistemática de monitoramento do controle interno no âmbito do Ministério dos Transportes existe, porém, segundo a própria UPC, não há uma percepção clara por parte das diversas Unidades e nem dos servidores acerca desse monitoramento, ou mesmo do sistema de controle interno.

Entende, porém, que com a disseminação do Planejamento Estratégico Institucional, do Mapeamento de Competências, da Implantação do SEI e da adoção de um Plano de Integridade, essa percepção sofrerá mudanças, passando cada servidor, e, conseqüentemente, os gestores, a terem uma rotina mais sistemática de avaliação dos controles internos primários e do sistema de controle como um todo.

Nessa perspectiva cabe destacar a importância do monitoramento do controle interno da Unidade, principalmente pelos gestores, possibilitando-se assim avaliar sua validade e sua qualidade ao longo do tempo, para adoção de medidas tempestivas, quando for o caso. As avaliações de controle interno devem ser adequadamente reportadas às pessoas que têm poder para determinar as ações corretivas e aos órgãos de controle, de supervisão e de regulamentação.

Por fim, o monitoramento do controle interno permite que este opere efetivamente, possibilitando-se, assim, a identificação tempestiva dos riscos e fragilidades do controle; propicia informações precisas e confiáveis aos gestores, conduz ao aumento da eficiência organizacional, dentre diversos outros benefícios.

CONCLUSÃO

A seguir apresentam-se os resultados da avaliação de todos os componentes do sistema de controles internos, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos:

Quadro 01: Consolidação da avaliação dos controles internos da Unidade.

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS AVALIADOS	AVALIAÇÃO	
	PONTUAÇÃO	INTERPRETAÇÃO
Sistema de Controle Interno	68,05%	Intermediário
Ambiente de Controle	76,25%	Aprimorado
Avaliação de Risco	50%	Intermediário
Procedimentos de Controle	55,6%	Intermediário
Informação e Comunicação	66,7%	Intermediário
Monitoramento	91,7%	Avançado

Fonte: Elaborado a partir de documentação disponibilizada pela Unidade e testes realizados.

Face ao exposto, pode-se concluir que os controles internos adotados pelo Ministério apresentam-se em nível intermediário, necessitando, porém, de ações com vistas ao seu aprimoramento, buscando-se maior aderência à legislação que regulamenta o tema.

1.1.2.2 INFORMAÇÃO

AVALIAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Fato

Visando avaliar os controles internos administrativos instituídos pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) com vistas a garantir que a elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros seja confiável e efetiva, solicitou-se por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601521/009, de 06.04.2016, informações relacionadas ao tema.

Por meio do Memorando nº 175/2016/CGFC/SPO/SE-MT, de 14.04.2016, a Subsecretária de Planejamento e Orçamento apresentou as devidas informações. A seguir são apresentados questionamentos da Equipe de Auditoria seguidos das respectivas respostas da Unidade.

a) Informar se existe estrutura organizacional, responsabilidades, atribuições e competências bem definidas para a área responsável pela elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros:

A Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO é subordinada à Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes, composta por três Coordenações-Gerais, são elas: Coordenação-Geral de Orçamento - CGORC, Coordenação-Geral de Finanças e Contabilidade - CGFC e Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação - CGAA.

*Os assuntos, objeto da Solicitação de Auditoria acima citada, dizem respeito às atribuições regimentais da CGFC, a qual é responsável por planejar, coordenar, supervisionar e promover a articulação das atividades relacionadas com os sistemas federais de programação financeira e de contabilidade, observando as diretrizes do órgão central, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
(...)*

A COFIN coordena, orienta, controla e libera recursos às Unidades vinculadas ao Ministério, produz de forma sistemática a emissão de relatórios gerenciais diários, com informações consolidadas e detalhadas com dados extraídos do SIAFI Gerencial, Operacional e Tesouro gerencial relativos à execução orçamentária e financeira, bem como acompanha e controla a disponibilidade de recursos e limites de pagamento. Atua como Setorial Financeira da Unidade Gestora 390002 - SPO, Setorial de Órgão e de Órgão Superior.

A CCONT acompanha as atividades relacionadas à análise e controle da movimentação contábil e patrimonial dos órgãos e entidades vinculadas ao Ministério, presta assistência, orientação e apoio técnico aos ordenadores de despesa, coordena o cadastramento de usuários no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.

É também responsável por analisar as demonstrações contábeis que são extraídas do SIAFI, por atuar como Setorial Contábil, Setorial de Órgão e de Órgão Superior da Unidade Gestora 390002 - Subsecretária de Planejamento e Orçamento – Setorial.

b) As pessoas envolvidas no processo de elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros detêm conhecimento e habilidades suficientes para o desempenho das tarefas?

O corpo técnico é composto por contadores, contabilistas, economistas, advogados entre outras formações, sendo regularmente treinado e atualizado por meio de cursos, palestras e reuniões.

As orientações são emanadas do Órgão Central de Contabilidade Federal e do Órgão Central de Administração Financeira Federal, ambos ligados à STN/MF, por manuais e normativas, tais como o Manual SIAFI e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, Comunicas no SIAFI, Decretos e Portarias.

c) Apresentar a ordenação lógica dos processos da(s) área(s) responsável(is) pela elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros, tais como fluxogramas, mapa do processo, organograma, etc.

O organograma da CGFC, área responsável pela elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros, foi apresentado na alínea "a". Na Coordenação de Contabilidade, as análises são todas extraídas do SIAFI, sendo verificados, diariamente, seus demonstrativos e transações, havendo cobranças por meio eletrônico e COMUNICA/Siafi dos acertos e dúvidas emanadas das Unidades". (obs. A Unidade apresentou o fluxo dos processos existente.)

(...)

Adicionalmente, há a realização mensal das Conformidades de UG, Órgão e Órgão Superior baseadas nas análises dos auditores, balancetes e demonstrativos; há, ainda, o controle, habilitação, inclusão e reativação do cadastro de senhas do SIAFI. Outras atividades são realizadas, como instauração de TCEs, inclusão de credores no CADIN (conforme solicitação), auxílio ao Controle Interno e Externo, entre outras.

A Coordenação de Finanças realiza controles diários com pesquisas no SIAFI operacional e Tesouro Gerencial, com acompanhamento de toda execução orçamentária e financeira e ainda realiza análise da solicitação financeira, das contas contábeis com ênfase nos saldos orçamentário, financeiro e disponibilidades de recursos com emissão de relatórios que possibilita o pedido financeiro à Secretaria do Tesouro Nacional - STN/MF e as liberações para as Unidades do Ministério dos Transportes. (obs. A Unidade apresentou o fluxograma da Programação Financeira).

d) Há capacidade de identificação de eventos, ou seja, os fatores internos e/ou fatores externos que poderiam impactar no alcance dos objetivos tanto das áreas responsáveis pela elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros quanto dos objetivos-chave e metas estratégicas e metas estratégicas da Unidade.

A CGFC trabalha com o controle em três tempos: preventivo, concomitante e a posteriori. Esta Unidade trabalha de forma integrada com as demais Coordenações-Gerais da SPO e segue estritamente as orientações do Órgão Central de Contabilidade Federal e do Órgão Central de Administração Financeira Federal. Dessa forma, há um mapeamento de eventuais fatores, tanto internos quanto externos, que possam representar um risco aos objetivos e metas da SPO como um todo.

e) Como a Unidade procede para identificar possíveis gargalos ou pontos críticos relacionados ao tema? Há alguma escala de prioridades em função dos eventos?

A escala de prioridades para identificar as resoluções dessas questões é baseada nas leis, decretos e portarias que alteram os créditos orçamentários autorizados e nos limites para empenho e pagamento publicados pelos Órgãos Centrais da Fazenda e Planejamento. Essas publicações norteiam os trabalhos desenvolvidos pela SPO que distribui esses limites e acompanha sua utilização pelas Unidades da administração direta e indireta.

f) Existe algum check-list, alguma instrução normativa, etc., para assegurar que as tarefas rotineiras relativas à(s) área(s) responsável(is) pela elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros sejam realizadas correta e tempestivamente.

Os check-lists e orientações internas que pautam as atividades regimentais na CGFC são amparados pelo Manual SIAFI, elaborado pelas Coordenações de Finanças e Contabilidade da STN/MF, as normas constantes no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, encontradas no site do Tesouro Nacional, as leis, decretos, portarias e demais instruções oficiais que norteiam a execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial.

g) No caso da ocorrência de riscos, quais as orientações sobre quais medidas corretivas deverão ser adotadas?

As orientações são encontradas nas Macrofunções e legislação pertinente. Porém, em casos excepcionais, quando não se encontra nenhuma instrução dos Órgãos estruturantes para solucionar eventual questão, esta demanda é encaminhada por meio de mensagem no sistema SIAFI (Comunica), bem como por mensagem eletrônica (e-mail) para o Setor responsável na STN, solicitando auxílio na elucidação do caso. Toda a atuação das Coordenações de Finanças e Contabilidade/CGFC/SPO do Ministério dos Transportes é baseada nas instruções normativas advindas dos Órgãos competentes.

h) Existem procedimentos estabelecendo a realização de verificações, conferências, conformidades, conciliações dos registros contábeis e financeiros que serão evidenciados nas demonstrações e nos relatórios?

Todo o trabalho realizado nas verificações e conciliações dos registros contábeis e financeiros efetuados pelas Unidades Gestoras e Órgãos subordinados à Setorial Contábil e à Setorial Financeira são documentados em ofícios, memorandos, mensagens eletrônicas, comunicas via SIAFI. Há, ainda, a organização de Encontros com os responsáveis pelas áreas de Contabilidade e Finanças dos Órgãos subordinados para disseminar o conhecimento repassado pela STN. Sempre seguindo as orientações do Órgão Central de Contabilidade e de Administração Financeira/STN.

i) Há mecanismos de controle capazes de assegurar a confiabilidade, qualidade, suficiência, pertinência e oportunidade das informações contábil-financeiras geradas e comunicadas?

A confiabilidade das informações contábil-financeiras geradas e comunicadas advém de terem sido extraídas dos Sistemas SIAFI Operacional, SIAFI Web e Tesouro Gerencial. Sistemas criados, implantados e geridos pela Secretaria do Tesouro Nacional/MF, de acordo com a legislação vigente, e providos de transações que realizam verificações das consistências das informações contábeis com análise automática e sistêmica dos saldos das contas e seus detalhamentos; conta, ainda, com o suporte técnico do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro.

j) Existem diretrizes para a correta documentação das informações e para o processamento das comunicações que afetam as demonstrações contábeis e os relatórios financeiros?

As diretrizes seguidas para o processamento das comunicações que norteiam a que são extraídas dos sistemas mencionados no item anterior. Utiliza-se, também, análise das

demonstrações contábeis e relatórios financeiros é a legalidade das informações um arquivo físico documental com os ofícios, relatórios e publicações oficiais que respaldam todas as informações concedidas pela CGFC do Ministério dos Transportes.

k) No que se refere ao monitoramento, as deficiências identificadas (por exemplo, falta de conformidade documental ou contábil, falta de conciliação, etc.) são relatadas?

Diariamente é feito o monitoramento pela Coordenação de Contabilidade do Ministério dos Transportes da análise contábil das contas apresentadas no balancete, auditores contábeis das Unidades gestoras vinculadas, cabendo auxiliar na resolução de inversões de saldos, lançamentos equivocados, acompanhamento da execução da despesa, das eventuais faltas de conformidade contábil, de gestão e conciliação das contas pelas Unidades Gestoras. Sempre devidamente comunicadas via comunica ou mensagens eletrônicas. Ainda assim, mensalmente, são encaminhados ofícios aos dirigentes dos Órgãos subordinados comunicando as restrições contábeis, apontadas na conformidade de Órgão Superior, registrada pela Setorial Contábil/SPO/MT, para assegurar que o dirigente máximo da Unidade tenha conhecimento dessas restrições contábeis.

Diante do exposto, conclui-se que a Unidade responsável pela elaboração dos demonstrativos contábeis do MT, conta com uma estrutura definida, fluxos e métodos de trabalhos padronizados, estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, bem como, se utiliza de sistemas corporativos do Governo Federal, a exemplo do SIAFI, para desenvolver suas tarefas, contribuindo assim, para que as informações produzidas sejam confiáveis e efetivas.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

SOBRE OS INDICADORES UTILIZADOS PELO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

Fato

Buscou-se com a aplicação de procedimento de auditoria avaliar os indicadores da Unidade, primeiramente, a partir da perspectiva de existência ou não, e, em segundo plano, caso existentes, verificar se de fato atendem aos critérios de a) Completude (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UPC pretende medir); b) Utilidade (capacidade para retroalimentar o processo de tomada de decisão gerencial, e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão); c) Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas, estabilidade); d) Confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reuplicável por outros agentes, internos



ou externos à Unidade); e) Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral); f) Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da Unidade).

Conforme consta do Relatório de Gestão da Unidade foram definidos 48 indicadores para o Mapa Estratégico do Sistema de Transportes, sendo que alguns deles estão em fase de avaliação e testes para verificar sua viabilidade e efetividade.

Ainda conforme o Relatório de Gestão, foram desenvolvidos indicadores para a Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAAD, sendo 6 referentes à Coordenação Geral de Recursos Logísticos – CGRL; 6 referentes à Coordenação Geral de Tecnologia da Informação – CGTI; 32 referentes à Coordenação Geral de Gestão de Pessoas – COGEP; e 1 referente à Secretaria de Políticas Nacional de Transportes – SPNT.

Em análise aos indicadores “Atendimento dentro do prazo (serviços de manutenção predial)” da CGRL; “Aprimorar e institucionalizar o processo de aquisição de bens e serviços de TI” da CGTI; “Servidores capacitados” e “Atendimento de diligências da SFC/CGU e TCU” da COGEP; “Número médio de ações monitoradas por balanço do PAC” da SEGES, verificou-se que os mesmos encontram-se instituídos, com metas estabelecidas, período de aferição definido, fórmula de cálculo de fácil compreensão e capaz de proporcionar a medição da situação pretendida.

Verificou-se também que as Unidades possuem planos de ação a serem realizados para atingimento das metas da Unidade; que há procedimentos definidos pelas Unidades nos casos em que os resultados dos indicadores apresentam desvios em relação às metas definidas; que há análise crítica dos resultados dos indicadores; que há definição clara a quem devem ser apresentados os resultados dos indicadores, bem como sua periodicidade.

2.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

SOBRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO NO QUE SE REFERE AO SEU PAPEL DE SUPERVISOR EM QUESTÕES RELEVANTES

Fato

Na condição de supervisora das Unidades jurisdicionadas ao Ministério dos Transportes, buscou-se analisar quais foram as medidas adotadas pela Secretaria Executiva em relação a temas importantes de suas unidades supervisionadas. Nesse sentido, questionou-se a Secretaria Executiva acerca das iniciativas e providências, no exercício de 2015, no que se refere à: tomada de decisões quanto à conclusão dos trabalhos da Inventariança da extinta-RFFSA; contratação, pela EPL, do Centro de Pesquisa Wernher von Braun, bem como das consequências relacionadas ao encerramento do contrato; execução das obras de construção da Ferrovia Transnordestina; e participação da Valec na Transnordestina Logística S.A.

Os itens a seguir apresentam o posicionamento do Ministério quanto às questões apresentadas, enviadas por meio do Ofício nº 405/2016-SE/MT, de 12.05.2016.

Conclusão dos trabalhos da Inventariança da extinta-RFFSA.

Em 22 de janeiro de 2007, foram iniciados os trabalhos de Inventariança da Extinta RFFSA. Tendo em vista as sucessivas prorrogações dos prazos para conclusão dos trabalhos de inventário da RFFSA, o Ministro dos Transportes criou em 2015, um Grupo de Trabalho, por meio da Portaria nº 12, publicada em 07 de janeiro de 2016, com o objetivo de analisar, avaliar e apresentar alterações ao cronograma de encerramento das atividades da Inventariança, bem como adotar as ações necessárias com o fim de fazer cumprir os prazos necessários à conclusão dos referidos trabalhos. Tal Grupo de Trabalho apresentou, em março/2016, Relatório Conclusivo abrangendo: cronograma definitivo para encerramento da Inventariança; manifestação e orientações sobre os prazos estabelecidos; ações previstas para a absorção das atividades remanescente da Inventariança pelos órgãos e entidades no âmbito do Ministério dos Transportes; identificação e indicação dos demais responsáveis no âmbito da Administração Pública; desmobilização e entrega dos acervos documentais e patrimoniais das Unidades Regionais da Inventariança, bem como de suas instalações para os órgãos sucessores da RFFSA ; extinção dos cargos em comissão, de acordo com o encerramento das etapas dos trabalhos; redistribuição do pessoal disponibilizado à Inventariança, que esteja sem atribuição ou atividade específica, para os órgãos sucessores de suas atividades ou para outros órgãos da Administração Pública.

Destaca-se que, diante de conflito de competência entre DNIT e o DEPEX/MP, referente à gestão e transferência do acervo documental da extinta RFFSA e, também, quanto à sucessão das instalações das Unidades regionais da Inventariança foi formalizada, em 25 de novembro de 2015, o Termo de Conciliação nº 11/2015/CCAF/CGU/AGU-BMC, sob a anuência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da AGU, definindo competências no tocante às questões citadas. Em decorrência desta ação e de outras adotadas pelo supracitado Grupo de Trabalho, em conjunto com a Inventariança, foram transferidas ao DNIT, em 02 de maio de 2016, por meio da Portaria da Inventariança nº 5, de 29 de abril de 2016, as Unidades Regionais de São Luiz/MA, Fortaleza/CE, Tubarão/SC, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS.

As demais Unidades (Recife/PE, Salvador/BA, Campos/RJ, Juiz de Fora/MG, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP e Bauru/SP), serão transferidos até 31 de dezembro de 2016, de acordo com o cronograma estabelecido, em função da conclusão dos respectivos inventários. O Ministério dos Transportes, por meio do mencionado Grupo de Trabalho, está acompanhando o cumprimento do referido cronograma de suas ações decorrentes.

Como Unidade supervisora, verifica-se que o Ministério dos Transportes adotou medidas para auxiliar na conclusão dos trabalhos da Inventariança da extinta RFFSA. O Grupo de Trabalho criado abordou pontos críticos que impactam diretamente na consecução dos trabalhos de inventariança. Verifica-se avanço nos trabalhos da Inventariança com a transferência ao DNIT de diversas Unidades regionais da extinta RFFSA. Como destacou o MT, é importante o acompanhamento dos desdobramentos dos trabalhos, a fim de evitar maiores atrasos na conclusão dos procedimentos de inventariança. Assim, conforme cronograma apresentado pelo mencionado Grupo de Trabalho, as atividades da Inventariança da extinta RFFSA devem se encerrar em dezembro/2016, com a conclusão das

atividades relacionadas com: acervo técnico, bibliográfico e documental; encontro de contas com o Estado de São Paulo; processos judiciais; encontro de contas com as concessionárias de ferrovias; transferência de bens para o IPHAN; inventário da base de dados cadastrais; política de absorção do pessoal da inventariança dentre outros.

Contratação, pela EPL, do Centro de Pesquisa Wernher von Braun.

Por meio do Ofício nº540/2015/PRE/EPL, de 30.12.2015, o Diretor-Presidente da EPL solicita que este Ministério proceda à abertura e condução de processo administrativo disciplinar (PAD) para apurar Responsabilidade funcional dos empregados da EPL responsáveis pelos atos supostamente irregulares descritos no processo.

Esse assunto foi encaminhado à Consultoria Jurídica junto a esta Pasta para manifestação.

A Consultoria Jurídica por intermédio do Parecer nº14/2016/CONJUR-MT/CGU/AGU:CGJP/jpsb, nos seguintes termos:

"assim, não subsiste dúvida que a EPL possui autonomia administrativa, notadamente no que se refere à instauração de procedimento administrativo disciplinar que visa averiguar a responsabilidade administrativa de empregado público que integra o seu quadro de pessoal ou mesmo de membro da sua Diretoria.

Por consequência lógica, o fundamento apresentado no Ofício nº540/2015/PRE/EPL, elaborado pela Presidência da EPL, a respeito da instauração de processo administrativo no âmbito deste Ministério para apurar os fatos anteriormente mencionados não merece guarida."

Em face do que foi dito e considerando as recomendações do Parecer da CONJUR/MT, supramencionado, a Secretaria Executiva, no seu papel de supervisionar as entidades vinculadas ao MT, adotou as seguintes providências:

encaminhou o Ofício nº 79/2016-SE/MT, de 15.02.2016, à Controladoria-Geral da União, com cópia integral do Processo Administrativo nº 50000.001016/2016-83 e apensos, para análise do citado parecer da CONJUR-MT e providências cabíveis, no que tange à averiguação de irregularidade em contrato administrativo firmado pela EPL e a Von Braun; e

enviou o Ofício 181/2016/SE/MT, de 09.03.2016, à EPL encaminhando cópia do Ofício nº 79/2016/SE/MT, dirigido à CGU, bem como do parecer da CONJUR/MT que esclarece a respeito da ausência de competência do MT para apurar responsabilidade de empregados da EPL, no caso em questão.

Em 28.04.2016, a CGU em resposta ao Ofício nº 79/2016/SE/MT, encaminha Nota Técnica nº 719/2016/CSAT/CORIN/CRG/CGU-PR, na qual esclarece ser de competência do Ministério supervisor apurar responsabilidade dos ocupantes de cargo de direção de empresas estatais a ele vinculados. A alegação de possuírem, as empresas estatais, personalidade jurídica de direito privado não é fator impeditivo para a apuração de responsabilidade dos ocupantes de cargos de direção. Prossegue a Nota Técnica "os diretores das empresas estatais pertencentes exclusivamente à União, como a EPL, são indicados pelos Ministros de Estado supervisores, aprovados pelos membros do Conselho de Administração e, em seguida pelo Presidente da República." No tocante a apuração de responsabilidade em desfavor de dirigentes e empregados públicos a Nota Técnica assim se manifestou: "havendo o envolvimento de diretores e empregados na suposta irregularidade, possível a apuração em um único processo administrativo disciplinar, em homenagem ao princípio da economia processual, o qual

deverá ser instaurado por meio de portaria conjunta, a ser assinada pelo Ministro de Estado supervisor e pela autoridade competente da entidade estatal."

Essa alternativa está sendo examinada no âmbito deste Ministério.

Posteriormente serão encaminhando os autos pertinentes para o acompanhamento dessa Controladoria-Geral da União

Como Unidade supervisora, verifica-se que Ministério dos Transportes vem acompanhando a questão e adotando providências no que lhe compete. Considerando o posicionamento apresentado pela Corregedoria da CGU, ressalta-se a necessidade de medidas céleres, a fim de proceder a devida apuração de responsabilidade.

Execução das obras de construção da Ferrovia Transnordestina

Em 31 de dezembro de 2009 foi publicada a Portaria Interministerial nº 4 que constituiu Grupo Executivo Interministerial para proceder a coordenação do acompanhamento do projeto que tem como objeto a construção da ferrovia Nova Transnordestina.

A partir do ano de 2010, ocorreram reuniões trimestrais registradas através de súmulas de reunião.

Porém, em 2011 as discussões permanentes do Grupo Interministerial (GI) ficaram em segundo plano de atuação sendo retomadas as reuniões em dezembro de 2012, junho de 2013 e março de 2014.

Depois disso as reuniões ficaram paralisadas novamente até que em 17 de setembro de 2015 foi realizada uma reunião do Grupo Executivo, por solicitação da Secretária Executiva do Ministério dos Transportes para expor a proposta de extinção do Grupo Executivo Interministerial de Acompanhamento da Ferrovia Transnordestina e os motivos que levaram o Ministério dos Transportes a esta proposta. A partir desta reunião deu-se início ao processo de revogação da Portaria Interministerial nº 4 que teve fim com a publicação da Portaria Interministerial nº 01, de 18 de fevereiro de 2016 no DOU nº 33 seção 1, pág. 200 de 19 de fevereiro de 2016.

Portanto, o Ministério dos Transportes não mais atua no papel de coordenador do monitoramento do projeto, entretanto, recebe informações sobre o andamento das obras, para efeito de acompanhamento da política pública.

A Concessionária Transnordestina Logística - TLSA elabora relatório mensal de acompanhamento e envia para o Ministério dos Transportes e para a Agência Nacional de Transportes Terrestres. Esse relatório possui de forma geral informações sobre o avanço físico das obras, avanço financeiro, pontos de atenção e um relatório fotográfico.

Este relatório é encaminhado mensalmente, por e-mail, para os diversos entes que possuem relação com o empreendimento, a exemplo do DNIT, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Ministério da Integração, BNDES, Sudene, BNB e VALEC.

O Acordo de Investimentos prevê que por qualquer razão (inclusive em decorrência de impedimento legal e/ou regulamentar), o FINOR e/ou FDNE deixe(m) de efetivamente disponibilizar dentro do cronograma, total ou parcialmente, o valor do Saldo de Recursos que lhe(s) competem, a VALEC ficará obrigada a aportar com recursos próprios na TLSA o valor faltante para completar o valor do Saldo de Recursos faltante.

Dessa forma, para cumprir o acordo de investimentos e com o intuito de não paralisar as obras de implantação da ferrovia Transnordestina, em 2015, foram liberados por intermédio da VALEC à TLSA R\$ 420 milhões, em substituição a valores devidos pelo FINOR e pelo FDNE.

Vale destacar que o Ministério dos Transportes participou, em 2015, de reuniões com o Ministério da Fazenda, Casa Civil e Ministério do Planejamento para tratar sobre as pendências da Transnordestina. A título de exemplo, no primeiro semestre de 2015 foram realizadas 13 reuniões, com a participação do Ministério dos Transportes, sobre Transnordestina com foco nas desapropriações e fontes de financiamento.

É importante ressaltar que o financiamento da Transnordestina envolve agentes financeiros, os quais o Ministério dos Transportes não possui nenhum tipo de atuação. Dessa forma, desde o início deste ano, 2016, as tratativas para solucionar as questões financeiras estão sendo coordenadas pela SEPAC - Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento.

Em 2015 as DUP's (Declaração de utilidade Pública) da Ferrovia Transnordestina encontravam-se vencidas e com o prazo de caducidade de um ano já concluídos. Para desapropriação de áreas necessárias a execução das obras da ferrovia Transnordestina, a concessionária necessitava de novas DUP's.

Para tanto em junho de 2015 a Agência Nacional de Transportes Terrestres publicou as Deliberações nos 177, 178, 179, 180 e 181 com as descrições das áreas necessárias à execução das obras de implantação da Ferrovia Transnordestina, as quais necessitavam de novos atos declaratórios de utilidade pública.

Dando prosseguimento aos processos para Novas DUP's foram elaboradas às seguintes Exposições de Motivos: EM's 125 a 129 enviadas para a Casa Civil em 06/08/2015. Por solicitação da Casa Civil foram feitas alterações nas Minutas de Decreto o que resultou nas EM's 148, 150 a 153, enviada à Casa Civil em 25/09/2015. Devido a divergências de entendimento foram solicitadas novas alterações nas Minutas de Decreto que resultaram no envio em 14/01/2016 nas novas EM's 19 a 23.

As Novas Declarações de Utilidade Pública de áreas necessárias à execução das obras de implantação da Ferrovia Transnordestina foram publicadas em março de 2016.

Participação da Valec na Transnordestina Logística S.A

Esta Secretaria Executiva, na sua função de supervisionar as entidades vinculadas ao Ministério dos Transportes, tem providenciado, por intermédio da Subsecretária de Planejamento e Orçamento deste Ministério, os repasses de recursos oriundos do Tesouro à VALEC e acompanhado as transferências destes à concessionária de ferrovias Transnordestina Logística S. A. (TLSA). No exercício de 2015, recursos da ordem de R\$ 420 milhões foram transferidos a aludida concessionária. A Transnordestina já havia recebido, em 2014, R\$ 400 milhões do Tesouro Nacional por

meio da VALEC, que é sócia no empreendimento. Com esses aportes, a participação da VALEC no capital social da Transnordestina vem aumentando. Passou de 8,2% do total das ações no começo de 2014 para 25,6% ao fim daquele ano. Ao fim de 2015, subiu para o patamar atual de 31,96% do total de ações. A participação da VALEC no capital da Transnordestina faz parte do acordo de financiamento firmado com o governo anos atrás para implantar a obra de 1,75 km, cortando os estados de Pernambuco, Ceará e Piauí. A VALEC tem dois representantes no conselho da empresa que participam de tomada de decisões e têm direito a vetos. Segundo a VALEC a decisão de aportar R\$ 420 milhões no ano passado "foi baseada em pareceres favoráveis de diversos órgãos do governo federal". "O projeto, considerado estratégico para o governo brasileiro, consta do programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e guarda consonância com atribuição precípua da VALEC, que é a de promover o desenvolvimento do sistema de transporte de cargas sobre trilhos". Informou ainda a VALEC, que do montante aportado, R\$ 200 milhões já foram subscritos e os outros R\$ 220 milhões encontram-se "na condição de Adiantamentos para Futuro Aumento de Capital". Os aportes realizados pela VALEC são acompanhados pela Secretaria de Fomento para Ações de Transportes que atendendo solicitação desta Secretaria Executiva encaminhou Nota Informativa nº 118/2016-DECON/SFAT/MT, em anexo, que complementa esta resposta em atendimento à Solicitação de Auditoria em comento.

A referida Nota Informativa nº 118/2016 traz a seguinte manifestação da SFAT:

Em atenção a Solicitação de Auditoria nº 201601521/028 à Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes, solicitando relatar as iniciativas e providências, no exercício de 2015, no que se refere à participação da VALEC na Transnordestina Logística S.A, seguem as informações cabíveis: 2. O Acordo de Investimentos prevê que por qualquer razão (inclusive em decorrência de impedimento legal e/ou regulamentar), o FINOR e/ou FDNE deixe(m) de efetivamente disponibilizar dentro do cronograma, total ou parcialmente, o valor do Saldo de Recursos que lhe(s) competem, a VALEC ficará obrigada a aportar com recursos próprios na TLSA o valor faltante para completar o valor de desembolso previsto no referido acordo. 3. Dessa forma, para cumprir o Acordo de Investimentos e com o intuito de não paralisar as obras de implantação da ferrovia Transnordestina, em 2015, foram liberados por intermédio da VALEC à TLSA R\$ 420 milhões, em substituição a valores devidos pelo FINOR e pelo FDNE. 4. As iniciativas e providências do Ministério dos Transportes no que se refere à participação da VALEC na Transnordestina Logística S.A são de liberação orçamentária, realizada pela SPO/MT, para que a VALEC possa aportar recursos no empreendimento Ferrovia Transnordestina. 5. Os aportes realizados pela VALEC são acompanhados pela SFAT, pois os recursos financeiros possuem impacto direto no andamento das obras da Ferrovia Transnordestina.

Diante do complexo arranjo financeiro existente para possibilitar a execução das obras de construção da Ferrovia Transnordestina, o Ministério dos Transportes deve atuar de forma mais incisiva de modo a se certificar que a obra está se desenvolvendo de melhor forma possível, especialmente quanto aos aspectos de custo, qualidade e tempo.

3 GESTÃO FINANCEIRA

3.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO

3.1.1 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

SOBRE A OCORRÊNCIA DE RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS

Fato

Visando avaliar a gestão da Unidade Prestadora de Contas (UPC) sobre as renúncias tributárias, verificando a consistência das informações prestadas no relatório de gestão e a estrutura para tratamento das prestações de contas de renúncias de receitas, bem como a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos em nível de atividades instituídos pela UPC relacionados à atividade de renúncias tributárias, solicitou-se por meio da Solicitação de Auditoria nº 20160521/016, de 19.04.2016, informar se o Ministério dos Transportes geriu, no exercício de 2015, renúncia tributária, bem assim, como a Unidade tem tratado a questão.

Por meio do Memorando nº 70-2016/COGEP/SAAD/SE-MT, de 28.04.2016, a Subsecretária de Planejamento e Orçamento/MT, informou que não houve, no exercício de 2015, Renúncia Tributária.

