

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Secretaria Executiva - Ministério da Integração Nacional

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201701035

UCI Executora: SFC/DI/CGIMA - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Integração Nacional e Meio Ambiente

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201701035, 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 da Integração Nacional - MI.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 04/05/2017 a 30/06/2017, 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. Ressalta-se que, com a funcionalidade da consulta a processos digitais disponibilizados por meio do Sistema SEI, o deslocamento da equipe de auditoria para o edifício sede do MI se restringiu à realização de entrevista com servidores.

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, em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os itens do escopo definido com o TCU.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 10/02/2017, entre SFC/DI/CGIMA - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Integração Nacional e Meio Ambiente e a SeinfraCOM – **Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração/TCU**, foram efetuadas as seguintes análises:

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

A partir dos exames realizados verificou-se que as peças, Rol de Responsáveis, Relatório de Gestão e Relatórios e Pareceres de Órgãos, Entidades ou Instâncias que devam se pronunciar sobre as contas, estão disponibilizados adequadamente no sistema. Desta feita, a Unidade Examinada elaborou, de uma maneira geral, todas as peças em conformidade com a Instrução Normativa TCU nº 63/2010, Portaria TCU nº 59/2017 e tópicos de ajuda disponibilizado no Sistema e-Contas do Tribunal.

Embora tenha sido constatada ausência de informações no Relatório de Gestão da UPC, relatadas no item 1.1.1.5, o fato é que o princípio da Transparência Ativa, que corresponde a iniciativa do órgão público de dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada, não foi maculado. Desta forma, a ausência de informações constatadas não causou distorção grave na declaração da gestão a ponto de o Relatório de Gestão da UPC ser substituído.

2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A gestão das Transferências apresenta controles na fase de concessão que fornecem segurança razoável de que os instrumentos do acordo atendem aos requisitos legais e estão alinhados com os objetivos da ação governamental. Entretanto, cabe frisar que os procedimentos adotados pela UPC não incluem, antes da transferência de recursos, a avaliação de projetos básicos das obras, seus dimensionamentos, o cálculo dos quantitativos dos serviços e análises da adequação dos orçamentos das metas descritas no plano de trabalho.

Foi entendido que tais avaliações seriam necessárias, por analogia aos procedimentos adotados nos convênios firmados, mas realizadas em momento posterior para se ganhar maior celeridade ao atendimento às áreas afetadas por desastre.



A fiscalização da execução dos objetos dos acordos, apesar de ser frequente e realizada em convênios problemáticos, nem sempre está sendo feita de forma regular e adequada.

No que concerne ao andamento do processo, pelos documentos analisados na amostra, foi possível verificar, nos aspectos formais, que, em geral, salvo o caso de demora da análise da prestação de contas, o concedente dos recursos analisou a prestação de contas parcial e todas as solicitações e, no caso de identificação de inconformidades, adotou as providências cabíveis.

Quanto às estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências seriam razoavelmente suficientes, atualmente, a CGCONV dispõe de apenas três analistas cuja competência é a análise das prestações de contas de todas as transferências. Considerando o número de processos, até a presente data, sobrestados - aguardando disponibilidade de analista (255) e já distribuídos aos citados analistas (60), o que resulta numa média de 105 processos para cada analista, é razoável afirmar que o número de servidores é insuficiente para atender a contento e dentro dos prazos legais a demanda existente. Cabe informar que não foram levados em consideração os processos aptos a serem tramitados à CGCONV pelas Secretarias Finalísticas.

Por outro lado, os recursos materiais disponíveis (computadores, veículos, espaço físico, mobiliário, equipamentos de cine-fotografia/ localização/ medição, recursos financeiros para diárias e passagens) para o desempenho das atividades no MI tem sido considerados adequados e suficientes.

Conclui-se que o nível de maturidade dos sistemas de controles internos da atividade de gestão de transferências do órgão, conforme os critérios do Acórdão TCU nº 568/2014–Plenário, situa-se no nível intermediário, com destaque para controles em planilha Excel. Ressaltam-se, entretanto, as seguintes fragilidades:

- a) Falta de atualização no acompanhamento de processos, devido a inexistência de sistema de uso comum, entre as áreas;
- b) Falta de normativos internos:
 - com prazos para o acompanhamento da prestação de contas;
 - com prazos de início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de TCE; e
 - para a definição dos requisitos, as responsabilidades e a cronologia para a correta instrução do processo de tomada de contas especial.
- c) Falta de supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas.
- d) Falta de controle dos convênios com irregularidades passíveis de instauração de TCE (planilhas de controles de processos, irregularidades e prazos; sistemas computacionais de controle).

Como boa prática pode-se citar o treinamento e capacitação de cada analista, quando do seu ingresso na CGCONV, que inclui conhecimento sobre tomada de contas especial. Além disso, a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas – CGGP anualmente realiza o “Levantamento de Necessidade de Capacitação”, onde cada servidor prioriza, de acordo com suas necessidades laborais, os treinamentos que julga necessários.



2.4 Avaliação da Política de Gestão de Riscos

Foi instituído pelo ministério o Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC do Ministério da Integração Nacional, por meio da Portaria nº 79, de 23 de fevereiro de 2017, publicada no Diário Oficial da União – DOU nº 40, de 24 de fevereiro de 2017. As suas competências estão alinhadas com as previstas no §2º do art. 23 da IN Conjunta MP nº 01/2016 e tem tratado das questões relativas à instituição da política de gestão de risco na Unidade.

O estabelecimento de um sistema de gerenciamento de riscos eficaz em toda a organização é responsabilidade da alta administração, além do conselho, que são responsáveis por liderar os trabalhos que conduzem à identificação de riscos organizacionais, criação de controles para mitigar esses riscos e monitoramento e revisão dos riscos e controles implementados.

Cabe ressaltar que as discussões formalizadas têm sido baseadas somente nos encaminhamentos das reuniões do Comitê. Segundo o ministério, o assunto está ainda em discussão quanto aos meios de implementação da política, buscando-se criar um ambiente propício para sua devida execução. Assim, as discussões têm sido concentradas nos gabinetes dos titulares das pastas do MI.

Destaca-se o papel fomentador de discussões do Assessor Especial de Controle Interno do MI. Adicionalmente, com a criação do CGRC, o processo tem sido conduzido pela Secretaria Executiva em articulação com os outros membros (titulares das pastas do MI) do referido Comitê.

Tendo em vista a implementação dos trabalhos dessa Política no Ministério, foram criadas linhas de atuação para nortear o Comitê a operar com os seguintes prazos estabelecidos:

Linha de Atuação 1	
Criação do Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC	
Elaboração de minuta de regimento interno do CGRC - AECI	atendido
Apresentação do regimento interno aos membros do CGRC, para apreciação e sugestões	atendido
Deliberação e aprovação do regimento interno pelo Comitê	em andamento
Publicação da Portaria	jun/17

Linha de Atuação 2	
Criação do Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC	
Elaboração de minuta da Política de Gestão de Riscos - AECI	atendido
Apresentação da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos aos membros do CGRC, para apreciação e sugestões	atendido
Deliberação e Aprovação da Minuta da Política da Gestão de Riscos pelo Comitê	em andamento
Submeter Minuta ao Ministro para apreciação e aprovação	jun/17

Compete lembrar que o art. 17 da Instrução Normativa Conjunta Nº 1, 10/05/2016, estabelece que a política de gestão de riscos deverá ser instituída pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal em até doze meses a contar da sua publicação. Como a IN foi publicada em 11/05/2016, o prazo de implementação seria de 11/05/2017.

Quanto à presença de integrantes da alta direção em eventos ligados ao tema gestão de riscos (treinamentos, conferências, workshops, palestras), nos últimos doze meses, como palestrantes ou ouvintes, deve-se registrar a participação do Secretário Executivo



e o AECI, no 9º Encontro do Comitê Técnico de Auditoria - CTA, realizado entre os dias 21 a 23 de março de 2017 em Belém - PA, onde foi abordado o assunto "Governança, Riscos e Controles".

2.5 Avaliação do CGU/PAD

De modo geral, a Corregedoria Seccional vem cadastrando tempestivamente os processos no sistema CGU-PAD, bem como tem respondido satisfatoriamente às demandas encaminhadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Pode-se observar também esforço significativo quanto ao aperfeiçoamento das atividades realizadas, por meio da capacitação de servidores e formação de equipe com afinidade com a área jurídica.

Inobstante tais aperfeiçoamentos já tenham demonstrado algum impacto sobre os resultados alcançados, observou-se que o tempo de duração dos processos disciplinares ainda se encontra acima do desejável, o que tende a reduzir a eficácia dos trabalhos realizados, em razão da prescrição. Espera-se também que o recente incremento na estrutura e equipe dedicada à área Correicional traga doravante resultados mais robustos no quantitativo de processos julgados, tendo em conta que apenas seis processos foram julgados em 2016.

2.6 Avaliação - Ouvidoria

Com base em informações, relatórios e documentos apresentados pela Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional – MI por intermédio do Ofício nº 161/2017/SECEX-MI, de 11/05/2017, verificou-se que a Ouvidoria Geral/MI contribuiu para a melhoria da gestão na Unidade Prestadora de Contas (UPC).

Cabe registrar que a atuação da Ouvidoria Geral/MI, no exercício de 2016, compreendeu o recebimento das demandas dos cidadãos, inseridas em sistema de ouvidoria informatizado oriundo do Ministério da Fazenda (Sisouvidor3), e demais atividades executadas em conformidade com suas competências regimentais detalhadas no art. 16, Anexo, Portaria nº 270, de 28/07/2014 – Regimento Interno do MI.

Observa-se que a sua atuação permitiu subsidiar, em alguns casos específicos, a tomada de decisões pelo Gestor para sanar situações inadequadas identificadas em demandas dos cidadãos, analisadas e consolidadas em relatórios mensais e anuais produzidos pela Ouvidoria.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com base nas informações registradas no sistema Monitor e no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva/MI, exercício de 2016, verifica-se que a Secretaria Executiva/SE/MI mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU parcialmente adequada. Comprova-se essa afirmação pela não alimentação no sistema Monitor com informações atualizadas sobre



o atendimento das recomendações conforme registrado em campo próprio neste Relatório.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Foi realizada pesquisa de acórdãos no portal do Tribunal de Contas da União – TCU, buscando-se por recomendações/determinações de acompanhamento específico por esta CGU, com o objetivo de avaliar as providências adotadas para o atendimento e as consequências na Gestão da Secretaria Executiva/MI, onde se identificou o item 1.8.2, do Acórdão nº 2.578/2016 – Plenário, e itens 9.4.1, 9.4.2 e 9.4.3, do Acórdão nº 3.661/2016 – 1ª Câmara.

Após a conclusão das análises realizadas nas informações e documentos apresentados pela UPC, quanto às providências adotadas em relação aos acórdãos em tela, consideram-se atendidas a recomendação emitida no item 1.8.2, do AC 2578/2016, e as determinações emitidas nos itens 9.4.1 e 9.4.2, e parcialmente atendida a determinação emitida no item 9.4.3, do AC 3661/2016.

A Determinação 9.4.3 do AC 3661/2016 foi considerada parcialmente atendida porque as análises finais das prestações de contas de convênios não foram concluídas conforme descrito em campo próprio.

Observa-se que essa fragilidade está relacionada a supervisão da qualidade do trabalho de análise das prestações de contas, e reflete o nível de maturidade intermediário dos sistemas de controles internos da atividade de gestão de transferências do órgão.

2.9 Avaliação da Gestão de Pessoas

A força de trabalho da UPC é composta por 205 servidores efetivos e 80 colaboradores sem vínculo efetivo com a Administração Pública. Embora um levantamento realizado ainda no exercício de 2015 tenha apontado a necessidade do provimento de 173 cargos vagos para o desempenho das atribuições regimentais, o Ministério do Planejamento não autorizou a realização de processo seletivo, em razão da suspensão de concursos públicos nos exercícios de 2016 e 2017.

Ressalvada a necessidade aperfeiçoamento da gestão de RH, principalmente quanto à implementação de verificações periódicas da acumulação de cargos e da regularidade de pagamentos, de monitoramento de riscos e de informações relevantes que impactam a gestão de pessoas, que foi corroborado pela UPC em auto-avaliação, entende que o reduzido número de ocorrências identificados pelas trilhas de auditoria de pessoal, e a não identificação de inconsistências de registro no Sistema SISAC, dos atos de admissão e concessão de aposentadoria e pensão, apontam que os controles internos administrativos exercidos pela UPC tem sido suficientes para garantir a regularidade dos atos de pessoal e dos pagamentos realizados no exercício.

Com relação à substituição dos 407 postos de trabalho terceirizados por servidor concursado, objeto do Termo de Conciliação Judicial – TCJ, de 05/11/2007, a SECEX já havia concluído a substituição antes do início do exercício sob exame.



2.10 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Um dos pilares da gestão pública é o **sistema de controle atuando como um sistema de retroalimentação da gestão pública** (aferação de padrões de qualidade/atingimento de resultado satisfatório = efetividade da ação pública). Esse “controle” contribui para que os **objetivos da organização pública sejam alcançados** e que as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz, resultando na salvaguarda dos recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes e as irregularidades. Logo, controles internos adequados contribuem para o atendimento da missão da Unidade.

Segundo norma do COSO I (sobre avaliação dos controles internos administrativos), “controle interno” consiste em um plano de organização e conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela Unidade, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada. Essa norma se concentra em analisar “o que é” e “para que serve” o controle interno, a saber, um processo desenvolvido para garantir, com razoável certeza, que sejam atingidos os objetivos da entidade. Este processo é constituído dos cinco elementos a seguir: a) Ambiente de controle, b) Avaliação de Risco, c) Procedimentos de Controle, d) Informação e Comunicação e) Monitoramento.

Desse modo, visando uma avaliação objetiva dos aspectos da estrutura de controles internos da Unidade segundo o COSO I, foi aplicado o Questionário de Avaliação dos Controles Internos (QACI) **em nível de entidade**. As respostas ao questionário totalizaram 38 pontos de 90 possíveis, que representa um percentual de 42%. Segundo os Acórdãos TCU Plenário nº 2.467/13, 568/14 e 476/15, o percentual corresponde ao nível de maturidade “INTERMEDIÁRIO”, ou seja, “**Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.**”.

Cabe ressaltar que, conforme consignado no subitem 1.1.2.1 deste relatório, as principais deficiências identificadas são referentes a:

- Ausência de norma específica conduta ética; ausência de treinamento de servidores focado em temas relacionados à integridade e valores éticos, e de avaliação dos colaboradores quanto às normas de conduta da entidade;
- Inexistência de Política de Gestão Riscos devidamente formalizada, com mecanismos para identificar e avaliar os riscos decorrentes de fatores externos/internos que possam afetar a realização dos objetivos da entidade;
- Ausência de medidas de identificação e tratamento dos riscos de fraudes e corrupção que possam afetar a capacidade da organização de realizar seus objetivos;



- Não adoção de atividades de controle abrangentes (em todos os níveis) e razoáveis, relacionadas diretamente com seus objetivos e riscos;
- Ausência de políticas e procedimentos para atuar sobre os riscos em atividades relevantes para o alcance de objetivos-chave, relacionados ao cumprimento da missão e da visão da organização;
- Ausência de monitoramento dos controles internos administrativos da organização para avaliar sua adequação e qualidade ao longo do tempo.

2.11 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Foram selecionados 04 (quatro) processos de contratação, sendo 02 (dois) prestados sob a forma de dedicação exclusiva de mão de obra, em que a Administração Pública pode ser responsabilizada de forma solidária (débitos previdenciários) e subsidiária (débitos trabalhistas); 01 (um) sem a dedicação de mão de obra; e 01 (um) referente à contratação de instituição de ensino no fornecimento de mestrado com área de concentração em Direito Constitucional Público e Teoria Política, sendo a análise voltada para a verificação da instrução processual da contratação e da execução contratual.

O Quadro Licitações Avaliadas a seguir exemplifica a quantidade de processos analisados e o respectivo montante:

Descrição	Quantidade De Processos	Valor Envolvido *
Processos Avaliados	04	11.115.466,72
Processos em foi detectada alguma desconformidade *	03	11.015.466,72
* Valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.		

Os controles internos administrativos adotados pela Unidade auditada não se mostraram suficientes para permitir com razoável certeza de que as empresas contratadas cumpriram, de fato, com as obrigações legais, contratuais, trabalhistas e previdenciárias.

A fiscalização adotada para os contratos de serviços prestados com dedicação de mão de obra é exclusivamente do tipo conferência documental não adotando a fiscalização técnica por amostragem prevista pela Instrução Normativa nº 02/2008. Tal fato associado à falta de descrição das atribuições dos fiscais de contratos aumenta o risco da responsabilização da Administração Pública pelo descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da empresa contratada.

Os controles internos adotados também se mostram insatisfatórios na etapa de renovação contratual vez que os processos de contratação não contemplavam as exigências de manutenção das condições de habilitação da empresa contratada, condição *sine qua non* para prorrogar a avença por mais um período, o que reflete na amplificação de imputação de responsabilidade subsidiária da Administração Pública.

Foram identificadas falhas na execução contratual, oportunidade em que se observou que o quantitativo de empregados alocados nos contratos de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra era diverso do estabelecido em



contrato em virtude da falta de celebração de termo aditivo para adequar a situação de fato à situação de direito.

Em outro momento, identificou-se a aceitação na planilha de custos dos serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra de custo referente a plano de saúde dos empregados terceirizados sem que este seja efetivamente obrigatório, onerando a contratação desnecessariamente.

A contratação direta analisada não se balizou na estrita legalidade, vez que deixou de observar os requisitos exigidos pela Constituição Federal, Lei nº 8.666/1993 e norma infralegal regulamentadora da contratação de eventos de capacitação no âmbito do Ministério da Integração Nacional, o que possibilitou a contratação de instituição de ensino sem que esta apresentasse regularidade frente à Receita Federal e com o Sistema da Seguridade Social.

2. 11 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

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.

Nome: ANDRE GUSTAVO DA GAMA SANTOS
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: GUSTAVO HENRIQUE DE VASCONCELLOS CAVALCANTI
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: JOAO LUIZ DOMINGUES
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:



Nome: JULIA RODRIGUES LIRIO
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: LEANDRO DE FREITAS ROCHA
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: MANOEL ADELINO DE MEDEIROS FILHO
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: MARCILIO DE SOUZA DIAS
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral

Achados da Auditoria - nº 201701035

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Evolução da Corregedoria Seccional a partir do ano de 2014.

Fato



A atuação da Corregedoria Seccional foi abordada no item 5.2 do Relatório de Gestão.