3.2 RECURSOS EXIGÍVEIS

3.2.1 FORNECEDORES

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

SOBRE A GESTÃO DE PASSIVOS ORÇAMENTÁRIOS

Fato

Visando avaliar os passivos assumidos pela UPC sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos, contemplando, no mínimo: análise quanto à correção do cálculo do valor provisionado; análise das causas da assunção desses passivos; análise da capacidade de gerência dos responsáveis pela UPC sobre tais causas; e análise dos esforços dispendidos pela UPC para minimizar ou evitar a ocorrência de passivos nessas condições, solicitou-se por meio da Solicitação de Auditoria nº 20160521/015, de 19.04.2016, informar se o Ministério dos Transportes geriu, no exercício de 2015, passivos sem o respectivo crédito autorizado no orçamento, bem assim, como a Unidade tem tratado a questão.

Por meio do Memorando nº 187/2016/CGFC/SPO/SE-MT, de 27.04.2016, a Subsecretária de Planejamento e Orçamento/MT, informou que não houve, no exercício de 2015, passivo sem o respectivo crédito.

4 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

4.1 MOVIMENTAÇÃO

4.1.1 Gestão de Pessoas

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

SOBRE ACUMULAÇÃO FUNCIONAL

Fato

Visando avaliar a qualidade do controle existente no Ministério dos Transportes voltado para a identificação e tratamento das possíveis acumulações ilegais de cargos, solicitou-se por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601521/021, de 22.04.2016, o encaminhamento de uma relação dos servidores que exercem cargos com dedicação exclusiva ou tempo integral e os normativos que os instituíram, ou declaração de que a Unidade não possui quadro de dedicação exclusiva ou tempo integral.

Por meio do Memorando nº 70-2016/COGEP/SAAD/SE-MT, de 28.04.2016, a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas – COGEP/MT informou que o Ministério dos Transportes não dispõe de cargos ou empregos públicos submetidos ao regime de dedicação integral.

Entretanto, a Unidade disponibilizou uma planilha de servidores nomeados para cargos em comissão com dedicação integral, conforme disposto no art. 19, § 1º, da Lei nº 8.112/90.

Com base na seleção dos servidores ocupantes de DAS 4 e acima, comparativamente com os dados disponíveis na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, observou-se uma possível acumulação de quatro servidores comissionados. Assim, solicitou-se por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601521/034, 09.05.2016, a apresentação das declarações dos ocupantes de cargos comissionados indicados, de que não ocupam outro cargo além do exercício no Ministério dos Transportes.

Por meio da mesma SA solicitou-se: a) Descrever os controles internos da UPC voltados para identificação e tratamento, em caso de acumulações ilegais de cargos, ou para evitar tal situação; b) Informar se a Unidade solicita declaração do servidor de que não acumula outro cargo, quando da designação para um cargo comissionado no Ministério dos Transportes e/ou de forma periódica.

Por meio do Memorando nº 84-2016/COGEP/MT, de 13.05.2016, o Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas informou que a Unidade adota o procedimento de cobrar a informação sobre acumulação de cargos dos servidores quando de seus ingressos no Órgão, mediante o preenchimento de formulário próprio em que os mesmos registram a possível condição de acumulação de cargo e/ou emprego público, bem como aposentadoria. Foi esclarecido, ainda, que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao constatar situações de possível acumulação indevida, comunica o órgão para que se proceder a devida correção, que é feita mediante opção do servidor.

Referido Coordenador-Geral informou ainda que é solicitada declaração do servidor de que não acumula outro cargo, por meio de formulário de cadastramento básico, preenchido pelo servidor, no ato de posse do cargo comissionado.

Por fim, foram encaminhados os formulários de cadastramento básico, preenchido pelos servidores solicitados, no ato da posse para ocupação de cargo em comissão, informando que não ocupavam outro cargo além do exercido no Ministério dos Transportes.

4.1.2 QUANTITATIVO DE PESSOAL

4.1.2.1 INFORMAÇÃO

SOBRE A FORÇA DE TRABALHO DO MINISTÉRIO

Fato

Visando avaliar a adequabilidade da força de trabalho do Ministério dos Transportes frente às suas atribuições, solicitou-se por meio da Solicitação de Auditoria nº 20160521/017, de 20.04.2016, informações sobre a situação da força de trabalho à disposição do Órgão.

Por meio do Memorando nº 69-2016/COGEP/SAAD/SE-MT, de 28.04.2016, a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas – COGEP/MT apresentou uma planilha com Demonstrativo do quantitativo da Força de Trabalho do Ministério dos Transportes, em 31.12.2015, por situação (servidores efetivos, reintegrados, celetistas de órgãos extintos, sem vínculo, em exercício descentralizado de carreira e requisitados), bem como, ocupantes de cargos em comissão do Grupo de Direção e Assessoramento Superior – DAS e Funções Gratificadas - FG e Estagiários.

Quadro 02: Força de trabalho do MT por Unidade organizacional.

Unidade Organizacional	Total da Força de Trabalho
Gabinete do Ministro	92
Secretaria Executiva	39
Subsecretaria de Assuntos Administrativos	590
Subsecretaria de Planejamento e Orçamento	70
Consultoria Jurídica	30
Secretaria de Política Nacional de Transportes	63
Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes	90
Secretaria de Fomento para Ações de Transportes	170
Total	1144

Fonte: Elaborado a partir das informações encaminhadas por meio do Memo. nº69-2016/COGEP Obs.:(1) Deste total, 233 são estagiários, dos quais 165 estão lotados na SAAD.

Cabe esclarecer que a diferença existente entre o quantitativo acima e o constante no Relatório de Gestão, pág. 145, diz respeito aos cedidos e em exercício provisório em outros órgãos.

Solicitou-se, ainda, por meio da Solicitação de Auditoria nº 20160521/018, de 20.04.2016, informações acerca da força de trabalho do Órgão, cuja resposta se deu por meio do Memorando nº 82 -2016/COGEP/MT, de 11.05.2016, pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, conforme a seguir.

Sobre os estudos realizados quanto ao dimensionamento da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, composição, perfil e parâmetros de lotação, bem como quanto à definição de estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o alcance de suas necessidades em relação às atividades do Ministério dos Transportes, em especial às seguintes: Gestão de Recursos Humanos (COGEP) e Gestão dos Programas de Governo (SEGES). OBS: Entende-se por parâmetros de lotação aqueles utilizados como medida do desempenho e da capacidade operacional de um ambiente/setor/Unidade (ex.: Pacientes-dia, requisições atendidas, leitos disponíveis, capacitações realizadas, interlocuções feitas).

A Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas por meio do processo administrativo de nº 50000.021377/2014, elaborou proposta de concurso público, baseada em análise e estudos relativos à movimentação da força de trabalho do Ministério dos Transportes, no período de 1987 a 2014, período esse em que houve a realização de apenas três concursos para preenchimento de vagas, que foram realizados nos anos de 1987, 1994 e em 2010, e nessa proposta consta da sua instrução os estudos elaborados em relação ao quantitativo da força de trabalho do Órgão, cabendo ressalva de que por ter sido devolvida pelo Ministério do Planejamento, sem a necessária autorização, esta Coordenação se encontra em fase de elaboração de nova proposta com estudos atualizados da força de trabalho, para novo envio àquele órgão no intuito de que o mesmo o autorize.

Sobre a realização de estudos quanto à suficiência quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal frente aos objetivos, metas e estratégias da Unidade:

Em relação a estudos quanto à suficiência quantitativa, tal situação foi tratada em proposta de concurso público realizada no ano de 2014 e está sendo tratada em nova proposta a ser enviada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para fins de autorização de sua realização. Em ambas as propostas foram relatadas as ocorrências que ao longo dos anos vem reduzindo de forma considerável a força de trabalho do Órgão, por motivo de evasões sistêmicas ocasionadas por solicitações de exoneração, vacância e falecimento; por aposentadorias que ocorrem em razão do envelhecimento do quadro funcional, devido a não realização de concurso para preenchimento das vagas remanescentes.

Sobre os estudos quanto à suficiência qualitativa, informamos que a COGEP realizou mapeamento de competências por meio do Termo de Cooperação Técnica entre o MT-UFPA (Universidade Federal do Pará), encerrado em 31 de dezembro de 2015. O relatório final, após ajustes, foi entregue em março de 2016. Contudo, ressalta-se que o trabalho não se concentrou em identificar distorções qualitativas na execução das atividades, e sim em identificar as necessidades prioritárias de capacitação, conforme preconizado pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal (PNDP), Decreto 5.707/2006, e descrito no Relatório Final da UFPA (p.41-42):

E de fundamental importância apontar que o conceito de necessidade de capacitação não deve ser compreendido, nesta metodologia, como uma

descrição da qualidade do trabalho ou proficiência naquela competência. Ao serem questionados sobre suas Necessidades de Capacitação, os servidores apresentam de forma mais clara seus interesses e temas nos quais estão motivados a passar por um processo de capacitação. Assim, se consegue um dado de quais os eventos mais prioritários. Esta avaliação não pode, portanto, ser confundida com uma Avaliação de Desempenho, sendo sim um levantamento de informações por interesses em ações de desenvolvimento.

A metodologia utilizada pela UFPA tomou por base o Regimento Interno para identificar as competências do Órgão. Em seguida, foram realizados grupos focais com as áreas e, a partir dessas dinâmicas, as competências de cada área foram validadas e classificadas de acordo com sua importância. Em uma abordagem 180°, os servidores e as chefias foram convidados a responder um instrumento no qual informaram sobre suas necessidades de capacitação em relação às competências identificadas. Ao final, o relatório produzido pela UFPA apresentou informações sobre as lacunas de competências identificadas no órgão. Nesse sentido, serão elaborados Planos de Ação para reduzir as lacunas consideradas prioritárias a partir dos resultados apresentados pelo relatório da UFPA.

Referente à realização de estudos quanto à utilização de instrumentos e metas para a redução da defasagem (se existente) entre o quantitativo e o perfil atual e o desejado, com estimativa de custos e cronograma de implementação:

Conforme resposta ao item 1, em relação a estudos para utilização de instrumentos, foram feitos mediante a realização de proposta de concurso público, bem como nos trabalhos realizados pelo mapeamento de competências.

Sobre a realização de estudos quanto ao impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias:

Tais estudos constam como justificativas e no próprio processo de proposta par realização do concurso público, que visa também à aplicação de medidas para o fortalecimento da capacidade institucional do órgão.

Solicitou-se, também, por meio da Solicitação de Auditoria nº 20160521/019, de 20.04.2016, informações acerca da força de trabalho do Órgão, cuja resposta se deu por meio do Memorando nº 77 -2016/COGEP/MT, de 09.05.2016, pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, conforme a seguir.

Sobre a adequabilidade da força de trabalho à disposição da UPC frente às suas atribuições:

Não é, em razão da falta de reposição, que tem sido desproporcional aos egressos ocorridos no Órgão, considerando que no período de 1994 a 2010, só houve autorização para realização de 02(dois) concursos públicos, dos quais as vagas disponibilizadas foram insuficientes para repor as necessidades do Órgão, que se encontra com sua força de trabalho envelhecida, com 606 servidores efetivos, sendo que desses a média de idade é de 54 anos, o que indica um quadro funcional desgastado e pouco oxigenado, o que justifica a realização urgente de concurso, o que vem sendo trabalhado por esta Coordenação-Geral, uma vez que há a previsão de aposentadorias para este ano e anos vindouros, considerando também, que o Órgão dispõe em seu

quadro efetivo, de 325 servidores percebendo abono de permanência, que podem se aposentar a qualquer momento, ou seja, o Órgão poderá perder, aproximadamente, 43,5 % de seus servidores efetivos em curtíssimo prazo de tempo.

Se houve, no exercício de 2015, realização de concurso público com ingresso de servidores de carreira no exercício, foi esclarecido o seguinte:

Não houve. A despeito do assunto, foi constituído o Processo Administrativo nº 50000.021377/2014-84, instruído com a Nota Técnica nº 002-2014-COGEP/SAAD/SE/MT, que tratou do envio de projeto de concurso público ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MP, no ano de 2014, que não foi acolhido por aquele órgão, o qual nos restituiu o processo em 2015, com recomendação de que fossem adotadas medidas internas saneatórias, sugerindo caso fosse de interesse, enviar nova proposta até 31 de maio de 2016, proposta esta que se encontra em fase de elaboração para envio no prazo estipulado ao MPOG. Diante do que já foi exposto, é indubitável que, o cenário de 2015 apenas deflagrou uma piora na situação crítica, já constituída em 2014, além do que, as projeções para o ano corrente também são insatisfatórias.

Sobre as principais situações que reduzem a força de trabalho efetiva da UPC:

Ao longo dos anos vem ocorrendo muitas solicitações de vacâncias, exonerações, aposentadorias e até falecimentos de servidores efetivos, situações que não podem ser evitadas, considerando que não houve realização de concurso público nos últimos 5 anos para preenchimento das vagas remanescentes tal ocorrência vem reduzindo consideravelmente a força de trabalho do Órgão.

Sobre a qualificação e capacitação da força de trabalho da UPC. Considerando a qualificação do pessoal disponível e as competências necessárias ao desenvolvimento das atividades da Unidade, notadamente as concernentes aos macroprocessos finalísticos da UPC, indicar eventuais causas de distorções como: nível de escolaridade abaixo ou acima do necessário; ausência de treinamento para o desenvolvimento de atividade específica, entre outras:

Conforme apresentado no Relatório de Gestão, as distorções identificadas estão relacionadas à carência de pessoal e às intrínsecas características da força de trabalho deste órgão. No entanto, na tentativa de atenuar os efeitos dessas distorções, a COGEP realizou mapeamento de competências por meio do Termo de Cooperação Técnica nº 05/2013 MT-UFPA (Universidade Federal do Pará), encerrado em 31 de dezembro de 2015. A metodologia utilizada pela UFPA tomou por base o Regimento Interno para identificar as competências do Órgão. Em seguida, foram realizados grupos focais com as áreas e, a partir dessas dinâmicas, as competências de cada área foram validadas e classificadas de acordo com sua importância. Neste trabalho, portanto, não foram mapeados os macroprocessos das Unidades. O relatório final produzido pela UFPA apresentou informações sobre as lacunas de competências identificadas no órgão. Não obstante, estão sendo elaborados Planos de Ação para reduzir as lacunas consideradas prioritárias a partir dos resultados apresentados no relatório da UFPA.

Solicitou-se, neste contexto, indicar os cursos e treinamentos ofertados à força de trabalho da Unidade prestadora de contas no decorrer do exercício, verificando o atendimento dos cursos ofertados à demanda para treinamento identificada pela UPC - Unidade Prestadora de Contas.

Em 2015, o Ministério dos Transportes adotou política de capacitação baseada no Levantamento de Necessidades de Treinamento (LNT): a partir da identificação e priorização das necessidades nas diversas Unidades do Órgão, o Plano de Capacitação Anual é desenvolvido e executado. Essas ações foram adotadas em consonância com o Decreto 5.707/2006, regulamentado no âmbito deste Ministério pela Portaria 433 de 04 de novembro de 2013, que dispõe sobre os procedimentos de execução das atividades de treinamento e capacitação profissional. Adicionalmente ao que foi apresentado encaminhamos anexa, planilha com detalhamento dos cursos/treinamentos realizados no exercício de 2015.

Cabe destacar que a falta de concurso nos últimos 5 anos para atender as necessidades do Ministério dos Transportes fez agravar a carência de pessoal no Órgão. No entanto, o MT está concluindo proposta a ser encaminhada ao Ministério do Desenvolvimento, Planejamento e Gestão, visando a realização de um concurso.

Destaca-se, ainda, a iniciativa de se realizar o mapeamento de competência, concluído no final de 2015 e a adoção de um Plano de Ação para reduzir as lacunas consideradas prioritárias, reveladas a partir dos resultados apresentados pelo mapeamento realizado.

4.1.3 PROVIMENTOS

4.1.3.1 INFORMAÇÃO

REGISTROS NO SISAC

Fato

Objetivando avaliar a gestão de pessoas quanto aos registros pertinentes nos sistemas corporativos obrigatórios (SISAC), em atendimento à determinação contida na Instrução Normativa TCU nº 055/2007, no período de 09.11 a 04.12.2015, foram realizados exames nos atos de aposentadorias da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério dos Transportes - COGEP/MT, cujos resultados foram inseridos no Relatório de Auditoria nº 201505935, do qual destacam-se as seguintes informações:

Foram examinados 563 (quinhentos e sessenta e três) atos de aposentadoria, cujo resultado está demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 03: Situação após análise dos processos de aposentadoria período de 09/11 a 04/12/2015

Legal	Legal (Servidor Excluído)	Legal c/ Recomendação	Legal c/ Ressalva	Ilegal	Legal c/ Ressalva/ Recomendação	Total
83	237	47	145	04	49	565

Fonte: Elaborado a partir das informações constantes do Relatório nº 201505935

Destaca-se que as principais razões que motivaram a emissão de ilegalidade nos processos analisados foram a ausência de documento necessário à concessão (01 processo) e o não preenchimento de requisito legal (03 processos).

Ressalta-se que outros 83 processos estavam de acordo com a legislação vigente, assim tiveram os atos de aposentadoria encaminhados ao Tribunal de Contas da União com parecer pela legalidade.

Outros 237 processos foram encaminhados ao Tribunal de Contas da União com parecer pela legalidade, cujos benefícios de aposentadoria encontravam-se excluídos da folha de pagamento, no Siape, por ocasião do falecimento dos mesmos.

Verificou, também, que 47 atos de aposentadoria estavam de acordo com a legislação vigente, portanto, foram encaminhados ao Tribunal de Contas da União com parecer pela legalidade e devido a falta de alguma documentação/informação, foi solicitada à Unidade anexar a documentação/informação ao processo.

Verificou-se, ainda, que 145 atos de aposentadoria estavam de acordo com a legislação vigente à época da concessão e foram encaminhados ao Tribunal de Contas da União com parecer pela legalidade e ressalva no pagamento do Adicional por tempo de serviço, uma vez que não foi observado o inciso I da Lei nº 8162/1991.

Cabe registrar, por fim, que 47 atos de aposentadoria estavam de acordo com a legislação vigente, exceto quanto aos dados constantes do SIAPE referentes aos anuênios, que não estavam refletindo fielmente a estrutura remuneratória do mês da vigência do ato. Diante disso, os atos foram encaminhados ao Tribunal de Contas da União com pareceres pela legalidade com ressalva e recomendação.

Foi observado, ainda, pela equipe do MTFC, sobre os servidores do extinto DNER, a falta de atualização dos seus dados cadastrais e financeiros registrados no sistema Siape, ou seja, existiam informações no processo que não possuíam o registro correspondente no Siape, como por exemplo, a existência de certidão de tempo de serviço nos processos e a falta da averbação no sistema Siape (CACOTAS), bem como a falta de atualização da ocorrência da aposentadoria.

Foi verificado, também, servidores recebendo o adicional por tempo de serviço sem que fosse observada a extinção do inciso I do artigo 7º da Lei nº 8.162/91 (execução do inciso suspensa pela Resolução do Senado Federal nº 35, de 2.9.1999), assim como a falta de aplicação do disposto no OFÍCIO-CIRCULAR Nº 36/SRH/MP, de 29/06/2001.

Outro fato que merece destaque se refere ao pagamento dos anuênios dos servidores em questão que se aposentaram pelo DNER e foram transferidos para o Ministério dos Transportes.

Cabe esclarecer que o referido Relatório de Auditoria foi encaminhado à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério dos Transportes - COGEP/MT para conhecimento e providências cabíveis.

Por meio do Ofício nº 2329/2016-COGEP/SAAD/SE/MT, de 13.05.2016, o Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas, informou as providências adotadas em relação aos itens 1.1.1.4 e 1.1.1.7 do Relatório de Auditoria nº 201505935, conforme registrado a seguir.

Sobre o item 1.1.1.4, dos 47 atos de aposentadoria encaminhados ao Tribunal de Contas da União com parecer pela legalidade com recomendação, 24 tiveram a situação regularizadas com a inclusão nos respectivos processos dos documentos/informações que estavam faltando; em 03 casos o servidor faleceu, com perda de objeto; em outros 05 casos, a COGEP está aguardando resposta do DNIT; foram encaminhados ofícios aos interessados para 06 interessados, estando no aguardo de resposta; e os demais, em outras situações.

Quanto ao item 1.1.1.7, dos 49 atos de aposentadoria encaminhados ao Tribunal de Contas da União com parecer pela legalidade com ressalva no pagamento e recomendação, 22 tiveram a situação regularizadas com a inclusão nos respectivos processos dos documentos/informações que estavam faltando; em 05 casos o servidor faleceu, com perda de objeto; em outros 09 casos, a COGEP está aguardando resposta do DNIT; foram encaminhados ofícios aos interessados para 10 interessados, estando no aguardo de resposta; e os demais, em outras situações.

Diante do exposto, conclui-se que a Unidade vem adotando providências para regularizar as pendências relacionadas aos atos de aposentadoria. A CGU irá monitorar a implementação das medidas adotadas até a completa regularização das pendências.

4.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

4.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

4.2.1.1 INFORMAÇÃO

CONTROLES INTERNOS DA ÁREA DE PESSOAL

Fato

A Coordenação-Geral de Gestão de Pessoal - COGEP/MT não formalizou em ato oficial a rotina ou procedimento institucionalizado para acompanhamento e atendimento das determinações e recomendações dos órgãos de controle, no entanto o faz mediante planilha eletrônica.

Com o objetivo de evitar a acumulação de cargo, emprego ou função pública, a COGEP/MT quando do ingresso do servidor/empregado público, solicita a assinatura de uma declaração. Entretanto, deve a Unidade passar a adotar tal procedimento também de forma periódica.

A Unidade leva ao conhecimento da alta administração as questões consideradas de maior relevância, sendo que as ocorrências de rotina são encaminhadas por demanda.

Quanto aos controles internos existentes relacionados à gestão de pessoas, voltados para os riscos de atingimento das metas estabelecidas pela UPC, foram verificadas as seguintes questões:

A COGEP/MT já tem desenhado seus atuais processos de trabalho e entende que é ponto de partida para uma avaliação de melhorias em seu desempenho. No entanto, a Unidade não dispõe de ordenação lógica da gestão de pessoas, como fluxogramas, mapa de processo, etc;

Quanto aos instrumentos utilizados para identificar os gargalos ou pontos críticos, a COGEP/MT atua de forma empírica. Os gargalos são identificados em reuniões técnicas, cabendo ressaltar que a Unidade não possui subsídios suficientes para a montagem de um mapeamento de risco e uma matriz de risco do processo.

No mapa de objetivos estratégicos institucional, a COGEP está comprometida com o desenvolvimento de competências estratégicas, qualitativa e quantitativamente, mediante ações de capacitação e treinamento de pessoas, bem como com a garantia de clima organizacional propício e produtivo, mediante a identificação de possíveis ocorrências nas inter-relações pessoais e/ou pessoa-organização, que estejam interferindo negativamente no clima organizacional, e por meio de ações do programa de qualidade de vida no trabalho.

A COGEP ainda não possui a capacidade de identificar os fatores internos e/ou externos que podem impactar no alcance dos objetivos tanto na gestão de pessoas quanto dos objetivos-chave e metas estratégicas, pelo fato de ainda não dispor de uma matriz de risco para seus processos de trabalho. Todavia, em sua rotina de atuação, o faz em meio a discussões sem as chefias envolvidas.

Apesar de a COGEP não dispor de uma escala de prioridades em função dos eventos, gargalos e pontos críticos identificados, sempre prioriza as situações-problema que geram impactos financeiros.

A COGEP usa check-list em alguns processos administrativos para facilitar sua instrução e análise e emite notas técnicas e ou memorando-circulares para casos específicos.

A Unidade não dispõe de orientações previamente formalizadas sobre quais medidas corretivas deverão ser adotadas, em caso de ocorrência de riscos. Mas a orientação verbalizada é para que medidas corretivas sejam atuadas em processos próprios.

A COGEP não dispõe de ato formal estabelecendo os indicadores para a Unidade. Entretanto, a Unidade dispõe de indicadores de gestão, conforme informado no Relatório de Gestão. As metas dos indicadores são definidas por meio de análise da série histórica e, de acordo com a área interna de operação, considerando os quesitos de priorização definidos a partir do orçamento aprovado para o ano. No entanto, falta normatizá-los internamente, oficializar procedimentos de atuação frente aos seus resultados e formalizá-lo como um processo de trabalho.

A COGEP dispõe de documentos que formalizam as atividades e procedimentos relacionados à gestão de pessoas, bem como, a definição sobre as pessoas responsáveis pelos departamentos da Unidade. Dispõe, também, de atos publicados de delegação de autoridade no exercício de 2015.

No caso de desvios no cumprimento das metas estabelecidas pela Unidade, as chefias são convocadas com o processo, as falhas são identificadas e buscam-se soluções para o problema que interferiu no trabalho redefinindo a meta e acompanhando a nova execução.

A COGEP não tem formalizado ato de priorização das atividades ou dos procedimentos relacionados à gestão de pessoas que sejam mais sensíveis, em termos de relevância, criticidade, materialidade e objeto. Todavia, na prática diária, busca dar maior celeridade ao cumprimento de decisões judiciais e das determinações dos órgãos de controle, bem como, ao atendimento de demandas do Judiciário, da AGU, do TCU e da CGU, e aos procedimentos que ensejam ações no SIAPE, em razão dos prazos de abertura e fechamento da folha de pagamento.

A COGEP não dispõe de ato formal para assegurar que as atividades/procedimentos sensíveis sejam feitos tempestivamente. Todavia, para os casos das demandas judiciais e dos órgãos de controle, adota planilhas de controle de prazo.

A COGEP realiza os registros no SISAC em até 60 dias após o cadastramento funcional efetivado no SIAPE, apesar desta rotina não estar institucionalizada no âmbito do órgão.

A COGEP disponibiliza na Intranet, em "Guias de Serviço", e na página Oficial do Ministério dos Transportes na Web os formulários aplicados em suas rotinas e ainda os atos normativos aplicados no endereço: <http://www.transportes.gov.br/gestao-de-pessoas.html>.

A política de capacitação está institucionalizada no Ministério dos Transportes por meio da Portaria SE/MT nº 433, 04.11.2013. Para assegurar que os empregados que trabalham na gestão de pessoas estejam devidamente qualificados, a política de capacitação funciona mediante o levantamento de demanda junto às respectivas chefias imediatas. Segundo a Unidade quando da conclusão dos relatórios do mapeamento de competências serão efetivadas mediante as constatações de carências identificadas. A Unidade dispõe de planilha com o controle das demandas por capacitação.

Nos casos de restrições orçamentárias e financeiras que forcem o represamento das demandas, estas são reprogramadas para novo plano de capacitação. Segundo a Unidade, enquanto se encontram represadas, os servidores são treinados pelas próprias chefias e colegas mais experientes.

As dificuldades enfrentadas pela UPC para capacitar os seus empregados, bem como os reflexos advindos da falta de capacitação se devem às restrições orçamentárias e financeiras, às resistências por parte de servidores em serem submetidos a ações de capacitação, bem como, a não conclusão dos trabalhos decorrentes do mapeamento de competências dos servidores com a consequente identificação das reais necessidades de capacitação.

4.2.1.2 INFORMAÇÃO

REGULARIZAÇÃO DAS INCONSISTÊNCIAS CONSTANTES DO SISTEMA DE TRILHAS DE AUDITORIA

Fato

Objetivando avaliar a gestão de pessoas da Unidade Prestadora de Contas (UPC) quanto à observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão, requisição de pessoal e sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões, bem como, avaliar a tempestividade e qualidade dos registros pertinentes nos sistemas corporativos obrigatórios, solicitou-se por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601521/20, de 20.04.2016, informações sobre a regularização das inconsistências constantes do Sistema de Trilhas de Pessoal.

Verificou-se, por meio de consulta no Sistema de Trilhas de Auditoria, em 20.04.2016, a existência de 631 inconsistências com a situação de justificativas pendentes e 40 com a situação de justificativas em andamento.

Conforme procedimento adotado pelo MTFC, voltado para a análise e monitoramento das inconsistências existentes, ficou estabelecido que até o final de maio de 2016, a Unidade Pagadora deveria informar no sistema as justificativas relacionadas às inconsistências verificadas.

Assim, solicitou-se, mediante a supramencionada SA a regularização das pendências identificadas até o final do mês de maio/2016, tendo sido esclarecido, que em função do término dos trabalhos de campo da Auditoria Anual de Contas se encerrou durante o referido mês, e na iminência de não ser possível sanar todas as inconsistências, a Unidade deveria encaminhar as justificativas, até 06.05.2016.

Ressalta-se, ainda, que durante o exercício de 2015, no trabalho de monitoramento da regularização das inconsistências constantes do Sistema de Trilhas de Pessoal, a COGEP, por meio do Ofício nº 7.356/2015/COGEP/SAAD/SE-MT, de 18.12.2015, apresentou justificativas das inconsistências identificadas até aquele exercício.

Assim, a manifestação da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas/MT, sobre as razões que explicam o desempenho do Ministério dos Transportes em relação ao assunto, se deu considerando os seguintes aspectos:

- Acesso ao sistema (dificuldades ou facilidades);
- Participação dos treinamentos promovidos pela CGU;
- Quantidade de servidores envolvidos com a tarefa;
- Apoio (interesse) dos dirigentes do órgão com a tarefa;
- Relevância ou irrelevância dos problemas apontados (por trilha);
- Problemas operacionais de força maior (como por exemplo, greve de servidores durante o período estabelecido);

Cabe destacar os seguintes pontos da manifestação da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, encaminhada por meio do Ofício nº 7356/2015/COGEP/SAAD/SE-MT, de 18.12.2015.

(...)

Das dificuldades encontradas

A maioria das inconsistências tratadas é originária do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, extinto pela Lei nº 10.233/2001, cujo artigo 117 transferiu para o Ministério dos Transportes a competência pela manutenção de aproximadamente 33.000 (trinta e três mil) pagamentos de aposentadorias e pensões. Ocorre que, ao receber, na folha de pagamento deste Ministério, os aposentados e pensionistas do extinto DNER, acreditou-se que todo esse passivo se encontrava regular, devidamente cadastrados no SISAC, com as remunerações dos servidores e instituidores de pensão devidamente regulares, no que diz respeito ao enquadramento, fundamentação e vantagens.

Apesar do grande número de situações que estão sendo revisadas por esta Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, a falta de espaço físico do Ministério dos Transportes fez com que todo o acervo funcional do extinto DNER permanecesse nas dependências físicas do sucessor daquela autarquia (a saber, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT), de forma com que os assentamentos funcionais e processos de concessão inicial de aposentadoria de servidores aposentados e instituidores de pensão e, inclusive, a maior parte dos processos de pensões concedidas pelo extinto DNER, permanecessem pulverizados em 23 (vinte e três) Unidades do DNIT, sem acesso direto desta Coordenação.

Esta Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, desde 2004, vem atuando com 14 (quatorze) Unidades regionais, para atendimento de aposentados e pensionistas, sendo que 12 (doze) dessas Unidades estão instaladas no DNIT, o que facilita, em 12 (doze) Unidades da Federação o acesso ao acervo do extinto DNER. Entretanto, em outras 11 (onze) Unidades da Federação, dependemos da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do DNIT (em Brasília) ou de Superintendências Regionais do DNIT, para o atendimento de qualquer pedido de concessão de benefício e revisão de pagamento, pedidos informações de Procuradorias da União, Defensorias Públicas, Órgãos de Controle e da Justiça, o que pode atrasar consideravelmente o atendimento dentro dos prazos fixados.

O tamanho da folha de pagamento do Ministério dos Transportes também é um grande complicador, uma vez que este Órgão possui 14.610 (quatorze mil, seiscentos e dez) aposentados 62.014 (sessenta e dois mil e quatorze) pensionistas, fazendo com que a revisão de qualquer discrepância, ou a aplicação de novo entendimento seja de grande vulto e, por este motivo, demande maior esforço e maior tempo, se feita comparação com outros órgãos que possuem um quantitativo de aposentados e pensionistas bem menor.

Como exemplo disso, pode ser citado o caso da Emenda Constitucional nº 41/2003.

A citada emenda trouxe uma nova metodologia para o cálculo dos benefícios de pensão, cujos instituidores faleceram após 31 de dezembro de 2003, sendo regulamentada pela Medida Provisória nº 167, de 31 de dezembro de 2003 (convertida na Lei nº 10.887, de 21 de junho de 2004).

(...)

Ocorre que, apesar das determinações contidas na Emenda Constitucional nº 41/2003 e da metodologia trazida pela Lei nº 10.887/2004, a União não pôde os implantar benefícios concedidos após a publicação da citada Emenda, uma vez que o Sistema de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, cujo o gestor é o Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, não estava preparado operacionalmente para implementar os cálculos previstos na Lei nº 10.887/2004.

Não havendo como aguardar o ajuste das fórmulas de cálculo do Sistema de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, este Órgão implantou mais de 5.000 (cinco mil) pensões em paridade com a remuneração de seus respectivos instituidores.

A própria regularização das pensões concedidas após 20 de fevereiro de 2004, em paridade com a remuneração de seus respectivos instituidores, foi objeto da apuração feita por esse Órgão de Controle Interno, sendo denominada Trilha de Pessoal nº 35.

Ocorre que, para o fiel atendimento da Trilha de Pessoal nº 35, não bastaria somente a alteração da pensão no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, uma vez que o saneamento das situações apontadas acarretaria no decréscimo de valor de mais de 5.000 (cinco mil) benefícios.

Várias outras Trilhas de Auditoria, a exemplo da Trilha nº 35 (a saber, 005, 008C, 0008D, 013A, 013B, 14B, 14C, 14D, 016, 021, 035, 046 e 047), requereram uma análise mais pormenorizada, uma vez que implicaria em decréscimo no valor do benefício e, por conseguinte, havia de se cumprir o preceito constitucional da ampla defesa e do contraditório. Assim, foram enviados ofícios aos servidores, aposentados e pensionistas apontados pela CGU, concedendo prazo de 30 (trinta) dias para manifestação e apresentação de qualquer elemento que impedisse o saneamento do cadastro e respectiva redução do benefício percebido.

Além do prazo de 30 (trinta) dias, concedido a cada beneficiário para encaminhamento de resposta a esta Coordenação, é de bom alvitre lembrar que a análise de cada situação envolve, também outros passos, se fazendo necessário tempo para a:

tramitação das respostas enviadas (que são postadas diretamente à esta Coordenação ou entregue em uma das Representações Regionais desta Unidade, ;

análise das respostas, elaboração de Nota Técnica Conclusiva (se manifestando pela alteração do benefício);

alteração do benefício no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE (considerando os períodos em que o sistema está em manutenção, para processamento da folha de pagamento);

elaboração de novo ofício, comunicando a decisão final desta Coordenação e comunicando, também a regularização do benefício, dando prazo de 15 (quinze) dias para interposição de recurso; e

exame de novo recurso;

encaminhamento do novo recurso ao superior da autoridade que praticou o ato da regularização do benefício; e

elaboração de ofício comunicando o deferimento/indeferimento do recurso.

Apesar dos percalços explanados acima, esta COGEP envidou esforços para os atendimentos da Trilha de Pessoal em tela, os quais serão elucidados no próximo tópico.

Ações da COGEP para atendimento das Trilhas de Auditoria de Pessoal nas competências 06/2014 e 06/2015.

A Controladoria-Geral da União apresentou o Novo Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal no dia 14 de agosto de 2014, momento em que compareceram dois representantes desta COGEP para aprender a utilização de tal Sistema, no auditório do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, localizado no Setor de Autarquia Sul – SAS, Quadra 2, Bloco “O”, Brasília –DF.

Consequentemente, em atenção ao novo Sistema e considerando a relevância das respectivas auditorias, foi deliberado pela uniformização dos procedimentos

administrativos internos da COGEP para a utilização do respectivo sistema e atendimento das trilhas, conforme consta na Ata de Reunião nº 01/2014 – COGEP/SAAD/SE/MT, em anexo, de 17 de setembro de 2014.

Em relação à competência de 06/2014 das Trilhas de Auditoria, foi emitido o Memorando-Circular nº 23/2014 – COGEP, de 23 de Outubro de 2014, o qual definiu a divisão das trilhas de pessoal por Coordenação interna da COGEP, bem como estabeleceu os procedimentos de rotina para atendimento das trilhas e sua respectiva revisão, de tal modo que antes de concluir as justificativas no respectivo sistema de auditoria, houve a revisão de todas essas por outro setor de assessoria direta ao Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas, a fim de garantir uma qualidade a contento. Visando multiplicar o conhecimento e propiciar uma melhor qualidade nas respostas das trilhas, foi realizado um treinamento para os servidores da COGEP que estariam diretamente das Trilhas, no 24/10/2014, no qual compareceram 24 (vinte e quatro) pessoas.

Ademais, no âmbito da Coordenação de Aposentados, Instituidores de Pensão e de Pensionistas – COAP foi elaborado o Plano de Trabalho para atendimento da Trilha nº 35 de Auditoria de Pessoal da CGU, conforme estabelece o Memorando-Circular nº 01/2015-COAP/COGEP, de 29 de janeiro de 2015.

O Plano de Trabalho supramencionado estabeleceu detalhadamente o cronograma com as etapas de execução, bem como uniformizou procedimentos e propiciou celeridade no atendimento da aludida Trilha de Pessoal nº 35.

No que se refere à competência de 06/2015, medidas semelhantes a competência anterior foram adotadas, tal como o Memorando-Circular nº 03/2015 – COGEP, de 10 de julho de 2015, objetivando definir a divisão das trilhas de pessoal por Coordenação interna da COGEP e estabelecimento dos procedimentos a serem seguidos para o atendimento das Trilhas.

Dessa forma, nota-se que houve a preocupação e preferência pela melhoria na qualidade do trabalho a ser desenvolvido por esta COGEP, quanto às informações prestadas, além de adoção de rotinas de trabalho próprias ao atendimento das Trilhas de Pessoal da CGU.

Nesse sentido, passaremos a elucidar no tópico seguinte a situação atual do atendimento das justificativas conforme os relatórios retirados no próprio sistema de Trilha de Auditoria de Pessoal da CGU.

Da situação atual das Trilhas de Auditoria de Pessoal da competência 06/2014 e 06/2015.

Com base nos relatórios obtidos no próprio Sistema de Trilhas de Auditoria da CGU, constatou-se o seguinte cenário para o atendimento das Trilhas de Auditoria em voga:

Competência	Quant. de inconsistências encaminhadas aos órgãos	Valor das inconsistências encaminhadas aos órgãos.	Quant. de inconsistências sem informação de providências dos órgãos	Valor das inconsistências sem informação de providências dos órgãos.	Quant. de inconsistências respondidas pelos órgãos	Valor das inconsistências respondidas pelos órgãos.	Devolução ao erário informada pelo gestor.	% de inconsistências justificadas
06/2014	7031	R\$ 1.373.938,82	265	R\$ 85.979,70	6766	R\$ 1.287.959,12	R\$ 1.557,38	96,23%
06/2015	567	R\$ 1.298.058,71	66	R\$ 338.364,04	501	R\$ 959.694,67	R\$ 0,00	88,36%
Total	7598	R\$ 2.671.997,53	331	R\$ 424.343,74	7267	R\$ 2.247.653,79	R\$ 1.557,38	95,64%

Isto é, os dados apresentados nos relatórios demonstram com clareza o empenho desta COGEP em atender as inconsistências apontadas pela CGU, tanto é que se tem o total de 95,64% de justificativas respondidas no somatório das competências de 2014 e 2015. Ademais, a partir do relatório do tipo de análise do auditor da CGU extraído do sistema tem-se os seguintes dados:

Competência	Quant. de inconsistências encaminhadas aos órgãos	Valor das inconsistências encaminhadas aos órgãos.	Total de inconsistências justificadas	Devolução ao erário informado pelo gestor.	Total de inconsistências analisadas	01 - Concordo (Análise)	21 - Inconsistências solucionadas (Análise)	% de inconsistências de acordo ou solucionadas
06/2014 e 06/2015	7598	2671997,53	7267	1557,38	6499	5179	394	76,69%

Ou seja, 76 % das inconsistências justificadas por esta COGEP nas competências de 2014 e 2015 encontram anuência da CGU.

Ademais, levando em consideração a quantidade de servidores ativos, pensionistas e aposentados deste Ministério temos aproximadamente 77.260 cadastros, assim, comparativamente quantidade de 7598 inconsistências já apontadas pelas Trilhas de Auditoria correspondem a 9,83% do total da folha de pagamento deste Órgão.

Da Conclusão

Diante do exposto, depreende-se que esta Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas respondeu 95% das inconsistências apontadas, sendo que 76% destas encontram aquiescência pela Controladoria-Geral da União.

Todavia, cabe ressaltar que em face do esclarecimento dessa Unidade de Controle Interno a respeito da Trilha 52 na competência de 2015, verificou-se a necessidade de alterar a justificativa apresentada por esta COGEP para a citada trilha na competência de 2014, o que ocasionará, no momento da revisão, um decréscimo temporário na porcentagem de inconsistências acatadas por essa UCI.

De certo que esta COGEP continuará envidando esforços para justificar totalmente as 7598 inconsistências, sejam elas financeiras ou cadastrais, tendo em vista que as trilhas representam uma ferramenta que viabiliza a coleta de evidências por dados pré-existentes que demonstram situações de inconsistências cadastrais e/ou de pagamentos que se revelam incompatíveis com o ordenamento legal, bem como contribuem para otimização da folha de pagamento.

Ainda por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601521/020, de 20.04.2016, solicitou-se a regularização das inconsistências existentes.

Por meio do Memorando 74/COGEP, de 06.05.2016, a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas/MT, apresentou os seguintes esclarecimentos.

Em atenção ao Memorando nº 552/SAAD, de 22 de abril de 2016, o qual encaminha o Memorando nº 097/2016/AECI/GM-MT, de 22 de abril de 2016, bem como a Solicitação de Auditoria nº 201601521/020, de 20 de abril de 2016, que solicita a regularização das 631 inconsistências identificadas pela CGU no dia 20 de abril de

2016, por meio de consulta ao Sistema de trilhas de Auditoria, e também o encaminhamento das justificativas para o não saneamento das mencionadas pendências, informamos o que segue.

I – Do Sistema de Trilhas de Auditoria

A Controladoria-Geral da União apresentou o Novo Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal no dia 14 de agosto de 2014, momento em que compareceram 2 (dois) representantes desta COGEP no auditório do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, localizado no Setor de Autarquias Sul – SAS, Quadra 2 Bloco “O”, Brasília – DF.

Visando multiplicar o conhecimento e propiciar uma melhor qualidade nas respostas das trilhas, foi realizado, no dia 24 de outubro de 2014, um treinamento para os servidores da COGEP que estariam diretamente ligados ao atendimento das inconsistências, no total de 24 (vinte e quatro) pessoas, envolvendo as três Coordenações internas: de administração do pessoal ativo, de cadastro de aposentados, de instituidores de pensão e pensionistas, e de pagamento de aposentados e pensionistas.

Percebeu-se que não ocorreram grandes dificuldades no acesso ao Sistema de Trilhas por parte dos usuários do Ministério dos Transportes. A utilização tem acontecido com considerável tranquilidade.

Em 24 de fevereiro de 2016, foi realizada reunião no auditório da CGU, localizado no SAS, Quadra 1, Bloco A, Ed. Darcy Ribeiro, Brasília – DF, na qual a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Pessoal e Benefício e de Tomada de Contas Especial-DPPCE da CGU tratou dos seguintes assuntos:

- O Balanço dos resultados da 2ª Carga do Sistema;*
- Os dados preliminares da 3ª Carga, bem como os respectivos ajustes no Sistema;*
- O cronograma de atividades;*
- As interações do Sistema de Trilhas e as demais atividades de auditoria de pessoal;*
- Esclarecimentos de dúvidas.*

Na mencionada reunião estiveram presentes este Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas e mais 5 (cinco) representantes de Unidades da COGEP. Os representantes da CGU, durante a explanação, apresentaram quadros com o desempenho de diversos órgãos quanto ao atendimento das Trilhas anteriores. O Ministério dos Transportes foi destacado pela redução significativa de inconsistências não atendidas. Novamente, após a reunião na CGU, não foram verificados, até a presente data, relevantes obstáculos à utilização do Sistema pelos representantes deste MT.

II – Das ações da COGEP para atendimento das Trilhas de Auditoria nas competências 06/2014, 06/2015 e 12/2015

A maioria das inconsistências tratadas no Sistema de Trilhas é originária do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, extinto pela Lei n.º 10.233/2001, cujo artigo 117 transferiu ao Ministério dos Transportes a competência pela manutenção de aproximadamente 33.000 (trinta e três mil) pagamentos de aposentadorias e pensões. Por falta de espaço físico no MT, todo o acervo funcional do extinto DNER permanece nas dependências do Departamento nacional de

Infraestrutura de Transportes – DNIT, espalhadas pelas Superintendências Regionais dos Estados o que dificulta o acesso direto desta COGEP aos referidos documentos, e, por vezes, acaba gerando um atraso ao atendimento de algumas trilhas.

O tamanho da folha de pagamento do MT, acaba sendo, portanto, um grande complicador, fazendo com que a revisão de qualquer discrepância, ou a aplicação de novo entendimento seja de grande vulto e, por este motivo, demande maior esforço e maior tempo, se feita comparação com outros órgãos que possuem um quantitativo de aposentados e pensionistas bem menor. Outro fator que impacta na celeridade da solução das trilhas é a fragilidade da forma de trabalho da COGEP. Isso porque o quadro de pessoal efetivo encontra-se defasado, em face da não recomposição adequada ao longo dos anos. Deficiência que se busca mitigar com o apoio dos terceirizados e estagiários, mas que se limita a instrumentalidade dos processos de trabalho. Apesar dos percalços expostos, esta COGEP tem envidado todos os esforços possíveis para atender aos casos da Trilha de Pessoal da CGU, estabelecendo, para tanto, planos de trabalho específicos, com preferência sobre as rotinas de trabalho.

Com esse propósito, em relação às competências 06/2014 e 06/2015 foram expedidos o Memorando Circular n.º 23/2014 – COGEP, de 23 de outubro de 2014, e o Memorando Circular n.º 03/2015 – COGEP, de 10 de julho de 2015, que definiram a divisão de trilhas por Coordenação interna da COGEP e estabeleceram os procedimentos a serem seguidos para o adequado atendimento das inconsistências, conforme já relatado no Ofício n.º 7256/2015/COGEP/SAAD/SE-MT, de 18 de dezembro de 2015, encaminhado à Diretoria de Auditoria da Área de Infraestrutura da CGU.

Quanto à competência 12/2015, anteriormente à elaboração do Memorando Circular n.º 02/2016 – COGEP, de 8 de abril de 2016, que trata dos procedimentos para atendimento das trilhas das competências 06/2014, 06/2015 e 12/2015, foi realizada uma reunião em 6 de abril de 2016 com os Coordenadores da COGEP que estão diretamente envolvidos com o saneamento das ocorrências, na qual foi definido o plano de execução dos trabalhos.

Foram estabelecidos pontos de controle quinzenais, nos quais seria verificado o atendimento às metas estabelecidas na reunião anterior. Na primeira reunião, realizada no dia 6 de abril, foi determinado o índice de 40% (quarenta por cento) de atendimento aos casos da competência 12/2015, objetivo este alcançado até a data da reunião realizada quinze dias depois, no dia 20 de abril.

Para a próxima reunião, a ser realizada em 10 de maio de 2016, foi determinado o atendimento total de determinadas trilhas, referentes à competência atual e às anteriores. Foi transmitido aos Coordenadores, por meio do Memorando Circular 03/2016 – COGEP, as trilhas específicas que cada um deve atender até o referido encontro.

Dessa forma, nota-se que há a preocupação e preferência pela melhoria na qualidade do trabalho desenvolvido por esta COGEP, além de adoção de rotinas de trabalho próprias ao atendimento das Trilhas de Pessoal da CGU.

III – Da situação atual das Trilhas de Auditoria de Pessoal das competências 06/2014, 06/2015 e 12/2015.

Com base nos relatórios obtidos no próprio Sistema de Trilhas de Auditoria da CGU, constatou-se o seguinte cenário para o atendimento às trilhas das competências 06/2014, 06/2015 e 12/2015:

<i>Competências</i>	<i>Quantidade de inconsistências encaminhadas aos órgãos</i>	<i>Quantidade de inconsistências sem informação de providências dos órgãos</i>	<i>Quantidades de inconsistências respondidas pelos órgãos</i>	<i>% de inconsistências justificadas</i>
06/2014 06/2015 12/2015	8277	672	7605	91,88%

<i>Competência</i>	<i>Quantidade de inconsistências encaminhadas aos órgãos</i>	<i>Quantidade de inconsistências sem informação de providências dos órgãos</i>	<i>Quantidades de inconsistências respondidas pelos órgãos</i>	<i>% de inconsistências justificadas</i>
06/2014	7031	210	6821	97,01%

<i>Competência</i>	<i>Quantidade de inconsistências encaminhadas aos órgãos</i>	<i>Quantidade de inconsistências sem informação de providências dos órgãos</i>	<i>Quantidades de inconsistências respondidas pelos órgãos</i>	<i>% de inconsistências justificadas</i>
06/2015	567	52	515	90,83%

<i>Competência</i>	<i>Quantidade de inconsistências encaminhadas aos órgãos</i>	<i>Quantidade de inconsistências sem informação de providências dos órgãos</i>	<i>Quantidades de inconsistências respondidas pelos órgãos</i>	<i>% de inconsistências justificadas</i>
12/2015	679	410	269	39,62%

Diante do exposto, percebe-se que a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério dos Transportes respondeu mais de 90% das inconsistências apontadas, referentes às três competências.

No entanto, esta COGEP continuará envidando esforços para justificar todas as inconsistências pendentes, sejam elas financeiras ou cadastrais, até o dia 31 de maio de 2016, prazo final determinado pela CGU”.

Em 01.06.2016 foi extraído do Sistema Trilhas de Auditoria o Relatório “Resumo de Pareceres Emitidos” com informações sobre as providências adotadas pelo Ministério dos Transportes até 31.05.2016, a respeito das inconsistências apontadas pela CGU.

Quadro 4: Resumo de Pareceres Emitidos

Código trilha	Descrição trilha	Quantidade de inconsistências encaminhadas aos órgãos	Total de inconsistências justificadas	%
1	Servidores com Desconto de Faltas ao Serviço na Folha, sem o Respectivo Registro no Cadastro	16	15	93,75

3	Servidores que Recebem Devolução de Faltas Anteriormente Descontadas	1	1	100
5	Pensões que Não Obedeceram as Regras na Distribuição de Cotas	181	181	100
6	Servidores com Jornada de Trabalho Superior à Definida para seu Respectivo Cargo	19	19	100
008C	Servidores com Parcela de Devolução ao Erário Interrompida ou Prazo e/ou Valor Alterados - Servidor (1 Ano Anterior)	27	27	100
008D	Servidores com Parcela de Devolução ao Erário Interrompida ou Prazo e/ou Valor Alterados - Pensão (1 Ano Anterior)	7	7	100
12	Servidores com Ingresso no Cargo Efetivo após 25/11/95 Recebendo Quintos	10	10	100
013A	Pensionista por Dependência Econômica com Outro(s) Vínculo(s) no SIAPE	3	3	100
013B	Pensionista por Dependência Econômica com Outro(s) Vínculo(s) na Iniciativa Privada (RGPS e Outros Poderes Via CNIS)	51	51	100
014A	Pensionista, Filha Maior Solteira que também é Ocupante de Cargo Público Permanente (SIAPE)	3	3	100
014B	Pensionista, Filha Maior Solteira que também tem Outro Vínculo de Pensão no qual seu Estado Civil não é de Solteira (SIAPE)	5	5	100
014C	Pensionista, Filha Maior Solteira que também é Servidora Pública Aposentada (SIAPE)	11	11	100
014D	Pensionista, Filha Maior Solteira que também tem Outro Vínculo de Pensão no qual seu Estado Civil é Solteira (SIAPE)	10	10	100
014E	Pensionista, Filha Maior Solteira que também Possui Ou Possuiu Outro Vínculo Registrado no Siape, onde o seu Estado Civil é Diferente de Solteira	20	20	100
014F	Pensionista, Filha Maior Solteira cuja Informação do Sexo no SIAPE seja Masculino ou Inexistente	1	1	100
16	Servidores Aposentados Proporcionalmente que Recebem as Vantagens dos Art. 184 (Lei 1.711) ou Art. 192 (Lei 8.112)	1	1	100
18	Beneficiários de Pensão com Mais de Dois Benefícios	3	3	100
19	Servidores com Idade Superior a 70 Anos ainda na Situação de Ativo Permanente	3	3	100
20	Servidores/Instituidores que ainda Recebem Vantagem de Representação Mensal	1	1	100
21	Servidores/Instituidores com Ocorrência no SIAPE de Aposentadoria com Provento Proporcional e estão Recebendo Provento Integral	85	80	94,1176
24	Pagamento de Parcelas Asseguradas Judicialmente, sem o Devido Cadastramento no SICAJ	1	1	100
27	Servidores com Pagamento de GSISTE com Valor Inconsistente	7	7	100
29	Servidores Requisitados sem Informação do Valor da Remuneração Extra-SIAPE	25	25	100
34	Servidores Cedidos para Órgãos Recusáveis, que Recebem, na Origem, Gratificação por Desempenho/Produtividade Específica de sua Carreira/Plano de Cargos	15	15	100
35	Pensões Concedidas após 19/02/2004 Cadastradas no SIAPE em Tipos de Pensões em Códigos Menores que o 52	1499	1454	96,998
37	Servidores (Ativo, Aposentado e Instituidor De Pensão) e Pensionistas com Somatório de Remuneração / Provento / Pensão Superior ao Limite Estabelecido no Inciso XI, Art. 37, CF, com Pagamento na Base SIAPE	1	1	100
040A	Servidores com Devolução do Adiantamento de Férias no Último Ano, em Valor Inferior ao Recebido (1 Ano Anterior)	3	3	100

41	Pagamento de Adiantamento de Férias sem o Respectivo Desconto nos Três Meses Subsequentes ao Mês do Recebimento da Antecipação	1	1	100
43	Servidores que Recebem Vencimento Basico com Valor Informado em Concomitância com o Valor Calculado pelo Sistema	24	15	62,5
45	Servidores que Recebem Vantagens Calculadas sobre GAE e que não Recebem GAE	27	14	51,8519
46	Vant. Art. 184, Lei 1.711 ou Art. 192, Lei 8.112 - Parametrização da Rubrica considera Nivel Salarial Diferente do Nivel Salarial do Cargo do Servidor	2	1	50
47	Vant Art. 184, Lei 1.711 ou Art. 192, Lei 8.112 - Tabela Remuneratória do Cálculo da Gratificação é Diferente da Tabela de Remuneração do Servidor	402	402	100
51	Aposentado Sem Ocorrência de Aposentadoria com Pagamento de Proventos	13	13	100
52	Instituidores de Pensão sem Pensionista ou com Pensionista Excluído	5362	5362	100
54	Aposentado e Pensionista com Ocorrência de Exclusão por Falta de Recadastramento com Outro Vínculo de Ativo, Aposentado ou Pensão	1	1	100
055A	Pagamento de Grat. Natalina/13 Salario com Base de Cálculo Acrescida de Valor Superior a 30% em Relação ao Considerado para o Cálculo da Antecipação da Grat. Natalina/13 Salario (1 Ano Anterior)	20	16	80
056A	Rubricas com Valor Informado, Seq. 1 A 5, no Mês de Novembro, Incidindo para o Cálculo da Grat.Natalina/13 Salario (1 Ano Anterior)	2	2	100
61	Pensionistas, Filhos(as), que Possuem Idade Superior ao do Instituidor da Pensão (Pai Ou Mãe)	3	3	100
62	Instituidor de Pensão com Datas de Ingresso no SPF, Cadastro no SIAPE e Óbito, muito Próximas ou Iguais	1	1	100
63	Instituidor de Pensão com Datas de Ingresso no SPF Posterior à Data de Óbito	8	8	100
065A	Servidores que Obtiveram Devolução de Falta com os Valores Maiores do que o Descontado no Último Ano (1 Ano Anterior)	1	1	100
66	Servidores Aposentados pela EC 41 ou Posterior com Valor do VB Informado	17	17	100
070B	Servidores que Tiveram Auxílio Transporte Pago a Maior Devido ao Não Desconto do Tempo de Licença/Afastamento	2	2	100
71	Vantagens do Art. 184, Inciso I, da Lei nº 1.711/52 e do Art. 192, da Lei nº 8.112/1990 Calculadas em Nivel Salarial Inexistente para Cargos de Nivel Auxiliar, com Classe Única	284	0	0
72	Vantagem do Inciso II, Art. 184 da Lei nº 1.711/52, Calculada sobre Gratificações de Desempenho com Vedação Legal para Incidência de Outras Vantagens	86	0	0
76	Pagamento de GDPGPE aos Aposentados do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE em Valor Divergente ao Estabelecido para a Estrutura Remuneratória	12	11	91,6667
	Total	8277	7828	94,5753

Fonte: Informações extraídas do Sistema de Trilhas de Auditoria, em 01.06.2016.

Conforme pode ser observado no quadro acima foram apresentadas justificativas referentes a 94,57% das inconsistências encaminhadas pela CGU, referentes às competências 06/2014, 06/2015 e 12/2015.

Assim, pode concluir que, apesar do Órgão não ter justificado a totalidade das inconsistências, diante do grande número de registros identificado, entendemos que a

Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas vem adotando providências para regularizar todas as situações apontadas por este Órgão de Controle Interno.

Cabe ressaltar que a implementação das medidas indicadas pela Unidade Pagadora continuará sendo monitorada até a completa regularização das possíveis falhas identificadas na folha de pagamento do Ministério dos Transportes.

5 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

5.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

5.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

5.1.1.1 INFORMAÇÃO

SOBRE A REGULARIDADE DA LICITAÇÃO

Fato

No que tange aos processos licitatórios, verificou-se que os procedimentos geralmente adotados, encontram-se compatíveis com a legislação aplicável, bem como com as orientações emanadas pelos órgãos de controle, com a devida observância das disposições contidas nos artigos 27 e 40 (incisos III e VIII e §2º) da Lei de Licitações, bem como aos artigos 44 e 49 da LC nº 123/06)

5.1.1.2 INFORMAÇÃO

SOBRE A REGULARIDADE DA INEXIGIBILIDADE

Fato

Para avaliar a gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos sem licitação, foi selecionada amostra de processos de contratação direta por inexigibilidade. Nesse sentido, do valor total de R\$ 1.576.323,73, pagos por inexigibilidade no ano de 2015, foram analisados 3 (três) processos, que correspondem a 17,33% desse montante, conforme descrito no quadro abaixo:

Quadro 05: Relação de processos de inexigibilidade analisados

Processo nº	Objeto	Valor do Contrato (inicial)	Valor pago em 2015
500000.043954/2014-99 (inexigibilidade nº 2/2015 (RA CATERING))	Contratar empresa que execute os serviços de comissão aérea para fornecimento de refeições de bordo, com serviço de 24 (vinte e quatro) horas todos os dias da semana, em aeronaves oficiais.	20.000,00	11.784,94
500000.007990/2015-70 (PRIMASOFT)	Contratação de atualização, implantação, manutenção, suporte técnico e treinamento do software Sophia de gerenciamento de bibliotecas	38.272,00	35.302,00
50000.000226/204-92 EBC	Distribuição de publicidade legal impressa e/ou eletrônica de interesse do Ministério dos Transportes	216.000,00	226.153,23*



TOTAIS	272.272,00	273.240,17
---------------	-------------------	-------------------

*incluiu Restos a Pagar.

A partir da análise observou-se que a UPC, em linhas gerais, observou aos ditames legais relacionados à instrução do processo nos termos dos artigos 26 e 38 da Lei 8666/93.

Alguns pontos, entretanto, mereceram destaque:

CONTRATO Nº 17/2015

CONTRATADA: INTERNATIONAL MEAL COMPANY ALIMENTAÇÃO S.A - RA CATERING

CNPJ:17.314.329/0020-92

O Pedido de Aquisição deu-se em 3.3.2015 para contratação de serviços de Catering. As justificativas apresentadas no Pedido de Aquisição - PA foram com vistas ao atendimento ao Senhor Ministro de Estado dos Transportes e sua comitiva nas viagens nacionais e internacionais. Mais adiante, acresceu que “a prestação do serviço e comissaria de bordo é de suma importância, pois, muitas vezes, as viagens realizadas pelo Senhor Ministro e comitiva são longas, sendo necessário o fornecimento de refeições a bordo das aeronaves. Os serviços incluem café da manhã servido em solo em virtude de apresentação para embarque às primeiras horas do dia, tempo de espera para reunir integrantes da missão que se originam de outras localidades, e eventuais atrasos na preparação da aeronave.

Inicialmente, estipulou-se o prazo de vigência em 12 (doze) meses, com a possibilidade de prorrogação por iguais e sucessivos períodos até o limite de 60 (sessenta) meses, com fundamento do inciso II, do art. 57, da Lei 8.666/93.

A justificativa para caracterização do serviço como de natureza continuada se deu no sentido de que a sua interrupção “pode comprometer a continuidade das atividades da Administração e prejudicar o bem estar do senhor Ministro dos Transportes quando em viagem a serviço em aeronave oficial, onde não seria fornecida alimentação durante o trajeto a ser percorrido, uma vez que não teria a refeição a que faria jus se estivesse viajando em um voo comercial. Sua contratação deve estender-se por mais de um exercício financeiro, visto que sua manutenção contínua é imprescindível, por estar voltado para o funcionamento das rotinas administrativas do Órgão.”

Fez-se juntar, ao processo, declaração produzida pela INFRAMÉRICA Concessionária do Aeroporto de Brasília S/A de que a empresa RA CATERING S/A é atualmente a única empresa especializada que comercializa e presta serviços de catering no aludido aeroporto.

Desta feita, após certificações de praxe, assinou-se o Contrato nº 17/2015, fundado no art. 25, caput, da Lei de Licitações, em 20/7/2015, com vigência de 12 meses.

Nesse sentido, vale destacar, que a Presidente em exercício à época, sob o argumento da necessidade de corte de gastos, editou decreto proibindo o uso das aeronaves da FAB para retornar aos seus Estados de origem. O Decreto 8.432/2015 restringiu o uso de aeronaves do Comando da Aeronáutica (FAB) em deslocamentos para o local de domicílio.



CONTRATO Nº 17/2014
EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S.A – EBC
UG:115406 – GESTÃO: 20415

A contratação firmada com a EBC – Empresa Brasil de Comunicação teve como objeto a distribuição da **publicidade legal** impressa e/ou eletrônica de interesse do Ministério, excluindo-se da distribuição, a publicidade legal de interesse do Ministério feita nos órgãos ou veículos de divulgação oficiais da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. O contrato foi inicialmente firmado no valor de R\$ 216.000,00 sofrendo dois aditivos, sendo que o último, ocorrido em 2016, por força do Decreto nº 8.540/2015, que estabeleceu medidas de racionalização do gasto público nas contratações em que especifica, a contratação sofreu redução de 20% passando para R\$172.800,00. Com a prorrogação até 2017, o valor total estimado das despesas com a contratação ficou em R\$ 604.800,00.

Ressalte-se que, como forma de pesquisa para contratação, foram verificados contratos **firmados com a EBC** junto ao Ministério da Justiça, com a Anatel, com a Prefeitura Municipal de Lavras, com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e com o DNIT/ES. Nesse sentido importante destacar que a Lei 11.652/2008 autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC, no parágrafo §2º de seu artigo 8º, inciso II, dispõe sobre ser dispensada a licitação para a contratação da EBC por órgãos e entidades da administração pública, com vistas na realização de atividade relacionadas ao seu objeto, **desde que o preço contratado seja compatível com o de mercado.** Veja:

Art. 8º Compete à EBC:

(...)

§2º é dispensada a licitação para a:

(...)

*II - contratação da EBC por órgãos e entidades da administração pública, com vistas na realização de atividades relacionadas ao seu objeto, **desde que o preço contratado seja compatível com o de mercado.** (destacamos)*

A contratação firmada com a EBC – Empresa Brasil de Comunicação teve como objeto a distribuição da publicidade legal impressa e/ou eletrônica de interesse do MT, excluindo-se da distribuição, a publicidade legal de interesse do Ministério feita nos órgãos ou veículos de divulgação oficiais da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. O contrato foi inicialmente firmado no valor de R\$ 216.000,00 sofrendo dois aditivos, sendo que o último, ocorrido em 2016, reduziu, por força do Decreto nº 8.540/2015, que estabeleceu medidas de racionalização do gasto público nas contratações em que especifica, a contratação para R\$172.800,00 (redução de 20%) e, com a prorrogação até 2017, o valor total estimado das despesas com a contratação ficou em R\$ 604.800,00.