Apesar de não constar expressamente do Relatório de Gestão da Unidade, importante registrar a evolução da Corregedoria Seccional do Ministério a partir do ano de 2014 (ano em que a Seccional foi formalmente criada), conforme exposto no Relatório Específico da Corregedoria, apresentado em novembro de 2016.

Ao tempo em que o referido documento menciona os problemas recorrentes relativos à rotatividade de servidores integrantes do Plano Geral de Pessoal do Executivo, ele apresenta os esforços empreendidos pela Unidade, com o apoio da CGU

Com efeito, em 2014 a Unidade contava com sete servidores, sendo que apenas um possuía formação jurídica. Após tratativas para incremento e aperfeiçoamento do quadro, foram cedidas pela CGU quatro gratificações GSISTE, o que permitiu a atração de novos servidores com formação jurídica.

Servidores em exercício na Corregedoria				
Exercício	Nível superior - formação jurídica	Nível superior - outras graduações	Nível médio	Total
2014	1	2	4	7
2016	5	0	4	9

Também é importante registrar que, entre 2014 e 2016, 34 servidores participaram de treinamentos referentes à matéria correcional, o que demonstra o comprometimento da Unidade quanto à capacitação de servidores no que tange à atividade disciplinar.

Assim, foram avaliados os resultados da Corregedoria Seccional, de modo a verificar o reflexo do aumento do número de servidores e das ações de capacitação sobre os indicadores, considerando-se os exercícios de 2014, 2015 e 2016.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Pendências quanto às análises relativas às recomendações de apuração de responsabilidades

Fato

Esse ponto refere-se às providências de competência da Corregedoria Seccional do MI em face das recomendações de apuração de responsabilidade emitidas pela Secretaria Federal de Controle.

Em 2016, o monitoramento desse assunto foi realizado pela Corregedoria Setorial das Áreas de Integração Nacional e Cidades, unidade integrante da Corregedoria-Geral da União, tendo por base as recomendações registradas no Sistema Monitor. Nesse sentido, foram solicitadas informações à Corregedoria Seccional acerca das medidas adotadas a respeito das seguintes recomendações, todas relacionadas à Secretaria Nacional de Defesa Civil - SEDEC:

Recomendações da Secretaria Federal de Controle		
Nº	Assunto	Origem da



		Recomendação: Relatório de demandas Externas nº 00190.023962/2012-99
01	<p>Unidade Gestora: 530012 - Secretaria Nacional de Defesa Civil</p> <p>Constatação 3 - Ocorrência de superfaturamento por pagamento de serviços executados a menor no âmbito do Termo de Compromisso nº 0272/2010.</p> <p>Recomendação 154239 - Recomenda-se ao Ministério da Integração Nacional a apuração de responsabilidade pela aprovação da prestação de contas final sem a observância das divergências nos quantitativos, que resultaram em superfaturamento por execução a menor.</p>	<p>OS: 201211927</p> <p>Constatação: 3 - SFC</p>
02	<p>Unidade Gestora: 530012 - Secretaria Nacional de Defesa Civil</p> <p>Constatação 3 - Incompatibilidade do repasse de recursos relativo ao Termo de Compromisso nº 078/2009 com a finalidade do Programa 1029 - "Resposta aos Desastres e Reconstrução".</p> <p>Recomendação 154216 - Recomenda-se ao Ministério da Integração Nacional apurar responsabilidade pela análise do processo de liberação dos recursos em desacordo com o programa.</p>	<p>OS: 201211928</p> <p>Constatação: 3 - SFC</p>
03	<p>Unidade Gestora: 530012 - Secretaria Nacional de Defesa Civil</p> <p>Constatação: 4 - Ocorrência de superfaturamento por pagamento de serviços executados a menor no âmbito do Termo de Compromisso nº 078/2009.</p> <p>Recomendação 154214 - Recomenda-se ao Ministério da Integração Nacional apurar a responsabilidade quanto à medição e pagamento de serviços executados a menor. Caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.</p>	<p>OS: 201211928</p> <p>Constatação: 4 - SFC</p>
	<p>Recomendação 154215: Recomenda-se ao Ministério da Integração Nacional a apuração de responsabilidade pela aprovação da prestação de contas final sem a observância das divergências nos quantitativos, que resultaram em superfaturamento por execução a menor.</p>	<p>OS: 201211928</p> <p>Constatação: 4 - SFC</p>

Por meio do Ofício nº 063/2016/GM/CORRGEDORIA, de 5/12/2016, a Corregedoria Seccional encaminhou informações obtidas junto à SEDEC, no qual a Secretaria relatava que ainda não haviam sido emitidos pareceres técnicos conclusivos acerca dos Termos de Compromiss nºs 0 272/2010 e 78/2009, tratados no âmbito do Relatório de Demandas Externas nº 00190.023962/2012-99.

Na oportunidade, a Unidade Técnica mencionou ainda uma lista de 260 processos pendentes de parecer, referentes a apenas aqueles com análise prioritária relacionadas a



demandas dos órgãos de controle (CGU e TCU) ou instauração de inquérito. Especificamente com relação aos processos solicitados, informou que os processos referentes aos TC 272/2010 e 78/2009 estavam, naquele momento, na 10ª e na 89ª posição entre os 260 processos prioritários.

Quanto ao passivo da SEDEC no que tange a análise das prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres, cabe destacar que, segundo o Ofício nº 3496/SEDEC/CRAM, de 27/10/2015 (tratado no Relatório de Auditoria 201601426, referente à SEDEC), a Secretaria possuía 1523 transferências na situação de pendência de análise, sendo que 252 delas constavam do ranking de processos prioritários. Assim, percebe-se que, em pouco mais de um ano, ao invés de reduzir o estoque de processos prioritários pendentes de análise de prestação de contas, houve um aumento de oito unidades.

Importante ressaltar que o Termo de Compromisso nº 272/2010 (SIAFI nº 660418), com término do prazo de vigência em 16/11/2010, encontra-se com o status de concluído no portal da transparência, indicando que a prestação de contas foi aprovada pelo Ministério da Integração. Já o Termo de Compromisso nº 78/2009 (SIAFI nº 653000) com término do prazo de vigência em 16/11/2010, encontra-se com o status de adimplente, indicando que as contas foram prestadas, mas não foram apreciadas pelo MI.

Nesse contexto, observa-se que com frequência a conclusão da análise técnica é essencial para subsidiar a comissão de processo administrativo disciplinar com conhecimentos especializados necessários ao juízo no que tange ao cometimento, ou não, de infrações disciplinares. Nesses casos, a demora na conclusão de tais análises pode acarretar a prescrição da pretensão punitiva quanto a infrações correccionais cometidas por agentes públicos ou por pessoas jurídicas, antes mesmo da instauração dos processos.

Contudo, como se observa na tabela exposta, as recomendações de apuração de responsabilidade não foram emitidas apenas para supostas ocorrências de superfaturamento, mas também envolveram as análises de liberação de recursos e a aprovação da prestação de contas final dos termos de compromisso, sem a observância das divergências nos quantitativos.

Essas apurações envolveriam condutas supostamente praticadas pelos próprios servidores da SEDEC, não sendo recomendável, portanto, que a Corregedoria busque subsídios inteiramente nas análises a serem realizadas pela SEDEC ou condicione sua atuação à conclusão de parecer a cargo da Secretaria.

Dessa forma, quanto às pendências da Corregedoria Seccional no que tange às recomendações de apuração de responsabilidades emitidas pela SFC, necessário apontar dois problemas distintos:

- i) Com relação ao fato descrito no Relatório de Demandas Externas nº 00190.023962/2012-99, especialmente no que tange à liberação de parcelas dos Termos de Compromisso e à aprovação da prestação de contas final, verifica-se que a análise de juízo de admissibilidade não deve ser condicionada à conclusão dos pareceres a cargo da SEDEC.
- ii) Outra questão relevante diz respeito ao impacto negativo da morosidade na avaliação da execução física de instrumentos de repasse celebrados pela SEDEC sobre a atividade correccional. Com efeito, considerando que com



frequência tal avaliação é essencial para confirmar a ocorrência de infrações correcionais, a situação crítica da referida Secretaria pode prejudicar as apurações de responsabilidade, em razão da prescrição. Tendo em vista que, segundo o Anexo II, art. 1º, do Regimento Interno da Unidade, compete à Secretaria Executiva assistir o Ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades das secretarias integrantes da estrutura do Ministério, pertinente o registro no âmbito do Relatório de Auditoria de Gestão da Secretaria- Executiva.

Causa

Dificuldade de interação entre a Corregedoria Seccional do MI, responsável por análises predominantemente jurídicas, e as Secretarias finalísticas do Ministério, detentoras de conhecimento técnico especializado no âmbito das respectivas áreas de atuação.

Manifestação da Unidade Examinada

A UPC não apresentou manifestação quanto a esta constatação, por ocasião da versão preliminar deste relatório.

Análise do Controle Interno

Não se aplica, em virtude de ausência de manifestação da UPC.

Recomendações:

Recomendação 1: A Corregedoria Seccional do MI deve proceder ao juízo de admissibilidade referente às recomendações emitidas no Relatório de Demandas Externas nº 00190.023962/2012-99.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de cadastros no sistema CGU-PAD

Fato

Os cadastros no sistema CGU-PAD podem ocorrer em dois módulos distintos, a saber: módulo de processos a instaurar e módulo de processos instaurados. Enquanto no primeiro devem ser cadastrados os casos pendentes de juízo de admissibilidade e posterior conclusão a partir desse juízo (por exemplo, arquivamento, determinação de instauração e prescrição), o segundo destina-se aos casos que já passaram por juízo de admissibilidade positivo, tendo sido designada Comissão para apuração dos fatos, por meio de processo administrativo disciplinar em sentido estrito, processo por rito sumário, sindicância punitiva ou mesmo sindicância investigativa.

Módulo processos a instaurar

No que tange ao módulo “processos a instaurar” a Unidade informou possuir 90 processos pendentes de juízo de admissibilidade, ao tempo em que informou que parte dos processos referentes a fatos ocorridos na Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) - unidade responsável pelos processos da extinta SUDAM- não foram cadastrados no sistema, estando registrados apenas no controle interno da unidade. A ausência de cadastro decorre da dificuldade de preenchimento do campo



“data de ciência do fato”, cujo preenchimento é indispensável para realização do cadastro, uma vez que constitui marco inicial para contagem do prazo prescricional. Com efeito, tendo a SUDAM sido extinta em 2001, e considerando elevado lapso temporal já transcorrido, a Unidade de Correção relatou extrema dificuldade de recuperar os documentos acerca do conhecimento dos fatos pela Administração. Dessa forma, procedeu-se à verificação dos cadastros para os casos não relacionados à extinta SUDAM.

Nesse sentido, verificou-se que, dos 90 casos de processos a instaurar cadastrado pela Unidade, 58 encontram-se cadastrados no CGU-PAD. Dos 32 processos cujos cadastros não foram localizados no sistema, 15 referem-se à SRFI, conforme justificado pela Unidade, enquanto 17 aparentam não estar relacionados à referida Secretaria de Fundos. Os processos cujos registros não foram localizados no sistema CGU-PAD encontram-se elencados abaixo:

Processos a instaurar não localizados no CGU-PAD	
1	59000.001172/2014-57
2	59000.000131/2007-14
3	59000.000316/2007-29
4	59131.000059/2016-21
5	59000.001162/2014-11
6	590131.000162/2016-71
7	59400.003741/2011-43
8	59100.000032/2009-76
9	59100.000041/2009-12
10	59000.000341/2009-74
11	59100.000041/2009-67
12	59131.000162/2016-71
13	59202.000158/2016-21
14	59131.000092/2016-51
15	59000.000049/2013-38
16	59131.000162/2016-71
17	59131.000002/2017-11

Módulo processos instaurados

Em 2016, o acompanhamento dos cadastros dos processos instaurados foi realizado pela Corregedoria-Setorial da Área de Integração Nacional, unidade integrante do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU. De modo geral, verificou-se que a Unidade tem cadastrado tempestivamente os processos em andamento. Eventuais lapsos identificados quanto à atualização foram objeto de questionamento, tendo sido prontamente revisados.

Contudo, quanto à completude dos registros, foram identificadas falhas de registros relativas às penalidades prescritas e às penalidades aplicadas.



Com efeito, verificaram-se quatro casos em que a prescrição foi identificada quando do julgamento dos processos (59000.001199/2012-88; 59000.000960/2012-64; 59000.000056/2015-00; 59000.000464/2014-72), sendo que nenhum deles foi registrado em conformidade ao indicado no item 6.5.3 do manual do sistema CGU-PAD.

Ademais, verificou-se que as penalidades aplicadas não foram registradas no âmbito dos seguintes processos: 59000.001396/2013-88; 59131.600016/2015-31; e 59000.000266/2013-28.

Ressalta-se que a falta de registro dificulta a utilização do sistema como fonte de informações gerenciais, seja pela Unidade ou pela Corregedoria-Geral da União, no acompanhamento e supervisão da atividade correcional.

Por fim, ressalta-se que, em regra, a Unidade tem alimentado o sistema CGU-PAD de forma satisfatória, havendo apenas falhas pontuais relativas à detalhes dos cadastros realizados.

Causa

Deficiência na sistemática de supervisão dos cadastros do CGU-PAD.

Manifestação da Unidade Examinada

A UPC não apresentou manifestação quanto a esta constatação, por ocasião da versão preliminar deste relatório.

Análise do Controle Interno

Não se aplica, em virtude de ausência de manifestação da UPC.

Recomendações:

Recomendação 1: A Corregedoria Seccional deve enviar relatório extraído do sistema CGU-PAD contendo o registro dos processos a instaurar elencados ou justificar a ausência de cadastramento.

Recomendação 2: A Corregedoria Seccional deve providenciar o registro da prescrição da penalidade no sistema CGU-PAD, no âmbito dos processos: 59000.001199/2012-88; 59000.000960/2012-64; 59000.000056/2015-00; e 59000.000464/2014-72.

Recomendação 3: A Corregedoria Seccional deve providenciar o registro das penalidades aplicadas no âmbito dos processos 59000.001396/2013-88; 59131.600016/2015-31; e 59000.000266/2013-28.

1.1.1.4 INFORMAÇÃO

Avaliação dos resultados da atividade correcional

Fato



A Corregedoria Seccional do Ministério informou não trabalhar com indicadores de desempenho. Sabe-se, contudo, que a referida Unidade está desenvolvendo um novo sistema de dados, compatível com o CGU-PAD, que facilitará sobremaneira a obtenção de informações gerenciais e consequente construção de indicadores.

No que tange à extração de informações diretamente pelo CGU-PAD, importante registrar que a interpretação dos dados é prejudicada por algumas peculiaridades em relação aos processos correccionais de competência da Unidade. Isso porque a Corregedoria Seccional do MI recebeu o passivo das extintas SUDAM e SUDENE, sendo que posteriormente foram recriadas autarquias com o mesmo nome e com a mesma identidade no SIORG. Como o sistema CGU-PAD utiliza como filtro para obtenção de resultados o local do fato, o qual observa as unidades existentes no SIORG, não é possível diferenciar as autarquias extintas das atuais. Dessa forma, a avaliação dos resultados da unidade foi elaborada a partir de informações fornecidas pela Corregedoria Seccional, com base nos seus controles internos.

Tendo em mente o cenário de incremento e aperfeiçoamento de pessoal descrito no item referente à evolução da Unidade, verificaram-se os resultados da atividade correccional, buscando captar a evolução dos indicadores a partir da implementação das melhorias. Nesse sentido, foram verificados os seguintes aspectos:

- Tempo médio de duração dos processos disciplinares;
- Prescrição;
- Penalidades aplicadas;

Passa-se, portanto, a avaliar os aspectos acima expostos.

Tempo médio de duração dos processos disciplinares;

Conforme relatado, os dados de interesse para avaliar a atuação correccional da Unidade referem-se aos exercícios de 2014, 2015 e 2016. Assim, os resultados podem ser avaliados em perspectiva, captando aperfeiçoamentos que impactam diretamente na razoável duração do processo, como juízo de admissibilidade preciso e designação de membros capacitados.

A fim de realizar a avaliação, verificou-se o tempo médio de duração dos processos, considerando-se exclusivamente os processos instaurados entre 01/01/2014 e 31/12/2016 que já haviam sido julgados e/ou encaminhados para julgamento.

Utilizou-se como fonte de informações os processos (processos administrativos disciplinares e sindicâncias) informados pela Unidade, sendo as datas correspondentes a cada fase extraídas do CGU-PAD. Observa-se que não foi possível obter resultados relativos a 2016, uma vez que os processos instaurados nesse ano ainda não foram julgados.

Como parâmetro de comparação, foram utilizados os dados relativos a todo Poder Executivo Federal, extraídos mediante sistema da Corregedoria-Geral da União e calculados de acordo com a mesma metodologia.



Tempo médio de duração dos processos				
Exercício	Ministério da Integração Nacional		Poder Executivo Federal	
	Nº de dias entre instauração e encaminhamento para julgamento	Nº de dias entre encaminhamento para julgamento e julgamento	Nº de dias entre instauração e encaminhamento para julgamento	Nº de dias entre encaminhamento para julgamento e julgamento
2014	526	11	225	83
2015	261	30	184	74

Assim, vê-se que, não obstante a Unidade ainda apresente tempo de duração médio dos processos consideravelmente superior à média do Poder Executivo Federal, a duração dos processos instaurados a partir de 2014 reduziu em 51% entre 2014 e 2015, percentual bem maior do que a redução no Poder Executivo Federal de modo geral, que foi de 18%. Ainda, tem-se que, enquanto em 2014 a média do MI estava 134% acima da média do Poder Executivo Federal, em 2015 a distância caiu para 42%.

Por outro lado, pode-se perceber que houve aumento entre o número de dias entre encaminhamento do processo para julgamento e julgamento pela autoridade. Contudo, esse índice não desperta preocupação, uma vez que ainda se encontra em patamar razoável, bem inferior ao da média do Poder Executivo Federal.

Dessa forma, pode-se perceber que houve significativa redução do tempo de duração entre a instauração e o julgamento de processo disciplinar entre 2014 e 2015, havendo expectativa de que a tendência de queda se confirme nos próximos anos. Segundo os últimos dados disponíveis, pode-se afirmar que os processos disciplinares que venham a ser instaurados no Ministério terão duração média de 291 dias, desde a instauração até o julgamento.

Apesar dos avanços demonstrados pela Unidade, cumpre observar que a previsão de duração média dos processos que venham a ser instaurados supera o prazo prescricional de 180 dias aplicável à penalidade de advertência. Nesse sentido, para casos inequívocos de baixa gravidade, seria interessante a utilização de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, conforme recente regulamentação contida na Instrução Normativa CGU nº 02/2017.