Foram verificados, para a contratação, contratos firmados com a EBC junto ao Ministério da Justiça, com a Anatel, com a Prefeitura Municipal de Lavras, com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e com a Superintendência Regional do DNIT/ES. Todos firmados com a EBC.

Conforme pontuado anteriormente, as pesquisas de preço foram efetuadas apenas junto à EBC, o que torna a iniciativa inócua.

Vale destacar, por fim, que a publicidade legal ou oficial tem por foco promover a transparência, tanto formal, quanto material, dos atos oficiais promovidos pela Administração Pública, sendo, portanto, obrigatória.

CONTRATO Nº 02/2015
PRIMASOFT INFORMÁTICA LTDA.
CNPJ: 69.112.514/0001-35

Em sua versão inicial, o Pedido de Aquisição PA Nº 2014000115, de 29.10.2014, assinado pela Chefe de Serviço de Gestão de Contratos de Tecnologia da Informação e também pelo Coordenador de Governança e Informação para o Negócio (fls.3 a 9), no subitem 9.1 assim dispõe: “Os serviços são considerados comuns, uma vez que a Administração não formula exigências específicas para a sua contratação valendo-se do mesmo tal como disponível no mercado”. Posteriormente alterada, em 4.11.2014, para inviabilidade de competição com fulcro no art. 25 da Lei 8.666/93: “6-DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL 6.1 – Conforme art. 25 da Lei 8.666/93, é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para aquisição de materiais, equipamentos, ou - técnicas inerentes aos produtos que nenhum outro atende.

Desta feita foram contratados os seguintes serviços:

Quadro 06: Serviços relativo ao Contrato nº 02/2015

Serviços com pagamento único		R\$
Atualização da cessão de uso do Software SophiA Biblioteca		17.200,00
Implantação do Aplicativo		1.210,00
Treinamento Gerencial in loco		7.982,00
SUBTOTAL		26.392,00
Serviços com pagamento mensal		R\$
Manutenção (990,00 X 12)		11.880,00
TOTAL		38.272,00

Registre-se que a licença do software Sophia foi adquirida pelo Ministério dos Transportes em 2006.

Em Nota, a Divisão de Biblioteca assevera que a empresa Primasoft é autora do desenvolvimento e a única fornecedora, no Brasil, do software de gerenciamento de biblioteca, sob a marca SophiA, inclusive para prestação de serviços de manutenção, suporte técnico e atualizações.

Verifica-se, nesse sentido, que a contratação incluiu implantação, ou seja, iniciar, principiar. Nesse caso, entende-se que o processo se iniciaria do zero, o que não justificaria o uso do permissivo legal para a não realização do certame.

Em 4 de novembro de 2014, a Empresa Primasoft envia a “Proposta de Implantação do Software de Gestão de Biblioteca”:

Quadro 07: Proposta de Implantação do Software de Gestão de Biblioteca

Item	Descrição dos serviços	valor
1.01	Atualização da cessão de uso do software SophiA Biblioteca, de forma definitiva, para acervo ilimitado e usuários ilimitados g(gerenciamento dos bibliotecários) simultâneos, compreende-se: i. Atualização da cessão de uso Gerenciador (funções de catalogação, controle de periódicos, controle completo de circulação, inventário,	17.200,00



	<p>relatórios gerenciais, estatísticos e padrão ABNT, configuração do sistema e auditoria), bem como os módulos listados abaixo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ii. Cliente de pesquisa com, protocolo z39.50 , integrados ao SophiA iii. Controle de chaves de escaninho iv. MARC-21 – importação e exportação via ISO2709 v. MARC Bibliográfico e Autoridades Edição vi. Controle de aquisições vii. Integração, possibilidade de integração com plataforma de fornecedores de conteúdo digital licenciado, exportação para serviços de descoberta (EDC, Summon), serviço de autoatendimento, pesquisa em bases externas (metabuscadores), CCN (Catálogo Coletivo Nacional do IBICT) e Bireme. O módulo permite gestão de conteúdo digital com fornecedores externos realizando a identificação do fornecedor, controle do período de vigência da assinatura, identificação do modelo de negócio contratado (assinatura, aquisição perpétua), validação do usuário da biblioteca, redirecionamento para plataforma do fornecedor, etc. Fornecedores integrados: Pearson, Cengage e Minha Biblioteca. Integrações com outros fornecedores serão realizada sob demanda. viii. Legislação (permite o cadastro e controle de normas nas esferas municipal, estadual, federal e internacional, assim como as alterações sofridas por ela durante a sua vigência) ix. Recursos avançados (controle de exemplares “em trânsito”, empréstimo entre bibliotecas, reimpressão de recibos, inclusão de exemplares em lote, controle de periódicos encadernados, política de circulação por exemplar, análise de aplicabilidade, tesouro polihierárquico, dentre outros. x. Serviços a usuários, recurso de enquête, envio de e-mail personalizado, DSI – Disseminação Seletiva da Informação.) xi. Terminal de atendimento Internet para os serviços de busca, avaliação das obras (ranking), recursos de web 2.0 (Twitter e Facebook), reserva e renovação, com acesso por usuários (usuários da biblioteca) ilimitados. xii. Multi-biblioteca (utilização do sistema numa base de dados única) pelo número de 02 (duas) Bibliotecas, sendo: Biblioteca Sede e Biblioteca Acervo Jurídico. xiii. Atendimento técnico (atualização e suporte técnico), durante o período de 60 dias (operação assistida), contados da data da contratação do sistema. xiv. Prevê a participação no Portal SophiA visando a integração de serviços entre bibliotecas usuários do software, tais como recuperação de registros bibliográficos e empréstimo entre bibliotecas automatizado, dentre outros serviços 	
1.02	Implantação do aplicativo de forma remota (via Internet) com carga horária total de 11(onze) horas, compreende-se: Abrir projeto, carga horária de até 6 horas; Instalar sistema, carga horária de até 3 horas; Configuração do sistema, carga horária de até 2 horas.	1.210,00
1.03	Treinamento gerencial in loco, para capacitação presencial na utilização/manutenção dos recursos descritos no sistema principal (item 1.01), com carga horária de 32 (trinta e duas) horas, nas dependências do MT, na cidade de Brasília-DF	7.982,00
1.04	Manutenção (atualização do sistema e suporte técnico) da cessão de uso do sistema SophiA Biblioteca (item 1.01), opcional com início da cobrança após o período de 60 dias (operação assistida)	990,00 mensais

Vale ressaltar também, que ao ser consultado sobre o interesse e necessidade da continuidade do Contrato, com vistas à prorrogação de prazo, o Chefe do Serviço de Biblioteca se manifestou favorável à renovação, desde que houvesse um treinamento atualizado prévio.

Por sua vez, a gestora do Contrato, assim pontuou:

*Caso haja renovação, é necessário constar os seguintes produtos: serviços de manutenção, atualização de versão e treinamento gerencial in-loco. Ademais, sugere-se a manifestação das Áreas Negociais – biblioteca da CONJUR e da CGMO – **que de fato consomem os serviços prestados...** (destacamos)*

Nesse aspecto, interessante trazer a abordagem constante da Comunicação de Encerramento dos Trabalhos de Campo elaborado por técnicos da CGU, Relatório nº 208590:

II – Processo 50.000.078.723/2007-77

Trata-se de contratação de ‘licença de uso’ e/ou ‘serviços de manutenção’ mensal do programa de computador SOPHIA, para informatização da Biblioteca Central e do Acervo Jurídico do Ministério dos Transportes.

O processo é iniciado para compra de ‘manutenção’ do software, o que induz ao entendimento de que se trata de algum tipo de intervenção corretiva/preditiva por parte do desenvolvedor. A justificativa inicial também traz ‘com finalidade a continuidade de informatização da Biblioteca (...)’, de onde emende-se que sem esta contratação não seria possível continuar o processo de informatização em andamento.

O Contrato 78/2007, firmado em decorrência do processo, tem como objeto ‘Contratação de empresa especializada para manutenção do software SOPHIA com a finalidade de continuar a informatização da Biblioteca (...)’, induzindo, portanto, o mesmo entendimento.

O termo de referência integrante do contrato, agrava a confusão ao especificar:

- Situação atual: atualmente utilizando os módulos ‘Gerenciador’ e ‘Acesso’.*
- Situação proposta – ‘utilização total de todos os módulos licenciados’.*
- Serviços a serem executados: 1. Assistência técnica em caso de dúvidas ou falha no software. 2. Manutenção do sistema. 3. Atualização imediata e gratuita em caso de desenvolvimento de novas versões na vigência do contrato.*

Nota-se que não há relação direta entre a evolução da situação e o serviço que está sendo contratado. Não há qualquer relação entre o uso dos módulos já licenciados e a eventual manutenção ou assistência técnica do programa.

As justificativas para a contratação em análise encontram-se na Nota Técnica 01/2007 da Divisão de Biblioteca, (...)

Entre as justificativas, consta que ‘a mudança ou substituição do atual sistema implicaria fatalmente na necessidade de compreensão do Modelo de Entidade Relacionamento – MER, do banco de dados, para a possível migração do sistema (...)’ Fica evidente que a contratação é entendida pela área como uma ‘licença de uso’, que se não fosse concretizada implicaria na descontinuidade do uso do programa.

Ainda nas justificativas apresentadas, destaca-se ‘O sistema possui várias funcionalidades que não foram implementadas na sua totalidade’, o que caracteriza subutilização do produto já adquirido.

Cumpra ainda ressaltar que a proposta da empresa constante no processo refere-se explicitamente à ‘manutenção da cessão de uso’, não à manutenção do programa em si. Tal proposta também leva ao entendimento que trata-se de contratação de licença para uso do programa (ainda que com suporte técnico incluso).

A proposta compreende ainda: a) atualizações no programa ‘que ocorrerem durante o período do contrato, não descartada a hipótese de nenhuma atualização ocorrer; b) ‘Resolução de quaisquer dúvidas sobre o software’, ou seja, suporte técnico; c) ‘condições especiais para contratação de treinamento e visita técnica’, leia-se: estes itens não estão inclusos; e d) ‘descontos especiais e pagamento parcelado’ na contratação de outros serviços.

Outra evidência da falta de clareza do processo pode ser obtida na análise do Parecer 326-2007/AGU/CONJUR/MT e do seu respectivo despacho (...) O parecer enquadra a possibilidade de prorrogação do contrato no inciso IV do art. 57 da Lei 8.666/93, referente à utilização de programas de informática’. Já o despacho o enquadra no

inciso II do mesmo artigo, que trata da 'prestação de serviços a serem executados de forma contínua'.

Diante da situação descrita, foram buscadas informações complementares no processo de compra do programa. A compra do produto foi realizada por pregão eletrônico, formalizado por meio do processo 50.000.024.033/2005-36.

Do processo de compra, no Anexo III do Termo de Referência, que trata dos requisitos da proposta de preços, obtém-se do item 'e' do item 1.1 que a proposta de preços deverá conter: 'declaração expressa de estarem incluídos no preço todos os insumos que o compõem e quaisquer outros que incidam ou venham a incidir, direta ou indiretamente, no fornecimento do objeto'. Também tem relação com a análise em tela o item 1.4: 'A omissão de qualquer despesa necessária ao cumprimento do fornecimento será interpretada como não existente.'

Por fim, consta no processo o 'termo de licença de uso e garantia – cartão registro', que dispõe: 'Esta licença é válida por tempo indeterminado permanecendo em vigor até que o licenciado cesse o uso do software'.

Conclui, com base no exposto, que o contrato não pode ser de licença de uso, pois tal necessidade não encontra previsão no termo original de compra.

Verifica-se que o processo foi mal instruído desde seu início, falhando em esclarecer o objeto de forma adequada, bem como as justificativas para a contratação.

O objeto 'principal' é contratação de serviço de suporte técnico, sendo subsidiárias as atualizações, se houverem, ou a eventual manutenção.

Quanto à subutilização do produto, tratada acima, foi realizada visita ao setor de biblioteca e ao de informática do Ministério. A biblioteca conta com um acervo estimado de 100.000 volumes. Apenas 2.000 foram cadastrados no sistema após mais de um ano da aquisição da solução.

Das cadastradas constam poucas informações no sistema, uma vez que apenas uma ficha principal é preenchida, com algo em torno de 20 campos (título, edição, ano, etc.). O sistema permite atualmente três perfis de acesso (outros podem ser acrescentados), compreendendo 'estagiário', servidor' e supervisor.

Apenas dez usuários são cadastrados, isto e, usam ou têm acesso ao sistema.

Considerando o Termo de Referência do processo de compra, que previa: atualização de dados em tempo real; capacidade de elaboração de estatísticas com geração automática de gráficos; leitura de código de barras; controle automático de empréstimos; controle de processos de aquisição, entre outros requisitos de razoável tecnologia é possível afirmar que uma das hipóteses é verdadeira: ou o sistema foi superdimensionado em função das reais necessidades; ou o sistema está subutilizado devido a problemas de gestão.

Da mesma forma que pontuado anteriormente pelos técnicos da CGU, passados aproximadamente 9 anos, as questões ainda persistem: Ausência de clareza com o que se pretende adquirir; provável assunção de despesas sem a devida necessidade (cessão de uso, implantação, manutenção, etc.); em visita à biblioteca percebe-se que a catalogação dos exemplares ainda não fora concluída; o sistema atende a pouquíssimos usuários; extensa gama de itens (conforme proposta anteriormente reproduzida) sem a devida utilização.

Diante disto, deve a Unidade avaliar o real dimensionamento da contratação em relação à carência do Órgão, bem como o nível de utilização do Sistema. Questões que, em observância ao Princípio da Economia e da boa gestão, devem ser de imediato avaliadas pela UPC.

5.1.1.3 INFORMAÇÃO

SOBRE A REGULARIDADE DA DISPENSA

Fato

Para avaliar a gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos sem licitação, foi selecionada amostra dos processos de contratação direta por dispensa. Nesse sentido, do valor total de R\$ 3.611.004,03 pagos por dispensa no ano sob análise foram analisados 02 processos, conforme descrito no quadro abaixo:

Quadro 08: Relação de processos de dispensa de licitação analisados

Processo nº	Objeto	Valor empenhado (R\$)
50000.045604/2015-48 HEPTA	Prestação de serviços técnicos especializados de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, para administração, manutenção, suporte e operação do ambiente tecnológico do Ministério dos Transportes, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Planejamento de Contratação e Projeto Básico constantes do processo.	141.908,21
50000.033377/2014-27 (ASSINATO EM 03/2015)	Contratação de empresa especializada em Mailing Jornalístico	6.990,00

HEPTA TECNOLOGIA E INFORMÁTICA LTDA. CNPJ: 37057387/0001-22

Por intermédio do Memorando nº 227/2015-CGTI/SAAD/SE-MT, de 9.11.2015, a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação/MT expressou que, a empresa DATAINFO, contratada para os serviços de suporte à infraestrutura central de Tecnologia da Informação do Ministério dos Transportes não manifestou desejo de renovação do contrato que estava em vigor, deixando assim, de atender ao Ministério.

Destacou a essencialidade dos serviços às atividades exercidas pela CGTI, uma vez permitirem que os equipamentos utilizados em TI se mantenham operacionais quando as condições físicas (energia elétrica e ar-refrigerado) estão presentes. Afirma ainda, ser notório que a equipe própria do MT é insuficiente para essas atividades, tanto em quantidade quanto em qualificação em determinadas ferramentas extremamente operacionais. Ressaltou, ainda, não ser atribuição regimental da área a execução operacional das referidas atividades.

Asseverou, ainda, existir previsão para substituição do contrato vigente devido ao fato de ele não atender aos Acórdãos recentes, à época, do Tribunal de Contas da União, bem como da IN 04/2014/SLTI/MPOG, e que por esse motivo, já se encontrava em andamento o processo administrativo nº 50000.045334/2015-75, iniciado por meio do Documento de Oficialização da Demanda – DOD.

Justifica ainda que, com relação a ausência da renovação contratual, o gestor só havia tomado ciência no dia 21 de outubro, o que impossibilitou qualquer ação preventiva quanto ao fato.

Para a realização dos serviços, foi relatado que estava sendo utilizado um quadro de aproximadamente 20 (vinte) técnicos especializados e administrados por 3 (três) servidores, dois Gerentes e um Coordenador.

Por fim, dada a urgência da prestação dos serviços, foi esclarecido que se buscou uma Ata de Registro de Preços capaz de atender à demanda em questão, entretanto, em pesquisa realizada pela CGTI restou infrutífera.

Desta feita, como último recurso, e visando ao atendimento mínimo às demandas que não poderiam ser, sob nenhuma hipótese adiadas, utilizou-se do dispositivo previsto no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93:

*IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou **comprometer a segurança** de pessoas, obras, serviços, **equipamentos e outros bens públicos** ou particulares, e **somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial** ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180(cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.*

Para tanto procedeu à estimativa de preços com base em propostas de preços enviadas à potenciais fornecedores.

Desta feita, assinou-se em 3 de dezembro de 2015 o Contrato nº 30/2015, com a empresa HEPTA TECNOLOGIA E INFORMÁTICA LTDA, CNPJ, 37.057.387/0001-22, no valor mensal de R\$ 141.908,21, por prazo não superior a 180 dias.

O referido contrato teve como objeto a “contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, para administração, manutenção, suporte e operação do ambiente tecnológico do Ministério dos Transportes”.

MAXETRON SERVIÇOS DE TECNOLOGIA E INFORMÁTICA LTDA
CNPJ: 66052242/0001-37

O processo inicia-se com a justificativa para contratação em virtude “da necessidade de a Assessoria de Comunicação Social do Ministério dos Transportes manter atualizados os dados dos contatos para relacionamento com a imprensa nacional e regional nas diversas mídias”.

A despesa foi estimada, em princípio, no valor de R\$ 6.900,00 (seis mil e novecentos reais) para o exercício de 2015, e posteriormente estimada no valor de R\$ 7.326,67 (sete mil trezentos e vinte e seis reais e sessenta e sete centavos). Verificou-se que a dispensa se encontrava amparada no artigo 24, inciso II, da Lei 8.666/93.

Desta feita, firmou-se o Contrato nº 05/2015, com a Empresa MAXETRON SERVIÇOS DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES LTDA., tendo como objetivo “a contratação de empresa especializada em Mailing Jornalístico – ferramenta para relacionamento com a

imprensa, contendo contatos de jornalistas em jornais, emissoras de televisão e de rádio, revistas brasileiras, blogs e sites de notícias de todo o País, para apoio às atividades de assessoria de imprensa do Ministério dos Transportes, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Anexo ao Pedido de Aquisição 2014000092, sendo R\$575,00 mensais, perfazendo o total de R\$6.900,00, para vigência de 12 meses, sem previsão de prorrogação, por não ser considerado como serviço contínuo.

5.1.2 PAGAMENTOS CONTRATUAIS

5.1.2.1 INFORMAÇÃO

CRONOLOGIA DE PAGAMENTOS

Fato

O instituto da ordem cronológica de pagamentos está devidamente previsto na Lei de Licitações, mormente no artigo 5º que trata dos pagamentos dos contratos administrativos. O mencionado dispositivo ressalta que cada Unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, deve obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

Nesse sentido, urge destacar que, tal instituto, qual seja, a ordem cronológica, está previsto em Lei e vincula a Administração Pública a realizar os pagamentos aos fornecedores em conformidade com a exigibilidade dos créditos que se apresentem ao pagamento.

Com esse escopo, buscou-se obter junto à UPC a obediência a tal preceito. Para tanto, efetuou-se análise em 50 (cinquenta) processos com vistas a cotejar-se todos os atestos (notas fiscais, notas técnicas de medição de obras e/ou correlatos) referentes aos pagamentos selecionados na amostra.

Em análise a aproximadamente 60 processos de pagamentos relativos a fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, pode-se observar que houve a observância do artigo 5º da Lei 8.666/93.

Os processos, na maioria das vezes, tramitam pela DIAC-DEORC-SEAINF-COAA-SAEMP-DIPATDIMAT- SEPAG, podendo variar também em função da passagem pela área diretamente relacionada ao produto final. Da análise verificada, percebeu-se que, em média, os processos permaneceram em determinada divisão por período não muito superior a duas semanas.

Questionada sobre o fluxo adotado, voltado para o processo de pagamentos, a Unidade apresentou as seguintes informações:

Pelo Memorando nº 155/2016-CGFC/SPO/SE, DE 11.4.2016:

... quando há disponibilidade de recurso financeiro, os pagamentos dos bens/serviços pertinentes à UG: 390004 são realizados assim que os processos são remetidos ao SEPAG, cujo procedimento consiste:

- a) Processos são remetidos ao Sepag;*
- b) Verificar se os documentos fiscais foram devidamente atestados pelo fiscal do Contrato ou responsável pelo recebimento do bem/serviço;*
- c) Elaborar cálculos dos valores devidos e incluir os dados no Sistema Siafi, para geração de documentos de recolhimento tributário e Ordens Bancárias – OB;*
- d) Emitir Relação de Ordens Bancárias Externas – RE (apresenta a relação de Ordens Bancárias geradas) ou Relação de Ordens Bancárias Intra-Siafi – RT e enviar a esta Responsável pelo Setor Financeiro e ao Ordenador de Despesa para análise e, se de acordo, assinatura e entrega ao Banco do Brasil;*
- e) Juntar aos outros os documentos gerados e guardar os processos em caixa arquivo.*

Assim, a praxe é tentar gerar a RE com todos os processos de pagamento enviados ao Sepag pela manhã e parte da tarde; os processos encaminhados ao fim do expediente serão incluídos na RE do dia seguinte. Dessa forma, pode-se dizer que a ordem cronológica de pagamentos é obedecida.

Memorando nº 09/2016/SEPAG/DEFIN/COEX/CGRL/SAAD/SE-MT, de 20.4.2016:

“...informo que não existe manual próprio que trata do assunto e o órgão não adota nenhum manual existente de outro órgão. Os critérios utilizados de cronologia de pagamentos são explicados a seguir:(

(...)

- a. O processo de pagamento geralmente é iniciado com o envio da nota fiscal/fatura pelo credor.*
- b. As notas fiscais e faturas são enviadas pelos credores diretamente ao Órgão dando entrada pelo protocolo geral, ou são encaminhadas por meio eletrônico à área interessada, ou ao fiscal do contrato. Após, são encaminhadas à Divisão de Atos e Contratos para análise, formação física dos autos processuais e posterior encaminhamento à área de fiscalização técnica e administrativa para emissão de pareceres (..) a respeito da prestação do serviço ou aquisição de materiais e patrimônio.*
- c. Havendo pendências (ausência de documentação exigida por norma ou inexecução contratual, por exemplo), cabe ao fiscal fazer o saneamento do processo e tomar as medidas legais e administrativas cabíveis quando for o caso. Instruir o processo com a documentação faltante e propor glosas são exemplos de medidas de saneamento processual.*
- d. Superada essa fase inicial de instrução processual, emissão de pareceres e atesto das notas fiscais pelos fiscais administrativos e/ou técnicos, o processo é restituído à Divisão de Atos e Contratos para juntada de Certidão de Regularidade SICAF e Certidão de Débitos Trabalhistas da Justiça do Trabalho.*

e. Após os procedimentos acima e a ciência da Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira, o processo é remetido ao Serviço de Pagamentos onde são tomadas as seguintes providências:

I. Verificar se os documentos fiscais foram devidamente atestados pelo fiscal do Contrato ou responsável pelo recebimento do bem/serviço;

II. Elaborar cálculos dos valores devidos e incluir os dados no Sistema Siafi, para geração de documentos de recolhimento tributário e Ordens Bancárias – OB.

III. Emitir Relação de Ordens Bancárias Externas – RE (apresenta a relação de Ordens Bancárias Geradas) ou Relação de Ordens Bancárias Intra-Siafi – RT e enviar a esta Responsável pelo Setor Financeiro e ao Ordenador de Despesa para análise e, se de acordo, assinatura e entrega ao Banco do Brasil;

IV. Juntar aos autos os documentos gerados e guardar os processos em caixa arquivo.

3. Com relação ao procedimento quando da não existência de recurso financeiro, informo o seguinte:

A. Mensalmente uma análise detalhada da necessidade de recursos financeiros para o mês seguinte é executada. Tal análise consiste em acompanhar a execução orçamentaria da Unidade Gestora verificando a necessidade financeira da despesa empenhada juntamente com a constatação dos valores inscritos nas contas contábeis do Sistema Siafi, mas especificamente nas contas de Empenho a Liquidar (62920101), Valores Pagos (622920104) e Limites Financeiros (111122001). A partir disso é efetuado, através do sistema Siafi, um pedido de recurso financeiro à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, juntamente com o encaminhamento de memorando pelo Subsecretário de Assuntos Administrativos devidamente acompanhado de planilha de programação financeira mensal.

b. O procedimento acima descrito visa manter a disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários nas contas contábeis próprias para executar os pagamentos respeitando a ordem cronológica da exigibilidade do crédito bem como os prazos legais e contratuais existentes.

c. caso algum pagamento, porventura não previsto na análise orçamentária e financeira mensal, seja enviado para pagamento, e após análise seja verificado que sua ordem cronológica exite imediata execução, será utilizado o recurso financeiro disponível e feito imediato pedido à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento de novo recurso para repor o caixa e manter a disponibilidade financeira para as despesas previstas.

d. o procedimento descrito no item a. é executado novamente caso o recurso existente venha a se exaurir antes do final do mês em curso.

4. Quanto ao questionamento a respeito da ‘cronologia de pagamento voltada para os pagamentos de despesas de exercícios anteriores’ informo que é adotado o mesmo procedimento e são utilizados os mesmos critérios das despesas de exercício corrente. Quanto à disponibilidade de recursos e procedimentos de pagamento desta natureza também é utilizado a mesma metodologia de despesas do exercício corrente.

A Lei de Licitações, mormente em seu artigo 5º impõe ao gestor a observância da cronologia de apresentação das faturas como critério para a escolha quanto ao favorecido que deverá receber os pagamentos. Caso não exista um controle interno robusto, com procedimentos adequados e rígidos é possível que tal determinação não seja observada, dando azo à priorização de algumas empresas em detrimento de outras.

Em que pese não se ter observado desvios, quando da análise da amostra de pagamentos efetuados pela UPC, e considerando que é demasiado notório o fato de que, junto à Administração Pública, determinados contratos gozarem de trâmite prioritário, devido à possíveis relacionamentos mantidos com servidores e ordenadores de despesas, e considerando que não se verificou, tomando-se por base a manifestação da Unidade, uma normatização ou a adoção de controles formais a respeito do tema, que em resposta à Solicitação de Auditoria, contemplou-se tão somente à descrição dos processos dentro de cada Unidade/Divisão/Coordenação.

Nesse sentido, imperioso se faz a adoção de controles mais robustos e consistentes com vistas à observância da matéria em comento, qual seja, a cronologia de pagamentos. Isso se justifica pela quantidade de processos de pagamentos existentes, bem como pelos diversos setores pelos quais passam os processos. Desta feita, cada setor deverá adotar controle formal da entrada e saída do processo em seu âmbito. Priorizando os que se enquadrem na ordem cronológica definida, ou seja, deve existir uma organização administrativa capaz de garantir, sistemática e controladamente, a observância da ordem cronológica de exigibilidade, por meio da adoção de regulamentos, de estabelecimento formal de fluxos, adoção de sistema informatizado (com a transparência ativa, via Internet, em tempo real, das diversas ordens cronológicas, com as correspondentes listas de credores), para o atendimento do crédito, de acordo com cada fonte diferenciada de recursos, nos termos do art. 5º já mencionado. A forma atual, sem um controle formal, pode sim ensejar a possibilidade de ocorrência de ilícitos. Enfim, a UPC deve estabelecer diretrizes a serem observadas pelas áreas competentes.

5.1.3 CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

5.1.3.1 INFORMAÇÃO

DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS

Fato

Em que pese o ordenamento do item 13, do ANEXO II à Decisão Normativa TCU 147, de 11 de novembro de 2015, e ajuste de escopo com o Tribunal, ao iniciar o planejamento das auditorias de avaliação da gestão do exercício de 2015, a equipe técnica da Controladoria-Geral da União identificou que, em 02 de março de 2015, o TCU entendeu pela admissibilidade do Pedido de Reexame com efeito suspensivo dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 2.859/2013 – Plenário, como forma de aprofundar a discussão da desoneração da folha de pagamento para os setores que empregam grande volume de mão de obra, concedida pela Lei nº 12.546/2011, e seus desdobramentos.

Dessa forma, esta Controladoria entende que a suspensão dos efeitos do Acórdão nº 2.859/2013 – Plenário, admitida ao final do 1º bimestre do exercício auditado, prejudica os exames das medidas adotadas pelas Unidades auditadas relacionadas à matéria, e, por isso, entendeu ser prudente não realizar avaliação dos atos de revisão dos contratos nas auditorias de contas do exercício de 2015, dado que não há pronunciamento conclusivo do Tribunal de Contas da União acerca da questão.

5.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS

5.2.1 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

5.2.1.1 INFORMAÇÃO

COMPRAS SUSTENTÁVEIS

Fato

Com a finalidade de realizar avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, foi enviada à Secretaria Executiva, a Solicitação de Auditoria nº 201601521/0010, na qual foram solicitadas as seguintes informações:

- i. Processos licitatórios sustentáveis realizados pela Unidade em 2016;
- ii. Adoção de critérios objetivos e práticas de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens, contratação de serviços, contratação de TI e obras e serviços de engenharia;
- iii. Se a Unidade mantém rotinas que permitam a inserção de critérios de sustentabilidade nos editais; e
- iv. Se a Unidade promoveu/estimulou a capacitação dos servidores que atuam na área de gestão de compras e contratações.

Nesse sentido, por intermédio do Mem. Nº041/2016-COMPA/CGRL/SAAD/SE/MT, de 12.4.2016, o gestor limitou-se a responder que “as licitações realizadas por este Ministério priorizam pela aquisição de materiais e serviços sustentáveis e que todos os Editais e licitação possuem cláusulas que abordam critérios de sustentabilidade, apesar de o Ministério ainda não possuir Plano de Gestão de Logística Sustentável.

A informação prestada nos moldes acima prejudicou algumas verificações por parte da equipe de auditoria, tais como: cotejamento junto ao SIASG da utilização correta do “indicador de sustentabilidade” de que a licitação é sustentável.

Vale ressaltar a importância da adoção de critérios objetos e práticas de sustentabilidade nos editais, conforme determina o Art. 3º do Decreto nº 7.746/2012. Nessa linha, a UPC deve observar as previsões da IN/SLTI-MP nº 01/2010 e da Portaria/SLTI-MP nº2/2010, a respeito da devida inserção de critérios de sustentabilidade nos editais, como forma de buscar dar efetividade aos normativos que preceituam a adoção de critérios sustentáveis em suas contratações.

Por fim, ressalta-se a necessidade da promoção/estimulação da capacitação dos servidores que atuam na área de gestão de compras e contratações, em cursos cujo conteúdo aborde a questão da sustentabilidade.

Como exemplo de boas práticas, vale citar: a utilização de papel reciclado na compra de envelopes; a aquisição de papel A4 do tipo reciclado com certificação ambiental FSC ou CERFLOR; o reaproveitamento do envelope (tipo vai-vém) para o envio de diversas correspondências; evitar utilização de substâncias tóxicas nos contratos de limpeza e

conservação deixando bem claro nos editais e fiscalizando posteriormente, inclusive com a utilização de produtos de limpeza biodegradáveis; a exigência de pena concordância com as resoluções atuais do CONAMA/MMA nas aquisições de veículos automotores; a aquisição de lâmpadas de alto rendimento, com menor teor de mercúrio; a aquisição de cabos e fios de alta eficiência elétrica e baixo teor de chumbo e policloreto de vinila – PVC; a aquisição de produtos ou equipamentos que não contenham substâncias degradadoras da camada de ozônio; a aquisição de veículos movidos à álcool (frota verde); a aquisição de madeira certificada; a aquisição de computadores verdes, que não contenham mercúrio, chumbo, cromo, hexavalente, cádmio, lifenil polibromados e éteres difenil – polibromados).