Prescrição

A prescrição para infrações administrativas cometidas por servidores públicos federais encontra-se regulada no art. 142 da Lei nº 8.112/93. Dentre as disposições do referido normativo, destacam-se os prazos prescricionais para cada penalidade, bem como o marco inicial para a contagem dos prazos.

Assim, tem-se que o prazo prescricional é de cinco anos para demissão, dois anos para suspensão, e 180 dias, para advertência. Importante notar que, diferentemente do que ocorre no Direito Penal, o prazo começa a correr desde a data do conhecimento da irregularidade pela administração, e não da data do fato. Além disso, tem-se que às infrações disciplinares capituladas também como crime aplicam-se os prazos de prescrição previstos na lei penal.



Outro ponto importante relativo ao tema é o de que a Unidade pode deixar de instaurar o processo administrativo disciplinar caso, em sede de juízo de admissibilidade, identifique que eventual penalidade a ser aplicada já estaria prescrita, conforme Enunciado da CCC/CGU nº 04, que possui a seguinte redação:

Prescrição. Instauração.

A Administração Pública pode, motivadamente, deixar de deflagrar procedimento disciplinar, caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração, devendo ponderar a utilidade e a importância de se decidir pela instauração em cada caso.

Tendo tais considerações em mente, solicitou-se à corregedoria Seccional o quantitativo de processos no qual houve incidência da prescrição, a fim de verificar se os esforços empreendidos pela Unidade estariam sendo prejudicados pelo tempo de apuração, culminando na impunidade dos infratores.

Prescrição verificada antes da instauração dos processos correccionais

A fim de otimizar a capacidade operacional da Unidade, é recomendável o arquivamento nos casos em que for constatada a prescrição da penalidade. Contudo, devem-se observar algumas cautelas, como a consideração do prazo prescricional previsto para demissão ou mesmo os prazos do Código Penal, a depender do caso concreto. Isso porque, eventualmente, a apuração de uma conduta menos gravosa pode conduzir a outras infrações de maior gravidade, para as quais a pretensão punitiva ainda não estaria prescrita.

Com vistas a verificar a técnica utilizada pela Comissão para decidir pelo não instauração do processo em razão da prescrição, foi analisado o juízo de admissibilidade decorrente da análise do processo 59000.000002/2011-11, realizado por meio da Nota Técnica nº 18/2015 – CRG/GM/MI, de 24/04/2015. Na oportunidade, não foi verificada qualquer falha ou lacuna no raciocínio exposto, sendo que a conclusão pela prescrição foi suficientemente prudente, ao considerar o prazo prescricional penal de 12 anos.

Nesse contexto, informação relevante sobre a tempestividade dos juízos de admissibilidade pode ser obtida da comparação entre o número de processos instaurados em 2014, 2015 e 2016, e o número de processos que deixaram de ser instaurados em razão da prescrição, conforme informado pela Unidade.

Prescrição - juízo de admissibilidade				
Exercício	Não instaurados em razão da prescrição	Processos instaurados	Total	Percentual
2014	1	10	11	9
2015	10	23	33	30
2016	0	8	8	0
Média do período	11	41	52	21



Assim, pode-se afirmar que, entre o início de 2014 e o final de 2016, 21% dos casos que demandavam atuação correcional deixaram de ser apurados em razão da prescrição.

Nesse ponto, contudo, cabe ressaltar novamente a problemática questão do passivo das extintas SUDAM e SUDENE, que constituem processos antigos e de difícil apuração, uma vez que em muitos casos a documentação necessária para elucidação dos fatos foi extraviada ao longo das mudanças. Cabe lembrar que a SUDAM e a SUDENE foram extintas em 2 de maio de 2001, por meio da Medida Provisória 2.145, tendo sido recriadas novamente em 2007, por meio da LC 124/2007. Dos onze processos cuja demora no juízo de admissibilidade ensejou a prescrição, quatro estão relacionados à extinta SUDAM e um à SUDENE.

Prescrição verificada no curso da apuração

Para verificação da atuação da Unidade no que tange à prescrição, importa considerar a relação entre o número de infrações disciplinares constatadas no âmbito dos processos administrativos disciplinares e o número de infrações não apenadas em razão da prescrição. A fim de emitir apreciação sobre os dados do MI, relevante ainda considerar a evolução dos dados por exercício e comparar tais números com a média do Poder Executivo Federal. O quadro abaixo demonstra essa relação.

Infrações não apenadas (prescritas) X Infrações identificadas				
Exercício	Infrações identificadas	Infrações prescritas	Relação - MI	Parâmetro - PEF
2014	2	2	100%	24,60%
2015	3	1	33%	20,60%
2016	4	1	25%	23,70%

Verifica-se, portanto, que o percentual de penalidades prescritas apresentou queda significativa desde 2014, encontrando-se atualmente próximo da média do Poder Executivo Federal. Além disso, observa-se que o elevado percentual de prescrição é influenciado pelo baixo número de infrações identificadas em termos absolutos.

Aplicação de penalidades

O percentual de processos que resultaram em aplicação de penalidades é um importante indicador para a Unidade, uma vez que pode ser utilizado para aferir a eficácia das Comissões.

Nesse sentido, observa-se que, se por um lado não se pode esperar que 100% dos processos administrativos disciplinares concluídos resultem na aplicação de penalidade, dado que o procedimento deve se fundar em um conjunto probatório que justifique a aplicação ou não da sanção disciplinar, por outro pode-se esperar que o aperfeiçoamento dos procedimentos apuratórios e do juízo de admissibilidade correcional conduzam a significativo percentual de processos com aplicação de sanções.

No que tange à aplicação de penalidades, a Unidade informou, no Relatório de Gestão, que três, dentre os seis processos julgados em 2016, resultaram na aplicação de penalidades. A fim de captar a evolução da Unidade, foram solicitados, também, os dados dos exercícios de 2014 e 2015.

Aplicação de Penalidades						
Exercício	Processos Julgados	Advertência	Suspensão	Demissão	Destituição de cargo	Penalidades x julgados



					em comissão	(%)
2014	11	0	0	0	0	0
2015	17	0	2	0	0	12
2016	6	1	0	0	2	50

Relevante registrar que o Ministro da Integração Nacional é a autoridade competente para julgar processos administrativos em face de servidores do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, na hipótese de ser aplicada penalidade de demissão ou se o caso envolver Diretor Geral ou Ex-Diretor Geral da Autarquia, qualquer que seja a penalidade. Nesse sentido, cumpre registrar que, além das penalidades expostas na tabela, foram aplicadas, a servidores do DNOCS, uma penalidade de cassação de aposentaria em 2015 e três demissões em 2016. Contudo, como esses processos não foram conduzidos pelo Ministério, tais penalidades não foram contabilizadas no quadro acima.

Dessa forma, pode-se observar que o percentual de processos que resultaram em aplicação de penalidades sofreu considerável incremento entre 2014 e 2016, alcançando 50% em 2016. Considerando que, no âmbito do Poder Executivo Federal, o percentual de processos administrativos disciplinares encerrados com a aplicação de ao menos uma penalidade em 2016 foi de 29,2%, percebe-se que a Corregedoria do Ministério apresentou eficácia acima da média. Por outro lado, demanda atenção a baixa quantidade de processos julgados, sobretudo no ano de 2016.

No tocante à conformidade entre o julgamento e a penalidade sugerida pela Comissão processante, foram analisados 5 (cinco) processos julgados em 2016, verificando-se que, em apenas um deles, a penalidade aplicada pela autoridade julgadora diferiu daquela proposta pela Comissão, sendo a divergência decorrente basicamente da contagem e suspensão de prazo prescricional. Dessa forma, considera-se que a referida análise não revelou anormalidade.

Conformidade entre a penalidade proposta pela Comissão e a penalidade aplicada		
Processo	Penalidade proposta	Penalidade aplicada
59000.001396/2013-88	Converter a exoneração em destituição do cargo em comissão	Converter a exoneração em destituição do cargo em comissão
59000.000536/2014-81	Converter a exoneração em destituição do cargo em comissão	Converter a exoneração em destituição do cargo em comissão
<u>59131.600016/2015-31</u>	<u>Advertência (fulminada pela prescrição)</u>	<u>Advertência (não prescrita)</u>
59000.000500/2012-36	Arquivamento	Arquivamento
59000.000365/2010-67	Arquivamento	Arquivamento

1.1.1.5 INFORMAÇÃO

Ausência de Informações no Relatório de Gestão



Fato

A avaliação da conformidade das peças constitui na análise do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016 e Rol de Responsáveis elaborados pela Unidade Examinada.

A partir dos exames realizados no Relatório de Gestão e no Rol de Responsáveis, disponibilizados no Sistema e-Contas TCU, verificou-se que a Unidade Examinada elaborou, de uma maneira geral, todas as peças em conformidade com a Instrução Normativa TCU nº 63/2010, Portaria TCU nº 59/2017 e tópicos de ajuda disponibilizado no Sistema e-Contas do Tribunal.

Todavia, foi constatada ausência de informações, relatadas nos parágrafos abaixo.

A respeito da declaração de integridade e completude dos registros no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões, o modelo exemplificativo (disponibilizado no Sistema e-Contas, em seu item 4, dispõe que a **autoridade administrativa** da área responsável por gerenciar os registros de tais atos deverá declarar seu compromisso com a completude e fidedignidade dos registros no Sisac. Observa-se, então, que a declaração é pessoal, pois o sujeito da declaração é a autoridade administrativa. Todavia quem firmou a declaração, registrada no Sistema, foi a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do Departamento de Gestão Interna da Secretaria Executiva do Ministério da Integração. Após tomar ciência dos fatos, a Unidade Examinada apresentou uma nova declaração, com as devidas correções.

No que concerne a transparência das execuções descentralizadas, as orientações para elaboração do conteúdo do item “Execução descentralizada com transferência de recursos” (fornecido pelo TCU no Sistema e-Contas), em seu item 4, dispõe que para fins de transparência, a UPC deve demonstrar o caminho de acesso às informações detalhadas em 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. Ocorre que, ao analisar o Relatório de Gestão, o precitado caminho não foi identificado. Ao tomar ciência do fato narrado, a Unidade Examinada informou que as informações estão hospedadas no sítio da Caixa Econômica Federal, mas devido ao princípio da transparência considera que as informações sejam demonstradas no sítio da UPC e que irá adotar as devidas providências.

Em análise ao 6.3 “Gestão da Tecnologia da Informação” do Relatório de Gestão da Unidade, foi constatada a ausência das seguintes informações: 1. Descrição das atividades do Comitê gestor de TI, especificando sua comissão, quantas reuniões ocorreram no período e quais decisões tomadas; 2. Descrição dos principais sistemas de informação da UPC, especificando pelo menos seus objetivos, principais funcionalidades, responsável técnico, responsável da área de negócio e criticidade da Unidade; 3. Descrição do plano de capacitação do pessoal de TI, especificando os treinamentos efetivamente realizados no período; 4. Descrição do quantitativo de pessoas que compõe a força de trabalho de TI, especificando servidores/empregados efetivos da carreira de TI da Unidade, servidores/empregados efetivos de outras carreiras da Unidade, servidores/empregados efetivos da carreira de TI de outros



órgãos/entidades, servidores/empregados efetivos de outras carreiras de outros órgãos/entidades, terceirizados e estagiários; 5. Medidas tomadas para mitigar eventual dependência tecnológica de empresa terceirizadas que prestam serviços de TI para Unidade; 6. Informações sobre a manutenção, tais como se é própria ou terceirizada, despesas anuais com manutenção; 7. Avaliação de riscos relacionados à continuidade e disponibilidade dos sistemas e medidas para mitigar eventuais riscos existentes. Segundo as orientações (disponibilizadas no Sistema e- Contas) para elaboração do item de informação “Gestão da Tecnologia da Informação” e “Principais Sistemas de Informações”, o Relatório de Gestão da Unidade Examinada deve contemplar as precitadas informações. Após ciência do fato narrado, a Unidade Examinada apresentou esclarecimentos para todos os itens mencionados acima.

Por fim, as orientações para elaboração do item de informação “Contratação de consultores com base em projetos de cooperação técnica com organismos internacionais”, em seu item 3, estabelece as informações sobre os contratos de consultoria que devam ser apresentadas no Relatório de Gestão da UPC, são elas: 1. Importância da modalidade de contratação para a consecução da missão e negócio da Unidade; 2. Critérios de escolhas de consultores; 3. Despesas relacionadas, efeitos da variação cambial e fluxo financeiro; 4. Sincronismo entre fluxo financeiro e físico dos projetos; 5. Avaliação de riscos relacionados às contratações e controles internos instituídos. Em seu item 4, a mesma orientação dispõe que as *“informações detalhadas sobre projetos e programas nessa modalidade devem estar, preferencialmente, divulgadas para amplo acesso no sítio da UPC na internet, cujo caminho de acesso deve estar indicado neste item”*. Após tomar ciência do fato narrado, a UPC apresentou esclarecimentos para todos os itens mencionados acima.

Embora a UPC tenha apresentado informações e esclarecimentos para os itens mencionados nos parágrafos anteriores, o Relatório de Gestão não foi atualizado tendo em vista que a ausência das informações não causaram distorções relevantes na gestão da Unidade.

1.1.1.6 INFORMAÇÃO

Avaliação da atuação da Ouvidoria no processo da melhoria da gestão

Fato

Baseando-se em informações, documentos e relatórios apresentados pela Secretaria Executiva no Ministério da Integração Nacional – MI por intermédio do Ofício nº 161/2017/SECEX-MI, de 11/05/2017, verificou-se que a atuação da Ouvidoria Geral/MI permitiu melhorias na Gestão da Unidade Prestadora de Contas - UPC, subsidiando, em situações específicas, a tomada de decisões pelo Gestor Público a qual permitiu sanar situações inadequadas identificadas após a consolidação de demandas dos cidadãos junto à Ouvidoria.

Observa-se que a Ouvidoria têm como competências: receber e analisar as demandas (reclamações, sugestões, elogios, informações, denúncias e representações) dos cidadãos, intermediar a comunicação entre o cidadão e os Gestores no MI, visando facilitar e agilizar o fluxo das informações e a solução das demandas, propondo medidas para o aperfeiçoamento da prestação do serviço público, conforme se depreende do art.



Cabe registrar que a atuação da Ouvidoria, no exercício de 2016, envolveu o recebimento das demandas dos cidadãos, inseridas em sistema de ouvidoria informatizado oriundo do Ministério da Fazenda (Sisouvidor3), que, em alguns casos específicos, foram encaminhadas aos gestores responsáveis, para posterior resposta aos demandantes. Com posterior, consolidação, elaboração e publicação em relatórios mensais e anuais, com informações gerenciais e estratégicas que serviram de subsídios ao aperfeiçoamento da Gestão do MI.

Dentre as informações gerenciais relevantes que a atuação da Ouvidoria permitiu identificar, contidas no Relatório Geral de Ouvidoria – Exercício de 2016, destacam-se: a satisfação dos cidadãos com a atuação do MI, e o reconhecimento da importância da atuação da Ouvidoria (Pesquisa de Satisfação junto aos Cidadãos); e que a maioria das demandas envolveu denúncias e/ou reclamações sobre a atuação do Dnocs, carro pipa e obras do PISF, o que propiciou informações importantes para a correção de rumos na gestão das Políticas Públicas no âmbito do MI.

Destaca-se que, segundo informações apresentadas pelo Gestor da Secretaria Executiva/MI, a atuação da Ouvidoria contribuiu para o aperfeiçoamento da Gestão da Unidade, e permitiu que o MI melhorasse seus processos de trabalho, direcionando a atenção dos Gestores para a solução de problemas apontadas nas demandas dos cidadãos.

1.1.1.7 INFORMAÇÃO

Ausência de implementação de recomendações no Sistema Monitor

Fato

Com base nas informações registradas no sistema Monitor e no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva/MI, exercício de 2016, no que concerne às recomendações de nº(s): 56401, 109641, 161640, 163706, 163721 e 163722, verifica-se que a Secretaria Executiva/SE/MI mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU parcialmente adequada. Comprova-se essa afirmação pela não alimentação no sistema Monitor com informações atualizadas sobre o atendimento das recomendações.

Cabe registrar que ao final do exercício de 2016, em relação a recomendação nº 56401, não constam informações no sistema Monitor sobre as providências adotadas pela SE/MI para o seu atendimento. Assim, considera-se que a recomendação não foi atendida. Para as demais recomendações se observa:

- 109641 – Registro no sistema Monitor pela SE/MI de pedido de transferência do acompanhamento da recomendação para a SUDECO. Observa-se que o assunto está sendo objeto de exames por esta CGU por meio da Ordem de Serviço nº 201700404, ainda não concluída. Assim, a recomendação permanece em monitoramento.

- 161640 – Registro no sistema Monitor pela SE/MI de pedido de transferência do acompanhamento da recomendação para a Secretaria de Desenvolvimento Regional/SDR/MI. Como as justificativas apresentadas foram consideradas pertinentes, registrou-se no sistema Monitor a transferência da recomendação para a SDR/MI. Assim, a recomendação permanece em monitoramento no âmbito das contas da SDR.



- 163706, 163721 e 163722 – Após a análise e revisão das providências informadas pela SE/MI por intermédio do Ofício nº 174/AECI/GM/MI, de 04/04/2016, considera-se atendidas as recomendações. Tendo esta equipe de Auditores feito os devidos registros de atendimento das recomendações no sistema Monitor

Conquanto as recomendações ID(s) 163706, 163721 e 163722 tenham sido atendidas, verificou-se que a UPC não se utilizou do sistema Monitor como meio de regularizar ou sanear as falhas apontadas em ações de controle, deixando de observar o item 3.3 da Portaria CGU nº 500, de 08/03/2017, onde dispõe que “o processo de monitoramento das recomendações elencadas no Plano de Providências Permanente ocorrerá através do Sistema Monitor para aquelas unidades que se encontram habilitadas no sistema”.

1.1.1.8 INFORMAÇÃO

Medidas adotadas em face da Lei 12.846/2013. Medidas adotadas em face da Lei 12.846/2013 Definição do setor responsável pela condução de processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas.

Fato

A Lei nº 12.846/13, conhecida como Lei anticorrupção, foi um marco no direito administrativo por estabelecer a responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo, de pessoas jurídicas que praticam atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira.

Segundo art. 8º do normativo, a instauração e o julgamento do processo administrativo competem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tendo a CGU competência concorrente para instauração e avocação dos processos administrativos instaurados no âmbito do Poder Executivo Federal.

Tendo em vista as peculiaridades e complexidade do tema, é fundamental que os órgãos e as entidades da Administração capacitem seus servidores, bem como estabeleçam o setor responsável para condução dos processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas.