Em relação ao contido no Relatório Preliminar de Auditoria sobre este item, por meio do Despacho nº 2037/2016/SELIC/DIMAT/COMAP/CGRL/SAAD/SE, de 15.07.2016, a Unidade apresentou as seguintes manifestações a respeito dos subitens indicados acima, conforme segue:

- “Quanto ao item “i”:

Processos licitatórios sustentáveis realizados no exercício de 2015/2016 – que contemplaram em seu Edital ou Termo de Referência os Critérios de Sustentabilidade:

<i>Processo</i>	<i>Edital</i>	<i>Objeto</i>
50000.031832/2014-50	PREGÃO ELETRÔNICO nº 001/2015	Registro de preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços gráficos, através da Ata de Registro de Preços, visando à confecção de cartões de visita.
50000.040873/2014-37	PREGÃO ELETRÔNICO nº 002/2015	Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços gráficos.
50000.024527/2014-10	PREGÃO ELETRÔNICO Nº 003/2015	Aquisição de placas de sinalização predial, equipamentos de alarme, prevenção e combate a Incêndios.
50000.037666/2014-03	PREGÃO ELETRÔNICO Nº 004/2015	Contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de bombeiro civil (brigadista) no âmbito do Ministério dos Transportes, em Brasília-DF.
50000.007380/2015-76	PREGÃO ELETRÔNICO nº 005/2015	Contratação de serviços técnicos profissionais, envolvendo atividades de condução, limpeza e conservação de veículos (motoristas e lavador), cabinagem de elevadores (ascensoristas) e jardinagem (jardineiros), a serem executados de forma contínua, para atender às necessidades do MT, em Brasília/DF.
50000.029309/2014-63	PREGÃO ELETRÔNICO nº 006/2015	Aquisição de material de expediente, através de Ata de Registro de Preços com validade de 12 (doze) meses.
50000.031522/2014-35	PREGÃO ELETRÔNICO nº 007/2015	Contratação de empresa especializada no combate a pragas para a execução dos serviços de desinsetização e desratização, nos edifícios do MT no DF.
50000.037665/2014-51	PREGÃO ELETRÔNICO Nº 008/2015	Contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com assistência técnica, envolvendo o fornecimento de todas e quaisquer peças desgastadas e/ou danificadas necessárias por peças originais de reposição, para o perfeito funcionamento de 01 (um) elevador de transporte de cargas, marca THYSSEN SÜR, instalado no Ed. Anexo deste Ministério dos Transportes.
50000.014654/2015-83	PREGÃO ELETRÔNICO Nº 11/2015	Contratação de serviços técnicos de manutenção preventiva, corretiva, assistência técnica e operação de todos os sistemas automáticos e manuais de detecção, alarme e combate a incêndio, instalados nas dependências do edifício anexo do Ministério dos Transportes e SGON I e II, em Brasília/DF, de acordo com as normas e exigências da ABNT e do CBMDF.

50000.046592/2014-98	PREGÃO ELETRÔNICO Nº 012/2015	Aquisição de materiais de expediente, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.
50000.043744/2015-81	PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2016	Registro de Preço para fornecimento de água mineral sem gás, de açúcar cristal, de açúcar refinado e de café tipo arábico torrado em grãos, através de Ata de Registro de Preços.
50000.043771/2015-54	PREGÃO ELETRÔNICO Nº 003/2016	Contratação de empresa especializada do ramo para fornecimento de carimbos de borracha de vários tamanhos, de chaves e serviços de chaveiro no âmbito do MT e do órgão participante, em Brasília-DF, conforme demanda e quando solicitado.

- Quanto ao item “ii”:

Dentre os processos licitatórios relacionados acima exemplificaremos os critérios objetivos utilizados nas aquisições de bens e contratações de serviços:

No Edital de Pregão 02/2015, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços gráficos, foi estipulado em todos os itens, nas descrições para especificação do material, que o papel a ser utilizado deveria ser reciclado.

No Edital de Pregão 05/2015, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos profissionais, envolvendo atividades de condução, limpeza e conservação de veículos (motoristas e lavador), cabinagem de elevadores (ascensoristas) e jardinagem (jardineiros), a serem executados de forma contínua, para atender às necessidades do MT, em Brasília/DF, na relação dos equipamentos e materiais foi exigido que se utilizasse lavadora de alta pressão, para economizar água, além do uso de pano absorvente, sabão de coco em tablete e detergente automotivo biodegradáveis, dentre outros.

Nos demais editais relacionados na tabela acima foram definidas práticas de sustentabilidade ambiental visando à efetiva aplicação de critérios, ações ambientais e socioambientais quanto à inserção de requisitos de sustentabilidade ambiental, em atendimento ao artigo 5º e seus incisos da Instrução Normativa nº 1/2010 da SLTI/MPOG.

- *Com relação ao item “iii” esse Ministério utiliza como padrão em suas licitações os modelos de Editais, Termos de Referência e minutas de Contratos elaborados e disponibilizados pela Advocacia-Geral da União, que contemplam cláusulas padrão de critérios de sustentabilidade ambiental, e os submete à análise e aprovação da Consultoria Jurídica da União junto ao Ministério dos Transportes.*

É importante salientar também que muitas das descrições utilizadas para as aquisições de materiais são as que constam no Catálogo de Material – CATMAT do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais – SIASG mantido pelo SLTI/MPOG, e que em nossas aquisições procuramos dar prioridade às consultas específicas do catálogo de materiais sustentáveis.

- *Com relação ao item “iv” a equipe do setor de licitações procura sempre se capacitar e participar de treinamentos específicos afetos à área. Mas é importante salientar que, dado ao caráter eminentemente técnico, não cabe ao setor de licitações estabelecer as descrições dos materiais ou serviços, bem como a indicação de adoção de critérios objetivos para práticas de sustentabilidade ambiental, deste*

modo fica registrado o alerta para que na fase interna do procedimento, quando da elaboração dos Termos de Referência, sejam aplicadas as diretrizes e políticas de sustentabilidade ambiental visando atender ao diploma normativo que rege a matéria, principalmente pelas áreas requisitantes dos objetos licitados. Portanto, é importante frisar que as áreas requisitantes e fiscais sejam também treinadas e capacitadas para a viabilização técnica e aplicação dos critérios de sustentabilidade ambiental”.

5.3 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

5.3.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

5.3.1.1 INFORMAÇÃO

TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

Fato

Trata-se do exame dos Controles Internos Administrativos das Transferências, na esfera da UPC, no sentido de avaliar se o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos são utilizados com vistas a assegurar a conformidade dos atos na gestão das transferências, bem como concorrer para que os objetivos sejam alcançados.

Buscou-se da mesma forma averiguar se os processos contribuem para o atingimento dos objetivos e metas da Unidade, e se estão definidos em função do produto a ser entregue à sociedade e, por fim, a avaliação dos riscos associados ao tema, sua tempestiva identificação e posterior mitigação.

Nesse sentido, foi solicitado, por meio das SA's 201601521/003 a 201601521/005, que fosse apresentado o quantitativo de pessoal da Unidade que trabalha na gestão de transferências em cada uma das atividades (análises das propostas, fiscalização, análise das prestações de contas, etc.); se o quantitativo é considerado razoavelmente suficiente; os recursos materiais disponíveis (computadores, veículos, espaço físico, mobiliário, recursos financeiros para diárias e passagens etc.), indicando se tais recursos são considerados razoavelmente suficientes.

Quanto à fiscalização física das transferências, buscou-se informações a respeito da quantidade de vistorias “*in loco*” realizadas no exercício de 2015, em cotejamento com as planejadas e executadas.

No quesito prestações de contas, requereu-se que fosse informado como se processa a sistemática do plano de trabalho e suas respectivas evidências. Por fim, questionou-se sobre a existência de *check lists* dos quais o servidor possa se basear para análise das prestações de contas, bem como se houve participação do(s) servidor(e)s responsável(is) pelas análises das prestações de contas, em cursos ou treinamentos pertinentes.

Tendo em vista a afirmativa da Secretaria de Política Nacional de Transportes - SPNT/MT de que a Secretaria se detém apenas na análise técnica dos produtos oriundos das avenças,

requeriu-se informações sobre qual a área responsável para a análise das prestações de contas apresentadas, em seus diversos aspectos. Nesse sentido, requereu-se também:

- a) Disponibilização de cópias dos pareceres técnicos e financeiros, sobre as prestações de contas porventura apresentadas;
- b) Quais as medidas adotadas em relação aos que se encontram na situação de “a comprovar”? Houve alguma cobrança junto ao conveniente no sentido de apresentar a devida prestação de contas?
- c) Para os que se encontram concluídos, solicita-se:
 - i. O Relatório de Cumprimento do Objeto;
 - ii. Declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;
 - iii. Relação dos bens produzidos;
 - iv. Relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;
 - v. Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver;
 - vi. Cópia da conciliação bancária dos recursos transferidos na conta exclusiva da avença.

A Unidade manifestou-se nos seguintes termos:

Memorando nº 109/2016/COEX/CGRL/SAAD/SE-MT, de 8.4.2016:

No que tange à Dotação Orçamentária e Liberação dos Recursos esta Coordenação cumpre as seguintes etapas:

1. *Análise e conferência da documentação exigida para formalização do Termo de Descentralização e confirmação de existência de previsão orçamentária;*
2. *Lançamento das informações específicas para cadastramento do Termo de Descentralização no sistema SIAFI, bem como dos prazos e valores;*
3. *Informação de Crédito Orçamentário, solicitação de autorização para transferência pelo Ordenador de Despesa, emissão da Nota de Crédito, solicitação de Recurso Financeiro e Transferência Financeira a cada solicitação de parcela prevista no Cronograma de Desembolso, mediante aprovação do produto entregue equivalente a cada etapa anterior do plano de trabalho;*
4. *Lançamento da Comprovação de cada transferência no sistema SIAFI após formalização da aprovação do produto entregue;*
5. *Lançamento da Conclusão do Termo de Descentralização no sistema SIAFI após apresentação formal da aprovação do Relatório Final.*

Memorandos nº 106, 107 e 108/2016/SPNT/MT, de 15.4.2016:

(...)

<i>Estudo</i>	<i>Descrição</i>	<i>Instrumento</i>	<i>Publicação DOU</i>
<i>Projeto CIL</i>	<i>Elaboração de Estudo e Pesquisa para Desenvolvimento de Metodologia para Implementação de Centros de Integração Logística – CIL com vistas a subsidiar Políticas Públicas voltadas à promoção da Intermodalidade no Transporte de Cargas</i>	<i>Termo de Cooperação nº 01/2013/SPNT/MT</i>	<i>Nº 230, de 27/11/2013</i>



Diretrizes Socioambientais	“Elaboração de estudo de diretrizes socioambientais do Ministério dos Transportes”	Termo de Execução Descentralizada nº 02/2014/SPNT/MT	Nº 236, DE 5/12/2014
Documentos Eletrônicos – Carga Containerizada	Desenvolvimento de Metodologia para Implementação de Documentos Eletrônicos Aplicados aos Processos Logísticos com Vistas a Agilizar as Operações do Transporte de Carga Containerizada	Termo de Execução Descentralizada nº 01/2014/SPNT/MT	Nº 236, de 05/12/2014

(..)

Em princípio, cabe ressaltar que, no âmbito da Secretaria de Política Nacional de Transportes (SPNT), o acompanhamento é realizado exclusivamente no que diz respeito aos aspectos técnicos, ou seja, aos resultados previstos e aqueles apresentados nos relatórios das diversas etapas dos estudos, de acordo com os Termos de Referência específicos. Dessa forma, o quantitativo de servidores de nível superior envolvido com as atividades em referência – gestores dos projetos de pesquisas e estudos- tem a seguinte configuração:

Quantitativo de gestores das atividades técnicas em referência	
Projeto CIL	4 (quatro)
Diretrizes Socioambientais	4 (quatro)
Documentos Eletrônicos – Carga Containerizada	4(quatro)

Tendo em vista que as atividades dos gestores citados no item (a) se restringiram às análises técnicas dos resultados de pesquisas e estudos desenvolvidos no âmbito dos termos de execução descentralizada, o quantitativo de gestores envolvido nessas atividades mostra-se razoavelmente suficiente.

A análise técnica dos estudos objeto dos termos de execução descentralizada é realizada no próprio ambiente de trabalho dos servidores, com infraestruturas e recursos materiais já disponíveis, sendo os mesmos considerados suficientes.

Ressalta-se que as atividades em referência não requerem fiscalização física e presencial (in loco) (...), uma vez que estão relacionadas com análises exclusivamente técnicas. Rotineiramente, para acompanhamento dos produtos a serem entregues são realizadas reuniões técnicas com as equipes de trabalho do contratado e da SPNT, no MT.”

Sobre a existência de check-list:

“Não se aplica, pois cada produto entregue requer uma análise distinta conforme previsto no respectivo Plano de Trabalho.

E não houve participação de servidor da SPNT em curso ou treinamento.

Memorando nº 597/2016-CGRL/SAAD/SE/MT , de 23.5.2016

A responsabilidade desta CGRL/SAAD nos referidos Termos de Cooperação para Descentralização de Crédito é de repassadora dos recursos mediante autorização da SPNT/MT, não tendo qualquer ingerência nos recursos orçamentários estabelecidos nos programas afetos das Secretarias Finalísticas, uma vez que compete àquelas Secretarias estabelecer valores e limites a serem transferidos, bem como manifestação quanto à viabilidade das transferências dos recursos, conforme estabelecidos nos Termos de Cooperação. Este entendimento se baseia inclusive em posicionamentos anteriores da CGU quando atribuía aquelas Secretarias responsabilidades pela aplicação dos recursos a elas destinados em exercícios anteriores. Entende-se que as Secretarias Finalísticas somente poderiam autorizar a liberação dos recursos,

atendidas todas as previsões estabelecidas no Plano de Trabalho, inclusive com manifestação expressa da regularidade da aplicação conforme pareceres emitidos.

Esclarecemos ainda, que nos Termos de Cooperação para descentralização de crédito, que a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (...) é indicada como Unidade Gestão Repassadora, tendo em vista, SPNT/MT não ser Unidade gestora e que o orçamento destinado a mesma está incluído no orçamento da CGRL/SAA/DM.

A prestação de contas financeiras aos órgãos de controle é de responsabilidade da parte que recebe os recursos através de destaque, ou seja, das Universidades Federais que receberam o repasse, de acordo com a informação disponibilizada no Portal dos Convênios do Governo Federal (Perguntas Frequentes), conforme transcrição abaixo: '5) De quem é a responsabilidade por efetuar a prestação de contas financeiras aos órgãos de controle? Resposta: A responsabilidade é do órgão que recebe os recursos através de destaque.'

Mencionamos ainda, o disposto no Decreto nº 6.170 de 25/7/2007 e suas alterações acerca dos Termos de Execução Descentralizada e suas prestações de contas:

'Art. 1º inciso III – termo de execução descentralizada – instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da Unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática. (...)

XII – prestação de contas – procedimento de acompanhamento sistemático que conterà elementos que permitam verificar, sob os aspectos técnicos e financeiros, a execução integral do objeto dos convênios e dos contratos de repasse e o alcance dos resultados previstos”.

Quanto às medidas adotadas em relação à situação de “a comprovar”, a UPC, no mesmo documento, assim se manifestou:

“Segundo informações prestadas pela SPNT/MT acerca do nº 682373, o acompanhamento do TED nº02/204/SPNT/MT, objeto do processo administrativo nº 50000.039909/204-30, é realizado por técnicos da Secretaria de Política Nacional de Transportes – SPNT, e da Assessoria Socioambiental do Ministério dos Transportes – ASSAM, que mantém constante canal de comunicação com os técnicos da Unidade executora, a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, utilizando e-mails e reuniões presenciais para acompanhamento técnico das atividades desenvolvidas para elaboração dos produtos previstos no TED. (...)

Memorando nº 128/2016/Divisão/Coord./COGEP, 23 de maio de 2016.

*De acordo com o Regimento Interno do Ministério dos Transportes, art. 51, incisos VII, IX e X, abaixo transcritos, é de competência da CGRL, especificamente do **Serviço de Controle Orçamentário** (SEORC), que está subordinado à Divisão de Execução Orçamentária (DEORC), subordinada à Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira (COEX):*

(...)

Destacamos que os documentos de prestação de contas enviados pela Universidade Federal do Pará (UFPA) foram destinados à CGRL, recebidos pela COEX em 30/3/2016 e encaminhados para esta Divisão na mesma data, solicitando providências em relação à prestação de contas apresentada. No intuito de contribuir para o bom e adequado trabalho, estamos realizando uma análise preliminar a título de contribuição, uma vez que este projeto é de interesse da COGEP, a qual acompanhou

o processo de execução, no que se refere ao envio de informações/documentações pertinentes para a consecução dos trabalhos.

Contudo, destaca-se que a análise conclusiva deverá ser realizada pela CGRL, conforme determina o Regimento Interno deste Ministério.

Importante ressaltar que, não obstante o Termo de Cooperação Técnica nº 5/2013/SE-MT/UFPA ter se encerrado em 31/12/2015, a UFPA ainda não cumpriu todas as entregas acordadas (...)

Convém esclarecer que a UFPA realizou o envio da documentação relativa à prestação de contas em 28/02/2016 – dentro do prazo de 60 dias (...). Contudo, vieram os documentos referentes à prestação de contas total (R\$456.101,23) e com o a primeira parcela já havia sido analisada e aprovada, foi solicitado o envio da documentação referente apenas a prestação de contas da segunda parcela do repasse de R\$266.101,23(...)

Memorando nº 597/2016-CGRL/SAAD/SE/MT, de 23.5.2016

A responsabilidade desta CGRL/SAAD nos referidos Termos de Cooperação para Descentralização de Crédito é de repassadora dos recursos mediante autorização da SPNT/MT, não tendo qualquer ingerência nos recursos orçamentários estabelecidos nos programas afetos das Secretarias Finalísticas, uma vez que compete àquelas Secretarias estabelecer valores e limites a serem transferidos, bem como manifestação quanto à viabilidade das transferências dos recursos, conforme estabelecidos nos Termos de Cooperação. Este entendimento se baseia inclusive em posicionamentos anteriores da CGU quando atribuía aquelas Secretarias responsabilidades pela aplicação dos recursos a elas destinados em exercícios anteriores. Entende-se que as Secretarias Finalísticas somente poderiam autorizar a liberação dos recursos, atendidas todas as previsões estabelecidas no Plano de Trabalho, inclusive com manifestação expressa da regularidade da aplicação conforme pareceres emitidos.

Esclarecemos ainda, que nos Termos de Cooperação para descentralização de crédito, que a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (...) é indicada como Unidade Gestão Repassadora, tendo em vista, SPNT/MT não ser Unidade gestora e que o orçamento destinado a mesma está incluído no orçamento da CGRL/SAA/DM.

A prestação de contas financeiras aos órgãos de controle é de responsabilidade da parte que recebe os recursos através de destaque, ou seja, das Universidades Federais que receberam o repasse, de acordo com a informação disponibilizada no Portal dos Convênios do Governo Federal (Perguntas Frequentes), conforme transcrição abaixo: '5) De quem é a responsabilidade por efetuar a prestação de contas financeiras aos órgãos de controle? Resposta: A responsabilidade é do órgão que recebe os recursos através de destaque. '
(...)

Quanto às medidas adotadas em relação à situação de “a comprovar”, a UPC, no mesmo documento, assim se manifestou:

Segundo informações prestadas pela SPNT/MT acerca do nº 682373, o acompanhamento do TED nº02/204/SPNT/MT, objeto do processo administrativo nº 50000.039909/204-30, é realizado por técnicos da Secretaria de Política Nacional de Transportes – SPNT, e da Assessoria Socioambiental do Ministério dos Transportes –

ASSAM, que mantém constante canal de comunicação com os técnicos da Unidade executora, a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, utilizando e-mails e reuniões presenciais para acompanhamento técnico das atividades desenvolvidas para elaboração dos produtos previstos no TED. (...)

Memorando nº 128/2016/Divisão/Coord./COGEP, 23 de maio de 2016.

*De acordo com o Regimento Interno do Ministério dos Transportes, art. 51, incisos VII, IX e X, abaixo transcritos, é de competência da CGRL, especificamente do **Serviço de Controle Orçamentário (SEORC)**, que está subordinado à Divisão de Execução Orçamentária (DEORC), subordinada à Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira (COEX):*

‘Art. 51. Ao Serviço de Controle Orçamentário – SEORC compete (...) VIII – examinar as prestações de contas parciais ou finais, exigidas de acordo com a legislação específica e realizar visita “in loco” quando assim determinar a autoridade superior; IX – emitir parecer conclusivo sobre a prestação de contas quer parcial ou final, após parecer da área técnica e fazer o respectivo registro no SIAFI; e X – elaborar minuta de ofício a ser enviada ao proponente, solicitando providências no caso de parecer não favorável’.

Destacamos que os documentos de prestação de contas enviados pela Universidade Federal do Pará (UFPA) foram destinados à CGRL, recebidos pela COEX em 30/3/2016 e encaminhados para esta Divisão na mesma data, solicitando providências em relação à prestação de contas apresentada. No intuito de contribuir para o bom e adequado trabalho, estamos realizando uma análise preliminar a título de contribuição, uma vez que este projeto é de interesse da COGEP, a qual acompanhou o processo de execução, no que se refere ao envio de informações/documentações pertinentes para a consecução dos trabalhos. Contudo, destaca-se que a análise conclusiva deverá ser realizada pela CGRL, conforme determina o Regimento Interno deste Ministério.

Importante ressaltar que, não obstante o Termo de Cooperação Técnica nº 5/2013/SE-MT/UFPA ter se encerrado em 31/12/2015, a UFPA ainda não cumpriu todas as entregas acordadas (...)

Convém esclarecer que a UFPA realizou o envio da documentação relativa à prestação de contas em 28/02/2016 – dentro do prazo de 60 dias (...). Contudo, vieram os documentos referentes à prestação de contas total (R\$456.101,23) e com o a primeira parcela já havia sido analisada e aprovada, foi solicitado o envio da documentação referente apenas a prestação de contas da segunda parcela do repasse de R\$266.101,23(...)

Solicitou-se também, para uma análise célere, os processos relativos a algumas avenças, cujos relatos mais aprofundados estão consubstanciados em tópico apropriado deste Relatório. Da referida análise, pode-se destacar alguns pontos que demonstram fragilidade dos controles internos administrativos das transferências:

CONSEQUÊNCIAS PONTUAIS:

1. TC nº 677250 (UFPA x MT) em que se transferiram os recursos em sua totalidade e não foram recebidos os serviços;
2. TED nº 682372 (UFF X MT) - não realização do Curso de Especialização constante do Programa de Trabalho. Transferência do valor da primeira etapa e

não aceitação, pelo MT, do produto correspondente à parcela. Possível litígio tendo em vista entrada de Advogado da parte na questão;

3. TED 677344 (UFRJ x MT) - questão relacionada a soluções de TI: ausência de planejamento quanto à alocação do “modelo matemático” resultante dos trabalhos. Não houve definição ao final, consistindo em problema;
4. 685442 (MT X SECOM) – Inobservância quanto à obrigação de vínculo da classificação funcional programática dos créditos x despesa realizada. Despesas realizadas fora da vigência do Termo.

OCORRÊNCIAS GERAIS:

1. Pagamento de despesas com ampliação do Plano de Trabalho em contraponto com o que se espera, pois, a partir do termo de referência deveria se delinear, de forma real, tudo o que se pretende. O termo de referência deve conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto, não se vislumbrando motivos para a prática adotada em praticamente todos os Termos sob análise;
2. Transferência da totalidade do objeto do pacto a fundações de apoio e até a terceiros;
3. Aprovação de prestações de contas, sem elementos suficientes e capazes de comprovar a execução dos trabalhos, no sentido da capacidade técnica para realização;
4. Inexistência da cultura de fiscalização por parte do Ministério dos Transportes;
5. Ausência de destinação dos recursos resultantes de aplicações financeiras;
6. Documentos assinados sem constar datas;
7. Ausência de ordem cronológica nos documentos constantes dos processos analisados; e
8. Cronograma de desembolso e respectivas liberações dissociadas das metas e fases ou etapas de execução do objeto.

Relatos iguais aos apontados acima demonstram fragilidade na condução das transferências, não apenas concedidas, mas também, nas recebidas. Nesse sentido, convém consignar, todavia, que embora seja do conveniente (o receptor dos recursos), a incumbência de apresentar a prestação de contas financeira aos órgãos de controle, incumbindo ao concedente, usualmente, apenas exigir do receptor dos recursos a prestação de contas da execução física do objeto pactuado, não há vedação alguma que desautorize ao concedente requerer e analisar a prestação de contas financeira do beneficiário. Nesse caso, pelo contrário, irá o gestor demonstrar cuidado com o trato da coisa pública. É necessário que exista uma mudança na cultura da não fiscalização, do não acompanhamento, tendo o gestor que ser proativo quando lida com recursos públicos.

Nesse sentido, aplicou-se o Questionário de Avaliação de Controles Internos – (QACI) – Transferências donde se obteve as seguintes percepções:

1 – PRÉ-AJUSTE/AJUSTE

Objetivo: Avaliar as condições de habilitação dos proponentes

Nessa fase os maiores riscos consistem:

- a) na aprovação de proposta de proponente que se encontra na situação de inadimplência;
- b) aprovação de proposta inadequada (em desconformidade técnica e/ou incompleta);
- c) proposta aprovada em desacordo com a real necessidade da sociedade local;

Nesse quesito foram feitas indagações no sentido da existência de setor/responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenientes; se o órgão dispõe de controle eletrônico ou manual de todas as transferências realizadas no exercício, com a situação atualizada de cada processo; se existe rotina formalizada de aprovação pela Unidade, da avaliação documental necessária à habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenientes; se existem normativos que contenham os critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenientes; e se existem rotinas, *check-list* ou fluxogramas definidos para a verificação dos critérios de aprovação dos pré-ajustes das propostas.

As respostas foram apresentadas apenas pela SPNT, que afirmou não existir setor específico responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenientes, tarefa esta, desempenhada por técnicos da área “afim”; que os controles são feitos de forma manual com a inserção dos documentos relativos a todas as transferências realizadas nos respectivos processos; e que não há rotina formalizada de aprovação, pois a documentação é analisada pelos técnicos da área “afim”; não existem normativos que contenham critérios para subsidiar a correta elaboração das propostas, sendo elas elaboradas pelos convenientes fundamentadas nos requisitos técnicos constantes do termo de referência, elaborado pelos técnicos da SPNT das áreas “afins”.

E que não existem rotinas, nem *check-lists* ou fluxogramas definidos para a verificação dos critérios de aprovação dos pré-ajustes das propostas, sendo estas selecionadas a **partir de análise que aponte o atendimento ao Termo de Referência e o menor preço.**

Nesse sentido, vale destacar que nos processos analisados, e tratados no tópico 5.3.1.2 deste Relatório, não se verificou a realização de pesquisa para obtenção de menor preço. A prática, na amostra analisada, consistiu em apresentar-se planilha elaborada a partir de valores para consultoria existentes no DNIT, que eram apresentadas às Universidades, ou à determinada Universidade que, a partir de então, elaboravam suas propostas as quais eram aceitas de pronto.

Verificou-se também a ausência de critérios de escolha da parte. Ora determinado ente era excluído por já ter participado de algum projeto no âmbito da UPC, ora uma parte era escolhida por já ter realizado determinados trabalhos, revestindo de subjetividade a eleição.

Registre-se também, nesse sentido, a ocorrência de pagamento pela ampliação do Plano de Trabalho já elaborado pela Unidade, e delineado no Termo de Referência. Rotina essa que entendemos não ser boa prática por ferir o Princípio da Economicidade, tendo em vista que tanto os detalhes pretendidos, quanto o nível de exigência já foram previamente apresentados no Termo de Referência e nos Planos de Trabalho, não justificando o pagamento pela etapa.

Outro fator preocupante foi, conforme já relatado, a escolha da parte cujas atividades não se coadunam com o propósito constante do objeto, como por exemplo, a escolha da Faculdade de Administração e Contabilidade da UFF (682372), que se configurou em contratempo tendo em vista a não realização do Curso de Especialização constante do Plano de Trabalho por não deter a expertise necessária. Cita-se também, o envio de Ofício ao DECEX/EB que, com sabedoria, citando, inclusive base legal, abriu mão da realização do objeto.

Ainda nesse prumo, cita-se a avença de nº 677344 (UFRJ X MT) em que, durante a execução surgiu a questão relacionada à soluções de TI (alocação do “modelo matemático”) o que ressalta a ausência de planejamento quando da assinatura de tais avenças. A Unidade, ao intencionar firmar ajustes deverá pesquisar entidades cuja competência tenha nexos com o objeto que se pretende “contratar”, certificando-se também das devidas e propícias condições para a real implementação dos produtos advindos.

Pode-se elencar, também, a existência de documentos sem data ou constando apenas o mês (Termo de Descentralização, Planos de Trabalho). A correta aposição de datas nos documentos é de suma importância e exigibilidade tendo em vista o seu caráter *probandi*.

Há necessidade de observar o disposto no artigo 54 da Portaria Interministerial nº 507/2011 tendo em vista que os cronogramas de desembolso das transferências e respectivas liberações figuraram-se dissociados das metas e fases ou etapas de execução do objeto.

Primordial, além disto, a verificação prévia do que se pretende alcançar com as avenças. Será o produto devidamente aplicado? Ao recebê-lo terá a Unidade, condições de colocá-lo em prática imediatamente? As justificativas apresentadas para a assunção da despesa se deram em bases sólidas, houve uma visão de futuro? Houve a correta aplicação dos recursos públicos? O serviço a ser posto ao cidadão é o melhor? Nesse sentido, o nível de maturidade dos controles internos das transferências, no âmbito da UPC pode ser classificado como “inicial”.

2 – Gestão e Execução das Avenças:

Objetiva-se nesse tópico acompanhar a execução das avenças firmadas com vistas a contribuir para a entrega do objeto, nas condições pactuadas e em perfeito estado para uso pela Unidade local.

Os riscos relacionados a esse item são:

- a) Ineficiência ou intempestividade no acompanhamento da gestão do convênio levando a não execução da avença;
- b) Execução inapropriada do objeto por falta de apoio técnico/administrativo da UJ;
- c) Insuficiência de corpo e capacitação técnica para realizar a correta supervisão e acompanhamento das avenças firmadas;

Os questionamentos pautaram-se em saber se a UPC possui normativos/rotinas: que especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento das prestações de contas, com definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos), prazos e cronogramas da realização das atividades de acompanhamento dos ajustes firmados; de

supervisão das inspeções e de acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados; que especifique prazos para análise das prestações de contas parciais e avaliações técnicas da execução física dos objetos pactuados; que especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento das prestações de contas, com definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos), prazos e cronogramas da realização das atividades de acompanhamento dos ajustes firmados; de supervisão das inspeções e acompanhamentos da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da UPC; que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa do convênio firmado por parte dos técnicos da UPC, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento; que especifique prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de Tomada de Contas Especial, inclusive determinando prazos máximos de tolerância, antes do início da TCE, para que eventuais irregularidades constatadas pela UPC sejam regularizadas pela entidade conveniente.

Questionou-se também a respeito da existência de agentes formalmente designados, capacitados e em quantidade necessária para fornecer apoio técnico/administrativo aos convenientes; da supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas; da oferta de cursos ou de cartilhas que orientem os convenientes sobre a sistemática/prazos de prestação de contas parcial/final; da supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas.

Das respostas obtidas verificou-se que não há plano de visitas técnicas, uma vez que os Termos de Execução Descentralizada – TED em andamento na SPNT correspondem à elaboração de estudos, e que, da mesma forma, não existem rotinas formalmente definidas. Quando da formalização do TED, há a indicação, pelo titular da SPNT, dos técnicos responsáveis pela gestão dos ajustes firmados. A Secretaria fornece somente o apoio técnico aos convenientes e os agentes são formalmente designados, capacitados e em quantidade necessária.

No que se refere à rotina de avaliação técnica da execução física, esta é definida conforme os termos de referência dos TED's. Os TED's firmados pela SPNT são acompanhados por cronograma de execução com prazos para realização de atividades e cronograma de desembolso, que vincula a liberação de parcelas à prévia aprovação de produtos entregues, não sendo necessário o estabelecimento de rotinas.

As manifestações a seguir foram apresentadas pela COEX/SAAD/MT, no sentido de que:

Em que pese não existirem normativos legais, que especifica prazos para análise das prestações de contas parciais, avaliações técnicas da execução física dos objetos pactuados, a UP considera existente, necessitando de aprimoramento, tendo em vista existir rotina não formal sem, contudo, especificar prazos para análises das prestações de contas, que se opera da seguinte forma: verifica-se se os fiscais designados pela Unidade descentralizadora aprovaram a prestação de contas física da parcela liberada anteriormente; se o responsável pela Unidade Descentralizadora também aprova, bem como se a parcela a ser liberada solicitada pelos fiscais e retificado pelo responsável pela Unidade Descentralizadora está em conformidade com o cronograma de desembolso constante do Plano de Trabalho, motivos pelos quais se faz necessária aprimorá-la.

No que se refere ao estabelecimento de rotinas formalizadas que especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento das prestações de contas, a Unidade afirma existir tal rotina, porém os prazos para o acompanhamento da prestação de contas são aqueles estabelecidos no Cronograma de Desembolso. Após aprovação da prestação de contas da execução física, o servidor da SAAD procede a baixa no SIAFI, sendo deste a responsabilidade.

Como não há convênio em vigor desde 2008, a Unidade não oferta cursos, nem disponibiliza cartilha com vistas a orientar os convenientes sobre a sistemática de prestação de contas.

Afirma que existe supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas, mas que tal supervisão apresenta fragilidade e demandam aprimoramento. Tal prática não é documentada, sendo, portanto, impossível evidenciar. Afirma, entretanto, que a prática será reavaliada caso haja oferta de convênio.

No que tange à existência de normativos/rotinas que especifiquem prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de TCE, a Unidade informa que tais controles existem, porém necessitam ser aprimorados. A Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAAD segue os normativos oriundos do Portal dos Convênios e do Tribunal de Contas da União – TCU. Informa ainda que a SAAD adota somente os normativos legais expedidos pelos Órgãos competentes, quais sejam: TCU e CGU.

Nesse sentido, a resposta tornou-se frágil tendo em vista o apontado no bojo da análise do TED 677344, no item 5.3.1.2 deste Relatório, em que a vigência se encerrou, o objeto fora completamente descentralizado, o Convênio firmado entre a UFF e a Fundação de Apoio ainda permanece, sem aprovação, conforme dados do Portal de Convênios SICONV.

Afirma, por fim, que existem planilhas voltadas ao controle da instauração e finalização de TCE's e, no que se refere a Plano de Capacitação específico para os servidores responsáveis pela instauração e instrução de processos de TCE, afirma que são realizados mediante demanda da Unidade.

Nesse sentido, vale destacar a afirmativa da COGEP/MT no sentido de impossibilidade de elaborar o novo Plano Anual de Capacitação tendo em vista problemas decorrentes da ausência de entrega, pela UFPA, dos produtos finais decorrentes do TED 677250.

Ademais, nos exames efetuados verificou-se inobservância do vínculo da classificação programática dos créditos com a despesa realizada (685442), bem como despesas realizadas fora da vigência do pacto, a exemplo da aprovação de prestações de contas frágeis e a ausência de cobrança dos valores relativos às aplicações financeiras.

Vale repisar que as prestações de contas apresentadas pelas convenientes normalmente se limitam a simplesmente descrever ou transcrever partes do Termo de Referência e/ou Plano de Trabalho, as quais são usualmente aprovadas pelo gestor, cujo entendimento se fixa na linha de que “a prestação de contas financeira aos órgãos de controle é de responsabilidade da parte que recebe os recursos através de destaque, ou seja, das Universidades Federais que receberam o repasse, de acordo com a informação disponibilizada no Portal dos Convênios do Governo Federal (Perguntas Frequentes).”

Nesse sentido vale destacar que a prestação de contas da execução física e a financeira são interdependentes, não podendo estar dissociadas, posto que uma não se concretiza sem a outra. Por sua vez, a prestação de contas da execução física não pode se limitar apenas em transcrever objetivos e correlatos já existentes no Plano de Trabalho/Termo de referência. Há que se demonstrar o desenvolvimento de cada etapa em perfeita sincronia com a execução financeira. Caso contrário, o ato de prestar contas se torna irrisório. O objetivo é demonstrar que aquela etapa física fora, de fato, realizada conforme planejado, com os recursos a ela destinados e que o recurso foi aplicado corretamente na execução física daquela fase.

Tem-se todo um esforço para elaborar um Plano de Trabalho/Termo de Referência. Elaboram-se planilhas considerando equipes técnicas, pretensamente especializadas, fato que reflete no valor total do pacto e ao fim não se tem certeza de que o desenvolvimento se deu por pessoal de fato competente para tal. Isso é uma possível consequência de se aceitar e aprovar documentos intitulados de “prestações de contas” que se limitam apenas a relatar objetivos do pacto.

Ressalte-se que, em casos analisados, o concedente sequer foi informado de quem de fato realizou os trabalhos, não sendo apresentada a correlação da equipe técnica na execução da etapa, viagens realizadas, objetos adquiridos, neste caso, permitindo-se a transferência do bem, ao final da avença, ao concedente, conforme disposto legalmente.

Ora, prestar contas é demonstrar a correta aplicação dos recursos percebidos por meio de documentos capazes de comprovar o ocorrido na forma pactuada, quer seja ela física ou financeira.

Muito embora seja da conveniente, ou seja, da receptora dos recursos o encargo de apresentar a prestação de contas financeira aos órgãos de controle, cabendo ao concedente, via de regra, somente exigir do receptor dos recursos, apenas a prestação de contas da execução física do objeto pactuado, não há proibição alguma que iniba ao concedente solicitar e analisar a prestação de contas financeira do beneficiário, mormente em virtude do interesse na boa e regular aplicação dos recursos públicos. Fato esse que consiste em boa prática de gestão.

Ademais, nada impede que o transferidor dos recursos, adote a boa prática e o cuidado com a gestão dos recursos públicos traduzidos no acompanhamento da avença junto ao Portal dos Convênios conforme art. 13 do Decreto 6.170/2007:

“Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios. [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008\)](#) [\(Vigência\)](#)”

Vale trazer por fim as disposições do artigo 68 da Portaria nº 507/2011 que versa sobre o acompanhamento e fiscalização do objeto:

I - a **comprovação da boa e regular aplicação dos recursos**, na forma da legislação aplicável;

II – A compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;

III – a regularidade das informações registradas pelo conveniente no SICONV; e

IV – o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas. (destacamos)

Descentralizar sem acompanhar não representa uma boa prática. Nessas considerações, não há como o concedente se furtar de acompanhar a regular aplicação dos recursos repassados. A simples prática de liberação dos recursos e captação do produto fere vários princípios norteadores do tema.

Diante do exposto, verifica-se a necessidade de práticas da Unidade voltadas à adoção de procedimentos/rotinas voltadas ao fortalecimento dos controles internos administrativos na fase de execução da avença.

Verifica-se que o nível de maturidade da UPC em relação ao tema é bastante precário, podendo ser alocado no status “inicial” necessitando de aprimoramentos urgentes, dado o baixo nível de formalização; não disponibilidade de documentação sobre controles internos; a ausência de comunicação sobre os controles; a ausência de planejamento inicial e o dimensionamento real do que se pretende alcançar.

A não implementação total de todas as rotinas e procedimentos com vistas a aprimorar os controles internos, resulta em fragilidades não apenas nos referidos controles, mas também das atividades de gestão de transferências.

Vale ressaltar, por fim, a necessidade de que os controles internos, bem como os procedimentos administrativos contemplem a impossibilidade de celebração de termos quando não presente o reflexo claro do que se pretende com o objeto e como será ele entregue.

5.3.1.2 INFORMAÇÃO

SOBRE IMPROPRIEDADES VERIFICADAS EM TERMO DE COOPERAÇÃO

Fato

A avaliação das transferências concedidas teve como fito responder questões relacionadas à atuação da UPC. Para tanto, foram levados em consideração alguns critérios pautados na verificação da gestão das transferências, da garantia de que, na fase de concessão e de execução, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental e adequado acompanhamento e aplicação dos recursos públicos; se o concedente repassador dos recursos analisou as prestações de contas com propriedade e de maneira tempestiva; e se em casos de identificação de inconformidades detectadas por meio das análises ou nelas propriamente ditas houve a adoção de providências. Além dos critérios anteriormente mencionados, observou-se, ainda a verificação da execução do objeto da avença, de modo regular e adequado.

Nessa acepção, vale destacar que o Plano de Aplicação deve discriminar exatamente o que será feito com o recurso destinado ao acordo. Por isso mesmo é necessário identificar, em primeiro lugar, o valor estimado para cada despesa, identificar com precisão onde os recursos serão aplicados, bem como o período da realização das despesas. O Plano de Aplicação integra o Plano de Trabalho e, este, por sua vez deve conter: a justificativa, a descrição do objeto, as metas (quantitativas e qualitativas), as etapas, o plano de aplicação, o cronograma de desembolso e a declaração de adimplência. Tudo isso visando a correta aplicação dos recursos públicos.

Assim, nesse diapasão, procedeu-se consulta no SIAFI, conta contábil 71221.02.01 – Valores Firmados, e verificou-se a existência de 6 (seis) procedimentos de descentralização de créditos realizados pelo Ministério dos Transportes mediante Termo de Cooperação/Termo de Execução Descentralizada, que totalizaram R\$ 26.387.568,99.

Quadro 09: MT como repassadora dos créditos.

Termo	Proponente	Início da vigência	Fim da vigência	Valor(R\$)
673370	SPNT	27.12.2012	16.12.2014	1.914.826,19
677250	COGEP	11.12.2013	31.12.2015	456.101,23
677344	SPNT	27.11.2013	7.2.2016	4.385.256,95
682372	SPNT	5.12.2014	27.5.2016	1.989.709,55
682373	SPNT	5.12.2014	6.6.2016	2.641.675,07
TOTAL				11.387.568,99

Fonte: Elaborado a partir de consulta ao SIAFI

Quadro 10: MT como recebedora dos créditos.

Termo	Proponente	Início da vigência	Fim da vigência	Valor(R\$)
685442	SECOM/PR	11.12.2015 31.12.2015	31.12.2015	15.000.000,00
TOTAL (Quadros 09 e 10)				26.387.568,99

Fonte: Elaborado a partir de consulta ao SIAFI

Para análise, solicitou-se os seguintes:

Quadro 11: Amostra selecionada para análise

Nº	VIGÊNCIA	Valor Total (R\$)	“A Comprovar”	PARTES
682373	5.12.2014 a 6.6.2016	2.641.675,07	1.440.913,84	MT X UFSC
677250	11.12.2013 a 31.12.2015	456.101,23	266.101,23	MT X UFPA
677344	27.11.2013 a 7.2.2016	4.385.256,95	Concluído	MT X UFF
673370	27.12.2012 a 16.12.2014	1.914.826,19	Concluído	MT X UFF
682372	5.12.2014 a 27.5.2016	1.989.709,55	238.765,15	MT X UFF
TOTAIS		11.387.568,99	1.945.780,22	

Fonte: Elaborado com base no resultado da consulta SIAFI

I - TERMO DE COOPERAÇÃO Nº 673370 (VALOR: 1.914.826,19; PROCESSO: 50000.042282/2012-32)

Firmado entre o Ministério dos Transportes e a Universidade Federal Fluminense com o seguinte objeto: “Elaboração de estudo e pesquisa de natureza tecnológica e econômica em subsídio ao aprimoramento da política de outorgas de rodovias federais.”

A partir da leitura do Termo de Referência, se extrai:

No caso particular deste estudo a proposição estará restrita, especificamente, à concessão das rodovias federais, notadamente por se constatar haver condições tecnológicas econômicas para se aprimorar o seu resultado, não obstante se verificar, já na primeira fase implantada do programa de outorgas, que o seu efeito tenha sido de impacto positivo na conjuntura social e econômica nos países.

No contexto dessa base também deve ser instalado um sistema informatizado (1 – software) com capacidade suficiente para assimilar os necessários mecanismos destinados ao processamento de seus dados e desenvolvimento de padrões de consulta, como se pretende. (destacamos)

Logo após a aprovação do Termo de Referência pela autoridade competente, a SPNT enviou Ofício ao Prof. C., da **Faculdade de Administração e Ciências Contábeis e Coordenador do Núcleo de Estudos Empresariais e Sócios da Universidade Federal Fluminense.** Expediu-se, também, ao Supervisor do Laboratório de Transportes e Logística - Labtrans, da Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC.

Em que pese, em Nota informativa, a SPNT mencionar que foram escolhidas inicialmente três entidades de ensino federal: UFF, UFSC e UFRJ foi pontuado, em Nota Técnica, que a UFRJ não foi escolhida porque já havia sido escolhida para apresentar o projeto CIL. Quanto à UFSC, não se observou proposta nos autos. Desta feita, firmou-se o ajuste com a Universidade Federal Fluminense – UFF.

Registre-se, por oportuno, que o critério de seleção escolhido pela UPC não se revestiu de plausibilidade. O Gestor tem por dever buscar a congruência entre o melhor serviço e o menor custo na assunção das despesas. No caso em tela, não se sabe se o melhor valor fora ofertado pela Universidade escolhida e, também não se vislumbra, que o acordo realizado com a equipe do Escritório de Projetos da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, constituído no âmbito do Núcleo de Estudos Empresariais e Sociais”, teria sido o mais acertado levando-se em conta a expertise necessária para a elaboração do estudo e pesquisa.

O Termo de Referência previu 14 meses para realização dos trabalhos e contemplou a equipe técnica mínima: (coordenador, engenheiro de transporte sênior, especialista em transporte analista em SIG sênior, economista sênior, analista de sistema pleno, advogado pleno, administrador especialista em finanças pleno.) Não se vislumbrou, na composição, a figura de contadores, administradores, por exemplo, o que reforça o pontuado no parágrafo anterior.

O Termo de Cooperação, alterado em 06.2.2013, possui as seguintes etapas/fases e valores:

Quadro 12: Plano de Trabalho atualizado

ETAPA/FASE	DESCRIÇÃO	VALOR* 27.12.2012	VALOR** 6.2.2013
1	FASE I: Elaboração do detalhamento técnico e metodológico visando indicar as diretrizes de desenvolvimento executivo das demais atividades descritas no Plano de Trabalho	301.0150,54	281.344,00
2	FASE II: Estudos e pesquisas das concessões rodoviárias	498.795,38	422.016,00
3	FASE III: Análise de desempenho das concessões de trechos rodoviários	292.66,45	434.634,19
4	FASE IV: Avaliações técnicas	215.852,41	194.208,00
5	FASE V: Elaboração de ferramentas de avaliação de concessões rodoviárias em subsídio ao aprimoramento das diretrizes políticas de outorgas das rodovias federais	370.673,88	258.944,00
6	FASE VI: Estudos de caso: avaliação de outorgas em trechos selecionados	138.005,88	194.208,00
7	FASE VII: Recomendações gerais para as diretrizes políticas de outorgas de trechos rodoviários sob a jurisdição federal	97.784,66	129.472,00
TOTAL		1.914.826,19	1.914.826,19

Fonte: Elaborado com base em informações constante do processo 50000.042282/2012-32

(*) Valor original; (**) Valor atualizado

O Cronograma de desembolso foi definido da seguinte forma:

Quadro 13: Cronograma de desembolso

PDO	PDO+60 DIAS	PDO + 150 DIAS	PDO + 210 DIAS	PDO + 280 DIAS	PDO + 340 DIAS	PDO + 400 DIAS	TOTAL
382.965,24	344.668,71	325.520,45	306.372,19	229.779,14	172.334,36	153.186,10	1.914.826,19

Fonte: Elaborado com base em informações constante do processo 50000.042282/2012-32

Os recursos foram repassados pelo Ministério dos Transportes à UFF na forma seguir delineada:

Quadro 14: Recursos repassados

PARCELA	DATA	VALOR
1	1.4.2013	382.965,24
2	14.8.2013	225.075,20
3	20.11.2013	337.612,80
4	25.4.2014	347.707,35
5	9.10.2014	155.366,40
6	10.12.14	207.155,20
7	10.12.2014	258.944,00
TOTAL		1.914,826,19

Fonte: SIAFI

Verifica-se no quesito cronograma x etapas que não são guardadas as devidas consonâncias. Em desacordo, portanto, com os ditames legais.

Veja-se também que foi atribuído o valor de R\$281.344,00 para o detalhamento do Plano de Trabalho, ou seja, aproximadamente 15% do total. Nesse sentido, destaca-se que a definição completa e objetiva do objeto a ser realizado é condição fundamental para a celebração, o acompanhamento e a prestação de contas física de qualquer transferência orçamentária e financeira. Sem uma definição clara do objeto o órgão repassador não poderá avaliar a suficiência e adequabilidade dos produtos entregues ao final da avença.

Nessa linha, as orientações do Decreto nº 6.170/07, bem como as constantes no portal de convênios do governo federal (www.convenios.gov.br), consignam que o objeto deve estar



suficientemente descrito no Plano de Trabalho, **apresentado por ocasião da celebração do Termo de Descentralização**, tal Plano de Trabalho deve **detalhar** “os equipamentos que serão adquiridos e todos os elementos de despesas (...) o Plano de Trabalho é necessário para definir o que será executado e os elementos de despesas a serem detalhadas na NC.”

Além disso, é possível inferir do art. 3º do Decreto nº 825/93, que para ocorrer a descentralização, é necessário que esta esteja atrelada a um plano de trabalho. Nesse prumo, não se justifica assinar-se o Termo de Trabalho considerando como etapa o detalhamento do próprio plano, sendo que essa minúcia é condição para assinatura do Termo, não sendo aceitável, também, o pagamento para tal, conforme adotado para este Termo e vários outros.

No que tange à apresentação das prestações de contas, traz-se excerto, de forma proposital, de uma delas, a Prestação de Contas Parcial (FLS 257) 10.1.2014) fases I, II e III assim se limitou:

No presente projeto, a Universidade Federal Fluminense é representada pela equipe do Escritório de Projetos da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, constituído no âmbito do Núcleo de Estudos Empresariais e Sociais, que reúne as qualificações requeridas para realização de tão relevante projeto, de forma a subsidiar a necessidade do Ministério dos transportes – MT para o atendimento de sua missão institucional.

(...)

Como principal resultado esperado da materialização dessa proposta de estudos e pesquisas, ter-se-á a ampliação da capacidade de avaliação, julgamento e tomada de decisão, no sentido da materialização de propostas fundamentadas em grandezas econômicas, financeiras e sociais, embora não se deva perder de vista a necessidade de conciliar o interesse público com o interesse privado, desejoso de um mínimo de garantia regulatório para o suporte do seu equilíbrio econômico e financeiro.

(..)

Relatório de execução física

(...)

Relatório de execução financeira

Abril 2013 Pagamento de custos operacionais da fundação Euclides da Cunha relativos ao gerenciamento do projeto 45.955,83 +27;009,02 + 40.513,54

Nesse sentido, vale destacar que a Constituição Federal já indica que o dever de prestar contas se dê de forma límpida. Desta feita, na execução das tarefas, o preposto deve prestar contas do que fez com os recursos recebidos, demonstrando que as realizações se deram fielmente segundo o acordado. Essa demonstração deve deixar claro que o produto/atividade corresponde não apenas à qualidade esperada, mas também aferir o recebido, as ações desenvolvidas e os resultados com os recursos dispendidos para a etapa.

No mesmo prumo, a análise da prestação de contas exige expertise de ambas as partes, seja de quem evidencia a realização do que foi feito, seja de quem faz o exame, para que se possa chegar à conclusão de que realmente a obrigação fora atendida.

Observa-se também que foram efetuados desembolsos a título de “custos operacionais” à Fundação Euclides Cunha relativos a gerenciamento do Projeto. Notadamente, a UFF repassou a execução dos trabalhos à Fundação. Registre-se também que a prestação de

contas - PC se limita a relatar situações sem descer ao nível de detalhe esperado para uma PC.

Necessário também que o MT informe, nesse caso, se o sistema informatizado (1 –software) com capacidade suficiente para assimilar os necessários mecanismos destinados ao processamento dos dados e desenvolvimento de padrões de consulta já foi instalado e se se processa a contento.

Em relação ao contido no Relatório Preliminar de Auditoria, a respeito do Termo de Cooperação nº 673370, por meio do Despacho nº 2022/2016/CGPLAN/DEPLAN/SPNT, de 15.07.2016, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“ ... consta na Fase IV (página 12, item b), o compromisso de composição de uma ferramenta de apoio às políticas de outorga das rodovias federais. Deste modo, a referida ferramenta foi elaborada e entregue no âmbito do termo em tela, sendo esta capaz de produzir informações quantitativas, qualitativas e espaciais relevantes para subsidiar a política de outorga das rodovias federais, sem prejuízo quanto à forma inteligível de interatividade com o usuário. Cabe ressaltar que esta ferramenta, em função das suas potencialidades, subsidia a definição das diretrizes políticas referente a outorgas da infraestrutura nacional, parte integrante da Política Nacional de Transportes ”.

II - TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA – 677344 (Nº ORIGINAL 01/2013 UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO)

Objetivou-se com o Termo a realização de “Estudos e pesquisa para desenvolvimento de metodologia para implementação de Centros de Integração Logística – CIL com vistas a subsidiar políticas públicas voltadas à promoção da intermodalidade no transporte de cargas”.

O processo é inaugurado com a Nota Técnica nº 3/2012/ASSESSORIA/SPNT/MT, de 8.10.12, que submete à aprovação superior o Termo de Referência para o projeto de “estudos e pesquisas para desenvolvimento de metodologia para implementação de Centros de Integração Logística – CIL’s com vistas a subsidiar Políticas Públicas voltadas à promoção da intermodalidade no transporte de cargas”.

Para tanto, ressalta as competências institucionais da SPNT no sentido de propor, negociar e compatibilizar políticas e ações com as demais esferas de governo, setor privado e sociedade civil, no sentido de aperfeiçoar metodologias e promover a descentralização de transportes.

Nesse sentido, considera dentre as atribuições de maior relevância, o desenvolvimento do planejamento estratégico para todo o setor, concebendo a realização de *Estudos e Pesquisas para Desenvolvimento de Metodologia para Implementação de Centros de Integração Logística – CIL’s com vistas a subsidiar Políticas Públicas voltadas à promoção da Intermodalidade no Transportes de Cargas.*

Por sua vez, o Termo de Referência - TR submetido à aprovação apresentou como objeto “a contratação de serviços técnicos especializados de engenharia para o desenvolvimento de metodologia voltada à identificação e priorização de potenciais locais para implementação ou para melhoria de Centros de Integração Logística (CIL’s).”

O objetivo geral do Estudo, segundo o TR é “dotar o Ministério dos Transportes de uma metodologia de apoio à tomada de decisão voltada à identificação de potenciais locais para implementação de CIL’s ao longo do território nacional, com os seguintes objetivos específicos:

- (i) Diagnosticar a situação atual dos CIL’s frente a outras experiências internacionais;
- (ii) Identificar os critérios chave para definição da localização de um CIL considerando os interesses de Mercado, de Governo e da Sociedade;
- (iii) Levantar quais devem ser as restrições/impedâncias ambientais, tributárias e jurídicas que necessitam ser consideradas para esse tipo de projeto;
- (iv) Propor modelos operacionais adequados à realidade brasileira;
- (v) Propor modelos alternativos de investimento e de negócios que podem ser aplicados nestes projetos;
- (vi) Elaborar metodologia de apoio à tomada de decisão para implementação dos CIL’s, incluindo a localização e priorização de alternativas de investimento;
- (vii) Desenvolver indicadores chave (KPI’s) para avaliação do desempenho operacional e econômico destas estruturas logísticas;
- (viii) Elaborar modelo de projeto funcional a partir das estruturas identificadas como prioritárias conforme a metodologia;
- (ix) Propor diretrizes estratégicas para fomentar políticas voltadas para integração modal.

Levando em consideração as especificações contidas no Termo de Referência, a Assessoria da SPNT/MT elaborou estimativa de custos no valor de R\$ 4.747.804,23, realizada com base na Tabela de Preços de Consultoria do DNIT (ago2012), considerando, para a equipe técnica, os seguintes profissionais: coordenador, engenheiro de transporte sênior, especialista em transporte, especialista em SIG, analista de sistema sênior, engenheiro de transporte pleno, especialista em transporte pleno especialista em sistema de transporte, engenheiro júnior e auxiliar de engenheiro). Além disso, contemplou aspectos referentes a encargos sociais, custos administrativos, viagens e estadias, equipamentos e softwares.

Desta feita, inicialmente, foi enviado Ofício ao Chefe do **Departamento de Educação e Cultura do Exército – DECEX/EB** questionando sobre o interesse na realização do estudo objeto do Termo de Referência.

O DECEX/EB por sua vez manifestou-se no sentido que o objeto requisitado não se alinha com a atividade fim do DECEX, que é conduzir, no âmbito do Exército, os assuntos relativos à cultura, educação física, desportos e ensino.

Em face da negativa, por meio da Nota Técnica 6-A/2012/ASSESSORIA/SPNT/MT, de 26.11.12, foi informado que inicialmente os referidos trabalhos estavam programados para

serem desenvolvidos pelo DECEX/EB. Porém, diante da recusa do Departamento, foi proposto, como alternativa, o encaminhamento de solicitação à Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ para manifestação de interesse em executar os estudos relativos à implementação dos CIL's.

Desta feita, em 28.11.2012 expediu-se Ofício à UFRJ em relação ao tema, cuja manifestação positiva se deu em 10.12.2012, concordando com a realização do trabalho.

Observa-se, mais uma vez, o pouco cuidado com o critério de escolha da parte.

E assim o Termo de Cooperação foi assinado em 8.11.2013 com a seguinte formatação:

Quadro 15: Plano de Trabalho atualizado

ETA PA/F ASE	DISCRIMINAÇÃO	VALOR
1	Elaboração do Detalhamento Executivo das Atividades do Plano de Trabalho	333.813,61
2	Levantamento do Estado da Arte Referente às Estruturas e Sistemas de Integração Logística	614.330,47
3	Levantamento dos critérios de localização e dos aspectos ambientais, jurídicos e tributários dos CIL's	613.667,71
4	Estudo dos Modelos Operacionais de Investimentos e Negócios Associados aos CIL's	728.398,94
5	Desenvolvimento da metodologia de localização dos CIL's	870.180,63
6	Resultados do projeto piloto	875.901,10
7	Relatório final do estudo	348.964,60
TOTAL		4.385.256,95

Fonte: Elaborado com base em informações constante do processo do presente TR

O cronograma de desembolso figurou da seguinte forma:

Quadro 16: Cronograma de desembolso

Meta	ALR	ALR + 60d	ALR + 180d	ALR + 300d	ALR + 390d	ALR + 480d	TOTAL
1	333.813,51	1.227.996,18	1.308.519,36	728.010,76	670.593,61	116.321,53	4.385.256,95

Fonte: Elaborado com base em informações constante do processo do presente TR

Da mesma forma que o Termo anterior, não se observou correlação entre as fases/etapas e o cronograma de desembolso.

E, também, conforme já pontuado, desembolsou-se R\$333.813,61, aproximadamente 8% do total, para o detalhamento do Plano de Trabalho.

Os repasses do MT para a UFSC foram efetuados nas seguintes datas e valores:

Quadro 17: Recursos repassados

DATA	VALOR
30.12.2013	333.813,51
6.6.2014	1.227.998,18
17.11.2014	1.308.519,36
8.6.2015	728.010,76
28.8.2015	670.593,61
23.12.2015	116.321,53
TOTAL	4.385.256,95

Fonte: SIAFI

Registre-se que os valores foram repassados em sua totalidade pela UFRJ à FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS COPPETEC (72060999/0001-75), cujo CNAE Principal é 7210000-Pesquisa e desenvolvimento experimental em ciências físicas e naturais, para a realização do estudo, o que no primeiro momento, é possível verificar não guardar relação com o objeto do pacto.

As Prestações de contas apresentadas se limitaram a reproduzir o objeto da avença, a descrição do objetivo da etapa/fase e a informação do valor repassado, não se prestando, porém, a esclarecer de que forma os recursos foram aplicados. (fls.177)

Em reunião ocorrida em 21.11.2014, alguns técnicos da UFRJ expuseram sobre a infraestrutura de TI utilizada pela UFRJ/COPPE para a promoção do projeto CIL. Relataram que seria utilizado o aplicativo TransCAD para a visualização dos possíveis CIL's, como também do uso do CPLEX para a execução do modelo matemático aplicado para a localização de CIL's.

Na mesma reunião, a equipe UFRJ/COPPE justificou o uso do CPLEX no projeto CIL por se tratar do estado da arte em otimização, e também, por já trabalhar a alguns anos com o referido aplicativo, o que facilitaria a implementação em linguagem C++, principalmente no uso de bibliotecas.

Diante das argumentações, a Coordenação Geral de Tecnologia da Informação do Ministério dos Transportes, entendeu que se trata de performance/desempenho e que, por isso, não seria conveniente utilizar-se de outra linguagem, como o Java – Padrão estabelecido pelo MT. Acrescentou ainda, que não poderá realizar manutenção nos aplicativos com padrões diferentes dos existentes e/ou estabelecidos no âmbito do MT.

Nesse sentido, como forma de solucionar a questão, a SPNT/MT, em 21.11.2014, encaminhou Memorando à Subsecretaria de Assuntos Administrativos no qual relata a necessidade de infraestrutura e soluções de TI com vistas a atender a determinados projetos, dentre eles o do CIL. Vale registrar que, com o intuito de demonstrar as possibilidades de locais para instalação do modelo matemático desenvolvido para localização de Centros de Integração Logística – CILs, a SPNT/MT produziu a Nota Informativa nº 25/2015/CGVAL/SPNT/MT, de 24.11.2015, que ressaltou a questão da infraestrutura e soluções de TI. Nesse sentido, relatou que: “os técnicos da SPNT, responsáveis pelo acompanhamento do Projeto CIL, suscitaram duas outras possibilidades de alocação do modelo matemático desenvolvido para o projeto. Dentre as justificativas para as alternativas secundárias, estão: i) a ausência de suporte técnico de TI, declarado pela CGTI; ii) o alto custo para a aquisição de equipamentos robustos (hardware e software), os quais serão utilizados apenas quando houver a necessidade de gerar novas possibilidades de CILs; e ainda, iii) o atual contexto de restrição econômica do Governo Federal, que pode inviabilizar a aquisição dos equipamentos”.

Segue afirmando que “a primeira possibilidade de alocação do modelo matemático refere-se à realização de um Termo de Cooperação entre o Ministério dos Transportes e a Empresa de Planejamento e Logística S.A – EPL.” Na percepção dos signatários da Nota, uma das vantagens da alocação do CIL na EPL é o fato de a mesma estar desenvolvendo o Plano Nacional de Logística e Transporte – PNLT, sendo este Plano responsável pelo

estabelecimento da intermodalidade como uma de suas diretrizes - a qual se consubstancia como o sustentáculo para o desenvolvimento do atual Projeto CIL – ao mesmo tempo em que funciona como suporte de banco de dados para o referido projeto. Assim, o PNLI deverá incorporar o Projeto CIL como uma de suas bases.

Em relação ao contido no Relatório Preliminar de Auditoria, sobre o até aqui exposto, a respeito Termo de Cooperação nº 01/2013, por meio do Despacho nº 2020/2016/CGPLAN/DEPLAN/SPNT, de 13.07.2016, a Unidade apresentou a seguinte manifestação: “... é importante destacar que todas as versões finais dos relatórios das 07 (sete) Etapas do CIL foram enviadas pela Secretaria de Política Nacional de Transportes - SPNT para a EPL, em meio digital, ao final de cada etapa do Estudo. E, em outubro de 2015, a EPL participou de reunião sobre Simulações do Modelo de Localização da Etapa 05 e de apresentação Sintética dos Relatórios finais das Etapas 5, 6 e 7.”

Consideram, ainda, que dentre as vantagens para a celebração do Termo de Cooperação, estão os fatos de que a EPL se mostra interessada em alocar os produtos desenvolvidos pelo Projeto CIL, além de contar com infraestrutura e soluções de TI adequada para hospedar o modelo matemático desenvolvido, e apresentar capacidade técnica de realizar futuras simulações de abertura de CILs.

Apresenta também uma segunda possibilidade, qual seja: manter o modelo matemático na COOPE/UFRJ por um determinado período de tempo. Afirma que essa opção assevera a disponibilidade de uma equipe técnica habilitada para a operação do modelo, uma vez que os técnicos responsáveis pela construção do modelo matemático encontram-se lotados na Universidade.