Quanto à capacitação, cumpre observar que já estão sendo adotadas as medidas necessárias, uma vez que o Corregedor Seccional em exercício indicou dez nomes de servidores para realização de curso específico sobre o tema, a ser realizado ao longo de 2017.

Em relação à normatização interna, cabe registrar que, por meio do Aviso-Circular nº 001/2015/GM/CGU-PR, de 23/07/2015, o então Ministro de Estado Chefe da CGU solicitou ao Ministro da Integração Nacional a indicação do setor e dos servidores responsáveis pela condução dos procedimentos de responsabilização decorrentes das disposições da Lei nº 12.846/13 e da Lei nº 8.666/93, ao tempo em que recomendou que a atribuição fosse conferida ao setor que exerce o controle disciplinar no âmbito do Ministério, no caso, a Corregedoria Seccional.

Não obstante o assunto tenha ficado carente de normatização durante o exercício de 2016, a lacuna foi suprida com a edição do novo Regimento Interno da Unidade, por



meio da Portaria nº 280, de 6 de junho de 2017, conforme informado por ocasião dos trabalhos de auditoria. Com efeito, o novo Regimento estabeleceu, entre as atribuições do Corregedor, a condução de processos administrativos para apuração de responsabilidade de pessoas jurídicas (art. 20, inciso XII). Dessa forma, destaca-se que atualmente o tema está devidamente normatizado.

1.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Insuficiência dos controles internos administrativos instituídos pela SECEX/MI.

Fato

Segundo norma do COSO I (sobre avaliação dos controles internos administrativos), “controle interno” consiste em um plano de organização e conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela Unidade, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada. Essa norma se concentra em analisar “o que é” e “para que serve” o controle interno, a saber, um processo desenvolvido para garantir, com razoável certeza, que sejam atingidos os objetivos da entidade. Este processo é constituído dos 5 elementos definidos no Quadro 7 a seguir.

Quadro 7: Descrição dos componentes do COSO I

Componentes	Descrição dos componentes
Ambiente de controle	Cultura de uma organização e a consciência de controle das pessoas que nela trabalham (estrutura organizacional e a competência do pessoal da organização; forma pela qual a administração atribui alçadas e responsabilidades, bem como organiza e desenvolve o seu pessoal);
Avaliação de Risco	Avaliação do impacto de determinados eventos na realização de seus objetivos, definindo forma de mensurá-los
Procedimentos/ Atividades de Controle	Políticas e atividades que contribuem para assegurar que os riscos sejam geridos. Esses procedimentos ocorrem em toda a organização: áreas, funções, processos, rotinas, procedimentos, projetos, pois compreendem uma série de atividades, tais como: aprovação, autorização, verificação, reconciliação e revisão do desempenho operacional, da segurança dos bens e da segregação de responsabilidades
Informação e Comunicação	Identificação, coleta e comunicação de informações relacionadas a atividades e eventos internos e externos, necessárias ao alcance dos objetivos da organização, bem como à efetividade das atividades por ela desenvolvidas
Monitoramento	Acompanhamento das atividades de controle da Unidade, com a finalidade de diminuir riscos e de implementar melhorias

Fonte: Sumário executivo COSO I 2007

A avaliação de Controles Internos da Unidade 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, quais sejam: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e



comunicação e monitoramento. Além disso, essa avaliação também consiste em verificar se os controles existentes garantem o atingimento dos objetivos estratégicos da Unidade.

Nesse sentido, visando uma avaliação objetiva dos aspectos da estrutura de controles internos da Unidade segundo o COSO I, foi aplicado o Questionário de Avaliação dos Controles Internos (QACI) junto à Unidade. As respostas ao questionário totalizaram 38 pontos de 90 possíveis, que representa um percentual de 42%. Segundo os Acórdãos TCU Plenário nº 2.467/13, 568/14 e 476/15, esse percentual corresponde ao nível de maturidade “INTERMEDIÁRIO”, ou seja, **“Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos”**, conforme a Tabela a seguir.

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO		
Pontuação Média	Interpretação	Descrição
0 a 20%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
20,1 a 40%	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
40,1 a 70%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.
70,1 a 90%	Aprimorado	Controles Internos obedecem aos princípios estabelecidos; São supervisionados e regularmente aprimorados.
90,1 a 100%	Avançado	Controles Internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

Tabela: Níveis de maturidade dos controles internos

Fonte: Acórdãos TCU - Plenário nºs 2.467/13, 568/14 e 476/15

Entre os quesitos avaliados, as principais deficiências identificadas são referentes a:

- Ausência de norma específica conduta ética; ausência de treinamento de servidores focado em temas relacionados à integridade e valores éticos, e de avaliação dos colaboradores quanto às normas de conduta da entidade;
- Inexistência de Política de Gestão Riscos devidamente formalizada, com mecanismos para identificar e avaliar os riscos decorrentes de fatores externos/internos que possam afetar a realização dos objetivos da entidade;
- Ausência de medidas de identificação e tratamento dos riscos de fraudes e corrupção que possam afetar a capacidade da organização de realizar seus objetivos;
- Não adoção de atividades de controle abrangentes (em todos os níveis) e razoáveis, relacionadas diretamente com seus objetivos e riscos;
- Ausência de políticas e procedimentos para atuar sobre os riscos em atividades relevantes para o alcance de objetivos-chave, relacionados ao cumprimento da missão e da visão da organização;



- Ausência de monitoramento dos controles internos administrativos da organização para avaliar sua adequação e qualidade ao longo do tempo.

Destaca-se que, em relação a alguns dos quesitos que foram apontados como deficientes, a UPC apresentou informações quanto a medidas que já estão sendo adotadas com vistas a melhoria dos controles, tais como:

- Código de Ética específico da Unidade em fase de elaboração pela Comissão de Ética;
- Elaboração da Minuta da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos, em fase de aprovação.

Embora a SECEX já venha adotando medidas de melhoria de seus controles, as falhas identificadas evidenciam deficiência dos controles internos administrativos e que necessitam de aperfeiçoamento, visando garantir o alcance dos objetivos estratégicos da instituição.

Causa

Ausência de mecanismos de controle que auxiliem no alcance dos objetivos da instituição.

Manifestação da Unidade Examinada

Em manifestação por ocasião da versão preliminar deste Relatório, por meio do Ofício nº 299/SECEX, de 24/07/2017, a UPC informou:

“Convém ressaltar, [...], os esforços empreendidos especificamente para a área de Tecnologia da Informação do MI no sentido de implantação de uma política de gestão de riscos:

- 1. Política - de Gestão de Riscos de Segurança das Informações e das Comunicações PGRSIC: Portaria nº 24, de 29/11/2013 - DOU nº 243, Seção 1, pág. 42, de 16/12/2013; e*
- 2. Plano de Gestão de Riscos, definido no PDTI 2016-2019.*

Adicionalmente, [...], convém ressaltar que a Secretaria Executiva vem realizando reuniões periódicas de monitoramento das atividades das áreas meio com a participação de todos os Coordenadores-Gerais. Ademais, está atualizando a composição do Escritório de Processos para dar continuidade aos mapeamentos das atividades do órgão.”

Análise do Controle Interno

Em que pese as ações já implementadas pelo MI para implantação da Política de Gestão de Riscos, a avaliação desta auditoria aponta a necessidade de desenvolvimento de mecanismos para aperfeiçoamento dos controles internos administrativos da UPC.

Recomendações:

Recomendação 1: a) Demonstrar a conclusão do Código de Ética e Conduta coerente com as atividades específicas do MI; b) Realizar ações de capacitação e treinamento



dos servidores/colaboradores em temas relacionados à integridade, valores éticos e normas de conduta do Ministérios;

Recomendação 2: Demonstrar o resultado da implementação da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos, que se encontra na fase de aprovação;

Recomendação 3: No âmbito da política de gestão de riscos, demonstrar os riscos identificados que podem impactar nos resultados da gestão, bem como os procedimentos de controle estabelecidos para atuar sobre os riscos em atividades relevantes para o alcance de objetivos da organização;

Recomendação 4: No âmbito da política de gestão de riscos, demonstrar as medidas implementadas para identificação e tratamento dos riscos de fraudes e corrupção que possam afetar a organização;

Recomendação 5: Implementar rotinas de monitoramento do sistema de controle interno da organização para avaliar sua adequação e qualidade ao longo do tempo.

1.2 CONTROLES EXTERNOS

1.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Determinação exarada pelo Tribunal de Contas da União Pendente de Atendimento.

Fato

Após a análise das informações referentes à implementação pela Unidade de determinações contidas em Acórdãos do Tribunal de Contas da União – TCU, com determinação específica de acompanhamento por esta CGU, verificou-se que não foram adotadas providências suficientes para atender o item 9.4.3 do Acórdão nº 3.661/2016 – 1ª Câmara, transcrito a seguir:

“9.4. determinar ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle que se pronuncie e informe ao Tribunal nas contas da Secretaria-Executiva do Ministério da Integração Nacional do próximo exercício acerca:

(...)

9.4.3 do resultado da análise final da prestação de contas dos convênios Siafi 427494, 465122, 472976, 398869 e 406688, informando as providências adotadas, caso os recursos repassados não tenham sido aplicados, nem restituídos, inclusive quanto à instauração das respectivas tomadas de contas especiais, se for o caso, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992 c/c o art. 197, caput, do RI/TCU (Constatação 5.3.1.2 do Relatório de Auditoria do Controle Interno 207992 – item 77 a 83 da peça 9, p. 39-43; item 5, da peça 10, p. 16-20)”.

Segundo informações apresentadas pela UPC e convalidadas por esta equipe de Auditores, verifica-se a conclusão da análise final das prestações de contas dos convênios Siafi nº(s) 465122 e 472976, com instaurações das devidas Tomadas de Contas Especiais, nos valores de R\$ 827.517,36 e R\$ 807.793,88 respectivamente. Entretanto, informou-se a não conclusão da análise da prestação de contas dos convênios Siafi nº(s) 427494, 398869 e 406688, que se encontram na fase de análises de justificativas de proponentes.



Observa-se que esta fragilidade da UPC em concluir tempestivamente as análises de prestações de contas foi apontada por esta CGU na Constatação 5.3.1.2 - **Morosidade na conclusão de análise de prestações de contas de convênios**, do Relatório de Auditoria nº 207992 – Exercício de 2007, objeto desta determinação. Entretanto, passados quase 10(dez) anos, a situação permanece inalterada. Assim, considera-se a determinação parcialmente atendida.

Destaca-se que a falta de análise, em prazo oportuno, das prestações de contas de convênios, se constitui uma falha grave na atuação dos gestores da Unidade, quanto ao seu dever de supervisão hierárquica, conforme se observa jurisprudência contida no item 9.7.5, do Acórdão nº 3402/2013 – TCU – Plenário, transcrito a seguir:

“9.7.5 adote medidas para que os convênios sejam formalizados apenas quando o órgão dispuser de condições técnico-operacionais para avaliar adequadamente os planos de trabalho, acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, as respectivas prestações de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria, de forma a dar cumprimento aos preceitos estabelecidos na IN-STN 1/97, no Decreto 6.170/2007 e na Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011”.

Causa

Morosidade na análise de prestações de contas de convênios elencados no Acórdão nº 3.661/2016 – 1ª Câmara.

Manifestação da Unidade Examinada

A UPC não apresentou manifestação quanto a esta constatação, por ocasião da versão preliminar deste relatório.

Análise do Controle Interno

Não se aplica, em virtude de ausência de manifestação da UPC.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar providências que permitam a análise tempestiva de prestação de contas de convênios em conformidade com o item 9.7.5 do Acórdão TCU nº 3402/2013.

Recomendação 2: Cumprir o inteiro teor do item 9.4.3 do Acórdão nº 3.661/2016 realizando a análise das justificativas dos convenientes.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Ausência e Inconsistências de Informações Pessoais do Rol de Responsáveis

Fato



A avaliação da conformidade das peças constitui na análise do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016 e Rol de Responsáveis elaborados pela Unidade Examinada.

A partir dos exames realizados no Relatório de Gestão e no Rol de Responsáveis, disponibilizados no Sistema e-Contas TCU, verificou-se que a Unidade Examinada elaborou, de uma maneira geral, todas as peças em conformidade com a Instrução Normativa TCU nº 63/2010, Portaria TCU nº 59/2017 e tópicos de ajuda disponibilizado no Sistema e-Contas do Tribunal.

Todavia, foi constatada ausência e inconsistência de informações, relatadas no parágrafo abaixo.

No que diz respeito às informações do Rol de Responsáveis que devem ser apresentadas, o modelo exemplificativo (disponibilizado no sistema e-Contas), em seu item 8, dispõe que “*devem ser inseridos no e-Contas os dados de contatos pessoais dos responsáveis e não o endereço, o telefone e o e-mail da instituição onde trabalha o responsável*”. Todavia, constatou-se que quatro autoridades arroladas no sistema não haviam registrados seus e-mails e duas registraram e-mails de instituições.

2.2 Gerenciamento de Processos Operacionais

2.2.1 EFETIVIDADE DOS PROCESSOS GERENCIAIS

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Implementação da Política de Gestão de Riscos

Fato

Esse ponto trata de verificação das ações realizadas pelos gestores voltadas para a implementação da política de gestão de riscos, conforme Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, 10/05/2016 e a ABNT NBR ISO 31000:2009: Gestão de riscos – Princípios e diretrizes.

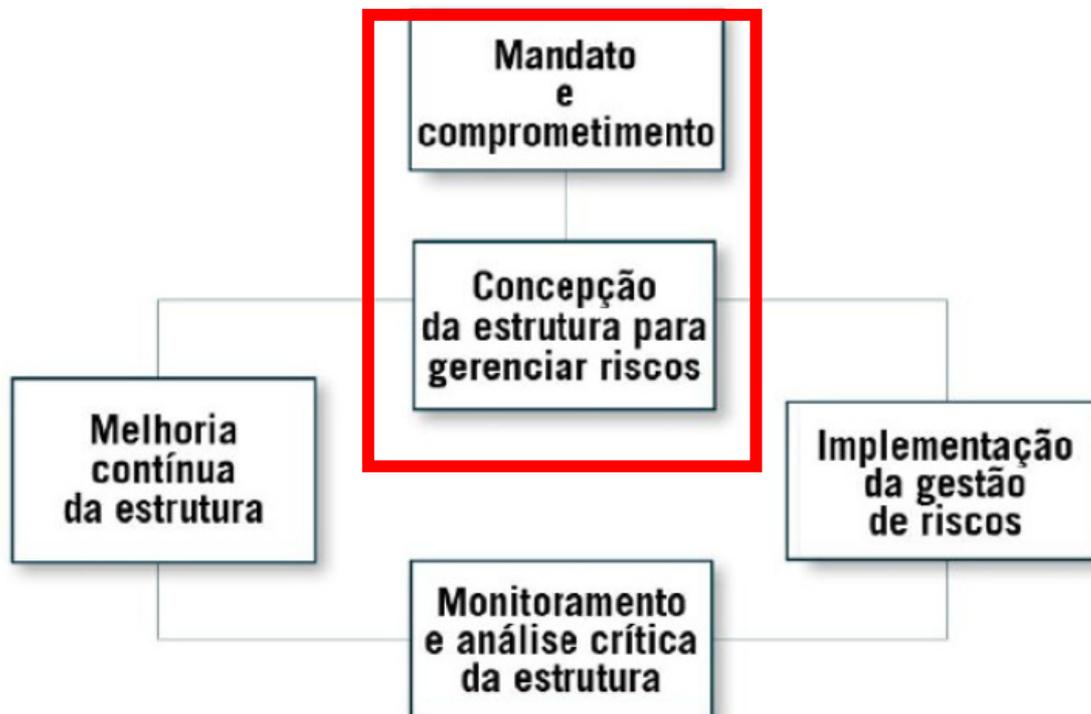
Define-se a política de gestão de riscos como a declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos. Já risco pode ser entendido como a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. Nesse sentido, o risco é medido em termos de impacto e de probabilidade.

Alguns benefícios da gestão de riscos, conforme a ISO 31000:2009:

- Aumentar a probabilidade de atingir os objetivos;
- Encorajar uma gestão proativa;
- Atentar para a necessidade de identificar e tratar os riscos através de toda a organização;
- Melhorar a identificação de oportunidades e ameaças;
- Melhorar a governança;
- Melhorar a confiança das partes interessadas;
- Estabelecer uma base confiável para a tomada de decisão e o planejamento;
- Melhorar os controles; e
- Melhorar a eficácia e a eficiência operacional.

A citada norma ABNT ainda estabelece a seguinte estrutura para gerenciar riscos:





Com efeito, serão analisadas as tratativas das Unidades referentes aos itens delimitados pela linha vermelha.

A Instrução Normativa Conjunta MP e CGU n° 1/2016 dispôs que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança. Assim, nos arts. 23 e 17 da referida IN MP/CGU ficou estabelecida a necessidade da criação do Comitê de Governança, Riscos e Controles e da Política da Gestão de Riscos nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, respectivamente.

Com vistas a dar cumprimento à legislação, foi instituído pelo ministério o Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC do Ministério da Integração Nacional, por meio da Portaria n° 79, de 23 de fevereiro de 2017, publicada no Diário Oficial da União – DOU n° 40, de 24 de fevereiro de 2017, com os seguintes objetivos:

- I. promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos;
- II. institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos;
- III. promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e incentivar a adoção de boas práticas de governança, de gestão de riscos e de controles internos;
- IV. garantir a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público;
- V. promover a integração dos agentes responsáveis pela governança, pela gestão de riscos e pelos controles internos;
- VI. promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, na transparência e na efetividade das informações;
- VII. aprovar política, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos;
- VIII. supervisionar o mapeamento e avaliação dos riscos-chave que podem comprometer a prestação de serviços de interesse público;



- IX. liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no órgão ou entidade;
- X. estabelecer limites de exposição a riscos globais do órgão, bem com os limites de alçada ao nível de unidade, política pública, ou atividade;
- XI. aprovar e supervisionar método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão;
- XII. emitir recomendação para o aprimoramento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos; e
- XIII. monitorar as recomendações e orientações deliberadas pelo Comitê.

Dessa forma, as competências do Comitê estão alinhadas com as previstas no §2º do art. 23 da IN Conjunta MP nº 01/2016 e tem tratado das questões relativas à instituição da política de gestão de risco na Unidade.

O CGRC é constituído pelo Secretário-Executivo, que o preside, e pelos titulares da Secretaria de Desenvolvimento Regional, da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, da Secretaria de Infraestrutura Hídrica e da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais.

O estabelecimento de um sistema de gerenciamento de riscos eficaz em toda a organização é responsabilidade da alta administração e do conselho (caso existente), que são responsáveis por liderar os trabalhos que conduzem à identificação de riscos organizacionais, criação de controles para mitigar esses riscos e monitoramento e revisão dos riscos e controles implementados. Eles devem garantir que o gerenciamento de riscos esteja integrado à organização, tanto nos níveis estratégico e tático, quanto operacional.

Essa responsabilidade está descrita no art. 19 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, a qual estabelece a responsabilidade do dirigente máximo da organização pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos.

Ocorre que a participação direta dos secretários tem sido intermitente, tendo sido delegado a seus substitutos e subordinados conforme a seguir.

A primeira reunião do Comitê foi realizada no dia 14 de março de 2017, às 15:00h, tendo como objetivo deliberar sobre o seu funcionamento, conforme registrado na Memória de Reunião e lista de presença, em que participaram diretamente apenas o Secretário-Executivo e o de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais.

A segunda reunião do Comitê ocorreu na data de 26 de abril de 2017, às 16:30h, cuja finalidade foi apresentação de minutas do seu regimento interno e da Política de Gestão de Riscos e Controles, para discussão e deliberação a respeito das propostas apresentadas. O Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno abordou alguns pontos da Política e respondeu algumas dúvidas pontuais que foram levantadas. Dessa forma, foi acordado que os titulares das Secretarias receberiam cópias das referidas minutas, por meio de correio eletrônico, apreciação e deliberação a respeito do assunto, conforme registro na Memória de Reunião e lista de presença.

De qualquer forma, tendo em vista a implementação dos trabalhos dessa Política no Ministério, foram criadas linhas de atuação para nortear o Comitê a operar com os seguintes prazos estabelecidos:

Linha de Atuação 1



Criação do Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC	
Elaboração de minuta de regimento interno do CGRC - AECI	atendido
Apresentação do regimento interno aos membros do CGRC, para apreciação e sugestões	atendido
Deliberação e aprovação do regimento interno pelo Comitê	em andamento
Publicação da Portaria	jun/17

Linha de Atuação 2	
Criação do Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC	
Elaboração de minuta da Política de Gestão de Riscos - AECI	atendido
Apresentação da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos aos membros do CGRC, para apreciação e sugestões	atendido
Deliberação e Aprovação da Minuta da Política da Gestão de Riscos pelo Comitê	em andamento
Submeter Minuta ao Ministro para apreciação e aprovação	jun/17

Compete lembrar que art. 17 da Instrução Normativa Conjunta nº 1, 10/05/2016, estabelece que a política de gestão de riscos deverá ser instituída pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal em até doze meses a contar da sua publicação. Como a IN foi publicada em 11/05/2016, o prazo de implementação seria de 11/05/2017.

Ao analisar os agendas e atas das reuniões, registros, relatórios, e-mails, comunicações expedidas, com a participação do ministro e secretários, em que o tema de gestão de riscos tenha sido tratado e discutido em reuniões da alta administração, verificou-se que não há registro de participação do ministro que não seja a assinatura da Portaria de instalação do Comitê. Além disso, as discussões formalizadas tem sido baseadas somente nos encaminhamentos das reuniões do Comitê. Segundo o ministério, o assunto está ainda em discussão quanto aos meios de implementação da política, buscando-se criar um ambiente propício para sua devida execução. Assim, as discussões têm sido concentradas nos gabinetes dos titulares das pastas do MI.

Ao se buscar os responsáveis (pessoas, setor, ou grupo de trabalho) pela condução do processo de definição da política de gestão de risco na Unidade, destacou-se o papel fomentador de discussões do Assessor Especial de Controle Interno do MI. Adicionalmente, com a criação do CGRC, o processo tem sido conduzido pela Secretaria Executiva em articulação com os outros membros (titulares das pastas do MI) do referido Comitê.

Quanto à presença de integrantes da alta direção em eventos ligados ao tema gestão de riscos (treinamentos, conferências, workshops, palestras), nos últimos doze meses, como palestrantes ou ouvintes, deve-se registrar a participação do Secretário Executivo e o AECI, no 9º Encontro do Comitê Técnico de Auditoria - CTA, realizado entre os dias 21 a 23 de março de 2017 em Belém - PA, onde foi abordado o assunto "Governança, Riscos e Controles".

Vale ainda ressaltar que a norma ABNT NBR ISO 31000:2009 estabelece que, antes de iniciar a concepção e a implementação da estrutura para gerenciar riscos, é importante avaliar e compreender os contextos externo e interno das Unidades, uma vez que estes podem influenciar significativamente a concepção da estrutura. Constitui uma etapa/fase básica e essencial à definição da estratégia de gestão de riscos.

Nesse sentido, essas atividades podem incluir, além de outros, os seguintes aspectos, conforme a norma:



- a. Contexto externo:
 - a.1. ambientes cultural, social, político, legal, regulatório, financeiro, orçamentário, tecnológico;
 - a.2. fatores e tendências que tenham ou possam ter impacto sobre os objetivos da Unidade;
 - a.3. relações com partes interessadas externas (ex.: beneficiários de políticas, clientes, fornecedores, entre outros) e suas percepções e valores.

- b. Contexto interno:
 - b.1. estrutura organizacional, governança, funções e responsabilidades;
Compreende essencialmente o entendimento do estatuto da Unidade e da forma como o sistema de governança é operado.
 - b.2. missão, políticas, objetivos e estratégias implementadas para atingi-los;
 - b.3. recursos disponíveis: capital, tempo, sistemas informatizados, processos definidos, pessoal, instalações;
 - b.4. conhecimentos: levantamento de informações sobre servidores e/ou funcionários com conhecimento sobre o assunto, bem como de treinamentos disponíveis
 - b.5. fluxos de informação e processos de tomada de decisão (formais e informais);
 - b.6. percepção e valores das partes interessadas internas (servidores, gestores, etc.);
 - b.7. cultura da organização; e
 - b.8. forma e extensão das relações contratuais.

Assim, ao ser questionado se o ministério está desenvolvendo, ou já desenvolveu, atividades (estudos, reuniões, levantamento de informações, entre outros) que permitam a avaliação do contexto externo e interno que permitam o entendimento da organização, foi informado que os trabalhos que têm sido realizados, neste primeiro momento, consistem na adoção de medidas para sistematizar as práticas relacionadas à gestão, sensibilizando os atores requeridos para que a política seja eficazmente implementada.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Demora na análise da prestação de contas.

Fato

Trata-se do Processo nº 59050.001122/2011-31, relativo ao Convênio nº 765979/2011, assinado em 30/12/2011, entre o Ministério da Integração Nacional e o município de Maracanaú, tendo como objeto “*a execução das obras de drenagem urbana no Bairro Jardim Bandeirante, limitando-se ao norte, Rua São Gerônimo: ao sul. Rio Timbó; a leste. Rua Cícero Rodrigues de Moura e a oeste: Av. Mendel Steinbruch, CE-040, no Município de MARACANAÚ/CE.*”

Registra-se que o Programa 06.182.1027.8348.0103 - Prevenção e Preparação para Desastres, está alinhado com o objeto de que trata o Plano de Trabalho já que se caracteriza como ação preventiva de desastre, salvaguardando vidas e bens públicos e/ou particulares, ao buscar minimizar o risco enchentes e proliferação de doenças. Deste modo, entende-se que a obra e serviços se enquadram como ação social, ao propiciar à população acesso à moradia, à saúde, à educação, ao trabalho, dentre outros,



e configura-se como adequada e possivelmente imprescindível para propiciar um cenário com menores condições de riscos ao desastre, conforme disposto na Portaria nº 887/2009 e em atendimento à Nota Técnica nº 2646/2009/DirNT/DI/SFC/CGU-PR.

Além disso, a gestão das Transferências, neste convênio, apresentou controles na fase de concessão que forneceram segurança razoável de que os instrumentos do acordo atendam aos requisitos legais e estejam alinhados com os objetivos da ação governamental.

Por meio do Relatório de Inspeção nº 18/2013 - JLGV, de 22/08/2013, verificou-se que foi realizada inspeção técnica no Município de Marcaná - CE, em 14/08/2013, para verificar-se o andamento dos serviços, que estavam a 78%, fundamentando a liberação da 2ª parcela. Essa análise foi expressa também por meio do Parecer Técnico nº 031/2013 - BFS, de 19/06/2013 (pendências no SICONV) e o Parecer Técnico nº 052/2013 - BFS, de 10/09/2013 (aprovação).

Na sequência, após nova solicitação, o Parecer Técnico nº 064/2013 - BPF, de 14/11/2013 liberou a 3ª parcela sem haver nova fiscalização, com base nos documentos enviados.

E, por último, consta despacho do Coordenador de Visitas Técnicas, em 13/12/2016, o lançamento no relatório de “Inspeções a realizar”, sugerindo que o processo está aguardando inspeção “in loco” para que se possível a emissão de Parecer Técnico Conclusivo.

Portanto, observa-se que foi realizada, por enquanto, somente uma fiscalização, e que a última será para se fundamentar a aprovação da prestação de contas.

Entretanto, a Portaria Interministerial nº 507, 24/11/2011 estabelece que:

“Art. 76. A autoridade competente do concedente terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes.”

Considerando que a vigência do convênio terminou em 23/06/2016, devem ser adotadas as providências para a análise da prestação de contas.

No que concerne ao andamento do processo, pelos documentos analisados, foi possível verificar, nos aspectos formais, que o concedente dos recursos analisou a prestação de contas parcial e todas as solicitações e, no caso de identificação de inconformidades, adotou as providências cabíveis.

Causa

Insuficiência da estrutura de pessoal.

Manifestação da Unidade Examinada

A UPC não apresentou manifestação quanto a esta constatação, por ocasião da versão preliminar deste relatório.

Análise do Controle Interno

Não se aplica, em virtude de ausência de manifestação da UPC.

Recomendações:



Recomendação 1: Realizar fiscalização final "in loco" do Convênio nº 765979/2011.

Recomendação 2: Analisar a prestação de contas do Convênio nº 765979/2011.

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Execução parcial das obras.

Fato

Em 22/12/2008, é realizada a celebração do Convênio entre o MI e o Município de Salvador (01186/2008), para obras de contenção em 18 (dezoito) encostas, em áreas de risco, em diversos bairros do município de Salvador, vigência de 360 dias, recursos financeiros R\$ 10.100.000,00, sendo R\$ 9.595.000,00 de repasse e R\$ 505.000,00 de contrapartida. A publicação no DOU deu-se em 24/12/2008.

A gestão das transferências, neste convênio, apresentou controles na fase de concessão que forneceram segurança razoável de que os instrumentos do acordo atendiam aos requisitos legais e estejam alinhados com os objetivos da ação governamental.

Em 19/12/2016, é emitido o Parecer nº 766 _TH/2016/SEDEC/DRR, com o objetivo de realizar “*análise conclusiva e posterior emissão de parecer com vistas a instruir a evolução da transferência, inclusive considerando possibilidade de extinção da avença considerando o prazo decorrido, a defasagem de mais de cinco anos nos valores pactuados e as desconformidades e pendências identificadas.*”

Último parecer técnico do processo, conclui que foi possível verificar, com base na documentação proposta, que os serviços, objeto do Convênio, foram executados parcialmente, de acordo com a seguinte apuração:

- **Meta 1** – Rua São Luiz – Av. Gal Costa: R\$ 104.133,31.
- **Meta 2** – Rua da Paz: Sem medição, visto que os serviços executados, por si só, não possuem funcionalidade do ponto de vista dos objetivos do Convênio.
- **Meta 5** – Rua Santo Antônio de Pádua: Sem medição, visto que os serviços executados foram apontados no Relatório de Vistoria nº 2016_005_RVT_DRR_RJP como incompatíveis com o boletim de medição.
- **Meta 7** – Rua Hermínio de Andrade: R\$ 312.550,75.
- **Meta 10** – Rua Platino – Pedreira Pascal: R\$ 40.924,53.
- **Meta 13** – Rua Flor do Alecrim – 2ª etapa: R\$ 360.065,68.
- **Meta 14** – 1ª Travessa Moreira – 2ª etapa: R\$ 9.952,77, os serviços de roçagem, limpeza, raspagem, desmatamento e escavação manual para regularização de taludes, tiveram medição proporcional à execução dos serviços de contenção e proteção de encostas, visto que foi apontado no Relatório de Vistoria nº 2016_005_RVT_DRR_RJP que esses serviços não se aproveitam, caso as obras tenham continuidade.
- **Meta 15** – Chácara São Jorge - ICESA: R\$ 11.961,63, os serviços de roçagem, limpeza, raspagem, desmatamento e escavação manual para regularização de taludes, tiveram medição proporcional à execução dos serviços de contenção e proteção de encostas, visto que foi apontado no Relatório de Vistoria nº 2016_005_RVT_DRR_RJP que esses serviços não se aproveitam, caso as obras tenham continuidade.



Com efeito, somando-se os valores apurados em cada uma das 8 encostas, onde houve execução dos serviços, o parecerista chegou ao valor total de R\$ 839.588,67 de execução de obras. Logo, considerando que o valor total liberado em uma única parcela foi de R\$ 1.588.130,91, o **saldo a ser devolvido é de R\$ 748.542,24.**

Como resultado, o Coordenador-Geral de Prestação de Contas de Convênios emite o Ofício nº 230/2017/CGCONV/DGI/SECEX/MI, de 31/03/2017, avisando o Prefeito Municipal de Salvador da decisão do encerramento do convênio, e estabelecendo prazo de 30 (trinta) dias, para que seja apresentada a prestação de contas referente a parte executada ou que se proceda ao recolhimento da importância de R\$ 3.359.174,16 (R\$ 1.588.130,91, atualizados monetariamente e acrescido de juros legais).

Essa solicitação foi reiterada, por meio de e-mail, em 8/05/2017, pelo mesmo coordenador, estabelecendo o prazo de 15 (quinze) dias, para que seja atendida a solicitação. Informa ainda, que *“a não adoção das providências assinaladas **implicará no registro de inadimplência efetiva do Município no SICONV, e ainda, o encaminhamento do processo para instauração de Tomada de Contas Especial, em consonância com a legislação vigente.**”*

Em 09/05/2017, foi paga GRU Simples, Código de recolhimento 18836-0, no valor de 1.260.466,53, pela Superintendência de Obras Públicas de Salvador. **Não há registro de como foi calculado esse valor.**

Considerando a existência de relatórios de inspeções realizadas em 11/04/2011 (Relatório de inspeção nº 022/2011-ASR), 15/01/2016 (Relatório de Vistoria 2016_005_RVT_DRR_RJP), que evidenciam o acompanhamento “in loco” realizado pelo MI, pode-se concluir que houve fiscalização da execução do objeto do acordo.

No que concerne ao andamento do processo, pelos documentos analisados, foi possível verificar, nos aspectos formais, que o concedente dos recursos analisou a prestação de contas parcial e todas as solicitações e, no caso de identificação de inconformidades, adotou as providências cabíveis, conforme pode ser verificado pela Nota Nº 111/2012/CONJUR-MIN/CGU/AGU, Parecer Técnico nº ELM - 049/2012/DRR, Informação Técnica nº 017/2012-ELM, Informação Técnica nº 002/2013-ELM, Análise Técnica nº 2014_003_AT_DRR_HSCJ, Parecer Técnico 2015_222_PT_DRR_HSJC, Análise Técnica nº 2015_078_AT_DRR_HSCJ, Parecer nº 766_TH/2016/SEDEC/DRR.

Ainda, foi evidenciada a expedição de avisos e cobranças por parte do MI quanto a prestação de contas final e, considerando que a prefeitura perdeu todos os prazos para esse fim, resta o registro de inadimplência e instauração de TCE para os casos em que os valores sejam superiores ao limite de instauração.

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Fiscalização intempestiva.

Fato

Para se avaliar a atuação na Fiscalização dos objetos das transferências, foi solicitado o mapa a seguir contendo a quantidade de fiscalizações “in loco” realizadas nos processos de Transferência selecionados:



Nº SIAFI	Conveniente	Valor	Vigência	Fiscalização planejada		Fiscalização realizada			Indicativo de meta realizada		
				SIM	NÃO	SIM	DATA	NÃO	SIM	% META	NÃO
701343	Salvador/BA	10.100.000,00	09/01/2017	X		X	11/04/2011		X	3	
				X		X	15/01/2016		X	Obs1	
738415	Nova Trento/SC	1.584.998,50	02/01/2017	X		X	23/02/2016		X	Obs2	
765979	Maracanaú/CE	3.389.964,00	23/06/2016	X		X	22/08/2013		X	70	
765988	Tietê/SP	2.066.264,25	31/01/2016	X		X	06/09/2016		X	100	
728065	Nilo Peçanha/BA	1.474.452,24	24/05/2017	X		X	12/06/2013		X	Obs3	

Obs 1: No relatório consta a informação que excetuando às obras da encosta da Rua Santo Antônio de Pádua, as obras executadas apresentaram compatibilidade entre o resultado das ações observadas in loco e os serviços executados elencados nos boletins de medição.

Obs 2: Conforme consta no relatório, as obras das metas 1 e 2 estavam concluídas e as obras da meta 3 não haviam sido iniciadas.

Obs 3 No relatório de inspeção consta a informação de que embora existisse partes não executadas, as obras executadas apresentaram compatibilidade entre os valores repassados e o resultado das ações observadas in loco, tendo sido repassados 38% dos recursos, e executados aproximadamente 35% das metas físicas.

Verifica-se que, apesar das fiscalizações estar apresentadas como realizadas, quantitativamente, de acordo com o planejado, em geral, haverá necessidades maiores de inspeções físicas, conforme a seguir.

Avaliou-se se as fiscalizações realizadas ocorreram de maneira tempestiva (durante a execução do Convênio) e abrangeram a totalidade do objeto realizado. Como resultado, podem ser realizadas as seguintes observações, por conveniente:

- **Nova Trento:** a última e única fiscalização foi realizada em 23/02/2016, entretanto a última liberação foi em 13/09/2016. Dessa forma, deverá ser realizada mais uma fiscalização final. Prestação de contas enviada para análise.
- **Maracanaú:** última e única fiscalização realizada em 22/08/2013, e a última liberação foi realizada em 31/12/2013. Dessa forma, deverá ser realizada mais uma fiscalização. Prestação de contas enviada para análise.
- **Nilo Peçanha:** convênio em execução. Última fiscalização ocorrida em 12/06/2013 e a última liberação em 13/10/2015, devendo receber, pelo menos, mais uma fiscalização.
- **Tietê:** última e única fiscalização realizada em 06/09/2016, apontando 100% de execução, mais de 5 meses depois do fim da vigência e mais de 4 anos do início da vigência (02/01/2012). Ressalta-se que foram realizadas 3 liberações: de R\$ 589.671,00, em 08/10/2013, R\$ 711.181,90, em 29/01/2015, e R\$ 648.939,30, em 24/09/2015, e somente no final de todas é que foi realizada a fiscalização. Falta apenas analisar a prestação de contas.
- **Salvador:** Duas fiscalizações. A última serviu para se avaliar quanto do objeto foi realizado, já que não foi prorrogado. Está se aguardando a prestação de contas.

Causa

Insuficiência da estrutura de pessoal.

Manifestação da Unidade Examinada



A UPC não apresentou manifestação quanto a esta constatação, por ocasião da versão preliminar deste relatório.

Análise do Controle Interno

Não se aplica, em virtude de ausência de manifestação da UPC.

Recomendações:

Recomendação 1: Para os convênios 701343 (Salvador/BA), 738415 (Nova Trento/SC), 765979 (Maracanaú/CE), 765988 (Tietê/SP) e 728065 Nilo Peçanha/BA, instaurar a competente Tomada de Contas Especial, caso não seja apresentada a prestação de contas completa e devolvido o saldo remanescente, se for o caso, devidamente calculado.

Recomendação 2: Analisar a prestação de contas, de forma tempestiva, tomando as providências cabíveis.

3.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Insuficiência da estrutura de pessoal para a Gestão das Transferências.

Fato

A sistemática das prestações de contas das transferências empreendidas pelo Ministério tem seus procedimentos regulados pela Portaria MI nº 88, de 17/2/2012. Em síntese, ao final da vigência do instrumento, o ente beneficiário deve apresentar, no prazo e forma estabelecidos na legislação que cuida de cada transferência, a prestação de contas dos recursos financeiros repassados pela União. Por conseguinte, em caso de não apresentação da prestação de contas nos prazos regulamentares, a CGCONV providenciará a notificação do ente beneficiário, por via postal, com aviso de recebimento, e por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, quando aplicável, concedendo-lhe o prazo fixado na legislação pertinente para apresentação da prestação de contas ou a devolução da totalidade dos recursos federais transferidos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora (§ 1º do art. 2º da Portaria MI nº 88/2012).

A prestação de contas, quando apresentada, será analisada primeiramente pela Secretaria Finalística responsável pela formalização e acompanhamento, devendo esta manifestar-se quanto à conformidade da execução física das metas pactuadas (art. 3e) e, somente após isso, os autos seguirão para a CGCONV, que realiza a análise quanto à execução financeira com base no parecer técnico ofertado e, ao final, propõe o resultado conclusivo, seja aprovação, apuração de débito ou arquivamento (§§ 1º e 2º do art. 3º e art. 4º), ao respectivo ordenador de despesa.

Quanto às prestações de contas recebidas, porém não analisadas, o MI informa que a maioria das contas apresentadas e não analisadas estão sob a responsabilidade das Secretarias Finalísticas para emissão de parecer técnico conclusivo e posterior encaminhamento à UPC. No que se refere às prestações que obtêm o devido manifesto quanto a execução física, que se encontram aguardando a análise da CGCONV quanto à execução financeira e parecer conclusivo de prestação de contas final, obedecendo o grau de prioridade que o caso requer e respeitando o limite de analistas à disposição para realização das análises financeiras, é informado que atualmente são somente 3 (três).



À CGCONV, compete verificar a conformidade financeira de todas as transferências voluntárias e obrigatórias desta Pasta, as quais são formalizadas pelas Secretarias finalísticas (Secretaria de Desenvolvimento Regional/Secretaria Nacional de Irrigação, Secretaria de Infraestrutura Hídrica, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil) e, em caso de irregularidades, solicitar a devolução de recursos, e ainda, esgotadas as medidas administrativas cabíveis sem a devida regularização, propor a instauração da tomada de contas especial.

Ocorre que, atualmente, conforme citado, a CGCONV dispõe de 03 analistas cuja competência é a análise das prestações de contas de todas as transferências. Considerando o número de processos, até a presente data, sobrestados - aguardando disponibilidade de analista (255) e já distribuídos aos citados analistas (60), o que resulta numa média de 105 processos para cada analista, é razoável afirmar que o número de servidores é insuficiente para atender a contento e dentro dos prazos legais a demanda existente. Cabe informar que não foram levados em consideração os processos aptos a serem tramitados à CGCONV pelas Secretarias Finalísticas.

Causa

Quantidade exacerbada de processos de contas para se analisar, sem a devida e proporcional priorização de alocação de mão-de-obra.

Manifestação da Unidade Examinada

Esta Secretaria Executiva está em fase de finalização de um levantamento de todos os pedidos de pessoal que foram feitos ao MPDG com resposta negativa ou mesmo sem resposta, juntamente com os pedidos de cessão daquele Ministério (juntamente com negativas de cessão para este MI) e mesmo de requisições da Casa Civil ou da Presidência, o que prejudica ainda mais a atuação deste órgão, visando compartilhar a situação extremamente precária e de alto risco para a administração pública como um todo, com vistas à devida tomada de providências pelos órgãos competentes.

Análise do Controle Interno

É positiva a promessa de realizar levantamento de todos os pedidos de pessoal que foram feitos ao MPDG. Aguardar-se-á o levantamento e as providências de sensibilização aos órgãos competentes.

Recomendações:

Recomendação 1: Concluir levantamento de todos os pedidos de pessoal que foram feitos ao MPDG, com resposta negativa ou mesmo sem resposta, juntamente com os pedidos de cessão daquele Ministério (juntamente com negativas de cessão para este MI) e de requisições da Casa Civil ou da Presidência, de forma a fundamentar a situação estrutural do MI.

Recomendação 2: Tomar medidas de sensibilização e de solicitação de recursos humanos perante os órgãos competentes.

3.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles de prestação de contas e TCE.

Fato



Esse ponto trata de avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, em nível de atividades, instituídos pela Coordenação Geral de Prestação de Contas de Convênios - CGCONV relacionados à atividade de gestão de transferências.

Para tanto foi utilizado, como ferramenta e apoio, o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), que foi encaminhado ao gestor para verificação da existência, adequação e efetividade dos controles em análise.

De posse das informações disponibilizadas, com objetivo de conhecer as rotinas e controles internos existentes na área de gestão de transferências, e avaliar a qualidade desses controles instituídos, especialmente quanto à sua existência, adequação e eficácia operacional, são apresentadas a análises a seguir.

Em primeiro lugar, considerando o escopo de exame relativa a Secretária Executiva, a CGCONV se manifestou que caberia a ela, como pertencente ao Departamento de Gestão Interna, apenas a propositura de instauração de tomada de contas especial, o que inclui a quantificação do dano e qualificação do responsável, e a instauração, que é efetivada pela Coordenação de Contabilidade do Departamento de Gestão Estratégica vinculada à SE/MI, a quem compete a emissão do Relatório do Tomador das Contas. Dessa forma, não competiria responder doze das vinte questões encaminhadas.

Constatou-se que a CGCONV dispõe de planilha eletrônica (Excel) de preenchimento manual, denominada “Acompanhamento de processos_2016”, onde são registradas as informações das transferências coletadas dos sistemas SIAFI e SICONV. Ressalta-se, porém, que o registro das novas transferências formalizadas é realizada no início de cada mês, sendo referentes ao mês anterior. Uma vez que os sistemas fornecem informações parciais e que aquelas avenças que estão com a execução em andamento ou foram recém formalizadas, encontram-se nas Secretarias signatárias, essa atualização não é realizada de forma satisfatória, pois não existe um sistema de uso comum no órgão para esse fim.

Assim, conclui-se que a Unidade dispõe de controle eletrônico ou manual (planilha) de todas as transferências realizadas no exercício, mas com a situação não atualizada de cada processo.

Ademais, verificou-se que a Portaria nº 88, de 17/02/12, do Ministério da Integração Nacional define fluxos e responsabilidades, mas não prazos para o acompanhamento da prestação de contas, que seria realizada de acordo com “a legislação pertinente”. Além disso, não existe supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas.

A falta de formalização em normativo interno de prazos também existe para os de início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de TCE, inclusive determinando prazos máximos de tolerância, antes do início da TCE, para que eventuais irregularidades constatadas sejam regularizadas pela entidade conveniente.

Outra lacuna refere-se a falta de procedimentos instituídos visando o controle dos convênios com irregularidades passíveis de instauração de TCE (planilhas de controles de processos, irregularidades e prazos; sistemas computacionais de controle).

Para a definição dos requisitos, as responsabilidades e a cronologia para a correta instrução do processo de tomada de contas especial, mostra-se, como nos outros casos,



que é comum ser adotados procedimentos corretos, porém oriundos de normas externas, no caso o Manual de TCE – CGU (2013).

Ocorre que o Manual está desatualizado, fazendo que o setor que instrui a tomada de contas especial (CDTCE/CGCONV) adote como fonte principal a IN/TCU 71/2012, complementada pela IN/TCU 76/2016, e demais jurisprudências publicadas pelo Tribunal de Contas da União, a exemplo de acórdãos e súmulas.

Em que pese os procedimentos estarem sendo baseados em normativos e orientações de órgãos de controle, coerentes com as análises, tornam-se precários por não haver garantia que terão continuidade, a depender da iniciativa e entendimento dos servidores da área em cada momento.

Quantos aos procedimentos instituídos visando o controle da instauração e finalização de TCE (planilhas de controles de processos, fases e prazos; sistemas computacionais de controle), a CGCONV, por meio da Coordenação de Acompanhamento de Diligências e de TCE, acompanha a conclusão da fase interna do processo de tomada de contas especial, entretanto o controle é realizado por meio de planilhas (Excel), o que pode ocasionar dados desatualizados e/ou incompletos.

Ainda, foi informado que cada analista, quando do seu ingresso na CGCONV, é treinado e capacitado, o que inclui conhecimento sobre tomada de contas especial. Além disso, a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas – CGGP anualmente realiza o “Levantamento de Necessidade de Capacitação”, onde cada servidor prioriza, de acordo com suas necessidades laborais, os treinamentos que julga necessários.

Por fim, pelo exposto, conclui-se que o nível de maturidade dos sistemas de controles internos da atividade de gestão de transferências do órgão, conforme os critérios do Acórdão TCU nº 568/2014–Plenário, situa-se no nível intermediário.

Causa

Falta de sistema de acompanhamento de processos de prestação de contas e TCE, bem como a utilização de determinados pontos de normas externas sem sua internalização, que tornam os procedimentos suscetíveis de alteração, conforme entendimento, no decorrer do tempo.

Manifestação da Unidade Examinada

No primeiro semestre de 2017, foi realizado o mapeamento do processo de prestação de contas buscando identificar as atividades, rotinas, controles e indicadores do processo e verificar quais ferramentas podem ser implementadas para acompanhamento das prestações de contas de uso comum para o órgão.

O Ministério vem tomando providências para a implementação do sistema e TCE, uma iniciativa institucional do Tribunal de Contas da União, realizada em parceria com o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), visando à melhoria da gestão do processo de tomada de contas especial.

Análise do Controle Interno

A realização de mapeamento do processo de prestação de contas para avaliar quais ferramentas podem ser implementadas para acompanhamento das prestações de contas de uso comum para o órgão, é positiva e representa um avanço na direção da melhor maturidade dos controles internos.



Nesse sentido, o Ministério vem tomando providências para a implementação do sistema assim como do e-TCE, uma iniciativa institucional do Tribunal de Contas da União, realizada em parceria com o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), visando à melhoria da gestão do processo de tomada de contas especial

Trata-se do Sistema Eletrônico de Processos de Tomada de Contas Especial (e-TCE). A ferramenta visa unificar e padronizar todo o processo de TCE para tornar as ações de ressarcimento aos cofres públicos mais ágeis e eficientes.

O objetivo é disponibilizar o sistema para todos os órgãos da Administração Pública Federal. O projeto do e-TCE irá integrar o trabalho dos gestores federais, da CGU, dos ministérios e do TCU. O sistema deve garantir a rastreabilidade do processo desde sua origem até o julgamento. Atualmente os processos e trâmites entre os órgãos só são digitalizados após o protocolo na Corte de Contas.

Dessa forma, aguardar-se-á o desfecho das medidas de melhoria para avaliar seus resultados.

Recomendações:

Recomendação 1: Desenvolver sistema de uso comum entre áreas, para acompanhamento de processos.

Recomendação 2: Publicar normativo interno com: - prazos para o acompanhamento da prestação de contas; - prazos de início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de TCE; e - definição dos requisitos, as responsabilidades e a cronologia para a correta instrução do processo de tomada de contas especial.

Recomendação 3: Supervisionar a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas.

Recomendação 4: Apresentar controle e convênios com irregularidades passíveis de instauração de TCE (planilhas de controles de processos, irregularidades e prazos; sistemas computacionais de controle).

3.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS

3.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Regularidade da licitação

Fato

Execução de contratos de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra em quantitativo diverso do contratado.

Observou-se nas análises efetuadas nos processos administrativos nº(s) 59000.000473-2014/63 e 59000.000786-2014/11 referentes, respectivamente, à contratação de prestação de serviços de secretariado e de apoio administrativo, que o quantitativo de postos contratados não era o mesmo que era executado mensalmente, vez que a execução contratual contemplava menos empregados.



Tal fato consta do relatório final do Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº(s) 246, de 13 de outubro de 2015, cuja incumbência era reduzir os valores de diversos tipos contratos em até 20% (vinte por cento), conforme determinação constante do Decreto nº 8.540, de 09 de outubro de 2015.

De acordo com o documento, em alguns casos a redução efetiva será menor que o percentual declarado porque há postos que não estão sendo utilizados na execução contratual, como por exemplo, o Contrato nº 47/2014 cujo objeto é a prestação de serviços de secretariado, cuja economia alcançara 20,42% do valor do contrato, contudo, a redução real foi de 3,58%. Em relação ao Contrato nº 66/2014, apoio administrativo, a proposta de redução foi de 29,53%, contudo, a redução efetiva foi de 28,83% porque nem todos os postos previstos no contrato estavam ocupados. A mesma situação encontramos os Contratos nº(s) 30/2014, serviços de copeiragem, garçom e carregador; e 25/2012, serviços de vigilância.

Em que pese os pagamentos efetuados às respectivas empresas contratadas serem relativos aos quantitativos efetivamente utilizados durante o mês, tal prática não se reveste de conformidade. A Instrução Normativa nº 05/2017 regulamenta o assunto sem eu Anexo X, item 2.3, em que estabelece que é vedado promover modificação no contrato sem prévio procedimento por aditamento ou apostilamento contratual.

3.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na fiscalização de contratos de prestação de serviços terceirizados prestados com cessão de mão de obra de modo a resguardar o atendimento do interesse público e garantir o cumprimento das obrigações contratuais, legais, trabalhistas e previdenciárias da empresa contratada.

Fato

Foram analisados os processos administrativos que originaram na celebração dos Contratos nº(s) 47/2014 e 66/2014, bem como, por meio de amostragem, os processos de pagamentos ocorridos durante o exercício de 2016.

O objetivo da presente ação era identificar as principais obrigações contratuais dispostas nos respectivos editais às contratadas e o nível de controle da Secretaria Executiva ao efetuar os respectivos pagamentos contratuais e verificar a sua suficiência e integridade frente ao atendimento do interesse público e à garantia do cumprimento das obrigações contratuais, legais, trabalhistas e previdenciárias da empresa contratada, de modo a evitar a responsabilidade subsidiária da Administração por débitos trabalhistas frente ao que dispõe o Enunciado TST 331.

De acordo com a Instrução Normativa nº 02, de 30 de junho de 2008, que regulamenta a contratação e serviços contínuos e não contínuos, art. 31, “o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, **devendo ser exercido pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato**”.

De acordo com a aludida norma, a qual se encontrava vigente no exercício sob análise, 2016, a designação do gestor é obrigatória, enquanto a participação dos fiscais técnico e administrativo, é do tipo eletiva, cabendo, portanto, ao órgão ou entidade contratante estabelecer, caso a caso, a necessidade de designar os fiscais técnico e administrativo para auxiliar ao gestor do contrato.



Os atos de designação dos servidores para que acompanhem, fiscalizem e atestem as faturas na execução dos serviços no âmbito da Secretaria Executiva contemplavam apenas o gestor do contrato, contudo, os referidos atos não traziam as respectivas atribuições, que pode gerar incertezas na execução do ofício proclamado pelo art. 67 da Lei nº 8.666/1993, e, conseqüentemente, não resguardar a conformidade na prestação dos serviços e na alocação dos recursos necessários, assim como em assegurar o cumprimento do objeto do contrato e a regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária das contratadas e de seus empregados.

Em resposta à Solicitação de Auditoria, foi informado de que até a primeira quinzena de maio de 2017 não havia a figura do fiscal de contratos, existia apenas a figura do gestor de contratos que era responsável pela fiscalização técnica e administrativa dos contratos, inclusive no que diz respeito à análise providências quanto às repactuações, prorrogações, aditivos, etc. Em 12 de maio de 2017, após atendimento de recomendações do Acórdão nº 2.212/2016-Plenário e por iniciativa da Divisão de Atividades Auxiliares e da Coordenação de Serviços Gerais, os contratos de terceirização passaram a ter a figura do fiscal técnico e administrativo.

Contudo, os atos designação dos servidores responsáveis para atuarem na gestão e fiscalização dos contratos não continham a descrição das respectivas atribuições. Segundo informações contidas no questionário respondido pelos servidores designados fiscais de contrato, as atribuições eram transmitidas de forma verbal, o que aumenta a fragilidade da fiscalização. Cabe frisar que a ausência da descrição das atribuições e da utilização de manuais de fiscalização visando atuação padronizadas dos servidores que atuam como fiscais dos contratos, aumenta o risco de imputação de responsabilidade subsidiária à Administração Pública por débitos trabalhistas.

Embora a Secretaria Executiva tenha designados em 2017 os fiscais técnicos e administrativos visando melhoria da gestão e fiscalização contratual, em 2016 os processos de pagamentos analisados contemplavam apenas análises e conferência dos documentos entregues pelas empresas contratadas a partir da utilização de checklist e planilhas de controle, como por exemplo, folha de pagamento de salários, comprovante de pagamento de vale transporte e alimentação, SEFIP, Relação de tomador (RET), Guia de Recolhimento de FGTS, Guia da Previdência Social, aviso, recibo e comprovante de pagamento de férias, comprovante de pagamento de verbas rescisórias, o que não condiz com o padrão de fiscalização esperado.

Destarte, cabe informar que a documentação de GFIP e SEFIP não mais prevista pela norma que regulamenta as contratações de serviços terceirizados desde 2013, vez que se reveste de grande complexidade para análise e de pouca utilidade comprobatória para a administração, vez que a empresa pode sempre retificá-las junto à Receita Federal.

Pode-se concluir que a metodologia de fiscalização adotada pela Secretaria Executiva no exercício de 2016 é de pouca efetividade, vez que a conferência documental adotada não possibilita a razoável certeza do cumprimento das obrigações contratuais, legais, trabalhista e previdenciária. A fiscalização a ser adotada é por amostragem junto aos empregados terceirizados de modo a verificar o adimplemento das obrigações da empresa junto aos seus empregados, como por exemplo, pagamento de salários, depósito de FGTS, recolhimento de contribuição previdenciária e pagamento de auxílios transporte e alimentação.

De acordo com a jurisprudência da Corte de Contas Federal, a fiscalização deve ser pautada em gestão de riscos, exigência também replicada pela Instrução Normativa n. 05/2017, e por isso devem ser efetuadas ações capacitação sobre a aludida temática de



modo a possibilitar aos servidores designados gestores e fiscais do contrato atuarem de forma segura no exercício das atividades descritas pelo Anexo VIII, Da Fiscalização Técnica e Administrativa, da novel Instrução Normativa, em especial na identificação e tratamento dos riscos relacionados ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias inerentes ao serviço prestado sob a forma dedicação exclusiva de mão de obra.

O Anexo em tela elenca as atividades a serem executadas pelos fiscais técnicos e administrativos. Em relação à fiscalização administrativa, destaca-se a atuação junto aos empregados terceirizados, momento em que se verifica, com base em critérios estatísticos, o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciária de responsabilidade da empresa contratada.

Portanto, a adoção da sistemática de fiscalização prevista pela Instrução Normativa visa atuação mais efetiva da administração junto às empresas contratadas e, conseqüentemente, possibilita a identificação de possíveis desvios na execução contratual, o qual deve ser devidamente apurado, e ser for o caso, aplicada as penalidades estabelecidas contratualmente, de modo a resguardar o interesse público.

Causa

Não adoção de mecanismos de controle capazes de resguardar o cumprimento das obrigações contratuais e o interesse público.

Manifestação da Unidade Examinada

Após tomar ciência dos fatos apontados na constatação, a Unidade apresentou manifestação nos seguintes termos:

“Têm sido feitas várias modificações no presente modelo de fiscalização no sentido de atendimento do estipulado na IN nº 02 de 2008, bem como para atendimento do Acórdão nº 2212/2016-TCU, tais como: processos de contratações instruídos com estudos técnicos preliminares e planos de trabalhos, inexistentes anteriormente; implantação do Acordo de Nível de Serviços nas novas contratações, possibilitando o pagamento de acordo com a qualidade dos serviços prestados; planos de trabalhos aprovados e publicados em Boletim Interno, conforme recomendação contida no Acórdão nº 2212/2016-TCU; modificação da forma de fiscalização dos contratos, em que apenas um servidor realizava o recebimento provisório e definitivo do objeto dos contratos. O modelo de fiscalização, adotado a partir 2017, prevê a figura do fiscal técnico e do fiscal administrativo. Além disso, juntamente com a equipe de fiscais, estamos adequando o modelo de fiscalização à IN nº 05 de 2017, que passará a vigor em 24 de setembro de 2017.

Outro ponto importante a ser considerado diz respeito à documentação de GFIP e SEFIP, pois o Tribunal de Contas da União, através do Acórdão 2212/2016, determinou que fossem tomadas medidas para correção da alíquota de seguro de acidente de trabalho na planilha de custos e formação de preços de forma a corresponder efetivamente àquela apresentada na GFIP e recolhida pela contratada durante a execução do contrato. Contudo, se considerada de pouca utilidade comprobatória para a Administração, informamos que a metodologia de fiscalização será alterada e passaremos a adotar a fiscalização por amostragem junto aos empregados.

Por fim, informa-se que quanto aos cursos disponibilizados aos servidores que atuam como fiscais de contratos, atualmente há um intenso trabalho por parte das chefias de



estabelecer e reivindicar novos cursos (tanto os de empresas privadas como os disponibilizados pelo Governo Federal), no sentido de proporcionar melhores condições de trabalho a estes servidores. Entretanto, há que se destacar o contexto de severa restrição fiscal em que os poucos recursos disponíveis mal são suficientes para a manutenção do órgão. Um exemplo dessas iniciativas das chefias foi a solicitação de que todos os servidores se inscrevessem nos cursos oferecidos pela ENAP sobre a IN nº 5/2017 e sobre Gestão de Riscos. Alguns servidores já realizaram os cursos e outros estão com a inscrição confirmada, porém em relação ao curso de gestão de riscos, nem todos conseguiram efetivar a inscrição devido à falta de vagas. Importante salientar que, muito antes da publicação da nova instrução normativa que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços, já haviam sido solicitados cursos de capacitação voltados à melhoria de desempenho dos servidores responsáveis pela fiscalização dos contratos, todavia a realização de alguns cursos não foi possível devido a suspensão temporária dos gastos com capacitação”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a UPC informa que tem se adequado ao modelo de fiscalização estipulado na IN nº 02 de 2008. De fato, a Unidade tem apresentado um bom quadro evolutivo neste sentido, inclusive com capacitações constantes. Todavia, nos processos de contratação em comento não foi identificada a fiscalização por amostragem, preconizada na IN nº 02/2008 em seu anexo IV, item 5. Considerando que empresa pode retificar a GFIP junto à Receita Federal, a fiscalização por amostragem é mais eficaz no sentido de afastar a responsabilidade subsidiária e solidária por débitos trabalhistas e previdenciários respectivamente.

Cabe destacar que o Supremo Tribunal Federal (STF), concluiu o julgamento do Recurso Extraordinário 760931 com repercussão geral reconhecida. Por maioria, o Plenário confirmou o entendimento adotado na Ação Declaratória de Constitucionalidade 16 que veda a responsabilização automática da administração pública, ***só cabendo sua condenação se houver prova inequívoca de sua conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos.*** Bem assim, o voto da relatora foi no sentido de que cabe a **Administração Pública comprovar que fiscalizou devidamente o cumprimento do contrato.** Ou seja, não se pode exigir o ônus de provar o descumprimento desse dever legal por parte do tomador de serviço.

Em resumo, no processo de terceirização, a Administração Pública, tomadora do serviço, assume o risco de responder pelos danos causados ao trabalhador, no caso de inadimplência da prestadora. No entanto, a responsabilidade pelas obrigações trabalhistas só será transferida quando ficarem demonstradas, além da inadimplência do empregador direto, a *culpa in vigilando* (falta de fiscalização) ou a *culpa in eligendo* (má escolha da prestadora) do órgão.

Sendo assim, para afastar o risco de responder de forma solidária e/ou subsidiária em relação a débitos trabalhistas e/ou previdenciários, a UPC deve proceder a fiscalização de seus contratos de terceirização nos ditames da IN nº 02/2008, deixando os atos fiscalizatórios registrados nos processos de pagamento.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as diretrizes consignadas pela Instrução Normativa n. 05/2017 quanto à atuação dos gestores e dos fiscais técnicos administrativos no acompanhamento da execução contratual, de modo a verificar a conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos humanos e materiais necessários, de



forma a assegurar o cumprimento do objeto do contrato, bem como da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária das contratadas e de seus empregados.

Recomendação 2: Instruir os processos de pagamentos referentes às contratações de serviços terceirizados com as informações que assegurem o cumprimento das obrigações contratuais, legais, previdenciárias e trabalhistas, como por exemplo, pagamento de salário e demais verbas trabalhistas a partir da realização de fiscalização por amostragem junto aos empregados terceirizados.

3.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de comprovação da manutenção das condições de habilitação como condição de prorrogação contratual.

Fato

Foram analisados os processos administrativos que originaram na celebração dos Contratos nº(s) 47/2014 e 66/2014, todos prestados sob a forma de dedicação exclusiva de mão de obra, oportunidade em que se identificou falhas no momento da prorrogação contratual.

Primeiramente, cabe registrar que ao decidir pela prorrogação contratual, a administração deverá apresentar justificativa por escrito e ser previamente autorizada pela autoridade competente, devendo ser promovida mediante celebração de termo aditivo, o qual deverá ser submetido à aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante, cabendo a instrução processual contemplar:

- a) Estar formalmente demonstrado que a forma de prestação dos serviços tem natureza continuada;
- b) Justificativa e motivo, por escrito, de que a Administração mantém interesse na realização do serviço;
- c) Comprovação de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração;
- d) Manifestação expressa da contratada informando o interesse na prorrogação; e
- e) Comprovação de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação.

No que tange à comprovação de que o contratado mantém as condições iniciais, cabe à administração exigir da contratada, excetuando-se as comprovações de qualificação técnica, o atendimento dos demais requisitos do edital para participação na licitação, em especial, as relacionadas à qualificação econômico-financeira do contrato.

A verificação da manutenção das condições de habilitação deve ser verificada junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf); Cadastro de empresas Impedidas e Suspensas (CEIS); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT); Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade; e Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).

A Instrução Normativa n. 02/2008 estabelece como condições de habilitação econômico-financeira as seguintes comprovações:

- a) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao último exercício social, comprovando índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um);



- b) Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado da contratação, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social;
- c) Comprovação de patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, por meio da apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais, quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da apresentação da proposta; e
- d) Declaração do licitante, acompanhada da relação de compromissos assumidos, de que 1/12 doze avos dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido do licitante.

As falhas identificadas relacionam-se na não identificação quando da instrução processual visando à renovação contratual por mais 12 (doze) meses das comprovações de que a empresa mantinha as seguintes condições de habilitação:

- a) Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado da contratação, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social;
- b) Comprovação de patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, por meio da apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais, quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da apresentação da proposta; e
- c) Declaração do licitante, acompanhada da relação de compromissos assumidos, de que 1/12 doze avos dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido do licitante.

As condições de habilitação não verificadas no momento da renovação contratual além de se revestirem de uma obrigatoriedade legal, tem como objetivo resguardar a administração de que a empresa mantém “boa saúde” financeira e mitigar possível descumprimento de obrigação trabalhista, previdenciária e de FGTS em relação aos empregados alocados no contrato a ser prorrogado.

Causa

Não adoção de mecanismos de controle capazes de resguardar o cumprimento das obrigações contratuais e o interesse público.

Manifestação da Unidade Examinada

A UPC não apresentou manifestação quanto a esta constatação, por ocasião da versão preliminar deste relatório.

Análise do Controle Interno

Não se aplica, em virtude de ausência de manifestação da UPC.

Recomendações:



Recomendação 1: Fazer constar dos procedimentos de prorrogação contratual todas as certidões requeridas pelas legislações que regulamentam o assunto, de modo a verificar se a empresa contratada mantém todas as condições de habilitação exigidas à época da realização do certame, resguardando a conformidade legal e o interesse público.

3.2.1.4 INFORMAÇÃO

Aceitação na planilha de custos dos serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra de custo referente a plano de saúde dos empregados terceirizados sem que este seja efetivamente obrigatório.

Fato

Informação:

Aceitação na planilha de custos dos serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra de custo referente a plano de saúde dos empregados terceirizados sem que este seja efetivamente obrigatório.

Foram analisados os processos administrativos que originaram na celebração dos Contratos n.s 47/2014 e 66/2014, todos prestados sob a forma de dedicação exclusiva de mão de obra, sendo identificado o pagamento de plano de saúde aos empregados terceirizados no ano de 2016 no valor unitário de R\$ 160,00 (cento e sessenta reais), o que representa, considerando o quantitativo de empregados alocados em cada contrato, o montante anual aproximado de R\$ 340.000,00 (trezentos e quarenta mil reais), e ao final de 5 anos alcançando R\$ 1.700.000,00 (um milhão e setecentos mil reais).

A previsão para a cotação na planilha de custos está na Cláusula Décima Sétima da Convenção Coletiva de Trabalho do Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalhos Temporário e Serviços Terceirizáveis do DF (CCT SINDISERVIÇOS/DF), ao estabelecer que deverá ser repassado ao aludido Sindicato o valor de R\$ 160,00 (cento e sessenta reais), a título de plano de saúde por empregado efetivado no contrato de trabalho. Contudo, o parágrafo sétimo da CCT estabelece que as empresas estão desobrigadas de repassarem qualquer valor ao SINDISERVIÇOS/DF no caso de interrupção de pagamento dos valores correspondentes pela contratante, o que confere à Administração caráter facultativo pelo repasse.

A Câmara Permanente de Licitação e Contratos da Procuradoria-Geral Federal tratou do tema por meio do Parecer n. 015/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, de 19 de dezembro de 2014, e conclui pela ilegalidade estipulação em CCT de custeio do plano de saúde nos contratos administrativos com oneração exclusiva da Administração Pública tomadora do serviço e beneficiando apenas à categoria de empregados terceirizados, por afronta ao art. 611 da CLT.

O aludido Parecer tomou como base a CCT de 2014, contudo, esta pouco difere das Convenções homologadas em 2015, 2016 e 2017, sendo que esta última ainda estabeleceu como condição de adesão ao plano de saúde a co-participação do empregado interessado em R\$ 25,00, o que aumenta o risco de repasse do recurso à empresa contratada sem que haja a contrapartida do fornecimento do plano de saúde aos empregados.

Considerando que a Secretaria Executiva não realiza a fiscalização por amostragem junto aos empregados terceirizados de modo a certificar-se de que as empresas



contratadas honram com as obrigações trabalhistas e previdenciárias de seus empregados, não se tem informação de que o SINDISERVIÇOS/DF tenha efetivamente contratado o plano de saúde constante da Cláusula Décima Sétima da CCT do período 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2016.

Pelo exposto, tendo em vista que a situação identificada nos Contratos n.s 47/2014 e 66/2014, pagamento a título de plano de saúde, pode estar replicada nos demais contratos prestados com dedicação de mão de obra, expedir-se-á Nota de Auditoria à Secretaria Executiva com recomendação de exclusão da referida rubrica dos contratos de sua responsabilidade das respectivas planilhas de custos.

3.3 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

3.3.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

3.3.1.1 CONSTATAÇÃO

Contratação direta sem observância do disposto na Constituição Federal, Lei nº 8.666/1993 e em regulamentação interna da Secretaria Executiva.

Fato

O Contrato Administrativo nº 13/2016-MI tem como objeto a participação de servidor lotado na Consultoria Jurídica do Ministério da Integração Nacional em mestrado acadêmico com área de concentração em Direito Constitucional Público e Teoria Política pela Fundação Edson Queiroz - Universidade de Fortaleza (Unifor), no período de 08/08/2016 a 08/08/2017. A fundamentação legal para a contratação encontra respaldo no art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/1993. O custo da despesa é de R\$ 56.340,00.

Contudo, ao realizar análise do Processo nº 59301.000011/2016-13 identificou-se que a aludida contratação não observou todos os requisitos exigidos pela Constituição Federal, Lei nº 8.666/1993 e as condições para aprovação de curso com carga horária maior que 360 horas estabelecida pela Norma Operacional MI/SECEX nº 02 de 30/03/2010.

No que diz respeito a exposição dos motivos na escolha da contratada (parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93) o processo de contratação não observou a razão da escolha da instituição de ensino, a não ser pela informação inserta às fls. 71 em que o requerente informa que pretende ser orientado pelo mesmo professor que o orientou na graduação em Direito, com o qual mantém afinidade acadêmica, e que tem conhecimento de que o programa da Unifor já vem trabalhando com objetos semelhantes ao projeto de pesquisa a ser empreendido, o que tornaria a pesquisa mais profícua.

A incerteza quanto à escolha da instituição de ensino, não é observada quando o assunto é o interesse público a ser tutelado com a participação do requerente no curso oferecido pela Unifor em que se identifica a pertinência do conteúdo programático com as atividades desenvolvidas pelo servidor na Consultoria Jurídica e a oportunidade de melhoria no processo de trabalho após a referida participação, conforme se verifica no item 2 do Projeto Básico às Fls. 48 a 61, aprovado pelo Diretor do Departamento de Gestão Interna no dia 27/07/2016.

Quanto ao que estabelece a Norma Operacional MI/SECEX nº 02 de 30/03/2010, o desrespeito foi quanto ao prazo limite para postular a participação em eventos de capacitação:



Art. 4º Os eventos de capacitação são assim classificados:

I -quanto à duração:

a) curta: eventos com carga horária inferior a 88 horas;

b) média: eventos com carga horária igual ou superior a 88 horas e inferior a 360 horas;

c) longa: eventos com carga horária igual ou superior a 360 horas.

Art. 16. A solicitação deverá ser encaminhada à CGRH, obedecendo-se os seguintes prazos:

I - trinta (30) dias antes da data de início, para evento de curta duração;

II - quarenta (40) dias antes da data de início, para evento de média duração; e

III - para eventos de longa duração devem ser solicitados, impreterivelmente, nos prazos abaixo:

a) até 30 de abril, para curso com início no segundo semestre do ano corrente; e

b) até 30 de novembro, para curso com início no primeiro semestre do ano seguinte.

Parágrafo único: A solicitação realizada em prazos inferiores aos estabelecidos nos incisos deste artigo poderá acarretar a impossibilidade de conclusão dos trâmites necessários em prazos hábeis à participação do servidor no evento de capacitação. (Grifos nossos)

O motivo para não observação do prazo estabelecido na alínea ‘a’, até 30 de abril se deve ao resultado final ser tornado público apenas no dia 23 de junho de 2016, conforme se verifica no Ofício n. 25/2016-PPGD, Fls. 45. Depreende-se da leitura do parágrafo único que a vedação não é total para solicitar a participação nos eventos de capacitação.

A preocupação da norma infralegal tem como objetivo permitir que todos os atos necessários à contratação sejam concluídos anteriormente ao início do evento pleiteado pelo requerente. No caso em tela, o processo chegou a Divisão de Compras em 28 de julho de 2016, a poucos dias do início do curso.

O Despacho situado às Fls. 78 a 81 assinado pela Chefe da Divisão de Compras Substituta alerta sobre o descumprimento de prazo para pleitear o custeio pelo Ministério da Integração Nacional; da ausência do documento de deferimento de afastamento do servidor, vez que o curso será realizado integralmente em Fortaleza e o servidor tem lotação em Brasília; e da necessidade de elaborar minuta de contrato.

A não observância do prazo previsto na Norma Operacional MI/SECEX nº 02/2010 para solicitação de participação em cursos de longa duração teve como resultado eventos não alinhados com a legalidade da contratação. Podemos citar que, por exemplo, que o curso promovido pela Unifor teve início no dia 08/08/2016, contudo a nota de empenho (2016NE800488) foi emitida no dia 16/08/2016; o Contrato n. 13/2016 foi assinado em 28/09/2016; e as notas fiscais não estão em nome do Ministério da Integração Nacional, e sim do requerente. Portanto, fica evidente que a citada contratação, em que pese ser viabilizada por lei, não se mostra aderente ao princípio da legalidade.



Por fim, foi evidenciado durante as consultas realizadas ao Sicaf nos dias 28/07 (Fls. 91); 16/08 (Fls. 153); e 28/09 (Fls. 174) que a Fundação Edson Queiroz - Universidade de Fortaleza (Unifor) estava irregular junto à Receita Federal e ao INSS, o que impediria a sua contratação, tendo em vista o que disciplina art. 195, § 3º, de que a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Cabe acrescentar que consta dos autos analisado, Fls. 107, e-mail enviado no dia 28/07 a solicitação junto à instituição de ensino o envio da comprovação da regularidade Fiscal Federal, Estadual e Municipal a Divisão de compras, tendo em vista que as encontravam-se vencidas no Sicaf. Apesar da impossibilidade da contratação, foi emitida a nota de empenho e celebrado o contrato. Em consulta ao Sistema Siafi, observou que durante o ano de 2016 não houve qualquer pagamento efetuado à Unifor em virtude de o Sicaf encontrar-se ainda vencido.

Causa

Não observância dos requisitos necessários para efetuar as contratações públicas, conforme exigência constitucional, legal e ancorada em atos infralegais.

Manifestação da Unidade Examinada

Após tomar ciência dos pontos levantados na constatação, a UPC apresentou manifestação cuja transcrição encontra-se abaixo:

“Informamos que todas as contratações são pautadas pela Constituição Federal bem como pela Lei de Licitações e são submetidas ao crivo da Consultoria Jurídica deste Ministério da Integração Nacional. Especificamente quanto à mencionada contratação, em que pese o SICAF conste em situação irregular no sistema, tanto no momento da instrução processual, quanto no momento da contratação da Fundação Edson Queiroz, a Coordenação Geral de Suporte Logístico observou os ditames da lei, fez consulta à Receita Federal e obteve a certidão positiva com efeitos de negativas da referida fundação conforme se observa nos documentos SEI 0297586, 0313111, 0345347.

Ademais, em consulta realizada no sitio da Receita Federal em 25/07/17 verificou-se que a empresa encontrasse regular nos moldes da contratação em tela, conforme demonstrasse no Doc. 0591573 do processo nº 59301.000011/201613.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a UPC esclarece que apesar da situação irregular da empresa no SICAF, tanto no momento da instrução processual quanto no momento da contratação da Fundação Edson Queiroz, a coordenação de Suporte Logístico realizou consulta à Receita Federal e obteve a certidão positiva com efeitos de negativa. Ressalta-se que a UPC não se manifestou a respeito da motivação da escolha da contratada em dissonância com a Lei 8.666/93 bem como sobre a inobservância das normas internas relativas aos cursos de capacitação.

Cabe razão à UPC quando informa que apesar de a Fundação constar como irregular no SICAF, as consultas a respeito da situação da contratada, perante o fisco, foram realizadas de acordo com os normativos legais, tendo em vista as certidões que foram arroladas no processo. Desta forma não há que se falar em contratação direta sem observância da regularidade fiscal preconizada pelo art. 27 inciso IV da Lei 8.666/93.



Em que pese a UPC ter demonstrado que a contratação direta observou os ditames do art. 27 inciso IV da Lei 8.666/93, a exposição dos motivos na escolha da contratada bem como a inobservância da norma que rege os processos de capacitação não foram objeto de manifestação da Unidade.

Conforme apresentado na constatação, a inobservância do prazo previsto na Norma Operacional MI/SECEX nº 02/2010 para solicitação de participação em cursos de longa duração, resultou em outras ilegalidades, tais como: a) o curso iniciou-se antes da data da emissão de empenho; b) as notas fiscais não estão em nome do Ministério da Integração; e c) a assinatura do contrato deu-se posteriormente ao início do curso.

Outrossim, conforme apontado na constatação, a razão da escolha do fornecedor ou executante, nos processos de dispensa e inexigibilidade (parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93) deve estar alinhada com o interesse público e não ser sobrepujada pelo interesse particular.

Recomendações:

Recomendação 1: Observar nas contratações públicas, além dos normativos legais, os normativos internos do Órgão e, em especial nas contratações diretas, o interesse público na exposição dos motivos para a escolha da contratada (inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93).

4 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

4.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

4.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de instrumentos necessários ao aprimoramento dos controles internos na gestão de pessoal.

Fato

No intuito de obter uma auto avaliação de seus controles internos, na área de gestão de pessoal, a UPC, por meio de Solicitação de Auditoria, foi demandada a responder o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI).

Confrontando as necessidades de aperfeiçoamento expostas pela SECEX, com os achados de auditoria apontados nesta ação de controle e os indícios de inconsistências identificados nas trilhas de auditoria de pessoal, identifica-se como principais fragilidades, com potencial impacto na gestão de RH, os seguintes aspectos:

- ausência de verificação periódica de possível acumulação indevida de cargos, empregos e funções públicas dos servidores estatutários da instituição;
- falta de sistematização de auditorias internas para verificar a conformidade dos pagamentos realizados na área de pessoal;
- inexistência de monitoramento de informações relevantes sobre a força de trabalho (ex. Índices de absenteísmo, índices de rotatividade, projeções de aposentadoria, etc.);
- falta de rotinas para verificação de eventuais riscos relacionados a recursos humanos, a fim de que sejam tomadas medidas para mitigar situações de alto risco que possam impactar a gestão de pessoas;



- necessidade de implementação de procedimentos de verificação da conformidade dos atos de pessoal com a respectiva legislação.

Registra-se que nas respostas apresentadas frente aos itens 7, 10, 15, 17 e 19 do QACI, a UPC já destacou a necessidade de aperfeiçoamento da gestão no que se refere aos itens acima relacionados.

Causa

Falta de instrumentos de controle da gestão de pessoal.

Manifestação da Unidade Examinada

Em manifestação frente à versão preliminar deste Relatório, por meio do Ofício nº 299/SECEX, de 24/07/2017, a UPC informou:

“A Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas CGGP/SECEX promove acompanhamento periódico de suas atividades, seja pelos controles realizados por meio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos SIAPE, seja por meio de trilhas de auditoria ou por auditorias internas para verificação de inconsistências, mediante acompanhamento de processos submetidos à análise da área, bem como por meio de planilhas e relatórios internos.

Há, entretanto, necessidade de aperfeiçoamento nesses acompanhamentos, objetivando minimizar a chance de ocorrência de erros. Para isso, a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas está em fase de estruturação de um projeto visando à atualização cadastral de todos os servidores em exercício nesta Pasta para que sejam identificadas possíveis irregularidades. Tal programação está prevista para acontecer no mês de setembro de 2017.

Ademais, a CGGP, independentemente da auditoria realizada, já vinha estudando procedimentos necessários para a realização de monitoramento de informações relevantes sobre a força de trabalho atividade apresentada no final de 2015 em reunião de monitoramento, criar rotinas de verificação, bem como implementar procedimentos de verificação da conformidade dos atos de pessoal com a respectiva legislação.

Além disso, [...], no ano de 2015 foi mapeado o processo de exclusão de servidor com a elaboração de 2 indicadores, sendo eles: Taxa de Rotatividade e Tempo Médio de Exclusões. O indicador "Taxa de Rotatividade" tem por objetivo acompanhar a rotatividade dos servidores do MI e gerar dados de acompanhamento e comparações destinados a desenvolver diagnóstico para fins gerenciais que podem apoiar a definição de ações estratégicas. ”

Análise do Controle Interno

Assim como na autoavaliação constante no QACI, a manifestação da UPC corrobora a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de controle da gestão de pessoal, com vistas a garantir a regularidade dos atos da área de pessoal, evitar o acúmulo irregular de cargo público e subsidiar a atuação do gestor quanto aos riscos relacionados à gestão de pessoas.

Recomendações:

Recomendação 1: Demonstrar plano de ação objetivando estabelecer, na área de gestão de pessoas, rotinas com vistas à: a) Verificar periodicamente, possíveis acumulações indevidas de cargos, empregos e funções públicas, ou do exercício de atividades



incompatíveis com o serviço público; b) Sistematizar a realização de verificações da regularidade dos pagamentos realizados na área de pessoal, bem como dos atos relacionados à gestão de pessoas.

Recomendação 2: Monitorar informações relevantes sobre a força de trabalho (ex. Índices de absenteísmo, índices de rotatividade, projeções de aposentadoria, etc) que possam impactar a o quantitativo do quadro de pessoal da UPC.

Recomendação 3: Realizar levantamento de eventuais riscos relacionados a recursos humanos, a fim de que sejam tomadas medidas para mitigar situações de alto risco que possam impactar a gestão de pessoas.

4.1.1.2 INFORMAÇÃO

Inscrito no Cadastro de Devedores da União, ex-servidor exonerado a pedido, em razão de pendência de ressarcimento do valor de R\$1.225,47, referente a adiantamento de férias.

Fato

No monitoramento desta Controladoria realizado no exercício de 2016, por meio do Sistema Trilhas de Auditoria Pessoal, das 27 inconsistências identificadas, apenas uma permaneceu pendente de comprovação de providências. Esta se refere à devolução do adiantamento de férias recebido pelo servidor de matrícula 187675, cpf ***.760.264-**, exonerado a pedido, em 05/08/2013.

Na manifestação da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas - CGGP, registrada no Sistema, foi informado que o acerto final do servidor exonerado resultou em um débito de R\$2.450,93, e que apenas R\$1.225,46 havia sido devolvido, restando pendente a devolução de **R\$1.225,47**. Conforme informado pela CGGP, este caso estava sendo objeto de instrução processual junto à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional objetivando a inscrição do ex-servidor na Dívida Ativa da União.

Em manifestação apresentada por ocasião da versão preliminar deste relatório, por meio do Ofício nº 299/SECEX, de 24/07/2017, a UPC informou:

“[...] Como resultado da exoneração, a Coordenação de Gestão de Pessoal COGEP, por meio da Divisão de Pagamento procedeu ao cálculo do acerto de contas do ex-servidor, restando saldo negativo a ser restituído ao erário da ordem de R\$ 2.450,93 que teve quitação parcial em 07/07/14 no montante de R\$ 1.225,46, tendo restado, ainda, saldo a ser quitado da ordem de R\$1.225,46 (cujo vencimento inicial da Guia de Recolhimento da União GRU era 07/08/14).

Por várias ocasiões, a COGEP tentou contato com o interessado, visando sanar as pendências existentes e não encaminhar o processo para inscrição em dívida ativa.

Contudo, apesar de alegar interesse em resolver a situação, o ex-servidor não quitou outras guias que foram emitidas por sua solicitação.

Assim, em 19/05/2016, o Processo Administrativo foi encaminhado à Procuradoria da Fazenda Nacional para providências quanto à inscrição em Dívida Ativa da União do nome do ex-servidor [...] pela não quitação, administrativamente, do débito de natureza remuneratória, no valor de R\$ 1.225,46.



Em 20/07/2016, por meio do Ofício nº 2.060/2016 – PGFN/PRFN/DIDAT, o Serviço de Dívida Ativa da União da Procuradoria Regional da Fazenda Nacional informou a este Ministério da Integração Nacional a efetivação do registro do nome do ex-servidor no cadastro de Devedores da União.

Do exposto, entendo estarem demonstradas as medidas adotadas com vistas ao adimplemento do débito bem como aquelas decorrentes de seu inadimplemento.”

4.2 MOVIMENTAÇÃO

4.2.1 Gestão de Pessoas

4.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Servidor efetivo de carreira descentralizada com vínculo de Sócio Administrador em empresa privada.

Fato

No monitoramento desta Controladoria realizado no exercício de 2016, por meio de trilhas de auditoria nos sistemas de gestão de pessoal (trilhas de pessoal), não foi identificada ocorrência de “servidores requisitados ou cedidos sem informação do valor da remuneração extra-siape”, que poderiam ser indicativos de acumulação de cargos.

Todavia, em consulta ao sistema de controle interno – Macros, referente a servidores em exercício na UPC, foi identificado que o servidor de cpf: ***.010.635-**, figura como sócio administrador na empresa SOLOTRAT Centro Oeste Engenharia Geotécnica Ltda – CNPJ 10.248.815/0001-48, o que vai de encontro à vedação estabelecida no Art. 117, inciso X da Lei 8.112/91.

Causa

Falta de monitoramento de exercício de atividade incompatível com o serviço público.

Manifestação da Unidade Examinada

Em manifestação por ocasião da versão preliminar deste Relatório, por meio do Ofício nº 299/SECEX, de 24/07/2017, a UPC informou:

“Trata-se de servidor [...] Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, do Quadro de Pessoal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão MP, em exercício descentralizado neste Ministério da Integração Nacional [...].

No caso em questão, considerando que o servidor pertence ao Quadro de Pessoal do MP, a atualização dos dados cadastrais bem como o acompanhamento dessas atualizações é feita por aquele Órgão e não por este Ministério.

Contudo, visando atender à recomendação exarada pela equipe de auditoria da CGU, este Ministério oficiará o MP para que se manifeste conclusivamente quanto à situação do servidor que figura como sócio administrador de empresa privada bem como justificativas e medidas adotadas no caso em tela. Além disso, solicitar-se-á que sejam adotadas providências no sentido de acompanhar com maior rigor a atualização cadastral dos servidores daquela Pasta em exercício neste MI.



Além disso, insta informar que a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, promove acompanhamento periódico de suas atividades, seja pelos controles realizados por meio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos SIAPE, seja por meio de trilhas de auditoria ou por auditorias internas para verificação de inconsistências, por meio de acompanhamento dos processos submetidos à análise desta Coordenação bem como por meio de planilhas e relatórios internos. Há necessidade de aperfeiçoamento nestes acompanhamentos, entretanto, visando minimizar a chance de ocorrência de erros. Para isso, a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas está em fase de estruturação de um projeto de auditoria interna visando à atualização cadastral de todos os servidores em exercício nesta Pasta para que sejam identificadas possíveis irregularidades. Tal programação está prevista para acontecer no mês de setembro/2017.”

Análise do Controle Interno

Embora a UPC informe acerca da providência de encaminhar o caso ao Ministério do Planejamento, órgão de lotação do servidor, resta pendente a demonstração de análise conclusiva sobre a situação do servidor e a adoção de providências em razão do exercício de atividade vedada pelo estatuto do servidor federal.

Recomendações:

Recomendação 1: Acompanhar junto ao Ministério do Planejamento, as providências quanto à situação do servidor, de cpf ***.010.635-**, que figura como sócio-administrador de empresa privada, e apresentar à CGU, manifestação conclusiva sobre este caso e as medidas eventualmente adotadas em razão do exercício de atividade vedada pelo Art. 117, inciso X da Lei 8.112/91.

4.2.2 QUANTITATIVO DE PESSOAL

4.2.2.1 INFORMAÇÃO

Percepção da SECEX/MI quanto à necessidade de recomposição da força de trabalho; e medidas adotadas junto ao Ministério do Planejamento para adequação do quadro de pessoal.

Fato

No subitem 6.1 do Relatório de Gestão (RG), a UPC apresenta a sua percepção de que, no histórico do Ministério da Integração Nacional, desde sua criação, a força de trabalho não tem estado alinhada com a sua necessidade institucional. O quadro 6.1.1 do RG demonstra que no final do exercício auditado, a força de trabalho era composta por 285 colabores, dos quais 205 ocupantes de cargos efetivos e 80 sem vínculo efetivo com a Administração Pública.

O ingresso de pessoal no período decorreu, principalmente da recepção de servidores efetivos de carreira descentralizada e requisitados de outros órgãos, e do acréscimo de servidores sem vínculo efetivo com a administração. A diferença entre o total de ingressos e egressos no período foi positiva, de 37 servidores, sendo que este saldo foi mais impactado pelo acréscimo do quantitativo de servidores sem vínculo efetivo.

Sob o aspecto de qualificação dos servidores, os últimos concursos realizados pelo MI recrutaram servidores com formações diversas especificadas pela UPC, e os concursos da carreira descentralizada de Analista de Infraestrutura selecionou servidores de nível de formação superior para desempenho de atribuições voltadas às atividades



especializadas de planejamento, coordenação, fiscalização, assistência técnica e execução de projetos e obras de infraestrutura de grande porte.

A respeito da política de capacitação e treinamento de pessoal, a UPC, em seu RG, informa que vem promovendo a capacitação de seus servidores, inclusive em nível de pós-graduação, custada pelo Ministério. Durante o exercício de 2016, quatro servidores foram beneficiados com a política de capacitação. Entretanto, devido à alta rotatividade do órgão, corre-se o risco de evasão dos servidores que receberam qualificação custeada pela UPC.

Como tentativa de reposição da força de trabalho a SECEX/MI realizou, ainda em 2015, um levantamento, apontando a necessidade de provimento de 173 cargos vagos, nas áreas administrativa, econômica, de engenharia, de geologia, médica e de meteorologia. Entretanto, a autorização para realização de processo seletivo, pleiteada junto ao Ministério do Planejamento, não foi obtida em razão da suspensão de concursos públicos nos exercícios de 2016 e 2017.

4.2.2.2 INFORMAÇÃO

Cumprimento do Termo de Conciliação Judicial - TCJ, de 05/11/2007, referente à substituição de 407 postos de trabalho terceirizados irregularmente.

Fato

Em subsídio à verificação de cumprimento do Termo de Conciliação Judicial – TCJ, de 05/11/2007, a SECEX apresentou manifestação por meio do Ofício nº 165/2017/SECEX-MI, de 12/05/2017, em resposta à Solicitação de Auditoria, informando que o quantitativo total de 407 postos de trabalho terceirizados irregularmente, abrangidos pelo TCJ, foram substituídos por servidores concursados, tendo concluído esta substituição antes do início do exercício sob exame.

Entre os contratos de terceirização vigentes em 2016, foi examinado o processo de pagamento de serviços de Auxiliar Administrativo (Contrato 66/2014-MI), disponibilizado pela UPC. Da verificação desse processo e das entrevistas realizadas com servidores efetivos e funcionários terceirizados vinculados àquele contrato, não foi identificada ocorrência de execução de atividades típicas de servidores pelo pessoal terceirizado vinculado ao contrato em questão.

4.2.3 PROVIMENTOS

4.2.3.1 INFORMAÇÃO

Consistência dos registros dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria e pensão no SISAC.

Fato

Da análise do cruzamento de dados entre o SIAPE e o SISAC, não foram identificadas inconsistências de registro no Sistema SISAC, dos atos de gestão de pessoal referentes às admissões e às concessões de aposentadoria e pensão ocorridas no exercício sob exame, no âmbito da SECEX/MI – Órgão 40112 – UPAG 000000016.