Por fim, ressalta ser pertinente que a citada qualificação não se configura como uma exclusividade do quadro técnico da COPPE/UFRJ, uma vez que, havendo a programação de capacitação/repasso tecnológico para os técnicos do Ministério dos Transportes, no âmbito do projeto, há expectativa de que estes também adquiram aptidões para a execução de futuras simulações.

Com as considerações relatadas, a equipe técnica da SPNT, responsável pelo acompanhamento e análise do projeto CIL, submeteu o assunto ao Diretor do Departamento de Planejamento de Transportes, para avaliação acerca da alternativa a ser adotada quando à hospedagem do modelo matemático desenvolvido pelo projeto CIL.

Verifica-se nesse caso, que não houve um adequado planejamento da avença, o que demonstra fragilidade nos controles internos das transferências.

Em maio de 2015, por intermédio do Ofício 10/2015/PET/PROJETO CIL/COPPE/UFRJ, a Fundação executora do projeto solicita ao Ministério dos Transportes que dê ciência e concordância com a proposta de utilização de recursos no montante de R\$55.728,21 oriundos da aplicação financeira realizada no Convênio (SICONV 17984) celebrado entre a UFRJ e a Fundação COPPETEC e que tem como objetivo atender ao desenvolvimento técnico do Termo de Cooperação. (fls. 427)

Nessa esteira, o Ministério se manifesta que “não acompanha as tratativas internas relacionadas com o convênio celebrado entre a UFRJ e a Fundação COPPETEC.” Segue afirmando que, “Caso se concretize a necessidade de utilização dos recursos oriundos dos rendimentos financeiros citados, (...) devido aos recursos investidos terem origem na descentralização de recursos federais através do Termo de Cooperação 1/2013, os mesmos deveriam ser utilizados em despesas explicitamente relacionadas com a execução do Termo de Cooperação”.

Registre-se que a Universidade firmou o Convênio nº 20/2013 (797250 –SIAFI), assinado em 30.12.2013, no valor de R\$4.348.824,95, com a COPPETEC, no qual transferiu a totalidade da execução à referida Fundação. Coube à Fundação, a título de retribuição dos serviços prestados a quantia de R\$434.882,50. No âmbito da avença em comento, pactuou-se o seguinte Plano de Trabalho:

Quadro 18: Plano de trabalho

Material de consumo	48.000,00
Passagem e locomoção	180.000,00
Serviços de Terceiros – Pessoa Física	734.620,00
Diárias de Colaborador Eventual	97.200,00
Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	402.433,44
Consultoria	1.212.601,42
Despesas Administrativas	434.882,50
Auxílio Estudante	745.200,00
Obrigações patronais	493.887,56
TOTAL	4.348.824,95

Registre-se por oportuno que no site do SICONV na Internet o status do convenio encontra-se em “aguardando a prestação de contas”.

Os dados condensados na planilha a seguir foram retirados do Portal de Convênios-SICONV, alojadas no âmbito do Convênio firmado entre a UFSC e a COPPETEC, com vistas a realizar o estudo objeto do TC nº 1/2013 firmado com o Ministério dos Transportes:

Quadro 19: Contratadas

CONTRATADA	OBJETO	VALOR
14785282/0001-94 STJX – Engenharia e Consultoria Ltda.	Layout Básico do Master Plan de Plataforma Logística	325.000,00
14785282/0001-94 STJX – Engenharia e Consultoria Ltda.	Prestação de serviço de Assessoria técnica para o desenvolvimento das revisões finais dos relatórios de cada etapa e a elaboração de procedimentos para transferência do conhecimento técnico e científico ao Ministério dos Transportes – MT	305.000,00
10402004/0001-50 PARTNER - Sistemas de Informação e Consultoria Ltda.	Assessoria técnica para composição da versão final da Metodologia de Implementação de CIL's; 2.Assessoria técnica para composição das principais diretrizes estratégicas com vistas ao fomento de políticas de integração modal;3.Suporte na composição do sumário executivo.	121.982,00
10402004000150 PARTNER - Sistemas de Informação e Consultoria Ltda.	Prestação de serviço de consultoria para o desenvolvimento de estudos sobre custos operacionais de veículos rodoviários e sua aplicação em bases de dados georreferenciadas, no âmbito do convênio 797250/2013, conforme instrumento convocatório SICONV 37/2014 .	120.000,00
19129413000107 - ACJ Comércio de Descartáveis, Limpeza e Alimentos Ltda.	Aquisição de material de limpeza	5.160,00
06955770000174 ACJ comercio de descartáveis, limpeza e alimentos Ltda.	O objeto do presente instrumento é contratação de pessoa jurídica para prestação de serviço de agenciamento de viagens, compreendendo fornecimento de bilhetes de passagens nacionais e internacionais, compreendendo cotação, reserva emissão, marcação, remarcação e cancelamento de passagens aéreas e terrestres nacionais e internacionais, bem como serviços de hospedagem e aluguel de veículos, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital 27/2013 e seus anexos.	150.000,00

06955770000174 P&P Turismo Ltda.	Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviço de agenciamento de viagens, compreendendo fornecimento de bilhetes de passagens nacionais e internacionais, locação de veículos, hospedagens, compreendendo cotação, reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de passagens aéreas e terrestres nacionais e internacionais, bem como serviços correlatos	
08624695000194 TRANSPET - Serviço e consultoria em planejamento de transportes e geoprocessamento Ltda.	Contratação de empresa especializada para serviços de consultoria especializados de engenharia para o desenvolvimento de estudos sobre aspectos ambientais relacionados com estruturas logísticas e de transportes, elaboração de base de dados georreferenciada das Unidades de conservação e terras indígenas e calibração da rede viária multimodal geográfica em suporte à modelo de localização, conforme COTAÇÃO SICONV N°. 27/2014	215.618,36
08624695000194 TRANSPET - Serviço e consultoria em planejamento de transportes e geoprocessamento Ltda.	Contratação de empresa especializada em serviços de consultoria em transportes para o desenvolvimento de estudos e pesquisas em subsídio à elaboração de metodologia para localização, implementação e operação de Centros de Integração Logística – CIL's, conforme COTAÇÃO SICONV N°. 26/2014	309.315,54
19129413000107 ACJ Comércio de Descartáveis, Limpeza e Alimentos Ltda.	Aquisição de materiais de copa e cozinha.	2.784,00
04131922000199 KAPX Comércio e Serviços Ltda.	Aquisição de materiais de escritório. Justificativa: Justificativa: Material necessário para o andamento do escritório onde está atuando o Projeto SICONV 17984 , são papéis e toners para impressão de documentos, plásticos, pasta suspensas, sacos e outros para o arquivamento e produção de toda a documentação necessária para o projeto.	18.100,00
TOTAL		1.722.959,90

Fonte: Portal SICONV (a partir do Convênio 797250/2013, aba Execução do Conveniente->Contratos/subconvênio)

Pontue-se também, que conforme Estatuto da COPPETEC os objetivos estão assim delineados:

CAPÍTULO II – Objetivos:

Artigo 4º - Constituem objetivos da COPPETEC:

I - obter meios para a promoção, subsídio e auxílio das atividades do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós Graduação e Pesquisa de Engenharia - COPPE/UFRJ, em programas de desenvolvimento científico e tecnológico, nas diversas áreas da engenharia;

II – prestar colaboração técnica, administrativa e operacional à COPPE/UFRJ no desenvolvimento de suas atividades;

III - atender à demanda de projetos de pesquisa e de desenvolvimento científico e tecnológico dos setores público e privado, nas mesmas áreas;

IV - contribuir, pelos meios adequados, para o desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico, em colaboração com instituições universitárias e entidades públicas e privadas.

Parágrafo único - As atividades da COPPETEC serão desenvolvidas em harmonia com as diretrizes, prioridades e objetivos estabelecidos no planejamento de atividades do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós Graduação e Pesquisa de Engenharia - COPPE/UFRJ, sendo submetidas ao controle finalístico pela UFRJ.

Novamente, em 23.9.2015, por intermédio do Ofício 18/2015/PET/PROJETO CIL/COPPE/UFRJ, o Coordenador Geral do Projeto/UFRJ, faz referência à utilização de recursos do rendimento financeiro nos seguintes termos:

Conforme informado, para a execução da cooperação supracitada, a UFRJ estabeleceu convênio com a Fundação COPPETEC.

Nessa relação, obedecendo a legislação sobre execução de convênios, a Fundação ficou obrigada a promover aplicações de rendimento dos recursos financeiros repassados pela UFRJ. Esses rendimentos podem ser utilizados e, para tanto, devem ser devidamente justificados.

Assim, encaminho à apreciação de V.Sª, a forma como se pretende executar o saldo de rendimentos do convênio em tela, esperando contar com a anuência de V.Sª, para

seguirmos um rito processual estabelecido no âmbito das relações entre esta Universidade e a SPNT/MT, que solicita um ciente dessa diretoria nos documentos em anexo, para posterior devolução.

Trata-se, portanto, de cobrir despesas com passagens, diárias e manutenção de alguns bolsistas, para que possamos executar as atividades finais da etapa 7, como também em atividades relativas à transferência do conhecimento, que demandam viagens a Brasília, na sede dessa Secretaria, durante os meses de outubro e de novembro do corrente ano.

A manutenção de bolsas, ademais, visa garantir a vinculação direta de alguns pesquisadores envolvidos nessa fase final do projeto, principalmente para as atividades de transferências do conhecimento.

Ressalta-se que a utilização desses rendimentos não enseja qualquer tipo de aditivo de valor ou escopo ao Termo de Cooperação, mantendo-o inalterado na sua última versão. Assim, contamos com a colaboração de V.S^a na agilização dos trâmites para utilização dos recursos discriminados nos anexos para os fins descritos.

A planilha a que se referiu o Ofício acima está assim construída:

Quadro 20: Despesas

Passagem e locomoção	8.000,00
Locações de meios de transportes	11.000,00
Hospedagem	16.000,00
Bolsistas	15.000,000
Bolsistas servidores	15.000,00
Total	65.000,00

Fonte: Elaborado a partir do Ofício nº 18/2015/PET/PROJETO CIL/COPPE/UFRJ

Nesse caso, cabe ressaltar a existência de rendimentos financeiros com valores tão exatos.

Novamente, em 9.03.2016, por intermédio do Ofício FC.Jur.032/2016, o Diretor Executivo da Fundação COPPETEC faz menção à execução do projeto, ocasião em que faz considerações a respeito da contratação da prestadora de serviços, a empresa SJTX Engenharia e Consultoria Ltda., contrato GECOM nº 168/2015, para afirmar que o serviço fora contratado e executado dentro dos prazos de execução e vigência tanto do Termo de Execução Descentralizado entre o MT e a UFRJ (7.2.2016), assim como o Convênio firmado pela Universidade com a Fundação COPPETEC (22.4.2016).

Registra ainda que o pagamento da Empresa ainda não fora realizado tendo em vista que a UFRJ solicita, como condição para autorização do pagamento no SICONV, a anuência do MT. O não pagamento fará com que a COPPETEC esteja sujeita a sanções legais e desdobramentos que poderão representar a paralisação e prejuízo ao andamento dos demais projetos da URFJ perante outros Órgãos geridos pela Fundação, sem contar o eventual prejuízo pecuniário a ser imputado à Fundação de maneira injusta, assim como o enriquecimento ilícito do projeto, em benefício do Ministério dos Transportes e da Universidade, com consequentes desdobramentos jurídicos.

Diante do exposto, o conveniente solicita com a anuência do referido pagamento, sem prejuízo de eventual apreciação da prestação de contas posterior. Ressalta que, na hipótese de ausência de manifestação até o dia 1.4.2016, será considerado como positivo.

Nessa esteira, o MT manifestou-se nos seguintes termos (Ofício 025/2016, SPNT/MT, de 29.3.2016):

- 1. O Ministério dos Transportes não acompanha as tratativas internas relacionadas com o Convênio celebrado entre a UFRJ e a Fundação COPPETEC.*
- 2. Cabe à Secretaria de Política Nacional de Transportes – SPNT analisar e aprovar a qualidade técnica dos produtos apresentados, conforme Plano de Trabalho do Termo de Cooperação nº 0001/2013/SPNT/MT, (...)*
- 3. Portanto, não compete a este Ministério, o encaminhamento de manifestação acerca da solicitação apresentada pela COPPETEC.*

Nesse sentido, vale destacar que a aplicação dos rendimentos financeiros deverá ser trazida à conta Única do Tesouro Nacional. Ou seja, as receitas auferidas com rendimentos financeiros oriundos de recursos do Termo deverão ser computadas a crédito da avença e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, ou devolvidos ao concedente.

Registre-se ainda, nesse sentido, que em consulta ao Portal SICONV, a partir do número do Convênio firmado entre a UFSC e a COPPETEC, verificou-se o valor, com base data da última movimentação financeira de 17.6.2016, rendimentos de aplicação financeira no montante de R\$ 96.418,98, superiores, portanto, ao informado em praticamente 67%.

Em março de 2016, a SPNT/MT, por meio de Ofício (024/2016) enviado à UFRJ, registra a satisfação pelo trabalho desenvolvido pela Universidade e pela Equipe do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia - COPPE na elaboração dos *Estudos e Pesquisas para Desenvolvimento de Metodologia para Implementação de Centros de Integração Logística com vistas a subsidiar Políticas Públicas voltadas à promoção da Intermodalidade no Transporte de Cargas*. Considerou que foi dado importante passo pelo MT na internalização da metodologia desenvolvida, em consonância com o seu planejamento estratégico, que busca promover a integração modal nos eixos de transportes, aumentar a eficiência logística em áreas consolidadas e fortalecer a capacidade de planejamento integrado.

Por fim, a Coordenação Geral do Projeto, em 29.4.2016, informa à SPNT que encontram-se publicados nos sítios eletrônicos do Ministério dos Transportes (<http://www.transportes.gov.br/politica-de-transportes/56-aco-es-e-programas/3631-cil.html>) e (<http://portaldastrategia.transportes.gov.br/index.php/escritor/cil>), em suas versões finais.

Desta feita, encerrou-se o processo.

Entretanto, conforme informado pela UPC em atenção à nossa SA nº 201601521/036, em que, considerando-se o término de vigência do citado Termo, foram solicitadas informações a respeito da sua aplicabilidade, efetividade, eficácia e da completa implementação dos produtos dele advindos, a SPNT informou que o “Estudo teve como objetivo geral dotar o Ministério dos Transportes de uma metodologia de apoio à tomada de decisão voltada à identificação de potenciais locais para implementação de CILs ao longo do território nacional, visando à promoção da intermodalidade do transporte de cargas. Nesse sentido, os resultados do Estudo são ***indicativos***, tendo sido organizados em sete distintas etapas de trabalho, culminando na identificação de 137 áreas (microrregiões) no país com potencial para implementação de CILs, sendo 72 delas prioritárias pela capacidade de, em conjunto,

corresponderem a 81,6% do volume total de cargas movimentadas por todos os CILs localizados.

Segue afirmando que, com base nos resultados do Estudo, o Projeto CIL será aplicado no processo de planejamento de transportes, que visa ao fomento de políticas de integração modal conforme diretrizes estratégicas definidas.

Considera ainda que, no momento, fica prejudicada a análise a respeito da efetividade, eficácia e completa implementação dos CILs por ser um Estudo recém concluído e ainda se encontrar na **fase de internalização** e inserção no planejamento do setor de transportes.

Registre-se que o último produto foi aprovado e aceito pela SPNT em 26.11.2015, passados, portanto, aproximadamente 7(sete) meses do término da avença, e que, no mínimo, um norte já deveria existir com vistas à aplicação do estudo, tendo em vista o caráter volátil do tema. Vale destacar também que não se soube ao certo o desfecho da questão relacionada às soluções de TI adequadas para hospedar o modelo matemático desenvolvido, e apresentar capacidade técnica de realizar futuras simulações de abertura de CILs.

Em relação ao contido no parágrafo anterior na versão do Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Despacho nº 2020/CGPLAN/DEPLAN/SPNT, de 13.07.2016, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“... informa-se que estava previsto no Termo de Referência do estudo a realização de seminários técnicos para apresentação dos resultados a representantes de instituições públicas e privadas, e stakeholders do setor de transporte de cargas, para que fosse possível, ainda, a incorporação de sugestões e Despacho 2020 (0046686) SEI 50000.108090/2016-20 / pg. 125 melhorias no modelo desenvolvido. Nesse sentido, foram realizados dois Seminários, que ocorreram nos dias 08/12/2015, no auditório do Ministério dos Transportes em Brasília – DF, e 10/12/2015, no auditório do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – COPPE/UFRJ, na cidade do Rio de Janeiro – RJ. Na seqüência, membros do corpo técnico da SPNT foram submetidos a um processo de transferência de conhecimento do Projeto CIL, e de nivelamento e capacitação no uso da ferramenta computacional TransCAD, utilizado como modelo de planejamento de transporte (modelo quatro etapas)”.

Por meio do Despacho nº 2006/2016/COGIN/CGTI/SAAD/SE, de 15.07.2016, a Unidade acrescentou que:

“... após a reunião com a área de Negócio, Secretária de Políticas Nacional de Transportes – SPNT e área de tecnologia, CGTI, identificou que o padrão de linguagem estabelecido para a Solução não abrange o escopo de atendimento (arquitetura tecnológica) do Ministério, o que não permitiria o adequado suporte à solução.

Após tais tratativas durante a reunião mencionada, conforme Ata de Reunião, em anexo, e tendo em vista os apontamentos descritos no referente Relatório, a área de negócio optou pela possibilidade de alocar tal modelo matemático na Empresa de Planejamento e Logística S.A – EPL, mediante Termo de Cooperação, e a CGTI não fora mais demandada para tratar do referente tema”.

Ficou registrado na supramencionada reunião os seguintes itens:

- “ A reunião foi iniciada pela SPNT, representada pelo servidor M.S. com a apresentação da pauta;
- M. explicou que o projeto de Centro de Integração Logística tem o objetivo de desenvolvimento de um software em C++, em conjunto com o COPPE/UFRJ, que se baseará em cálculos matemáticos para localização dos melhores pontos logísticos do Brasil considerando as proximidades de ferrovias, hidrovias, aeroportos e rodovias;
 - A COPPE/UFRJ utiliza o C++ para o desenvolvimento do software por questões de desempenho da aplicação;
 - A SPNT está ciente de que o sistema não teria o suporte adequado pelo MT, uma vez que C++ não faz parte do framework de atendimento do MT;
 - A SPNT entende que existem algumas necessidades básicas que o sistema deve atender (dimensionamento de hardware, sistema operacional, acesso etc.) que deve ter envolvimento da CGTI;
 - A princípio o banco de dados utilizado deve ser o SQL, porém o MT pode tentar negociar o uso do Oracle;
 - A CGTI estaria sendo responsável pelo dimensionamento e providencia de infraestrutura e manutenção do sistema, exceto o código fonte em C++;
 - M. sugeriu que para a próxima reunião com a COPPE/UFRJ a CGTI traga a arquitetura utilizada pelo MT para que possa ser feita negociação de requisitos;
 - A SPNT tem ciência de que a manutenção não será tão robusta quanto a manutenção dada para as linguagens que fazem parte do framework do MT;
 - A SPNT informou que não haverá necessidade de acesso remoto, somente acesso interno;
 - M. informou que irão executar o software em outubro de 2015. Obs.: o relatório (Etapa 5) contendo o modelo será entregue em 31.01.15, e o Projeto Piloto será processado até o dia 07.03.15 (relatório da Etapa 6). Portanto imagino que o período ideal para a implementação/homologação, na CGTI, deva ser antes da elaboração do Projeto Piloto
 - A SPNT informou que há uma reunião com a COPPE prevista para quinta-feira 11/12/2014 a ser confirmada;
 - Não há necessidade de relatórios ou painel de controle a respeito da utilização das máquinas. A verificação será feita com o uso do software e caso haja alguma dificuldade, será aberto o chamado;
 - A COPPE/UFRJ foi contratada para auxiliar na escolha das melhores localidades, através esse modelo matemático;
 - A reunião foi finalizada pela SPNT elencando os próximos passos para atendimento da demanda”.

III – TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA nº 682372: (Processo: 50000.048555/2014-14; Valor: R\$ 1.989.709,55)

O processo é inaugurado com Termo de Referência, sem data, e contém apenas rubricas sem a identificação dos signatários. O referido Termo apresenta como objeto “a contratação de serviços técnicos especializados para o desenvolvimento de estudo que viabilize melhorias no processo de transporte de carga nacional e para importação/exportação, por meio de contêineres. O resultado deste trabalho deverá permitir a elaboração de diretrizes e ações com vistas a subsidiar a formulação de políticas públicas voltadas à racionalização e otimização dos processos de transportes que utilizam contêineres. (...) compreende além dos atuais processos logísticos de transporte de carga containerizada, a análise e identificação de pontos críticos e melhorias para proposição de situação futura dos processos e realização de capacitação.”

As justificativas para a proposição também constou do Termo e pautou-se no sentido de que o “Governo Federal busca dar maior dinamismo e competitividade à economia brasileira, por intermédio do desenvolvimento do transporte intermodal e multimodal com a utilização de contêineres (...) O estudo em apreço objetiva a análise dos atuais procedimentos documentais e operacionais, utilizados neste tipo de transporte, simplificando a burocracia para propor processo com mais segurança, celeridade e confiabilidade na utilização do contêiner como equipamento de transporte. (...) Os trabalhos a serem executados envolvem pesquisa e desenvolvimento de conceitos de documentos eletrônicos aplicados aos processos logísticos, que sirvam de mecanismos para automação de processos e, como consequência, redução do chamado ‘Custo Brasil’ e acréscimo de incentivo às operações de transporte de carga containerizada no Brasil.”

Do detalhamento das atividades a serem desenvolvidas destaca-se:

5.1 - Atividade 1 - Plano de Trabalho

(...)

IV. Proposta para o programa de capacitação

5.6 – Atividade 6: Programa de Capacitação

Nesta atividade deverá ser implementada a proposta do programa de capacitação apresentado no Plano de Trabalho, e realizado o curso de capacitação. Esta atividade deverá ser detalhada em conjunto com o Ministério dos Transportes e deverá:

- i. Disponibilizar programa de capacitação, em nível básico e de especialização este com carga horária mínima de 360 horas.*
- ii. Estabelecer a metodologia de ensino à distância, utilizando plataforma virtual de ensino, e a programação das aulas presenciais, que serão realizadas no mínimo uma vez por mês, em Brasília;*
- iii. Apresentar as ementas para as disciplinas, carga horária e o cronograma do curso de capacitação para um quantitativo de até trinta alunos;*
- iv. Estabelecer as atividades de encerramento do curso de especialização e entrega de certificado reconhecido pelo Ministério da Educação*

Elaborou-se também estimativa do valor global do estudo. Construída tomando-se por base a Tabela de Preços de Consultoria do DNIT, de 8/10/14. (fls. 11)

Quadro 21: Estimativa do valor global do estudo

A	EQUIPE TÉCNICA	REMUNERAÇÃO	H/MÊS	SUBTOTAL
---	----------------	-------------	-------	----------



A.1	Coordenador	15.149,03	18	272.682,54
A.2	Analista de Sistemas Sênior	11.936,86	18	214.863,48
A.3	Administrador Pleno	9.338,50	18	168.093,00
A.4	Analista de Sistemas Júnior	7.682,85	18	138.291,30
A.5	Engenheiro Sênior	11.936,86	18	214.683,48
A.6	Secretária	2.603,81	18	46.868,58
TOTAL				1.055.662,38

Fonte: Elaborado com base no Termo de Referência

Ao total acima foram acrescentados encargos (84,04%), custos administrativos (30%) e despesas fiscais (16,62%) perfazendo o montante de R\$2.635.075,27.

O Termo de Referência foi aprovado em 18.11.2014 e, na sequência, em 19.11.2014, expediu-se Ofícios à UFRJ, à UFSC; à Universidade Federal Fluminense – UFF; e ao Diretor do Centro de Ciência e Tecnologia da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, para o envio, dentro de 5 dias úteis, de proposta de cronograma de execução, conforme integrante do Plano de Trabalho.

Ressaltou-se nos ofícios anteriormente mencionados a necessidade de se fazer constar da proposta os seguintes itens:

- Relação de estudos executados na área de logística e outros, tais como: projetos que envolvam gestão da informação ou aplicação dos recursos de Tecnologia de Informação e Comunicação – TIC na solução de processos de transportes;
- Dimensionamento da equipe técnica utilizando-se como referência a Tabela de Preços de Consultoria do DNIT;
- Orçamento global.

Das consultadas, segundo informações assentadas no processo, apenas a UFF demonstrou interesse na realização do estudo.

A UFSC, em 26.22.2014, por meio de Ofício, informou que o objeto do trabalho solicitado **não faz parte** do cotidiano de atuação da Universidade, e que, portanto, seria necessário um esforço redobrado para atendimento. Desta forma declinou o convite.

Por sua vez, em 27.11.2014, também por meio de Ofício, a UFRJ manifestou-se no sentido de que a propositura demandaria mais tempo do que o estabelecido para responder à solicitação de interesse, tempo este imprescindível para o devido dimensionamento da equipe técnica e respectivo orçamento financeiro.

Acresceu ainda que, para atender ao item 5.6 do Termo de Referência, ou seja, ao Programa de Capacitação nas condições requeridas, exigiria providências internas, cujos prazos se mostram incompatíveis com o prazo total estabelecido para o projeto. Por essas razões informou ser impossível atender à solicitação.

Em 3.12.14, via e-mail, a UFCG presumiu necessitar de prazo de 10 a 15 dias para se pronunciarem a respeito do tema.

Em 27.11.2014, a UFF, por meio do Diretor de Administração e Ciências Contábeis (Coordenador Técnico do Projeto) encaminha, via e-mail, documento com manifestação do

interesse em realizar os estudos. E, desta forma, o Termo de Cooperação foi assinado em 3.12.2014 no valor de R\$1.989.709,54, cujo Plano de Trabalho contemplou as seguintes etapas:

Quadro 22: Plano de Trabalho do Termo de Cooperação

Fase	DISCRIMINAÇÃO	VALOR
I	Plano de Trabalho: Detalhamento executivo do plano de trabalho	342.231,32
II	Diagnóstico: Levantamento da situação atual dos processos de transportes de contêineres em âmbito nacional e internacional	370.186,93
III	Análise: Análise comparativa entre a situação atual e as melhores práticas de mercado	381.053,81
IV	Proposta: Propostas para o aprimoramento do processo de transporte nacional com uso de contêineres	434.742,41
V	Relatório Final e Sumário Executivo: Resumo dos principais pontos do desenvolvimento do projeto a serem divulgados	161.096,33
VI	Programa de Capacitação: Elaboração e aplicação do programa de capacitação, em nível básico e de especialização.	300.398,75
TOTAL		1.989.709,55

Fonte: Elaborado com base no Processo nº 50000.048555/2014-14

Mais uma vez, computou-se valores para o detalhamento de Plano de Trabalho, (aproximadamente 18%), cuja percepção desta equipe já fora explicitada em tópicos anteriores.

Por sua vez, o cronograma de execução:

Quadro 23: Cronograma de execução do Termo de Cooperação

DOU	DOU+90	DOU+210	DOU+270	DOU+360	DOU+450	DOU+540	TOTAL
238.765,15	301.163,56	325.764,50	335.327,35	382.573,32	141.764,77	264.50,90	1.989.709,54

Fonte: Elaborado com base no Processo nº 50000.048555/2014-14

Observa-se novamente que o cronograma de desembolso não está completamente alinhado com o Plano de Trabalho, conforme preconizado no art. 54 da Portaria Interministerial 507/2011.

Em 22.12.2014, a Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da UFF informa ao MT que já foram desencadeadas as medidas administrativas concernentes aos procedimentos de contratação da Fundação Euclides da Cunha (FEC) que será responsável pela execução dos recursos do Termo de Cooperação (fls.104). Tema este que, também, fere à dispositivo legal, qual seja, art. 4º da Lei nº 8.958/1994.

Em 13.02.2015 processou a transferência dos recursos relativos à primeira parcela, à UFF, no valor de R\$238.765,15.

Em 2.03.2015 (Ofício EST n.006/2015), o Diretor da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da UFF, informa ao MT a impossibilidade de cumprir integralmente a exigência do entregável de número 6, constante do Termo de Referência, que detalha o desenvolvimento de estudos “Desenvolvimento de Metodologia para Implementação de Documentos Eletrônicos aplicados aos Processos Logísticos com vistas a agilizar as operações do Transporte de Carga Containerizada”.

Destaca que, no caso em tela, quando da elaboração do referido documento, a SPNT evidentemente desconhecia os ritos internos de uma Universidade Pública, no tocante à criação de um Curso de Especialização.

Sob o argumento de que o trâmite interno requerido para a criação de um novo Curso de Especialização demandaria um prazo estimado de 18 a 24 meses, sem qualquer ingerência ou controle do grupo que realizou a proposta de criação. E, que nesse sentido, seriam várias as instâncias acadêmicas e colegiados, propõe a realização da capacitação por meio de um Curso de Extensão.

Em 4.03.2015 a UFF encaminha ao MT versão preliminar do produto decorrente da Atividade 1 e respectivo produto. Na sequência, em 6.03 (fls.172), a SPNT informa ser imprescindível a realização da capacitação no formato inicialmente ajustado. Nesse sentido, a Nota Técnica nº 1/2015/DEINT/SPNT/MT, de 13.3.2015, opina pela não aceitação do Produto entregue por não atendimento ao Termo de Referência.

Em relação ao contido no Relatório Preliminar de Auditoria, sobre o até aqui exposto, a respeito do Termo de Execução Descentralizada – 682372, por meio do Despacho nº 2013/2016/CGSIG/DEINT/SPNT, a Unidade apresentada a seguinte manifestação:

*“... ratificamos as informações constantes do processo que trata do Termo de Execução Descentralizada nº 01/2014/SPNT/MT, firmado com a Universidade Federal Fluminense-UFF, de que, até a presente data, a SPNT **não recebeu o produto final** correspondente à Atividade 1 – Detalhamento do Plano de Trabalho, mas apenas **uma versão preliminar do trabalho**, encaminhada somente por e-mail de 04/03/2015”.*

Diante disso, a UFF, por meio do Ofício nº 08, de 19/3/2015, informa a criação de grupo de trabalho com o intuito de desenvolver o Curso de Especialização inicialmente acordado. Porém, a SPNT ratifica o interesse em rescindir o termo. E a NT 1/2015 retomada entende que “Aceitar a realização do curso de especialização em causa, cientes das afirmações (...) feitas pela própria Universidade seria, no mínimo, temerário da nossa parte. Capacitações dessa espécie exigiriam níveis de qualidade compatíveis com as necessidades do Ministério dos Transportes.”

Com esse entendimento, em 14.5.2015 a SPNT/MT encaminhou o termo de rescisão do Termo de Execução Descentralizada nº 01/2014 para que a UFF procedesse a assinatura.

Mesmo após o recebimento do pedido de rescisão, a UFF, em 18/5/2015, pede a liberação da 2ª parcela. E recusa-se a proceder a devolução da primeira parcela, requerida pela SPNT/MT, sob o argumento de que os recursos repassados dizem respeito apenas aos custos de mobilização inicial, ficando as segunda e terceira parcelas devidas em virtude da entrega das atividades de número 1 e 2 tempestivamente. Ademais, considera que houve cumprimento da carga horária dos bolsistas pesquisadores alocadas nas atividades 1 e 2, motivo pelo qual requereu o pagamento relativo à segunda parcela.

Em setembro de 2015 solicita que advogado retire cópia do processo junto ao Ministério dos Transportes.

O que se extrai dos relatos é a falta de cuidado do MT quando da elaboração dos Termos de Cooperação. Em que pese as demais Universidades relatarem dificuldades no que diz respeito ao prazo, a UPC não atentou para o fato, preferindo correr riscos. E ainda sequer teve o cuidado de perceber a coerência das atividades desenvolvidas pela Faculdade de Administração e Ciência Contábeis, com o objeto, mormente pela capacitação desejada, o que, a partir da simples nomenclatura se tornaria óbvio. Aliado a isso, soma-se a assinatura do Termo de Cooperação sem a definição clara do que se pretende, evidenciada não apenas pelo curto prazo transcorrido da resposta ao Ofício e da assinatura do Termo, mas também pela não delimitação do escopo da capacitação pretendida.

IV - TERMO DE COOPERAÇÃO Nº 673373 (PROCESSO: 50000.049606/2012-63)

O processo inicia-se com a NT nº 6/2012/ASSESSORIA/SPNT/MT, de 26.11.12, que apresenta a aprovação o Termo de Referência destinado ao “Desenvolvimento de Metodologia para Simulação de Custos Ferroviários e Estudo de Caso”.

É considerada a necessidade da SPNT em realizar simulações de custos ferroviários de produtos relevantes, perfeitamente compatibilizadas com a versão de planejamento do SIGPAC – Sistema de Informações Geográficas para Planejamento, Acompanhamento e Controle, entendendo-se como imperativo o desenvolvimento de metodologia específica representada por um instrumento de apoio gerencial.

Afirma a SPNT que a contratação do estudo é justificada, tendo em vista que nenhuma das categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Ministério possui em seu rol de atribuições competências que atendam integralmente as atividades necessárias para a realização do trabalho que se pretende. Considera também, como justificativa, o fato de o estudo possuir caráter multidisciplinar, envolvendo pessoal técnico especializado com conhecimento em engenharia de sistemas computacionais, no tratamento de informações geográficas e em composição de custos ferroviários.

Os objetivos gerais abarcados pelo Termo de Referência foram de dotar o Ministério de uma metodologia para simulação de custos ferroviários (incluindo estudo de caso) de apoio à tomada de decisão. Já os objetivos específicos que se pretendeu alcançar com o estudo foram:

- i) Apuração, de forma separada, dos custos variáveis, dos custos fixos e das despesas e a parcela de remuneração de capital;
- ii) Desenvolvimento de um estudo de caso com aplicação da metodologia elaborada, visando avaliar a sua aplicabilidade em casos concretos.

Novamente, verificam-se custos relacionados ao detalhamento do Plano de Trabalho.

Foi apresentado ainda pela SPNT orçamento global no valor de R\$630.164,58, sendo: R\$224.424,04 relativo à equipe técnica; R\$ 188.605,96 relacionado aos encargos sociais (84,04% sobre o pessoal); R\$67.327,21 de custos administrativos; R\$15.000,00 de serviços gráficos e material de consumo; R\$45.000,00 de viagens e estadias; e R\$89.807,37 de encargos fiscais.

O termo de Referência foi aprovado em 27.11.12 pela SPNT.

Em 28.11.2012 a Assessoria da SPNT, por meio da NT nº 07/2012/ASSESSORIA/SPNT/MT, sob o argumento de que a UFSC desenvolveu o Sistema de Informações Geográficas para Planejamento - SIGPAC, e que também efetuou diversos trabalhos para a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT relacionados com a área ferroviária, propôs a celebração de Termo de Cooperação com a referida Universidade, para que desenvolva a metodologia ora aventada.

Nesse sentido, no 29.11.2012 expediu-se Ofício diretamente ao professor supervisor do Labtrans/UFSC para se manifestar no interesse para realizar os estudos. A manifestação do interesse se deu no dia 30.11.2012, ocasião em que o professor supervisor destacou que a UFSC tem experiência no tema a ser estudado, dispondo, em seu quadro de pessoal, de professores e pesquisadores com vasta atuação na área.

Desta feita, em 27.12.2012 foi assinado, entre as partes, o Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito nº 4/2012, no valor de R\$ 630.164,58.

Como em outros casos já relatados, verifica-se ausência de critério isonômico para a escolha da parte.

V - TERMO DE COOPERAÇÃO Nº 677250 UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA (VALOR: 456.101,23)

Com o objetivo de obter apoio metodológico e realização de mapeamento de competências e avaliação de clima organizacional do Ministério dos Transportes firmou-se, em 11.12.2013, entre a Universidade Federal do Pará e o MT, o Termo de Cooperação nº 677250.

Sob a justificativa de que o modelo de gestão por competências introduzido pelo Decreto 5.707/2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDO) no serviço público, se justifica pela necessidade de se dotar o sistema transportes de um capital humano altamente qualificado visando o cumprimento da missão institucional.

As liberações dos recursos ocorreram em duas parcelas, sendo a primeira logo no mês da assinatura, em 30.12.2013, no valor de R\$190.000,00 e a segunda em 25.08.2014, no valor de R\$266.101,23, totalizando R\$456.101,23.

Segundo informações do gestor, em que pese o Termo de Cooperação Técnica ter se encerrado em 31.12.2015, a UFPA ainda não cumpriu todas as entregas acordadas, e com base nisso, não foi possível emitir os pareceres técnicos.

As parcelas em atraso, conforme Ofício nº 1554/2016/DITC/COAD/COGEP/SAAD/SE-MT, de 31.3.2016, enviado ao Coordenador do Laboratório de Gestão do Comportamento Organizacional – GESTCOM, da UFPA, estão em atraso as seguintes entregas constantes do Plano de Trabalho:

a. Item 2.1 – c

‘A cessão do sistema GESTCOM, de Gestão de Competências, pelo prazo de 24 meses, prorrogáveis por 60 meses.’

b. Bullets 5 e 6 do item 6

‘Qualificação dos servidores da instituição no uso da metodologia de mapeamento; e Instrumentalização de servidores do Ministério dos Transportes na operação do sistema GESTCOM.’

c. Atividades 5 e 6 do item 7:

‘Assessoria na Análise de dados do relatório – Apresentação dos dados do Mapeamento do Ministério para seus servidores e assessoria na leitura e utilização dos dados para o Plano Anual de Capacitação’, e ‘Sistema de Gestão de Competências – GESTCOM – Implantação e Cessão do Sistema de Gestão de Competências GESTCOM.’

Em atenção, o Coordenador do Projeto reconhece o atraso na entrega dos produtos e pontua:

‘É de conhecimento da própria instituição que a equipe de Tecnologia da Informação deste Laboratório tem feito esforços para contactar a Equipe de Informática do Ministério dos Transportes a fim de descrever os procedimentos para a instalação do sistema e promover a cessão do Sistema Gestcom à instituição, no entanto até o presente momento aguarda um retorno da mesma. Este fato pode ser comprovado através dos correios eletrônicos copiados abaixo:’

(...)

‘Quanto à qualificação dos servidores da instituição em relação ao uso da metodologia de mapeamento, esta equipe confirma que o entendimento a esse demanda foi feito no momento da entrega do Relatório Final do Projeto de Mapeamento da referida instituição, especificado deste a. Apresentação do projeto até a descrição dos seus resultados.’

Houve controvérsia também em relação ao treinamento. A UFPA quer que se processe à distância, o Ministério faz questão que seja presencial. Nesse sentido, a UFPA se manifestou:

‘Quanto à instrumentalização de servidores do Ministério dos Transportes na operação do sistema GESTCOM, este laboratório reconhece que este item ainda não foi cumprido, no entanto, é de ciência da própria instituição que o Laboratório de Gestão do Comportamento Organizacional tem feito contatos, via e-mail, objetivando o agendamento de um treinamento à distância para a equipe responsável pela fiscalização e acompanhamento dos serviços prestados pela Universidade Federal do Pará, no entanto, não obtivemos sucesso em função da incompatibilidade de ferramentas para tal fim. Esse fato pode ser confirmado através dos correios eletrônicos listados abaixo.’

(...)

O Ministério por sua vez informou:

‘Lamentamos informá-lo que o Skype e Hangout não são liberados para uso neste Ministério, e tão pouco há possibilidade de haver excepcionalidade pois fere a política interna de tecnologia da informação.’

‘Sendo assim, o treinamento via vídeo conferência só é possível por meio de equipamento específico. Não havendo tal disponibilidade, ratificamos a necessidade do treinamento presencial.’

Nesse prumo, a UFPA destaca que o Termo celebrado **não especifica** a modalidade do treinamento a ser realizado. Portanto, a sugestão de treinamento à distância não fere, em nenhum momento, o que foi acordado no Termo.

Além disso, segue informando que a instituição em questão tem ciência do disposto no item 7 do Termo firmado, no qual descreve que compete à UFPA: “*Restituir ao Ministério, conforme legislação vigente, o valor descentralizado de saldos verificados ao final da execução dos serviços previstos no projeto*”. E afirma:

Não há recurso disponível, em função do término da vigência do Termo – Dezembro de 2015 – para a realização do treinamento presencial com recursos do projeto. Ainda assim, estamos estudando formas alternativas de ministrar um treinamento presencial, caso a modalidade à distância se mostre inviável, em momentos onde a equipe responsável estiver em Brasília com uma agenda mais flexível.

Nesse caso é possível observar consequência da inobservância das determinações constantes do art. 54 da PI CGU/MP/MF nº 507/2011, no sentido de que a liberação de recursos deverá obedecer ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases e etapas de execução do objeto do instrumento.

Ao gestor deve ficar nítido que não basta apenas transferir os recursos, o pacto tem observar vários princípios, dentre eles o da economicidade, o da legalidade, e deve também estar aliado à boa prática da melhor aplicação do recurso público, do acompanhamento e da fiscalização.

VI - TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA nº 685442 (SECOM X MT - VALOR: R\$15.000.000,00)

Objeto: Realização de campanha publicitária para prevenção de acidentes no trânsito.
Justificativa: Decisão governamental de empreender ações publicitárias referentes à prevenção de acidentes, no período de maior tráfego nas vias, que antecede as festas de final de ano e de férias.

A parte orçamentária foi descentralizada, em sua totalidade, em 11.12.2015, por meio da 2015NC00010 – R\$15.000.000,00, pela UG/GESTÃO: 110319/0001 – SECOM/PR, à favorecida 390004/0001 – CGRL/MT.

O orçamento foi oriundo do PTRES (Programa de Trabalho Resumido) 085460, destinado à “Publicidade Institucional”. O repasse financeiro ocorreu em 2016, nas seguintes datas e valores, conforme planilha a seguir:

Quadro 24: Cronograma de repasse financeiro

DATA DO SUB-REPASSE	VALOR
12.1.2016	6.243.555,14
17.2.2016	5.128.529,14
17.2.2016	5.128.529,14
3.3.2016	57.600,00
1.4.2016	2.202.330,33
10.5.2016	1.115.000,00
2.6.2016	3.341,91
TOTAL	14.750.356,52

Fonte: SIAFI 2016

Registre-se por oportuno que, em que pese a Unidade informar que prestou e teve todas as contas aprovadas pela SECOM/PR, em consulta ao SIAFI, efetuado em 27.6.2016, a totalidade dos recursos recebidos pelo Ministério ainda está pendente de comprovação, ou seja, R\$14.750.356,52.

Tomando-se por base o referido Termo de Execução Descentralizada, com o fito de obter maiores esclarecimentos, expediu-se a SA nº 201601521/042, de 23.5.2016, com as seguintes questões:

- a) Informar a situação atual do Termo de Execução Descentralizada (vigente, encerrado, prorrogado, etc.);
- b) Quais os contratos firmados pelo Ministério dos Transportes no âmbito do TED?
- c) Quais as campanhas veiculadas?
- d) As contas foram prestadas e devidamente aceitas pela SECOM/PR?
- e) Relação das despesas e respectivos favorecidos no âmbito do mencionado Termo.

Em atenção aos questionamentos, a UPC, por meio do Memorando nº 606/2016-CGRL/SADD/SE/MT, assim se manifestou:

a) sobre a vigência do Termo de Execução Descentralizada: Teve início em 11/12/2015 com término em 29/2/2016, onde todas as autorizações de gastos foram feitas entre 21/12/2015 e 23/12/2015.

b) para a execução do Termo foi utilizado o Contrato nº 11/2014 entre o MT e a Agência Link Bagg Comunicação e Propaganda Ltda., CNPJ nº 34.358.432/0001-90;

c) A campanha realizada foi a 201506 Prevenção de Acidentes – Fim de Ano 2015.

d) Todas as contas foram devidamente apresentadas por esta ASCOM e aceitas pela SECOM através do Sistema de Referência de Ações de Produção Publicitária – SIREF e Sistema de Referência de Ações de Veiculação Publicitária – MídiaWeb. Conforme comprovam os documentos anexados.

e) Todas as despesas foram realizadas por meio da Agência Link Bagg, esta contratou vários veículos e fornecedores (...).

Nesse sentido, imperioso tecer as seguintes considerações:

A IN SECOM/PR nº 7/2014, que disciplinou a publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, reforçou os conceitos de publicidade contidos no Decreto nº 6.555/2008 e assim os reproduziu:

I - Publicidade Institucional: destina-se a posicionar e fortalecer as instituições, prestar contas de atos, obras, programas, serviços, metas e resultados das ações do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade e de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior;

II - Publicidade de Utilidade Pública: destina-se a divulgar temas de interesse social e apresenta comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos.

O TED nº 5/2015 teve por objetivo a produção de “PUP – Publicidade de Utilidade Pública” conforme bem explicitado em seu objetivo e justificativas. Porém, na Nota de Crédito 2015NC00010, de 11.12.2015, os créditos foram oriundos do PTRES destinado à Publicidade Institucional.

Nesse prumo, também se faz inevitável trazer o comando constante do Decreto nº 8.180/2013, que produziu algumas alterações também no Decreto nº 6.170/2007, que na própria definição de Termo de Execução Descentralizada vincula a questão da classificação funcional programática, veja:

“Art. 1º O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

III termo de execução descentralizada instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da Unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática.”

(...)

“Art. 12A.

A celebração de termo de execução descentralizada atenderá à execução da descrição da ação orçamentária prevista no programa de trabalho e poderá ter as seguintes finalidades:”

Pelas informações apresentadas, os recursos foram utilizados no bojo de contrato de publicidade já existente. Nesse sentido, vale destacar o dever de observância da Lei Federal de Licitações e Contratos, quando da contratação de terceiros pelo órgão ou entidade receptor do recurso (arts. 62 e 63, da Portaria Interministerial CGU/MPOG/MF nº 507/2011);

Nessa linha é valioso destacar o art. 2º da Lei nº 8.666/1993 que prevê: (i) “*as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas **com terceiros**, serão necessariamente precedidas de licitação*”, excetuadas as hipóteses previstas naquela Lei; (ii) que a definição de contrato, para os fins daquela lei, seria “*todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e **particulares**, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada*”

Vale ressaltar ainda que a liberação dos recursos e possíveis assunções de despesas se deram fora da vigência do Termo de Cooperação, tendo em vista o Termo ter se encerrado em dezembro de 2015, sendo a última transferência de recurso em junho de 2016.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Com base na exposição acima, vale destacar que a contratação direta das fundações de apoio com amparo no art. 24, inciso XIII, da Lei de Licitações, deve observar certos requisitos, como o constante do artigo 26 do mesmo dispositivo legal, no sentido de que deve haver

justificativa dos motivos da escolha do fornecedor ou executante, bem como dos preços pactuados quanto à escolha da fundação de apoio.

Vale destacar ainda que o objeto do contrato deve guardar estreita correlação com as atividades desenvolvidas pela Fundação de Apoio.

Em vários casos analisados, o MT teve como objetivo contratar consultoria, serviço técnico, sob o argumento de que a quantidade de servidores da Unidade não era suficiente para o desenvolvimento dos trabalhos/estudos.

Nesse sentido importa reproduzir fragmento do TCU ao determinar ao INSS que:

limite-se a efetuar contratações com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 quando, comprovadamente, houver nexos entre esse dispositivo, a natureza da instituição contratada e o objeto contratual, este necessariamente relativo a ensino, a pesquisa ou a desenvolvimento institucional, o que não é o caso de serviços de consultoria organizacional. (AC 2053-41/07-P e AC 0918/08-P) (destacamos).

Na análise da competência estatutária da SPNT, observamos que, segundo os artigos abaixo, extraídos do regimento interno do Ministério dos Transportes, cabe à SPNT

Art. 1º À Secretaria de Política Nacional de Transportes - SPNT compete:

I - subsidiar a formulação da Política Nacional de Transportes, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transportes - CONIT, e monitorar e avaliar a sua execução;

(...)

IV - desenvolver o planejamento estratégico do setor de transportes, abrangendo todos os subsetores e modais, consolidando o Plano Nacional de Logística e Transportes - PNLT, sistematizando e fortalecendo o processo de planejamento setorial;

(...)

VI - promover e coordenar a elaboração e consolidação dos planos e programas das atividades de sua área de competência e submetê-los à decisão superior;

VII - promover e coordenar a produção e disseminação de dados e informações técnicas necessárias ao planejamento da Política Nacional de Transportes, em articulação com os órgãos vinculados ao Ministério;

VIII - supervisionar, orientar e monitorar, junto aos órgãos vinculados ao Ministério, as ações e projetos necessários ao cumprimento da Política Nacional de Transportes;

(...)

X - fomentar a política de capacitação de recursos humanos para o planejamento de transportes;

Entende-se a princípio, que o mais acertado, em alguns casos, seria a execução direta das atividades pela própria SPNT pelo fato de estarem definidas dentro suas competências específicas, ou por meio de contratação de empresas especializadas, onde poderia acompanhar e fiscalizar de perto a aplicação dos recursos públicos. Neste caso, desde que não firam o disposto no Decreto nº 2.271/97 que não permite a contratação para atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargo do órgão ou entidade, com a observância das exceções legais. Cabe certificar-se preliminarmente, em todo caso, se a avença não configura exemplo corriqueiro de burla à legislação relativa à terceirização irregular.

O que se observou em alguns casos analisados foi a descentralização de crédito via Universidade versus Fundação de Apoio a uma empresa privada para realização de serviço, que seria afeto diretamente à Proponente, tomando-se por base alguns excertos das justificativas apresentadas, bem como o Regimento Interno.

Trata-se de controle cujos ritos inerentes à modalidade adotada se tornam demasiadamente frágeis por se fincarem apenas aos controles técnicos e não financeiros.

Caso a contratação fosse direta, por meio de procedimento licitatório diretamente deflagrado pelo MT, tendo em vista não ter que arcar com custos de administração pagos às Fundações de Apoio, que chegam a praticamente 10% do valor, haveria observância ao Princípio da Economicidade.

Nesse sentido, vale trazer o art. 2º da Lei nº 8.666/93 que prevê: i) que “as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação; ii) que a definição de contrato, para os fins daquela lei, seria “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”.

Verificou-se também valores pagos a Fundações de Apoio a título de taxa de administração, o que também já foi objeto de análise pelo Tribunal:

9.1.2. por ausência de base legal, abstenha-se de contratar fundação de apoio mediante o pagamento de taxas de administração ou similares, regime de contratação denominado ‘administração contratada’, que atenta contra o princípio da economicidade na medida em que mantém a carga da Administração Pública os custos fixos da contratação, assegurando ao contratado, sem os riscos do empreendimento, remuneração fixa, cujo valor é atrelado ao custo total do contrato (AC6109-41/09-42).

Observou-se também que, na maioria dos casos analisados, os serviços foram executados por uma Fundação de Apoio que, em alguns casos subcontratava terceiros.

Por perceber que em vários ajustes firmados com Universidades o objeto fora transferido em sua totalidade a alguma Fundação de apoio, buscamos confirmações nos registros constantes do Portal de Convênios – SICONV para um específico, e percebemos que a totalidade do objeto fora repassado da Universidade à Fundação de Apoio, e essa, por sua vez, subcontratou a terceiros a execução dos trabalhos, conforme relatado no exame de outros termos de cooperação.

O fato por si só leva à conclusão de que o objeto não se coaduna com as finalidades institucionais da fundação, pois se assim o fosse, desnecessário seria a subcontratação.

O Decreto 7.423/2010, em seu art. 10º veda expressamente a subcontratação total do objeto dos contratos ou convênios celebrados pelas IFES e demais ICTs com as fundações de apoio, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado.

Há que se ressaltar também que por respeito à Lei 4.320/64, o pagamento da despesa só deve ser efetuado após sua regular liquidação. Desta feita, quando o instrumento for contrato não deve haver a antecipação de pagamento à Fundação.

A prática observada nos ajustes analisados é que não se faz orçamento, levantamento prévio de valores, tomando-se por base apenas a tabela de Consultoria do DNIT, na maioria dos casos, e que também, por vezes, não guarda correlação com a equipe técnica constante da planilha de orçamento inicial com a planilha do ajuste.

Escolhe-se de forma subjetiva ou aleatória uma Universidade para a execução dos “estudos” e repassam-se os valores por ela pleiteados de uma única vez ou de forma adiantada. Não há um controle mínimo sequer da forma com que são utilizados tais recursos.

Nesse sentido, vale ressaltar que, tendo o ajuste natureza financeira, com repasse de verba pública, celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, será ele usualmente regulado pela Lei 8.666/93, pelo Decreto nº 6.170/07 e respectivas alterações, e nesse sentido as boas práticas têm que ser observadas.

Imperioso trazer à tona as prestações de contas apresentadas pelas convenentes que, normalmente, se limitam a simplesmente descrever ou transcrever partes do Termo de Referência e/ou Plano de Trabalho.

Segundo o entendimento do Gestor, “a prestação de contas financeira aos órgãos de controle é de responsabilidade da parte que recebe os recursos através de destaque, ou seja, das Universidades Federais que receberam o repasse, de acordo com a informação disponibilizada no Portal dos Convênios do Governo Federal (Perguntas Frequentes)”.

Nesse sentido, vale destacar que a prestação de contas da execução física não pode estar dissociada da execução financeira, posto serem interdependentes. Uma não se concretiza sem a outra. Logo, a prestação de contas da execução física não pode se limitar apenas em transcrever objetivos e correlatos já existentes no Plano de Trabalho. Há que se demonstrar o desenvolvimento de cada etapa em perfeita sincronia com a execução financeira. Caso contrário, o ato de prestar contas se torna irrisório. O objetivo é demonstrar que aquela etapa física fora, de fato, realizada conforme planejado, com os recursos a ela destinados e que o recurso foi aplicado corretamente na execução física.

Tem-se todo um esforço para elaborar um Plano de Trabalho. Elaboram-se planilhas considerando equipes técnicas especializadas, fato que reflete no valor total do pacto e ao fim não se tem certeza de que o desenvolvimento se deu por pessoal de fato competente para tal. Isso é uma possível consequência de se aceitar e aprovar documentos intitulados de “prestações de contas” que se limitam apenas a relatar objetivos do pacto.

Ressalte-se que, no caso analisado, o concedente sequer foi informado de quem de fato realizou os trabalhos, não sendo apresentada a correlação da equipe técnica na execução da etapa, viagens realizadas, objetos adquiridos, neste caso, permitindo-se a transferência do bem ao final da avença ao concedente, conforme disposto legalmente.

Muito embora seja da conveniente o encargo de apresentar a prestação de contas financeira aos órgãos de controle, cabendo ao concedente, via de regra, somente exigir do recebedor dos recursos apenas a prestação de contas da execução física do objeto pactuado, não há proibição alguma que iniba ao concedente solicitar e analisar a prestação de contas financeira do beneficiário, mormente em virtude do interesse na boa e regular aplicação dos recursos públicos. Fato esse que consiste em boa prática de gestão.

Ademais, nada impede que o transferidor dos recursos adote a boa prática e o cuidado com a gestão dos recursos públicos traduzidos no acompanhamento da avença junto ao Portal dos Convênios conforme art. 13 do Decreto 6.170/2007:

Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios.

Descentralizar sem acompanhar não representa uma boa prática.

Nessas considerações, não há como o concedente se furtar de acompanhar a regular aplicação dos recursos repassados. A simples prática de liberação dos recursos e captação do produto fere vários princípios norteadores do tema.

Nesse sentido, vale destacar que o Convênio firmado entre a UFF e a sua Fundação de Apoio encontra-se até 17.6.2016 (data da consulta no SICONV) pendente de comprovação pela Fundação, o que proibiria a assinatura de novo pacto.

A seguir serão expostas algumas ocorrências vislumbradas nos casos analisados, seguidos dos comentários, os quais não tiram o mérito das notas já delineadas nos tópicos de análise individualizada.

CONSEQUÊNCIAS PONTUAIS:

TC nº 677250 (UFPA x MT): transferência dos recursos em sua totalidade, sem o recebimento dos serviços. Nesse caso, a UFPA relata não haver mais recursos para a realização do treinamento presencial. Fato este que impinge ao gestor o acompanhamento da avença, não apenas em termos físicos mas também financeiros, para que não sofra tais dissabores e, principalmente, que os recursos públicos sejam aplicados corretamente na obtenção dos produtos colimados pela instituição. O que no caso em concreto, caso o treinamento não se processe na forma adequada, poderá colocar a perder os recursos dispendidos pela subutilização dos produtos por falta de capacitação adequada de seus operadores.

TED nº 682372 (UFF X MT): Não realização do Curso de Especialização constante do Programa de Trabalho. Transferência do valor da primeira etapa e não aceitação, pelo MT, do produto correspondente à parcela. Possível litígio tendo em vista entrada de advogado da parte na questão. A ocorrência demonstra a fragilidade das avenças no sentido do que se projetar e clarificar, por meio de reuniões e/ou contatos anteriores à assinatura do pacto. Impossível não se fazer correlação, a título de exemplo, entre o ocorrido e o tema pontuado

sobre a questão de se transferir à parte, inclusive com encargo financeiro, a ampliação do plano de trabalho.

TED 677344 (UFRJ x MT): Questão relacionada a soluções de TI, como a ausência de planejamento quanto à alocação do “modelo matemático” resultante dos trabalhos. Não houve definição ao final, consistindo em problema. Da mesma forma que o relatado no caso imediatamente anterior. Necessário se faz que antes da assinatura do pacto, seus objetivos estejam perfeitamente delineados e acordados entre as partes.

TED 685442 (MT X SECOM): Inobservância quanto à obrigação de vínculo da classificação funcional programática dos créditos x despesa realizada. Despesas realizadas fora da vigência do Termo.

OCORRÊNCIAS GERAIS:

1. Pagamento de despesas com ampliação do Plano de Trabalho em contraponto com o que se espera, pois a partir do termo de referência deveria se delinear, de forma real, tudo o que se pretende, tendo em vista que o termo de referência deve conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto, não se vislumbrando motivos para a prática adotada em quase todos os Termos sob análise;
2. Transferência da totalidade do objeto do pacto às fundações de apoio e até a terceiros;
3. Aprovação de prestações de contas, sem elementos suficientes e capazes de comprovar a execução dos trabalhos, no sentido da capacidade técnica para realização;
4. Inexistência da cultura de fiscalização em Termos de Cooperação por parte do Ministério dos Transportes.
5. Documentos assinados sem constar datas, fragilizando o seu caráter probatório, dentre outros;
6. Ausência de ordem cronológica nos documentos constantes dos processos analisados;
7. Cronograma de desembolso e respectivas liberações dissociadas das metas e fases ou etapas de execução do objeto, em desacordo com os ditames do art. 54 da PI 507/2011, o que pode ensejar, conforme se verificou, o inadimplemento do avençado; e
8. Não devolução de recursos oriundos de aplicação financeira.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201601521

Unidade Auditada: SECRETARIA-EXECUTIVA/MT

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2015 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, 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.
3. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), 27 de julho de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Transportes

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201601521

Unidade Auditada: SECRETARIA-EXECUTIVA/MT

Ministério Supervisor: Ministério dos Transportes

Município/UF: Brasília - DF

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: F. F. M. F

Tendo em vista os aspectos observados na Prestação de Contas Anual, exercício de 2015, do Ministério dos Transportes, expresse opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros formulados pela equipe de auditoria.

No aspecto da supervisão da Secretaria Executiva/MT, apesar de haver a necessidade de atuação mais dinâmica por parte da Unidade, destacam-se as providências adotadas em atividades consideradas de grande risco para o Ministério dos Transportes, tais como:

- a) Da Inventariança da extinta RFFSA: verificou-se que foi criado Grupo de Trabalho, cujas atividades abordaram pontos críticos para a conclusão dos trabalhos.
- b) Contratação do Centro de Pesquisa Wernher von Braun: verificou-se que o Ministério dos Transportes acompanha a questão e adota providências no que lhe compete;
- c) Ferrovia Transnordestina: além do acompanhamento via Secretaria de Fomento para Ações de Transportes - SFAT e das transferências de recursos efetuadas via Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO, entende-se que diante do complexo arranjo financeiro existente para possibilitar a execução das obras, o Ministério dos Transportes deve atuar de forma mais incisiva de modo a se certificar de que a obra está se desenvolvendo da melhor forma possível, especialmente quanto aos aspectos de custo, qualidade e tempo.

Quanto à Regularidade dos Processos Licitatórios da Unidade, pode-se considerar que se encontram em nível “Adequado” no que se refere aos controles internos administrativos da área de licitações, necessitando, portanto, de melhorias pontuais.

No que se refere à Gestão de Pessoas, cabe destacar, como boa prática, porém fragilizada pelo não recebimento total dos produtos, a iniciativa de se realizar o mapeamento de competências e a adoção de um Plano de Ação para reduzir as lacunas consideradas prioritárias, reveladas a partir dos resultados apresentados pelo mapeamento realizado. Destacam-se também como práticas positivas as ações voltadas para a regularização das inconsistências identificadas no Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal, apesar de não terem sido suficientes para sanar a totalidade das pendências, mas que resultaram em uma significativa redução das inconsistências.

Em que pese terem sido observadas melhorias na gestão da Unidade, há que se ressaltar certas questões revestidas de riscos potenciais, capazes de impactar, negativamente, a execução das políticas públicas a cargo do Ministério, tais como:

- a) Ausência de fluxograma e de mapeamento dos processos inerentes a área de gestão de pessoas;
- b) Fragilidade dos Controles Internos Administrativos relacionados às Transferências, bem como em alguns princípios ligados ao tema, dentre os quais destacam-se: a não observância da relação custo/benefício; a deficiência nos controles sobre as transações; a falta de aderência a diretrizes e normas legais; o pagamento de despesas com ampliação do Plano de Trabalho em contraponto com o que se espera; e o pagamento em dissonância com o cronograma de execução com reflexo na entrega total dos produtos.

Em relação às causas que originaram as questões mencionadas, há que se frisar os seguintes aspectos: falta da identificação de gargalos ou pontos críticos existentes na Unidade; não realização de pesquisa para obtenção de menor preço; cronograma de desembolso e respectivas liberações discrepantes das metas, fases e/ou etapas de execução do objeto; aprovação de prestações de contas frágeis, sem elementos suficientes e capazes de comprovar a execução dos trabalhos, relacionada, também, à verificação da capacidade técnica para realização; falha na elaboração dos Termos de Referência.

Diante das questões identificadas faz-se necessária a implementação de rotinas e procedimentos com vista a aprimorar os controles internos, voltados para os seguintes aspectos: apresentação de plano de ação, incluindo-se cronograma de implementação, com foco na avaliação de riscos relacionados à gestão de pessoas, de forma que haja a identificação e a análise dos riscos relevantes para o alcance de objetivos e metas do Ministério dos Transportes; sobre as transferências, que se realize avaliação prévia em relação aos benefícios que os ajustes possam proporcionar; que se estabeleça o acompanhamento dos fatos financeiros e operacionais; que se observe que os atos e fatos de gestão sejam relacionados com a finalidade a que se propõem; e que a própria Unidade elabore termos de referência com elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto.

As questões abordadas anteriormente evidenciam fragilidades no controle interno administrativo e governança do Ministério dos Transportes, capazes de comprometer o atingimento de sua missão e objetivos. As fragilidades remetem principalmente a uma baixa capacidade operacional da Unidade devido à escassez de servidores com competência para desenvolver as respectivas atribuições de análise e acompanhamento.

Especificamente, no que se refere aos controles internos administrativos, pode-se concluir que embora permitam o acompanhamento das ações das respectivas áreas, apresentam fragilidades importantes, motivo pelo qual devem ser revistos e aperfeiçoados, com objetivo de buscar maior aderência à legislação, em especial no que se refere às **transferências voluntárias**.

Evidenciou-se, também, a necessidade de se normatizar as rotinas e procedimentos que envolvem as diversas atividades do Ministério, bem como realizar um mapeamento de riscos relacionados à sua integridade.

Em que pese a existência de processos relacionados aos controles internos integrados à gestão da organização, o relatado nos parágrafos anteriores reduziu o impacto positivo na questão da eficácia de tais controles.

Apesar do mencionado nos parágrafos anteriores, cabe registrar, que foram evidenciados que os princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização, o que trouxe um impacto positivo nas questões relacionadas aos referidos controles.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 27 de julho de 2016.

Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura