

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA - MDS

Exercício: 2012

Processo: 71000.006547/2013-90

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201306078

UCI Executora: SFC/DSDDES - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social

Análise Gerencial

Senhora Coordenadora-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201306078, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Executiva do MDS, incluindo a gestão das UJ Consolidadas Subsecretaria de Assuntos Administrativos; Diretoria de Tecnologia da Informação; Diretoria de Projetos Internacionais e das UJ Agregadas Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza e Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 29.4.2013 a 24.5.2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119/2012, 124/2012 e Portaria TCU n.º 150/2012, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste Relatório de Auditoria.

Não houve no exercício de 2012, por parte da UJ e Unidades Consolidadas e Agregadas, atos de gestão relacionados ao item 9 – Gestão do Cartão de Pagamento do Governo Federal do Anexo IV da DN/TCU n.º 124/2012. Ademais, o item 14 – Gestão de Renúncias Tributárias não se aplica às UJ relacionadas no presente processo anual de contas.

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

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Considerando o disposto na Decisão Normativa/TCU nº 124/2012 para a avaliação da conformidade das peças do Processo Anual de Contas da Secretaria Executiva do MDS e suas Unidades Consolidadas e Agregadas, as verificações realizadas buscaram responder as seguintes questões de auditoria: (i) a Unidade Jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício em referência? (ii) as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012; da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria TCU nº 150/2012?

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

Com o objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Secretaria Executiva foi analisado o Processo nº 71000.006547/2013-90, tendo sido constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2012, contudo, no que diz respeito ao Relatório de Gestão, o conteúdo atende parcialmente ao disciplinamento da Portaria TCU nº 150/2012. As principais inconsistências se referem aos macroprocessos finalísticos e de apoio; planejamento estratégico, planos de metas e de ações. Não constou uma análise crítica a respeito dos principais pontos de controles internos administrativos; não há apontamento acerca da metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos e as áreas envolvidas no processo de avaliação. Também não constaram informações, na Gestão de Patrimônio Mobiliário - Frota de Veículos, acerca de estudos técnicos para locação, média de quilometragem, idade e custos de manutenção. Quanto aos imóveis de responsabilidade da UJ, não há análise crítica relatando a situação desse patrimônio.

No que tange ao conteúdo específico, a Secretaria Executiva deixou de incluir no texto do Relatório de Gestão consolidado, informações acerca da absorção do conhecimento pelas UJ do MDS em relação aos serviços especializados prestados pelos consultores contratados pelos Projetos de Cooperação Técnica Internacional executados no exercício analisado e não há avaliação sobre o andamento do Contrato de empréstimo firmado com o BIRD nº 7841-BR, mencionando os efeitos positivos ou negativos da variação cambial sobre a taxa interna de retorno; atrasos na execução do cronograma físico, e alterações contratuais.

O Relatório de Gestão da UJ Agregada SAGI, nos temas aplicáveis à sua estrutura, atende aos requisitos estabelecidos nos Normativos do Tribunal de Contas da União. Contudo, a exemplo do ocorrido no Relatório de Gestão Consolidado da Secretaria Executiva e do Relatório de Gestão da Agregada SESEP, a SAGI não apresentou uma análise crítica a respeito dos principais pontos de controles internos administrativos; não há apontamento acerca da metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos e as áreas envolvidas no processo de avaliação (item 3.2 do RG).

Sobre esse aspecto, em resposta aos questionamentos formulados na Solicitação de Auditoria nº 201308236/003, a UJ encaminhou, por meio do Ofício nº 57/2013/SAGI/MDS, de 21.07.2013, um novo Quadro A.3.1 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ, componente do Relatório de Gestão da Unidade, solicitando

inclusive a juntada do mesmo ao Processo Anual de Contas da Secretaria Executiva, assim sendo procedido às fls 13/17 do processo nº 71000.006547/2013-90.

Já no Relatório de Gestão da UJ Agregada SESEP verificaram-se algumas desconformidades com o conteúdo exigido na Portaria TCU nº 150/2012, no tocante aos itens relacionados ao Planejamento Estratégico, Plano de Metas e de Ações. As informações referentes aos indicadores também não guardam conformidade com o estabelecido na citada Portaria. O item 1.3 que trata do organograma funcional traz no segundo nível hierárquico informações incompletas (Diretor de Programa) em três setores.

A SESEP também não apresentou uma análise crítica a respeito dos principais pontos de controles internos administrativos; não há apontamento acerca da metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos e as áreas envolvidas no processo de avaliação, assim como não traz uma análise sintética contemplando o cumprimento das metas previstas para o exercício, os eventuais problemas ocorridos na execução ou a ausência destes, as superações significativas das metas e os reflexos na execução das ações decorrentes da gestão de restos a pagar no exercício (itens 3.2 e 4.1 do Relatório de Gestão).

Quanto ao conteúdo do Rol de Responsáveis da UJ Secretaria Executiva e consolidadas, verificou-se que o período informado para o substituto do Dirigente Máximo coincide com o período de responsabilidade do titular, assim como do substituto do Diretor de Tecnologia da Informação e do Diretor de Projetos Internacionais; os períodos de gestão dos demais titulares das responsabilidades especificadas na Portaria TCU nº 63/2010 encontram-se com lacunas, sem responsável indicado. A exemplo dessa situação tem-se o cargo de Diretor de Programas da Secretaria Executiva, Subsecretário de Assuntos Administrativos, e Subsecretário Adjunto de Assuntos Administrativos. O período de responsabilidade do Diretor de Projetos Internacionais consigna erro material, visto que a Portaria de nomeação data do exercício de 2010.

Situação idêntica de períodos concomitantes de gestão entre titulares e substitutos foi observada no Rol de Responsáveis da UJ Agregada SAGI, sendo que o documento apresentado contém informações acerca de período de gestão diferente do apreciado para avaliação das contas e da UJ Agregada SESEP.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, considerou-se a seguinte questão de auditoria: os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício de 2012, foram cumpridos?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das Ações 4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação”, Ação 2000 – Administração da Unidade, inserida no Programa 2122 – Gestão e Manutenção, Ação 4923 – Avaliação e Monitoramento de Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e Ação 20GG – Fomento, Capacitação Ocupacional, Intermediação e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores. As Ações foram escolhidas para serem analisadas em virtude de sua materialidade e relevância.

Ação 4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação - Tem por objetivo a realização de ações diversas

voltadas à capacitação de pessoal no âmbito do Ministério. De acordo a Portaria nº 120/2012, a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas, vinculada à CGRH, é responsável por planejar, coordenar, elaborar e avaliar os procedimentos e as ações de capacitação, desenvolvimento e aperfeiçoamento dos servidores do MDS.

Quadro 01

Unidade Gestora 550006 – Coordenação Geral de Desenvolvimento de Pessoas – CGEP			
Programa 2122 – Programa de Gestão e Manutenção do MDS			
4572 – Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	Prevista	Realizada	Percentual
	Meta Física (Unidade: servidores capacitados)		
	250	422	168 %
	Meta Financeira		
R\$ 380.000,00	R\$ 244.828,42	64,42 %	
Finalidade			
Promover a qualificação e a requalificação de pessoal com vistas à melhoria continuada dos processos de trabalho, dos índices de satisfação pelos serviços prestados à sociedade e do crescimento profissional.			
Implementação			
Realização de ações diversas voltadas ao treinamento de servidores, tais como custeio dos eventos, pagamento de passagens e diárias aos servidores, quando em viagem para capacitação, taxa de inscrição em cursos, seminários, congressos e outras despesas relacionadas à capacitação de pessoal.			

Fonte: Relatório de Gestão de 2012.

Conforme observado no quadro anterior, existe um descompasso em relação à meta física e a meta financeira, sendo justificado em razão de o MDS ter ofertado, além de cursos pagos, cursos sem custo e treinamentos em serviço, conduzidos junto às diversas áreas, sem impacto financeiro.

Vale salientar que a meta física prevista de capacitar 250 servidores e a meta financeira de R\$ 380.000,00 constam do Plano Anual de Capacitação, referente ao exercício de 2012, sendo este o principal instrumento que norteia a execução da Ação 4572.

A meta de capacitação se divide em meta física prevista, que é obtida por meio do quociente entre a previsão orçamentária e o custo médio unitário de capacitação, fixado atualmente em R\$ 1.520,00 (conforme apurado pela própria Coordenação) e em meta física realizada, que é apurada com base no quantitativo de servidores que foram efetivamente capacitados.

De acordo com a tabela a seguir, verifica-se que essa meta vem sendo superada nos últimos anos:

Quadro 02 - Série Histórica das metas da Ação 4572

Exercício	Meta Prevista	Meta Realizada	Percentual (%)
2009	280	335	119
2010	280	360	129
2011	280	372	132
2012	250	422	168,8

Fonte: Relatório de Gestão

Quanto aos cursos, há aqueles ofertados pela própria Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas. Entretanto, os servidores/áreas também podem solicitar cursos que não os ofertados. Dessa forma, a área de capacitação avalia as solicitações recebidas, dentre outros aspectos, quanto à carga horária, custo, programação e local; realiza pesquisa de outros cursos similares, com melhor custo-benefício, e encaminha para o solicitante optar. Caso seja escolhido o mais oneroso, a Coordenação fundamenta no processo.

A relação dos cursos de capacitação realizados em 2012 bem como os objetivos e participantes foi encaminhada à equipe de auditoria, na qual foi constatado que as despesas executadas na Ação 4572 estão de acordo com a sua finalidade e com o Plano Anual de Capacitação apresentado por meio do Ofício nº 39/SAA/SE/MDS, de 30.04.2013.

Os indicadores de monitoramento do plano utilizados pela Unidade estão demonstrados a seguir:

Quadro 03 - Indicadores de monitoramento da Ação 4572

Indicador	Descrição	Fórmula
Alcance da Meta Física – AMF	% de servidores capacitados em relação à meta física programada para o exercício	$\frac{\text{Total de servidores capacitados} \times 100}{\text{Meta prevista para o ano}}$
Alcance da Meta Orçamentária – AMO	% de execução orçamentária em relação ao total anual disponibilizado pela LOA	$\frac{\text{Total anual de orçamento executado} \times 100}{\text{Total anual de orçamento disponibilizado na LOA}}$
Horas/servidor despendidas com capacitação – HSC	Carga horária média anual de capacitação por servidor	$\frac{\text{Total anual de horas de capacitação}}{\text{Total anual de servidores capacitados}}$

A ponderação dos indicadores foi assim estabelecida:

Quadro 04

AMF E AMO		HSC	
100% - 80%	ÓTIMO	40 – 20 HORAS	ÓTIMO
79% - 50%	ATENÇÃO	19 – 13 HORAS	BOM
49% - 0%	CRÍTICO	12 – 08 HORAS	ATENÇÃO
		07 – 0 HORAS	CRÍTICO

Em 2012, os indicadores atingiram os seguintes resultados:

Quadro 05

Indicador	Cálculo	Resultado
Alcance da Meta Física – AMF	$422 \times 100 / 250 = 168,80\%$	Ótimo
Alcance da Meta Orçamentária – AMO	$254400,62 \times 100 / 380000,00 = 66,94\%$	Atenção
Horas/servidor despendidas com capacitação – HSC	$10.438 / 422 = 24,73$	Ótimo

Fonte: Informação disponibilizada pela Coordenação de Desenvolvimento do Pessoas-CODEP.

De acordo com os resultados dos indicadores, verificou-se que foi possível capacitar 168% da meta física prevista para o exercício, com a utilização de apenas 64% do orçamento disponibilizado na Lei Orçamentária Anual. Conforme explicitado anteriormente, a Unidade informou que para atingir esse resultado, a Coordenação ofertou, além de cursos pagos, cursos sem custo e treinamentos em serviço.

Ação 2000 – Administração da Unidade - É a fonte de recurso utilizada na gestão relacionada à manutenção administrativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo que esta Ação não possui metas físicas. A referida Ação custeia as despesas administrativas do Ministério, compreendendo serviços administrativos;

gastos com pessoal, manutenção e uso de frota veicular, despesas com viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins); e demais atividades necessárias à gestão e administração da Unidade.

Quadro 06

Programa 2122 – Programa de Gestão e Manutenção do MDS			
2000 – Administração da Unidade	Prevista	Realizada	Percentual
	Meta Financeira		
	R\$ 126.031.207,00	R\$ 94.239.851,43	75 %
Finalidade			
Constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em programas ou ações finalísticas.			
Implementação			
Se constitui na agregação de despesas de natureza administrativa que não puderem ser apropriadas em ações finalísticas, nem a um programa finalístico. Essas despesas, quando claramente associadas a determinada ação finalística, devem ser apropriadas nesta ação; quando não puderem ser apropriadas a uma ação finalística, mas puderem ser apropriadas a um programa finalístico, devem ser apropriadas na ação Gestão e Administração do Programa (GAP, 2272); quando não puderem ser apropriadas nem a um programa nem a uma ação finalística, devem ser apropriadas na ação Administração da Unidade (2000). Essas despesas compreendem: serviços administrativos; pessoal ativo; manutenção e uso de frota veicular, própria ou de terceiros por órgãos da União; manutenção e conservação de imóveis próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da União; tecnologia da informação, sob a ótica meio, incluindo o apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos; despesas com viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins); sistemas de informações gerenciais internos; estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas etc; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas e demais atividades-meio necessárias à gestão e administração da unidade.			

A Ação 2000 é executada por várias Unidades no MDS, concentrando os gastos nas Unidades Gestoras 550005 - Coordenação-Geral de Licitações e Contratos – CGLC (R\$ 75.239.141,30) e 550006 – Coordenação-Geral de Recursos Humanos (R\$ 13.865.805,20) da Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA. O restante, R\$ 5.134.904,93, foi executado por outras unidades gestoras, incluindo de outros Ministérios.

Com base nos dados do SIAFI, do total de R\$ 126.031.207,00, que constam do orçamento da Ação 2000, cerca de 60% (R\$ 75.239.141,30) foram liquidados pela CGLC, concentrando os gastos nas despesas com Locação de Mão de Obra e Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, conforme se verifica no quadro a seguir:

Quadro 07 - Despesas liquidadas por Natureza da Despesa - Ação 2000 (UG 550005)

Natureza de despesa		Despesas Liquidadas (R\$)	% do total
339030	Material de consumo	338.086,54	0,45
339033	Passagens e despesas com locomoção	3.098.816,67	4,12
339037	Locação de mão-de-obra	38.419.609,50	51,06
339039	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica	27.268.221,67	36,24
339047	Obrigações tributárias e contributivas	14.790,15	0,02
339092	Despesas de exercícios anteriores	475.964,25	0,63
339093	Indenizações e restituições	1.059.822,08	1,41
339139	Outros serv.terceiros-pes.jurid-op.intra-orc.	995.254,77	1,32
339192	Despesas de exercícios anteriores	10.273,84	0,01
449039	Outros serviços de terceiros- pessoa jurídica	3.141.543,42	4,18
449052	Equipamentos e material permanente	416.758,41	0,55
TOTAL		75.239.141,30	100,00

Fonte: SIAFI Gerencial 2013

Em relação à Coordenação-Geral de Recursos Humanos, a despesa liquidada no montante de R\$ 13.865.805,20 representou cerca de 11% do total do orçamento da Ação, conforme demonstrado no quadro que se segue:

Quadro 08 - Despesas liquidadas por Natureza da Despesa - Ação 2000 (UG 550006)

Natureza de Despesa		Despesas Liquidadas (R\$)
339004	Contratação por tempo indeterminado	11.735.633,39
339014	Diárias – Pessoal Civil	824.765,75
339036	Outros Serviços Terceiros – Pessoa Física	1.128.300,83
339039	Outros Serviços Terceiros – Pessoa Jurídica	10.316,78
339093	Indenizações e Restituições	166.788,45
TOTAL		13.865.805,20

Fonte: SIAFI Gerencial 2013

Sobre o atingimento dos objetivos da Ação, não há metas físicas estabelecidas. Quanto à meta financeira verificou-se que, de um modo geral, a Unidade obteve êxito no desempenho da gestão, perfazendo uma execução de cerca de 70% da Dotação para a mencionada Ação.

Alguns fatores impactaram o desempenho da execução financeira, tais como a não-finalização de procedimentos licitatórios, acarretando em inscrições em restos a pagar não processados. Além disso, foram detectadas, pela equipe de auditoria, falhas no planejamento da contratação, acarretando o cancelamento contratual, por prejuízo operacional na execução do objeto.

De acordo com o Relatório de Gestão, para melhoria dos resultados da execução da Ação, o gestor apontou a necessidade de reformulação das áreas de compras e licitações, inclusive com capacitação da equipe e revisão de práticas de planejamento e acompanhamento de contratos; de reordenamento do espaço físico; de modernização da rede de telefonia e logística, facilitando o acesso a rede informatizada; de implementação de sistemas de gestão, acompanhamento e controle nas áreas de serviços reprográficos e de transportes.

Com base nos resultados dos trabalhos de auditoria de acompanhamento permanente dos gastos realizados pela CGU na CGLC é possível avaliar que, não obstante o bom desempenho da execução financeira da Ação, a Unidade deve ampliar suas ações de capacitação focadas na fiscalização e acompanhamento dos contratos de prestação de serviços e terceirização; estabelecer detalhadamente em normativos internos a definição dos papéis e responsabilidades dos gestores e fiscais dos contratos; e aperfeiçoar os controles e sistemas informatizados para todas as áreas, não se limitando aos serviços de reprografia e transportes.

Ação 4923 – Avaliação e monitoramento de Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Tem por finalidade melhorar as políticas de desenvolvimento social e combate à fome em termos de eficiência, eficácia, efetividade, focalização e controle social. Executada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, a qual é responsável pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação das políticas e dos programas do MDS. Representa cerca de 70% dos recursos orçamentários destinados à SAGI, no valor total de R\$ 20.777.868,00.

Quadro 09

Unidade Gestora 550010 - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação			
Programa 2122 – Programa de Gestão e Manutenção do MDS			
4923 – Aval. e Monitoramento de Políticas de Desenvol. Social e Combate à Fome	Prevista	Realizada	Percentual
	Meta Física (Unidade: políticas avaliadas)		
	3	4	125%
	Meta Financeira		
R\$ 15.203.462,00	R\$ 3.085.260,53	20%	
Finalidade			
Melhorar as políticas de desenvolvimento social e combate à fome em termos de eficiência, eficácia, efetividade, focalização e controle social.			
Implementação			
Direta e Descentralizada – Desenvolver sistema de avaliação e monitoramento das políticas de desenvolvimento social e combate à fome; 2) Conduzir e acompanhar pesquisas de avaliação sobre essas políticas, abrangendo os programas, ações e serviços pelos quais são implementadas; 3) Conduzir processos de monitoramento dessas políticas, abrangendo os programas, ações e serviços pelos quais são implementadas; 4) Elaborar e analisar painéis de indicadores direta ou indiretamente relacionados a essas políticas; 5) Tornar públicos os resultados dos processos de avaliação e monitoramento conduzidos.			

Fonte: Relatório de Gestão e SIAFI.

No exercício de 2012, a meta física da Ação 4923 previa a avaliação de 3 (três) áreas finalísticas do MDS, contudo, a meta foi superada em virtude de terem sido avaliadas todas as temáticas da Pasta de Governo (Assistência Social, Transferência de Renda, Inclusão Produtiva e Segurança Alimentar e Nutricional) – inclusive políticas transversais que passam por todas essas áreas, por meio de estudos e pesquisas executadas por pessoas físicas e jurídicas contratadas e supervisionadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, como exemplo o estudo sobre racismo ambiental e conflitos territoriais envolvendo comunidades quilombolas, tendo como resultado a execução de 125% da meta física da Ação.

De acordo com o Relatório de Gestão, a baixa execução financeira (20%) ocorreu em virtude de alguns fatores que impactaram na execução da Ação 4923, tais como a não-conclusão dos Pregões nºs 34, 38, e 39, todos de 2012, que visavam a contratação de estudos, pesquisa e avaliação de programas sociais monitorados pelo MDS, tendo em vista se tratarem de objetos de alta complexidade que requerem grande especificação nos termos de referência, além de enfrentarem percalços corriqueiros do processo licitatório, a exemplo de problemas na habilitação ou suspensão de certames realizados.

Ocorre que as informações disponibilizadas no Relatório de Gestão não são suficientes como justificativa, haja vista que a abertura dos pregões, marcadas para novembro de 2012, inviabilizou a intenção de se utilizar o crédito correspondente ao exercício, dado o escasso tempo para finalizar as licitações dentro do mesmo ano. Verifica-se que somente no Pregão nº 38/2012 se utilizou dos créditos do exercício de 2012, sendo que os demais os empenhos foram emitidos em 2013, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 10 - Empenho/Pregões – Ação 4923

Pregão	Empenho/data	Valor
34/2012	2013NE800021, de 16.01.2013	2.779.800,00
38/2012	2012NE800589, de 06.12.2012	96.500,00
39/2012	2013NE800037, de 23.01.2013	160.000,00
Total		3.036.300,00

Fonte: SIAFI 2012/2013

Ademais, a justificativa também não se sustenta considerando que, efetivando-se as referidas licitações no exercício de 2012, com a emissão dos respectivos empenhos da

ordem de R\$ 3.036.300,00, somados ao valor de R\$ 8.096.908,11 empenhados em 2012, a despesa executada no referido exercício (R\$ 11.133.208,11), representaria um percentual de 73%, não haveria uma maior utilização dos recursos financeiros, dado o tempo exíguo para liquidar as despesas em 2012, permanecendo o percentual de 20% de despesas liquidadas.

No exercício de 2012, a Ação 4923 foi executada por meio de três Unidades Gestoras, a saber:

- UG 240090: despesas pertinentes a execução de atividades previstas no Acordo de Cooperação Técnica Internacional firmado com o PNUD, por meio do Projeto BRA/04/044 – Programa de Cooperação com a América Latina, a África, a CPLP e os Países de Língua Portuguesa.

- UG 550005: despesas com contratação de instituições de pesquisas e de consultores externos para subsidiar as avaliações de políticas sociais do Ministério, bem como a aquisição de parque tecnológico (estações de trabalho para processamento de cenários e editoração eletrônica) para análise de gráficos e planilhas e estatísticas do Plano Brasil Sem Miséria.

- UG 550017: despesas relacionadas à execução de atividades previstas no Acordo de Cooperação Técnica Internacional firmado com a UNESCO, por meio do Projeto “914BRZ3002 - Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza”, que tem como objetivo geral “Contribuir para a consolidação da política de desenvolvimento social no Brasil, fortalecendo programas, ações sociais e serviços sob responsabilidade do MDS”.

O quadro a seguir detalha o volume de recursos liquidados em 2012, pelas UG identificadas acima, por Natureza de Despesas relacionadas à Ação 4923:

Quadro 11 - Despesas liquidadas – Ação 4923 (UG 550010)

Unidade Gestora		Natureza de despesa		Despesas Liquidadas (R\$)	% do total
240090	Delegação do Brasil /MRE junto à ONU	338039	Outros Serv.Terc. Pes. Jur.	225.585,36	7
550005	Coordenação-Geral de Licitações e Contratos	339033	Outros Serv.Terc. Pes. Jur.	874.059,17	28
		449052	Equipam. e Mat. Perman..	248.616,00	8
550017	II Projeto de Apoio ao PBF e ao CNDS	338039	Outros Serv.Terc. Pes. Jur.	1.737.000,00	57
TOTAL				3.085.260,53	100

Fonte: SIAFI Gerencial 2013

A partir da análise do quadro anterior, percebe-se que a estratégia adotada pela Unidade, em 2012, envolveu a contratação de consultorias pessoa jurídica por meio de Acordos de Cooperação Técnica Internacional, firmados no Âmbito da UG 550017 (Diretoria de Projetos Internacionais – DPI), por intermédio do projeto intitulado “II Projeto de Apoio ao PBF e ao CNDS”. Vale ressaltar que nas contratações realizadas no âmbito dos organismos internacionais (PNUD, FAO, BID, etc.) prevalecem as regras dispostas no Manual de Convergência.

Ação 20GG – Fomento, Capacitação Ocupacional, Intermediação e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores - Tem por finalidade implementar atividades de qualificação profissional para o mercado de trabalho formal e assistência técnica aos microempreendedores individuais e aos

empreendimentos solidários, inclusive incubadoras e cooperativas. Além disso, realiza ações de intermediação de mão de obra, por meio da captação de vagas e encaminhamento dos trabalhadores pertencentes ao público alvo do Plano Brasil sem Miséria para inserção no mercado de trabalho, por intermédio das unidades de atendimento do Sistema Nacional de Emprego (SINE).

Quadro 12

Unidade Gestora 550018 – Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza			
Programa 2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária			
20GG – Fomento, Capacitação Ocupacional, Intermediação e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores.	Prevista	Realizada	Percentual
	Meta Física (Unidade: pessoa atendida)		
	138.925	170.947	123%
	Meta Financeira		
	R\$ 224.467.274	R\$ 77.349.569	35%
Finalidade			
Promover a geração de trabalho ocupação e renda por intermédio de atividades de capacitação, fomento a empreendimentos populares e solidários e assistência técnica.			
Implementação			
Ações de capacitação ocupacional para o mercado de trabalho formal, e assistência técnica aos empreendimentos populares e solidários, às redes de cooperação da Economia Popular e Solidária, bem como ações de desenvolvimento de produtos oriundos desse segmento. Apoiar a consolidação de incubadoras públicas e cooperativas de empreendimentos populares.			

Fonte: Relatório de Gestão e Siafi Gerencial

Inicialmente, convém registrar que a Ação não é executada diretamente pelo Ministério e sua eficácia não depende exclusivamente dos seus esforços. O MDS, por meio da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza – SESEP, realiza articulações junto a entidades parceiras (órgãos governamentais, bancos públicos e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas-SEBRAE) que possuem objetivos correlatos na implementação de políticas relacionadas à inclusão produtiva e à busca ativa.

No que tange aos resultados quantitativos e qualitativos da Ação 20GG, a SESEP justificou que a superação da execução física (123%) foi alcançada em consequência do êxito do Programa ACESSUAS Trabalho, executado através do repasse “Fundo a Fundo” de recursos diretamente do FNAS aos Fundos de Assistência Social dos municípios e do Distrito Federal, bem como pelas transferências voluntárias da Secretaria Nacional de Economia Solidária-SENAES, do Ministério de Trabalho e Emprego/MTE, para realização de convênios com governos estaduais e municipais. Dessa forma, houve a adesão de 292 municípios ao programa ACESSUAS Trabalho, viabilizando a matrícula de 170.947 pessoas no PRONATEC/MEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego.

A SESEP informou também que o principal motivo para a baixa execução financeira (35%) decorreu da execução própria dos órgãos parceiros (MEC, SEBRAE e Bancos Públicos), não tendo sido necessária a descentralização de recursos por parte do MDS.

No entanto, a justificativa apresentada não esclarece a incompatibilidade entre a superação da meta física e a baixa execução financeira. Entende-se, neste caso, que o descompasso entre as metas física e financeira pode ter decorrido de uma subestimativa da meta física inicialmente prevista. Nesse contexto, considerando que existe uma relação direta entre a execução das metas física e financeira, em tese, uma superação de meta física teria decorrido, a princípio, pela utilização plena dos recursos financeiros inicialmente previstos, o que não ocorreu. Além disso, no Relatório de Gestão, quanto a meta física atingida com a matrícula de 170.947 pessoas, este resultado não foi oriundo

de esforços das entidades parceiras (MEC, SEBRAE e Bancos Públicos) que executaram a ação com recursos próprios, visto que a meta física limitou-se a resultados oriundos do ACESSUAS.

Quanto à execução financeira, o resultado obtido reflete a adesão dos 292 municípios ao ACESSUAS Trabalho, a partir do acordo entre a Unidade e a SNAS, logo, como tais adesões municipais devem ter abrangido apenas parte do universo de municipalidades que atendam aos critérios do Programa, o melhor desempenho teria ocorrido com um incremento no número de adesões, com um esforço conjunto entre os parceiros.

FCEP- Fundo de Erradicação e Combate a Pobreza

Além das Ações anteriormente avaliadas, compõe o Processo de Prestação de Contas anual consolidado e agregado da Secretaria Executiva o Fundo de Erradicação e Combate a Pobreza – FCEP.

Em que pese o marco legal (art. 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e o art. 2º da Lei Complementar nº 111/2001) prever 7 (sete) tipos de receitas para o FCEP, nos últimos anos os recursos do Fundo se limitaram as doações de dinheiro ou bens e são incorporadas ao Orçamento da União por meio da fonte de recurso 194.

No exercício de 2012 as receitas do Fundo atingiram o montante de R\$ 665.190,89 e também foram incorporados ao FCEP o total de R\$ 87.000,00 originados de superávit de exercícios anteriores apurados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, nos termos da tabela 18 da Portaria STN nº 235, de 30.4.2012.

No exercício em análise não houve execução da fonte de recursos 79 – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, tendo a execução orçamentária se limitado à fonte 194 – doações para o combate à fome:

Quadro 13 - Execução financeira Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – 2012 (em R\$)

Órgão/Programa/Ação/Fonte	Dotação Inicial	Dotação Final	Despesas Liquidadas	Valores Pagos
55000 – Minist. Desenv. Social e Combate à Fome	853.913*	782.700	782.700	0
2069 – Segurança Alimentar e Nut.	853.913	782.700	782.700	0
11V1 – Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural	853.913	782.700	782.700	0
194 – Doações para Combate à Fome	766.913	695.700	695.700	0
394 – Superávit Doações p/ Comb. à Fome	87.000	87.000	87.000	0
Total	815.913	782.700	782.700	0

Fonte: Siafi Gerencial e Relatório de Gestão

* R\$ 71.213,00 de recursos foram contidos pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF

A totalidade dos recursos foi empenhada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN e destinada aos elementos de despesa 41 – Contribuições – para a descentralização de recursos, por meio de convênios, para fazer frente à Ação 11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água – e, apesar de não haver pagamentos no exercício de 2012, os valores empenhados foram pagos no início do exercício de 2013.

Controles internos administrativos

Ação 4972

A Coordenação-Geral de Recursos Humanos tem seus objetivos formalizados no Regimento Interno do MDS (Portaria MDS nº 120/2012), e define previamente a sua estratégia de atuação e as metas por meio de um Plano Anual de Capacitação. Para desenvolver as atividades de capacitação conta com uma força de trabalho de 9 pessoas, sendo apenas 3 servidores efetivos. Os controles dos processos, na área de capacitação, são feitos por meio de planilhas e relatórios, mas passou a utilizar em 2012 o sistema informatizado para avaliação de desempenho, AVADES, que está sendo desenvolvido pela própria DTI, com 80% das funcionalidades homologadas.

Quanto à avaliação de risco verifica-se que sua existência não está devidamente formalizada, no que tange aos aspectos quantitativo e qualitativo das Ações de sua responsabilidade, mas a Coordenação possui conhecimento dos riscos associados à sua área de atuação.

No que se refere aos procedimentos de controle, verificou-se que a Unidade já está formalizando para algumas atividades internas, como “Procedimentos Internos”, “Programa de Estágio Remunerado”, “Fluxograma de Cursos Externos”, “Fluxograma de Turmas Fechadas”, o que demonstra conscientização sobre a importância desses mecanismos para o alcance dos objetivos propostos.

O controle de execução orçamentária no decorrer do exercício é realizado por meio de extrações mensais no SIAFI com vistas a verificar o valor empenhado e o efetivamente pago. Já o controle da meta física é realizado por meio de planilhas, alimentadas manualmente por servidores efetivos responsáveis e disponibilizadas para consulta a todas as divisões da Unidade. Ademais, existem os indicadores de monitoramento do Plano Anual de Capacitação que auxiliam na avaliação do alcance das metas propostas.

Avaliamos que a Coordenação possui um efetivo controle da execução desta atividade, embora não formalizado, que conta com pessoal específico para proceder à inserção das informações, e que segue uma rotina própria para proceder à apuração e ao registro das informações.

Ação 2000

Os recursos orçamentários da Ação 2000 são executados, em sua maior parte, no âmbito da Coordenação Geral de Licitações e Contratos – CGLC e da Coordenação-Geral de Recursos Humanos – CGRH, subordinadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos da Secretaria Executiva do Ministério. Logo, a análise de controles internos administrativos constará em itens específicos deste relatório, conforme consignado nas análises gerenciais de licitações e contratos e de recursos humanos.

Ação 4923

Com o objetivo de melhor avaliar os procedimentos de controles internos instituídos na área de Resultado Quantitativo e Qualitativo e se eles têm contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Administração, foi solicitado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201308236/003, de 18.6.2013, que a Unidade apresentasse informações sobre a efetividade dos controles, estando à equipe de auditoria no aguardo dessas informações.

Por meio de análise as informações do Relatório de Gestão e do Regimento Interno do MDS, verificou-se, com relação ao ambiente de controle, a existência de normativo interno (regimento) que distribui responsabilidades dentro da SAGI, por área.

Com relação ao processo de trabalho na Unidade, consta a informação do Relatório de Gestão que, tendo em vista a diversidade de produtos e a complexidade de sua elaboração pela Secretaria, está em desenvolvimento o Sistema de Gestão Estratégica de Projetos – SIGE, objetivando, segundo o gestor, definir para cada macroprocesso, o conjunto de tarefas, atividades e as equipes envolvidas, o que denota a percepção da Unidade sobre a importância em formular de rotinas/procedimentos no ambiente da SAGI.

No que tange a avaliação dos controles internos, em atendimento ao item 3.2 da Portaria TCU nº 150/2012, a Unidade efetuou o preenchimento do Quadro A.3.1 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ e fez o registro complementar com a análise crítica sobre as percepções trazidas pelo quadro. Verificou-se que as informações trazidas ao quadro não buscou demonstrar ou explicar a avaliação das atividades exercidas pela Unidade Jurisdicionada relacionada às pontuações aplicadas pela instituição.

Especificamente, a respeito do controle interno exercido pela Unidade acerca dos resultados quantitativo e qualitativo da gestão que se refere à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras/planejados ou pactuados para o exercício de 2012, observou-se de um modo geral que a Unidade necessita de implementações e melhorias na área sob exame, de maneira a aperfeiçoar a estratégia de utilização dos recursos disponíveis à UJ, avaliando as condições e os riscos que impactam no atingimento das metas financeiras pactuadas.

Ação 20GG

Os controles internos não foram suficientes para prevenir e detectar o risco do não alcance da meta financeira. O contínuo monitoramento de suas atividades permite que a SESEP conheça tempestivamente as causas que impactam negativamente no resultado quantitativo da ação governamental. A partir da avaliação do comportamento da ação, compete à Unidade a realização de estratégias de resposta aos riscos que ameaçam o êxito da Ação.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se a seguinte questão de auditoria: Os indicadores da unidade jurisdicionada atendem aos seguintes critérios:

-Compleitude (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão)?

-Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas)?

-Confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade)?

-Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral)?

-Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade)?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise dos indicadores apresentados no Relatório de Gestão, sendo dois indicadores da área de gestão de pessoas, apresentados pela Secretaria Executiva, e um indicador de desempenho apresentado pela UJ Agregadora Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação-SAGI.

No que tange aos indicadores apresentados pela Secretaria Executiva as informações foram obtidas por meio do Relatório de Gestão do exercício 2012 e de manifestações trazidas pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos, por meio do Ofício nº 37/SAA/SE/MDS, de 23.04.2013.

Embora no Relatório de Gestão conste informação de que os indicadores se referem à Unidade Jurisdicionada Secretaria Executiva, verificou-se junto à Coordenação Geral de Recursos Humanos que os dados utilizados para o cálculo dos indicadores foram no âmbito de todo o MDS.

No quadro a seguir estão apresentados os referidos indicadores:

Quadro 14 – Indicadores adotados pela CGRH.

Nome do Indicador	Área da Gestão	Relacionado ao Macroprocesso de Apoio	Descrição do Indicador	Fórmula de Cálculo
Percentual de Rotatividade no âmbito do MDS em relação ao total de servidores efetivos do MDS em 2012	Gestão de Pessoal	Sim	Utilizado para indicar a eficiência da gestão de recursos humanos para reter a força de trabalho nas carreiras afetas ao MDS.	Valor absoluto de saídas de servidores do quadro do MDS em relação ao total de servidores efetivos do MDS.
Percentual de Educação Continuada no âmbito do MDS em relação ao total de servidores efetivos do MDS em 2012	Gestão de Pessoal	Sim	Utilizado para indicar a eficiência da gestão dos recursos de capacitação de servidores do MDS.	Valor absoluto de servidores capacitados em relação ao total de cargos do MDS.

Em relação ao Indicador Percentual de Rotatividade no âmbito do MDS em relação ao total de servidores efetivos do MDS em 2012, verificou-se que está sendo medido desde 2011 e que seu valor é crescente. Em 2011, obteve-se 12,56% e, em 2012, 18,24%, indicando tendência de evasão de servidores. Conforme verificado na avaliação do quantitativo de servidores, em 2012 ocorreram 27 vacâncias no órgão, ocasionadas, de acordo com o Relatório de Gestão, principalmente pela aprovação dos servidores em concursos de outros órgãos que possuem carreiras próprias e remunerações superiores às auferidas no MDS.

Cabe registrar que os valores utilizados para o cálculo do indicador citado anteriormente são extraídos do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, portanto confiáveis, consignando certo grau de economicidade, considerando que é um sistema corporativo criado pelo governo federal para atender ao Departamento de Recursos Humanos da Secretaria da Administração Federal, nas atividades de gestão de pessoas.

No que se refere ao indicador Percentual de Educação Continuada no âmbito do MDS em relação ao total de servidores efetivos em 2012, no Relatório de Gestão não constou o resultado do indicador, mas foi informado posteriormente por meio do Ofício 37/SAA/SE/MDS/2013, conforme quadro a seguir:

Quadro 15 – Resultado da aplicação de indicador da CGRH.

Fórmula	Valores	Resultado
Valor absoluto de servidores capacitados em relação ao total de cargos do MDS	$\frac{422 \text{ (servidores capacitados)}}{702 \text{ (universo de servidores)}}$	60,11%

Fonte: Ofício 37/SAA/SE/MDS, de 23.4.2013.

O resultado indica que 60% dos servidores do MDS foram capacitados em 2012, mas esse resultado foi inferior ao exercício anterior, que, conforme Relatório de Gestão de 2011, foram capacitados 70% dos servidores.

Os valores utilizados para o cálculo são extraídos de controles internos da CGRH, alimentados manualmente, o que não os invalidam, pois são de baixa complexidade.

Cabe ressaltar que não existem normativos internos que definem os responsáveis pela elaboração e alimentação dos indicadores em análise, mas essa atividade está a cargo da CGRH/SAA/MDS, que, conforme Portaria nº 120/2012 é a Unidade responsável pela gestão de recursos humanos.

A escolha desses indicadores foi fundada nos apontamentos sugeridos pelo TCU por meio da Portaria nº 150/2012 e são de fácil compreensão para o público interno e externo.

Do resultado da análise, constata-se que os indicadores verificados são mensuráveis (acessibilidade; comparabilidade; confiabilidade; economicidade), e são importantes para a tomada de decisões gerenciais pela Unidade.

No entanto, no que concerne à utilização desses indicadores em decisões gerenciais, a CGRH informou, por meio do Ofício nº 37/SAA/SE/MDS/2013, em que pese trabalhar com os indicadores para desenvolvimento de tarefas, os mesmos ainda não foram totalmente internalizados no âmbito da CGRH, dificultando o monitoramento, avaliação e controle dos resultados aferidos.

Os indicadores de desempenho expostos pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação-SAGI se relacionam a três dos seus macroprocessos finalísticos: avaliação e monitoramento das políticas e programas; e capacitação de agentes públicos e sociais. A Secretaria, para a concretização dos objetivos destes macroprocessos, que se inserem entre as suas competências institucionais, dispõe da execução orçamentária e financeira das Ações de Governo 4923-Avaliação e Monitoramento de Políticas e 6877-Capacitação de Agentes Públicos e Sociais.

Na construção dos mencionados indicadores, a Unidade adotou os critérios da eficiência, eficácia e efetividade, e para fins da auditoria, foi selecionado e analisado, pela sua relevância, o indicador de eficiência referente ao desempenho da gestão da Unidade no que tange à Ação 4923 – Avaliação e Monitoramento de Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Cumpra-se destacar que a análise foi efetivada utilizando os referenciais de utilidade e mensurabilidade para o indicador avaliado, nos termos definidos na Portaria TCU nº 150/2012. O parâmetro utilidade relaciona-se com a capacidade que o indicador tem de expressar de forma condensada as múltiplas variáveis de um fenômeno de interesse da administração, e é demonstrado pela sua efetiva utilização pelo gestor nas decisões gerenciais. Já a mensurabilidade tem relação com a viabilidade de aplicação de um indicador na mensuração de um fenômeno, e está associada a três fatores: complexidade, auditabilidade e economicidade.

Em sua formulação, conforme demonstrado no Relatório de Gestão, o indicador examinado *pondera os indicadores específicos de eficácia pela relação custo das iniciativas de avaliação e monitoramento dos programas ou ações pelo custo global do conjunto de programas e ações das políticas sociais do MDS*. Nesta perspectiva, o indicador é uma medida do aspecto custo, relacionando os gastos das iniciativas de avaliação e monitoramento, realizados pela UJ, com os gastos referentes aos programas e ações avaliados no exercício, valores estes, obtidos a partir de relatório de execução financeira disponibilizados para a SAGI. Pode-se afirmar, assim, que da perspectiva da mensurabilidade, o indicador atende de modo razoável ao critério, e as relações envolvidas são compatíveis com os parâmetros de complexidade, auditabilidade e economicidade. Contudo, ressalva-se que o resultado desta mensuração sofre a limitação de não dispor de referência ou padrão de custo que sirvam de parâmetro para se obter efetiva avaliação comparativa do custo envolvido nas iniciativas na Unidade. Por outro lado, pode-se utilizar uma análise de custos através de uma série histórica, como já vem sendo construída pela UJ, cuja utilidade se presta à verificação evolutiva dos custos.

No que tange à utilidade, verifica-se também que o indicador apresenta capacidade de expressar de forma condensada o fenômeno que almeja mensurar. Neste aspecto, ainda, convém destacar que a Unidade em seu Relatório de Gestão, não demonstrou ter utilizado o indicador em seu processo decisório, fato que deve ser objeto de maior atenção por parte da UJ.

Para o exercício de 2012, o indicador apresentou como resultado, na definição da UJ, o conceito máximo “muito bom”, que numericamente correspondeu a $E_c=9$ (E_c = indicador de eficiência da Ação), sendo que o patamar inicial para tal conceito é $E_c=4,5$. Em série histórica referida pela Unidade em seu RG, verifica-se que o indicador de eficiência teve o conceito “bom” somente em 2008, e no período de 2009 a 2012, o conceito “muito bom”. Pela avaliação da UJ existe razoável compatibilidade entre os custos dispendidos e as competências da SAGI, quanto aos aspectos de avaliação e monitoramento dos Programas/Ações do MDS, considerando o período da série histórica de 2009 a 2012.

Na análise ora apresentada buscou-se responder às seguintes questões: a) existe definição em normativos dos responsáveis pela elaboração e alimentação dos indicadores? b) existem indicadores para os processos críticos da UJ? c) os indicadores evidenciados são de fácil compreensão para o público interno e externo? e d) o gestor atua no atendimento de recomendações anteriores para os indicadores de desempenho?

Assim, pelas análises efetuadas, conclui-se de maneira positiva a avaliação do indicador de eficiência relatado pela UJ. Faz-se uma ressalva a respeito do item “c”, sobre a fácil compreensão dos indicadores para o público interno e externo, pois a informação no Relatório de Gestão pode ser aperfeiçoada, com maior transparência a respeito da finalidade e objeto mensurado dos indicadores e a realização de análise crítica a respeito dos resultados evidenciados e sua relação com a gestão e sua utilidade para o processo

decisório. Acrescenta-se que inexistem pendências quanto a recomendações nas avaliações anteriores realizadas sobre os indicadores de desempenho da gestão da UJ.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

- a) A gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições?
- b) Os setores responsáveis observaram legislação aplicável à remuneração, cessão e requisição de pessoal?
- c) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SIAPE) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto?
- d) Os setores responsáveis observaram a legislação aplicável à admissão de pessoal?
- e) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SISAC) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto?

Considerando que a Coordenação Geral de Recursos Humanos é a unidade responsável pela gestão de recursos humanos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS e, visando avaliar a adequabilidade da força de trabalho no âmbito do MDS frente às suas atribuições, foi solicitado à Unidade, o preenchimento dos quadros relativos à Parte A, item 6, do Anexo II da DN/TCU n.º 119, de 18.1.2012, do Relatório de Gestão/2012, consolidando todas as unidades jurisdicionadas que compõem a estrutura do MDS.

A metodologia da equipe de auditoria foi diferenciada conforme o item. Quanto à força de trabalho foi realizada a confirmação das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade com a subseqüente análise. Quanto à remuneração de pessoal estatutário foi realizada uma análise censitária no SIAPE a partir de ocorrências pré-estabelecidas (cruzamento entre os registros no SIAPE e a legislação de pessoal das unidades). As ocorrências verificadas foram discutidas junto ao gestor e regularizadas no decorrer do exercício de 2012. Quanto aos registros no sistema corporativo, foi realizada uma análise dos atos de admissão e desligamento no SISAC, tendo sido constatado que não ocorreram atos de aposentadoria, reforma ou pensão no exercício em análise.

Força de Trabalho

Em consulta ao SIAPE e com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2012, as quais foram consideradas consistentes pela equipe de auditoria, verificou-se que o quadro de pessoal do MDS estava assim constituído ao final do exercício de 2012:

Quadro 16 - Força de Trabalho do MDS – Situação Apurada em 31/12 dos Últimos 03 Exercícios

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva 2012	Lotação Efetiva 2011	Lotação Efetiva 2010
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	465	489	498
1.1. Membros de poder e agentes políticos	1	1	1

1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	464	488	497
1.1.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	179	197	214
1.1.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	93	94	89
1.1.3. Servidores de carreira em exercício provisório	2	2	2
1.1.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	190	195	192
2. Servidores com Contratos Temporários	107	108	115
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	254	245	257
4. Total de Servidores (1+2+3)	826	842	870

Fonte: Ofícios n.ºs. 37 e 39/SAA/SE/MDS, de 23.4.2013 e 30.4.2013, respectivamente e SIAPE.

Da análise do quadro, verifica-se que a força de trabalho do MDS vem diminuindo em relação aos dois anos anteriores, sendo 2% em relação a 2011 e 5% em relação a 2010. O vínculo que apresentou maior redução foi o de servidores de carreira vinculada ao órgão. A situação que contribuiu para a redução desse número em 2012 foi a cessão de 14 servidores (7% do total de ativos permanentes do quadro do MDS) para outros órgãos, sendo que 9 foram para órgãos em que a cessão não era obrigatória.

Muito embora não exista irregularidade nos processos de cessão analisados, o fato descrito vem de encontro à situação de carência de pessoal apontada pelas UJ, nos Relatórios de Gestão, a exemplo da SENARC, SESAN, SNAS, que atinge não apenas as atividades fim, mas também a área administrativa, como pode ser verificada por ocasião da auditoria realizada na própria Secretaria Executiva. Ademais, ao final de 2012, apenas 12% da força de trabalho era composta por servidores de carreira vinculados ao MDS.

Questionada a CGRH sobre as cessões ocorridas em 2012, considerando a carência de pessoal a Unidade, por meio do Ofício n.º 47/SAA/SE/MDS, de 16.05.2013, a Unidade se limitou a descrever o procedimento interno para a realização da cessão, não entrando no mérito da liberação de servidores pelas diversas áreas do MDS.

Além disso, verifica-se que o quantitativo de servidores está constituído quase que exclusivamente por trabalhadores com diversos tipos de vínculos provisórios no MDS, como os requisitados de outros órgãos (23%); os de carreira em exercício descentralizado (11%); os servidores sem vínculo, apenas nomeados para cargos em comissão (31%) e os servidores com contratos temporários (13%). Tal fato pode implicar riscos de descontinuidade das atividades provocada pela alta rotatividade de pessoal.

No que concerne à suficiência da força de trabalho, a CGRH informou que a força de trabalho encontra-se em processo de adequação, tendo realizado gestões junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG visando à ampliação de mais 50% das 200 vagas previstas para o MDS no concurso autorizado por meio da Portaria n.º 230, de 24 de maio de 2012, publicada no DOU de 25 de maio de 2012, de servidores da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais, criada pela Lei n.º 12.094/2009, realizado ainda no exercício de 2012, totalizando assim 300 vagas.

Cabe ressaltar que das 200 vagas de ATPS anteriormente citadas, 116 serão destinadas à substituição dos postos de trabalho terceirizados que estão em discordância com o

Decreto nº 2.271/97, incluídos no Termo de Conciliação Judicial celebrado entre a União e o Ministério Público do Trabalho, conforme consta do Processo nº 00810.2006.017.10.00.7. Dessa forma, o incremento será de apenas 84 servidores, mas, caso o MPOG autorize a nomeação de mais 50%, o incremento será de 184 postos de trabalho.

Assim, visando conhecer as demandas setoriais para melhor subsidiar a distribuição do quantitativo de servidores a ser disponibilizado ao MDS, a CGRH informou por meio do Ofício nº 39/SAA/SE/MDS, de 30.04.2013, que realizou, a partir de informações prestadas pelas áreas, estudo técnico que compila as necessidades de pessoal para incremento da força de trabalho em face às necessidades particulares de cada área, justificadas no mencionado estudo.

De acordo com o referido estudo, o quantitativo de servidores necessários por área é de:

Quadro 17 – Distribuição de servidores por lotação

Unidade de Lotação	Quantitativo
Gabinete do Ministro	1
Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS	46
Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN	30
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC	39
Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza – SESEP	8
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI	10
Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA	3
Total	137

Fonte: Ofício nº 39/SAA/SE/MDS, de 30.4.2013.

Dessa forma, a demanda acima das vagas previstas para descentralização ao MDS seria suprida com a autorização pelo MPOG da nomeação de mais 50% das vagas originalmente previstas no concurso anteriormente citado.

Destaca-se também a homologação, em 26.04.2013, do Processo Seletivo Simplificado 2013, que abriu 120 (cento e vinte) vagas, com fulcro nas alíneas “i” e “j” do inciso VI, do art. 2º, da Lei 8.745/1993, autorizado pela Portaria Interministerial nº 305, de 9 de julho de 2012, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito do Ministério. No entanto, não representam acréscimos na força de trabalho, considerando que os temporários que serão nomeados ocuparão as vagas dos temporários admitidos pelo Edital nº 01 de 2008, cujos contratos se encerrarão no início de 2014.

Verificou-se ainda que, muito embora a Unidade tenha apresentado um estudo técnico para conhecer as demandas de cada setor, este foi direcionado ao preenchimento das vagas relativas ao concurso público mencionado.

Para fins de melhor avaliar o adequado contingente de pessoal para atender as necessidades das UJ, é desejável a realização de estudo com diagnóstico da situação atual, e indicativo do dimensionamento adequado dos quadros de Recursos Humanos. No que concerne aos cargos em comissão, em novembro de 2012, com a aprovação do Decreto nº 7.851, de 30.11.2012, que trata da reestruturação do MDS, ocorreu uma redução de 02 cargos, passando de 538 para 536 cargos em comissão. Além dos cargos citados, o MDS contava no final de 2012 com 60 estagiários, 488 terceirizados e 64 consultores de Cooperação Técnica Internacional – PNUD.

Quadro 18 - Força de Trabalho por faixa etária

Tipologias do Cargo	Quantidade de Servidores por Faixa Etária
---------------------	---

	Até 30 anos	De 31 a 40 anos	De 41 a 50 anos	De 51 a 60 anos	Acima de 60 anos
1. Provimento de Cargo Efetivo	106	185	158	101	44
1.1. Membros de Poder e Agentes Políticos			1		
1.2. Servidores de Carreira	98	139	119	92	38
1.3. Servidores com Contratos Temporários	8	46	38	9	6
2. Provimento de Cargo em Comissão	63	117	48	22	4
2.1. Cargos de Natureza Especial					
2.2. Grupo Direção e Assessoramento Superior	63	117	48	22	4
2.3. Funções Gratificadas					
3. Totais (1+2)	169	302	206	123	48

Fonte: Sistema Data Warehouse - DW/SIAPE - CGRH/SE/MDS.

Outro fator que contribuirá, no médio prazo, para redução da força de trabalho da unidade são as aposentadorias futuras. Como se observa do quadro acima, 48 servidores, dentre eles 38 servidores efetivos de carreira, adquirem condições de requerer aposentadoria em, no máximo 5 anos, o que pode agravar ainda mais a escassez de mão de obra.

Quadro 19 – Força de Trabalho por nível de escolaridade

Tipologias do Cargo	Quantidade de Pessoas por Nível de Escolaridade								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Provimento de Cargo Efetivo	0	3	24	0	103	435	0	26	3
1.1. Membros de Poder e Agentes Políticos						1			
1.2. Servidores de Carreira		3	24		103	333		20	3
1.3. Servidores com Contratos Temporários						101		6	
2. Provimento de Cargo em Comissão	0	0	2	0	63	180	0	6	3
2.1. Cargos de Natureza Especial									
2.2. Grupo Direção e Assessoramento Superior			2		63	180		6	3
2.3. Funções Gratificadas									
3. Totais (1+2)	0	3	26	0	166	615	0	32	6

LEGENDA

Nível de Escolaridade

1 - Analfabeto; 2 - Alfabetizado sem cursos regulares; 3 - Primeiro grau incompleto; 4 - Primeiro grau; 5 - Segundo grau ou técnico; 6 - Superior; 7 - Aperfeiçoamento / Especialização / Pós-Graduação; 8 - Mestrado; 9 - Doutorado/Pós Doutorado/PhD/Livre Docência; 10 - Não Classificada.

Fonte: Sistema Data Warehouse – DW/SIAPE – CGRH/SE/MDS.

No que tange ao nível de escolaridade, cerca de 70% da força de trabalho do MDS possui nível superior completo, sendo, desses, 54% servidores efetivos de carreira.

Remuneração de pessoal à luz da legislação e Sistema Contábil (SIAPE/SIAFI)

Para verificação da conformidade dos pagamentos, foram realizadas as seguintes análises:

Quadro 20 – Divergências verificadas na folha de pagamento (SIAPE)

<i>Descrição da ocorrência</i>	<i>Quantidade de servidores relacionados</i>	<i>Quantidade de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor</i>
Ocorrência 08 - Servidor com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados.	01	01
Ocorrência 40 - Servidores com devolução do adiantamento de férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido.	04	04

Fonte: SiapeDW

Conforme consta do quadro acima, foram constatadas impropriedades nos pagamentos de 05 servidores, que totalizou R\$ 4.673,21. Tais situações ocorreram por inconsistência do SIAPE e por interferências manuais junto ao SIAPE para a realização de alguns pagamentos que não foram realizadas corretamente pela Unidade. Considerando que os trabalhos realizados nas folhas de pagamento dos servidores citados anteriormente envolveram os últimos 05 anos e que as impropriedades foram constatadas nos exercícios de 2007 a 2011, ou seja, fora do escopo dessa Auditoria Anual de Contas, as efetivas devoluções dos valores pagos a maior serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente – PPP da Unidade.

Constatou-se também o pagamento a maior no valor de R\$ 187,40 (cento e oitenta e sete reais e quarenta centavos) ao servidor identificado pela matrícula SIAPE nº 2379701 relativo ao mês de março/2010. A Unidade, assim que tomou conhecimento da impropriedade, notificou o servidor a realizar a devolução do valor apurado pago indevidamente, o que foi concretizado, conforme comprovante de restituição encaminhado à equipe de auditoria por meio do Ofício 23/SAA/SE/MDS, de 28.02.2013.

Essas impropriedades, que apontaram inconsistências no SIAPE e nos pagamentos informados manualmente no referido sistema, remetem à necessidade de criação de novas rotinas nos controles internos administrativos visando evitar possíveis pagamentos indevidos.

Com relação aos demais pagamentos realizados no exercício em análise, tais como diárias, ajuda de custo, e cessão de servidores, não foram identificadas impropriedades.

Sistema Corporativo (SISAC)

Quanto à atuação na gestão de pessoal, observou-se que a Unidade não cumpriu os prazos previstos para cadastramento no SISAC dos atos de admissão e desligamento previsto na Instrução Normativa - TCU nº 55/2007, cujo art. 7º estabelece que as informações pertinentes aos atos de admissão e concessão deverão ser cadastradas no referido Sistema e disponibilizadas pela Unidade Jurisdicionada para o respectivo órgão de controle interno no prazo de 60 dias, tendo sido observada a desconformidade apresentada no quadro a seguir:

Quadro 21 – Divergências verificadas nos atos de admissão (SISAC)	
Quantidade de atos de admissão e desligamento analisados	Quantidade de atos cujo prazo do art.7º da IN 55 foi atendido.
17	00

Fonte: Extrações do sistema SISAC

A Unidade informou que o registro do SISAC era realizado somente por 01 servidor com senha SISAC/TCU e que remanejou 02 servidores efetivos para a área responsável

por tais registros. Além disso, adotou critérios de acompanhamento para que não haja quaisquer atrasos no registro das informações no referido Sistema.

Muito embora a Unidade não tenha obedecido ao prazo previsto para o registro dos atos de admissão de pessoal no SISAC, todos estavam registrados com observância da legislação aplicável à admissão de pessoal.

Controles Internos Administrativos

No que concerne ao Ambiente de Controle, existe uma estrutura organizacional formal atualizada definida em Regimento Interno do MDS, conforme Portaria nº 120, de 12.06.2012, sendo a Coordenação-Geral de Recursos Humanos a responsável em coordenar, orientar e controlar as atividades relativas a cadastro, pagamento, benefícios, remuneração de servidores ativos, aposentados e beneficiários de pensão do Ministério. Essas atividades são executadas por meio da Divisão de Cadastro e Pagamento.

Com relação à avaliação de riscos, observou-se que não existe uma prática sistematizada para sua definição, com regras previamente estabelecidas para cada situação. A atuação da Unidade se dá a partir da experiência de cada uma das áreas envolvidas na sua atuação cotidiana. Assim, as ações são executadas na prática, baseadas na existência de histórico de fraudes e erros decorrentes de fragilidades nos processos internos e sistemas corporativos. Observa-se que há um espaço razoável para seu aprimoramento.

Verificou-se a existência de alguns procedimentos de natureza preventiva decorrentes da detecção dos riscos e suas ações mitigadoras, cabendo enfatizar, como exemplo dos diagnósticos realizados, a exigência para pagamento de diárias a colaboradores eventuais e servidores com vínculos estaduais ou municipais, de declaração do beneficiário de que não irá receber diárias do órgão a que está vinculado.

Dessa forma, as atividades de controle estão implementadas nos fatos que se demonstram mais vulneráveis a fragilidades de controles internos dos processos e sistemas relacionados, tendo sido adotados procedimentos de controle para mitigar riscos tais como o uso de aprovação por superior para determinadas tarefas; confrontação de uma mesma informação com dados vindos de bases diferentes, segregação de funções entre os servidores e verificação dos controles feitos nos próprios sistemas informatizados (SIAPE, SCDP), dentre outras.

A CGRH está mapeando e formalizando alguns procedimentos, fluxos e rotinas de atividades, a exemplo da cessão e requisição de servidores, nomeação de pessoal, ajuda de custo, dentre outros. Esta atitude demonstra a existência de um ambiente voltado à cultura de controle, com a preocupação da documentação das regras, o que favorece o conhecimento, esclarece as dúvidas e diminui riscos como, por exemplo, a retenção do conhecimento dos trabalhos por alguns servidores, considerando a alta rotatividade de pessoal do Ministério.

Com o objetivo de avaliar a força de trabalho do MDS, por ocasião da Auditoria de Acompanhamento Permanente da Gestão realizada em 2012, foi solicitada a relação da força de trabalho total do MDS e confrontada com a relação de servidores extraída por esta CGU no DW-SIAPE. Como resultado, verificou-se que a Unidade possui um controle eficiente e está em conformidade com os registros no SIAPE, em que pese o controle da força de trabalho ser realizado por meio de planilhas, o que o torna frágil, pois tal sistemática está sujeita a incorreções em razão de depender da iniciativa diária de consulta e alimentação por parte dos responsáveis.

Para melhorar os processos de trabalho da Unidade, está em desenvolvimento um sistema específico para o controle de frequência dos servidores, o SIAFA – Sistema de Frequência dos Servidores – 50% concluído e já emite o cartão ponto e alguns relatórios de frequência, que irá contribuir para a melhoria das atividades da Unidade.

No âmbito da Informação e Comunicação tem-se a elaboração (ainda em andamento) de um “Informativo ao Servidor”, para a recepção dos 200 novos servidores Analistas Técnicos de Políticas Sociais - ATPS, com previsão de posse no MDS para o final de junho/2013, contendo conceitos referentes ao MDS, sua estrutura, missão e informações relativas à rotina funcional, facilitando o conhecimento do Órgão pelos servidores, bem como seus direitos, deveres e benefícios.

A sistemática de comunicação institucional ocorre por meio da utilização do e-mail, canal institucional destinado a servidores e colaboradores internos. Na Intranet, estão disponibilizadas as informações relativas à legislação e gestão de pessoal.

A UJ dispõe de indicadores de desempenho da gestão, os quais são mensuráveis (acessibilidade; comparabilidade; confiabilidade; economicidade), e importantes para a tomada de decisões gerenciais, contudo, ainda não estão sendo utilizados para esse fim.

A sistemática de monitoramento utilizada pela CGRH, conforme resposta às indagações realizadas pela equipe de auditoria, é realizada mediante atividades contínuas de monitoramento, avaliações independentes ou uma combinação de ambas. Cabe destacar que, a cada 90 dias, a Coordenação se reúne para avaliar a execução do seu planejamento anual, visando identificar possíveis gargalos e mudanças nos procedimentos para o alcance dos objetivos propostos.

Diante do exposto, avaliamos que a estrutura de controles internos administrativos da Gestão de Recursos Humanos contribui com razoável adequação para o atingimento de seus objetivos, no entanto, melhorias se fazem necessárias na sistematização para identificação de riscos, e na criação de rotinas de verificação prévia para a detecção de inconsistências geradas no SIAPE, e nas situações que demandam intervenção manual nos processos de pagamento.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A Coordenação Geral de Licitações e Contratos – CGLC é a Unidade que centraliza e desenvolve as atividades relacionadas à gestão de contratos, compras e licitações, bem como a execução orçamentária e financeira do Ministério, não tendo como atribuição intrínseca efetuar transferências de recursos.

Segundo o Relatório de Gestão, a Unidade indicou a possibilidade de se firmar termos de cooperação, em estreita vinculação aos preceitos de convivência e de oportunidade, observadas as competências dos parceiros no âmbito do Poder Executivo Federal, embora não conste do Regimento Interno do MDS, Portaria nº 120, de 12.06.2012, no seu artigo 52 e seguintes, a competência para firmar Termo de Cooperação Técnica ou qualquer outro tipo de Acordo. Com relação à transferência voluntária, há o registro de um único convênio que está contabilizado como Inadimplente por determinação do Tribunal de Contas da União.

Sob a competência da Secretaria Executiva, os Acordos de Cooperação são acompanhados pela Diretoria de Projetos Internacionais – DPI, onde há a possibilidade de firmar termos de cooperação, em estreita vinculação aos preceitos de conveniência e

de oportunidade, observadas as competências dos parceiros no âmbito do Poder Executivo Federal.

Vale acrescentar que compete à Diretoria de Projeto Internacional – DPI a coordenação técnica e administrativa de projetos financiados por recursos externos ou objeto de acordo de cooperação técnica com organismo internacional, tendo por competência coordenar, planejar e supervisionar a execução das atividades relativas àqueles projetos.

A respeito dos instrumentos de transferências voluntárias firmados no âmbito da Secretaria Executiva do MDS, UJ 550003, verificou-se a existência de um único convênio que teve a vigência expirada em 29.12.2006, portanto, há mais de 06 (seis) anos, sem a adoção de providências por parte do órgão concedente no intuito de analisar a Prestação de Contas ou adotar providências junto ao conveniente, haja vista que a apresentação da Prestação de Contas se deu em 23.6.2009. A situação do convênio foi regularizada somente em 06.05.2013, pelos registros no SIAFI das Notas de Sistema 2013NS000004, de 06.05.2013, de R\$ 124.999,50, e 2013NS000005, de 06.05.2013, de R\$ 124.837,80.

No caso em tela, verifica-se um grande lapso temporal entre a apresentação da prestação de contas (23.6.2009) e a análise e aprovação desta documentação, datada de 06.05.2013, sem que a Unidade apresentasse justificativa para tal fato, o que denota a ausência de mecanismos de controles internos pela Unidade no acompanhamento do referido convênio.

De fato, conforme alegado pela Secretaria Executiva, essa Unidade não é especialista na tramitação de convênio, mas sim de licitações e contratos, por meio da CGLC/SAA/SE/MDS. Além disso, esclarece que a Unidade tem evitado nos últimos exercícios que as UJ vinculadas a Secretaria Executiva executem a gestão de recursos por meio de convênios. Dessa forma, denota-se que o não acompanhamento tempestivo por parte da Secretaria Executiva se tratou de um caso isolado, e que a aprovação do convênio foi efetuada pela área técnica a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS.

Ainda no âmbito da avaliação da gestão de transferências voluntárias, destaca-se que, no exercício examinado, o MDS publicou a Portaria nº 82/2012, estabelecendo procedimentos a serem observados e aplicados para o parcelamento administrativo de débitos junto ao Ministério, oriundos dessa tipologia de transferências de recursos, tais como convênios, contratos de repasse, termos de parceria e outros instrumentos congêneres.

Tal demanda teve origem na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que argumentava receber pedidos de parcelamento de débitos de convenientes cuja prestação de contas eventualmente tinha sido reprovada, no todo ou em parte, em função da ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, e afirmavam não dispor de capacidade financeira suficiente para regularizar a pendência em uma única parcela.

A minuta de Portaria foi analisada e aprovada pela Consultoria Jurídica, que opinou não haver óbices jurídicos formais, sem se manifestar quanto aos aspectos de conveniência e oportunidade do normativo, mas que a providência administrativa de parcelamento de débitos prestigia o princípio da racionalização administrativa e da economia processual. A Assessoria Especial de Controle Interno também se manifestou acerca do conteúdo da minuta de normativo, não apresentando ressalvas à sua publicação.

Em análise ao teor do referido normativo, verifica-se a ausência de disciplinamento acerca dos registros contábeis do débito, definindo a forma de registro do montante da dívida (vez que a Portaria estabelece que, após o pagamento da primeira parcela, o instrumento de transferência será registrado na conta contábil de Inadimplência Suspensa e permanecendo assim até a quitação total do débito) e, principalmente, do saldo devedor atualizado, mês a mês, no próprio Sistema SIAFI.

Entende-se que há o risco de que, ante a falta de registro dessas informações no SIAFI, os valores envolvidos nas operações de parcelamento do débito de transferências voluntárias fiquem fora da previsão de receitas, podendo impactar a programação orçamentária e financeira e, conseqüentemente, a própria execução orçamentária e financeira, nos exercícios posteriores.

Outro ponto que se destaca na Portaria MDS nº 82/2012 refere-se ao art. 7º que fixa a parcela mínima de três salários mínimos e quantidade máxima de 18 parcelas sem, contudo, apresentar justificativa ou estudos e levantamentos técnicos que respaldem essa delimitação, em termos de custo/benefício em relação ao controle da demanda criada a partir da publicação do normativo.

Recomendações foram formuladas ao MDS, por meio da Nota de Auditoria nº 201306078/001, sugerindo gestões junto a Secretaria do Tesouro Nacional no sentido de buscar orientação técnica acerca das fragilidades detectadas no registro contábil no SIAFI do saldo devedor da dívida do conveniente, e, de forma adicional, o posicionamento daquela Secretaria em relação a eventuais impactos do procedimento prescrito na Portaria MDS nº 82/2012 na execução orçamentária e financeira da União.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

As aquisições de bens e as contratações de serviços são realizadas pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA/MDS, por intermédio da Coordenação Geral de Licitações e Contratos – CGLC. A amostra de compras e contratações analisadas no exercício de 2012 restringiu-se a CGLC (UG 550005) por concentrar a execução orçamentária da Ação 2000 – Administração da Unidade.

A análise dos processos licitatórios no exercício de 2012 teve por objetivo avaliar: a) conformidade das contratações por procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades de licitação; b) regularidade de contratos firmados em exercícios anteriores e aditivados no exercício, em áreas sensíveis do MDS; c) critérios de sustentabilidade ambiental utilizados na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e d) controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

Nesse contexto, foram utilizados os critérios de materialidade, relevância e criticidade como metodologia, que resultou em uma amostragem não probabilística. A amostra se concentrou no Programa 2122, Ação 2000 – Administração da Unidade, referente às licitações/dispensas/inexigibilidade realizadas no último trimestre do exercício de 2011, e as realizadas em 2012, cujos contratos foram celebrados de janeiro até setembro/2012. Para os contratos, a amostra se concentrou nos celebrados em exercícios anteriores e aditivados no exercício de 2012. A amostra foi elaborada a partir de consultas ao Sistema SIAFI e no Comprasnet.

De acordo com os dados extraídos, a amostra somou o montante de R\$ 17.058.741,07, que representa cerca de 80% do valor total das licitações contratadas de janeiro a setembro/2012, da ordem de R\$ 22.088.603,00. Já em relação aos contratos, a amostra

somou R\$ 28.558.862,76 referentes à execução de contratos celebrados em outros exercícios.

Do resultado dos trabalhos realizados, têm-se as seguintes observações:

a) Conformidade dos procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades de licitação.

O quadro a seguir evidencia, por modalidade de licitação, o quantitativo de processos, os valores gastos e os respectivos percentuais auditados no exercício de 2012:

Quadro 22

Tipo de Aquisição de Bens/Serviço	Quantid. total de processos licitatórios	Volume de recursos dos processos licitatórios (R\$)	Quantid. avaliada	Volume de recursos avaliado (R\$)
Pregão	57	48.718.810,93	5	15.905.893,51
Dispensa	43	3.029.116,44	2	635.319,84
Inexigibilidade	5	798.541,31	1	517.527,72
Total	105	52.546.468,68	8	17.058.741,07

Os exames realizados objetivaram a verificação da conformidade dos processos licitatórios e a regularidade da execução contratual, sendo que a profundidade contemplou os seguintes elementos:

- motivação da contratação;
- modalidade, objeto e valor da contratação;
- fundamentação da dispensa ou inexigibilidade; e
- regularidade do processo avaliado.

Processos Licitatórios

Em relação aos processos licitatórios analisados, a amostra correspondeu a 32,65% do valor contratado por pregão no exercício de 2012, incluindo os pregões iniciados em 2011 e adjudicados em 2012 e, de acordo com os exames realizados, concluiu-se pela conformidade legal das contratações, tendo sido constatadas impropriedades pontuais já saneadas pelo gestor, que não macularam a gestão no decorrer do exercício.

Quadro 23

Processo (nº)	Licitação (nº)	Contratada (CNPJ)	Valor contratado (R\$)	Avaliação
71000095304/2011-56	Adesão ARP 21/2010	Synos Consultoria e Informática Ltda 05.510.654/0001-89	1.569.894,23	Regular
71000026772/2011-81	Pregão Eletrônico 21/2011	Indago Pesquisas, Marketing & Eventos Ltda-EPP. 59.389.403/0001-17	1.970.000,00	Regular
71000026783/2011-61	Pregão Eletrônico 22/2011	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa	465.000,00	Regular

		18.720.938/0001-41		
71000025397/2011-00	Pregão Eletrônico 29/2011	Call Tecnologia e Serviços Ltda. 05.003.257/0001-10	10.497.863,28	Regular
71000075662/2011-42	Pregão Eletrônico 16/2012	GVP Auto Locadora e Serviços Ltda – ME 08.466.488/0001-59	1.403.136,00	Regular
Total			15.905.893,51	-

Dispensas de Licitação

No tocante a análise dos processos de dispensa de licitação, a amostra correspondeu a 21% do valor total contratado por dispensa no exercício sob exame. Concluiu-se na análise dos autos pela adequada fundamentação em conformidade com as hipóteses de dispensa previstas na Lei nº 8.666/93, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Quadro 24

Processo (nº)	Dispensa (nº)	Contratada (CNPJ)	Empenhos em 2012 (R\$)	Fundamento/ Avaliação
71000079241/2011-91	11/2012	Brava Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda. 02.081.574/0002-48	384.624,29	Art. 24, XI / Adequado
71000548655/2008-78	12/2012	Agil Serviços Especiais Ltda. 72.620.735/0001-29	250.695,55	Art. 24, XI / Adequado
Total			635.319,84	-

Inexigibilidade de Licitação

No que diz respeito à análise do processo de inexigibilidade de licitação, a amostra correspondeu a 65% do valor contratado por inexigibilidade no período sob auditoria e, de acordo com os exames realizados, verificou-se a compatibilidade do objeto com o enquadramento legal, concluindo-se pela adequada fundamentação em conformidade com as hipóteses de inexigibilidade previstas na Lei nº 8.666/93, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Quadro 25

Processo (nº)	Inexigibil(nº)	Contratada (CNPJ)	Empenhos em 2012 (R\$)	Fundamento/ Avaliação
71000094710/2011-00	4/2012	Hitachi DataSystems do Brasil Ltda. 68.074.673/0001-20	517.527,12	Art. 25, caput Adequado

b) Regularidade de contratos firmados em exercícios anteriores e aditivados no exercício, em áreas sensíveis do MDS.

O quadro a seguir evidencia o quantitativo de contratos de exercícios anteriores, firmados em áreas sensíveis do MDS (TI, Terceirização, Passagens Aéreas e Locação de Veículos), vigentes no exercício de 2012, e os respectivos valores auditados:

Quadro 26

Área Temática	Quantid. total de processos	Volume de recursos dos processos	Quantidade Avaliada	Volume de recursos avaliado (R\$)
Tecnologia da Informação	17	28.335.409,54	2	11.683.821,05
Terceirização	8	37.120.095,95	1	12.906.939,97
Passagens Aéreas	1	3.913.321,25	1	3.913.321,25
Locação de Veículos	1	54.780,49	1	54.780,49
TOTAL	27	69.423.608,23	4	28.558.862,76

Dos 27 contratos firmados em exercícios anteriores e aditados em 2012, afetos às quatro áreas temáticas em referência, foi selecionada a amostra de cinco contratações, no valor total de R\$ 28.558.862,76, com representatividade de cerca de 40% do universo.

Os exames realizados foram voltados para a verificação da regularidade da execução contratual, sendo que a profundidade contemplou os seguintes elementos:

- Formalização legal do contrato/termo aditivo;
- Fiscalização da execução contratual; e
- Pagamentos de Faturas.

Quadro 27

Processo (nº)	Contrato (nº)	Contratada (CNPJ)	Aditivos em 2012 (R\$)	Avaliação
71000555107/2008-00	7/2009	Solução Serviços Especializados Ltda 04.963.136/0001-58	1.897.221,05	Regular
71000048090/2011-29	31/2011 (TA 1)	Spot Representações Ltda 00.729.160/0001-76	12.906.939,97	Regular com Impropr.ied.
71000533196/2008-28	31/2008 (TA 3/2011)	Trips Passagens e Turismo 00.013.698/0001-80	3.913.321,25	Regular
72000003630/2006-41	19/2007 (TA 4º, 5º e 6º)	Unique Rent a Car Locadora de Veículos Ltda 06.320.095/0001-07	54.780,49	Regular com impropr.ied.
71000062091/2009-61	11/2009 (TA 5º)	MSA Infor Sistemas e Automação –Ltda 19.138.940/0001-70	9.786.600,00	Regular
Total			28.558.862,76	-

Em análise aos controles mantidos pela Administração, constataram-se falhas no macroprocesso de fiscalização de contratos, resultando em impropriedades nos Contratos nº 31/2011 e 19/2007. No primeiro, foram executados serviços de terceirização sem o respectivo amparo de garantia de execução contratual, cuja exigência de entrega foi prevista no edital da contratação. No segundo, foi prorrogada a vigência do contrato além do limite de 60 meses, sem a excepcionalidade prevista na legislação (§ 4º, art. 57, Lei nº 8.666/93); foram aceitos comprovantes de liquidação de despesa contendo erros e ausência de preenchimentos de dados (usuário, data e hora) e foram realizados pagamentos de faturas com cobranças irregulares (pagos preços de 24

horas para serviços realizados em 10 horas). Os detalhes das impropriedades estão registrados em itens próprios deste Relatório de Auditoria.

c) Sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras

Com o objetivo de avaliar a aderência do MDS aos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação e na contratação de serviços ou obras, foram analisadas as informações constantes do Relatório de Gestão, tendo sido verificado que a Unidade Jurisdicionada adota parcialmente critérios de sustentabilidade ambiental em suas contratações, em função de não existir uma política interna que oriente a adoção de critérios de sustentabilidade para suas aquisições.

Como pontos positivos nessa área, destacam-se as ações de eficiência de gastos na área de gestão ambiental, tais como:

- Designação dos membros da Comissão de Coleta Coletiva Solidária, por meio da Portaria nº 47, de 28 de março de 2012, para implantar a separação de recicláveis descartáveis, na fonte geradora, para destinação a associação de catadores de materiais recicláveis, sendo no caso do MDS a Associação Recycle a Vida, conforme o Termo de Compromisso firmado em 9/11/2012, vigente por 6 meses a partir da assinatura.

- Formalização da Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável-CGPLS, por intermédio da Portaria nº 157, de 21/12/2012, tendo como objeto a elaboração e implementação do Plano de Logística Sustentável - PLS, nos termos da Instrução Normativa SLTI nº 10, de 12/11/2012.

- Uso sustentável de recursos naturais e que visa combater o desperdício do consumo de papel, água e energia elétrica, como: aquisição de papéis reciclados; utilização de torneiras automáticas e lâmpadas econômicas; e separação dos resíduos recicláveis dos descartados, em conformidade com o Projeto de Eficiência do Gasto-PEG, e que tem produzido resultados positivos, vez que restou demonstrada a diminuição do consumo de papel, água e energia elétrica em 2012, em comparação ao exercício anterior, o que pode ser identificado pela comparação dos valores das despesas efetuadas com os respectivos fornecedores no exercício.

Em relação aos processos licitatórios sustentáveis do exercício, em especial quanto aos aplicados a obras e serviços de engenharia, tecnologia de informação, material e patrimônio, e serviços, o MDS realizou quatro contratações no exercício de 2012.

Quadro 28

Área	Quantidade de processos licitatórios	Quantidade de processos de compras sustentáveis
Obras e Serviços de Engenharia	1	1
Material e Patrimônio	10	2
TI	9	1
Serviços	33	0

No entanto, em análise aos editais das licitações, constataram-se casos em que não são adotados parâmetros objetivos para avaliar o cumprimento dos critérios de sustentabilidade ambiental nas licitações. Portanto, pode-se concluir que o MDS adota parcialmente os critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens e serviços.

d) Controles Internos Administrativos na Gestão de Compras e Contratações

Com relação ao ambiente de controle da Unidade, verificou-se a existência de normativo interno (regimento) que distribui responsabilidades dentro do Ministério, no que se refere à área de licitações e contratos, não incluída a gestão de Tecnologia da Informação. No Regimento Interno do MDS (Portaria MDS nº 120/2012), há definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores dos processos internos relativos à área de aquisição de bens e serviços. Todavia, não há ato normativo próprio que trate especificamente das rotinas e processos relativos a essa área.

Não existe um instrumento formal contendo a avaliação dos riscos relativos à área de compras e licitações, contudo, percebe-se que alguns desses riscos são de conhecimento dos gestores e colaboradores da Coordenação-Geral de Licitações e Contratos. Saliente-se que as medidas preventivas para alguns dos possíveis riscos identificados pela equipe de auditoria estão definidas em normas externas, ou seja, na legislação aplicável e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do risco de se realizar uma compra por preço acima do mercado, que é mitigada por meio da realização de cotação de preço em, no mínimo, três fornecedores distintos.

Vale frisar a importância da existência de uma avaliação de risco formal, de maneira a evitar que se perca o conhecimento dos riscos diante do rodízio de colaboradores, troca de gestores ou da mudança do dirigente máximo da Unidade.

Nesse contexto, não há processos estruturados ou rotinas bem definidas para mitigação de riscos, tendo sido percebido que as ações são tomadas de maneira *ad hoc* pelos colaboradores, coordenadores e dirigentes, visto que, com base na análise dos processos licitatórios, não foi possível evidenciar, por exemplo, o uso de *checklists* por parte dos colaboradores responsáveis pela condução das atividades inerentes aos processos de aquisição de bens e serviços. Percebe-se que a Unidade, com base em sua experiência e nas normas externas mencionadas anteriormente, adota medidas compatíveis conforme a avaliação pontual do risco identificado. Há que se mencionar, ainda, a falta de procedimentos de controle devidamente formalizados (documentados), o que corrobora com a dificuldade de retenção, pelo Ministério, do conhecimento adquirido em experiências anteriores.

Também não há indicadores de desempenho da gestão conforme evidenciado no Relatório de Gestão de 2012 e de acordo com os esclarecimentos prestados pelo Gestor em relação a essa questão. Porém, há uma preocupação na elaboração desses indicadores, cuja previsão de implantação, segundo o gestor, é meados do exercício de 2013. Ademais, com base na documentação apresentada pela Unidade e nos trabalhos realizados, não se percebe a existência de mecanismos de controle alternativos aos indicadores, tais como sistemas de informação, planilhas, etc.

De uma maneira geral, a partir da análise da amostra dos processos licitatórios e respectivos contratos, verificou-se que os procedimentos de controles legais instituídos pela Lei nº 8.666/93 são realizados em conformidade com o marco legal, à exceção das impropriedades destacadas no presente Relatório de Auditoria, causadas basicamente

por imperícia na fiscalização de contratos, como a designação de fiscais sem o *know-how* do objeto fiscalizado; pela carência de pessoal que acarreta a sobrecarga de trabalho (fiscalização de 2 ou mais contratos por servidor), bem como pela falta de indicadores de gestão que possam subsidiar os mecanismos de planejamento, padrões de monitoramento e captar a ocorrência de eventuais falhas.

Com relação ao monitoramento, foi possível observar que o gestor não atua, de maneira adequada, no atendimento de recomendações anteriores, visto que, embora existam rotinas para atender tais recomendações, percebe-se que a implementação das providências não se traduz em resultados em termos de aperfeiçoamento dos procedimentos de controle (de mitigação de riscos, de gestão e de governança, etc.), uma vez que são detectadas nas auditorias casos de reincidência de falhas.

Diante das análises realizadas e considerando os achados de auditoria no contexto da gestão de compras e contratações, avalia-se que a Unidade dispõe de estrutura adequada de controles internos administrativos para o alcance dos objetivos e metas da área, necessitando, no entanto, de aprimoramentos e melhorias, em especial nos seus procedimentos de controle, com vistas à detecção e redução dos riscos inerentes aos processos operacionais e à razoável garantia no atingimento dos seus objetivos estratégicos.

2.7 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Conforme levantamentos efetuados nos Sistemas Corporativos do Governo Federal, verificou-se que não houve gestão de recursos com a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal, pela Secretaria Executiva, suas consolidadas e agregadas, no decorrer do exercício de 2012.

2.8 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, considerou-se as seguintes questões de auditoria: (i) Houve passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos? (ii) Quais os esforços dispendidos pela UJ para minimizar ou evitar a ocorrência de passivos nessas condições? (iii) Estão definidos em normativos internos os responsáveis pelo tratamento dos passivos sem prévia dotação orçamentária? (iv) Existe avaliação de risco para os passivos contingentes em função da série histórica ou outro processo? (v) São adotadas medidas compatíveis com os riscos identificados (estrutura pessoal e física da conformidade dos registros de gestão)? (vi) O Reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos está registrado conforme a legislação vigente (NT STN 2.309/2007)? (vii) Existem indicadores que possibilitem o gestor identificar fragilidades no processo? (viii) O gestor atua no atendimento das determinações e recomendações anteriores?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação, utilizando o SIAFI Gerencial, da movimentação de todas as contas do Passivo que se relacionam a passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos e informações constantes do Relatório de Gestão Consolidado da Secretaria Executiva.

Conforme consta no Relatório de Gestão, a ocorrência de Passivos sem Prévia Previsão Orçamentária se deu na UG 550006 - Coordenação-Geral de Recursos Humanos.

A CGRH apresentou, durante o exercício em questão, dois passivos sem previsão orçamentária de créditos ou de recursos, quais sejam: R\$ 1.118.897,00, referente ao pagamento da diferença da Gratificação de Desempenho do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – GDPGE, do exercício de 2009, e R\$ 159.261,00, referente a remuneração e encargos sociais de servidores cedidos pela Caixa Econômica Federal ao MDS, no período de outubro de 2004 e 2005.

Com relação ao montante referente à GDPGE do exercício de 2009, a Unidade esclareceu, por meio do Ofício nº 058/SAA/SE/MDS, de 31.05.2013, que foi pago somente em 2012 devido ao fato de que somente em 1º.11.2010 foi publicada a Portaria nº 762/2010, que aprovou os critérios e procedimentos específicos de avaliação do desempenho institucional e individual do servidor e de atribuição da gratificação, no âmbito do MDS, dando início ao primeiro ciclo de Avaliação de Desempenho. O ciclo encerrou-se em 30.11.2011, sendo os valores retroativos a 2010 pagos no exercício de 2011 e os retroativos a 2009, em 2012.

Já com relação ao passivo devido à Caixa Econômica Federal, por meio de Razões e Justificativas, registradas no Quadro 20 – A.5.1 – Reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos ou Recursos, do Relatório de Gestão, a Unidade esclareceu que o passivo havia sido pago em 2011. Entretanto, quando do pagamento, foi registrado novamente o passivo e efetivada sua baixa, sem que fosse observado o registro já existente. Por esse motivo, somente em 21.02.2013 foi realizado o estorno do lançamento duplicado.

Por meio do Ofício nº 058/SAA/SE/MDS, de 31.05.2013, a Coordenação de Gestão de Pessoas – COGEP/CGRH informou a inexistência de avaliação de risco para a gestão de passivos. Entretanto, tem buscado maior controle sobre os pagamentos de ressarcimentos de remuneração de servidores requisitados, bem como pagamentos de remuneração dos servidores, a fim de que não haja reconhecimento de dívida. A Unidade informou, ainda, que não há normativo interno definindo responsáveis pelo tratamento de passivos sem prévia dotação orçamentária.

As medidas adotadas para evitar os riscos identificados são: maior controle dos pagamentos dos ressarcimentos de remuneração dos servidores requisitados, bem como a preocupação de se providenciar empenho prévio para eventuais ressarcimentos, de forma que haja saldo suficiente de crédito para custear as despesas sem que ocorra reconhecimento de dívida. O mesmo procedimento é adotado para as remunerações dos servidores que ingressam em dezembro, após o fechamento da folha, os quais são pagos na folha de janeiro do exercício seguinte, mas com recursos do exercício em que ocorreu a referida despesa.

O reconhecimento de passivos está registrado conforme a legislação vigente, mas não há indicadores que possibilitem o gestor identificar fragilidades no processo, apenas controles próprios das despesas do exercício.

Não há determinações ou recomendações anteriores relativas ao reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos.

2.9 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

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

Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI: (i) O PDTI abrange o conjunto mínimo de itens definido no modelo de referência do Guia de Elaboração de PDTI do SISP? (ii) O PDTI está sendo efetivo para direcionar as ações de TI? (iii) O PDTI está alinhado com os objetivos do negócio do órgão definidos no Plano Estratégico Institucional (PEI)?

Recursos Humanos de Tecnologia da Informação - TI: O órgão mantém independência em relação aos empregados das empresas contratadas?

Política de Segurança da Informação e Comunicação – POSIC: O órgão/entidade definiu e documentou a Política de Segurança da Informação e Comunicação - POSIC, com apoio da alta gestão da UJ, em conformidade com as recomendações do GSI e normas aplicáveis?

Desenvolvimento de Software: O órgão/entidade definiu, documentou e implantou um processo de desenvolvimento software, utilizando padrões de gestão para o monitoramento dos projetos de desenvolvimento e adotando métricas para mensuração de esforço e de custo relacionadas à entrega de produtos?

Contratações de TI: (i) As contratações de Soluções de TI, realizadas no período de exame, foram baseadas nas necessidades reais do órgão/entidade, estão alinhadas com o PDTI ou documento similar e estão em conformidade com a IN04 2010 da SLTI? (ii) Os processos licitatórios para contratação de Soluções de TI foram baseados em critérios objetivos, sem comprometimento do caráter competitivo do certame, e realizados preferencialmente na modalidade pregão, conforme dita a IN/04 2010 da SLTI? (iii) Os controles internos adotados para gestão do contrato foram suficientes e adequados para garantir, com segurança razoável, a mensuração e o monitoramento dos serviços efetivamente prestados, segundo a IN04 2010 da SLTI?

Para cada tema estabeleceu-se a seguinte metodologia de análise constante do quadro abaixo considerando inclusive os resultados já obtidos no Acompanhamento Permanente dos Gastos, realizado no decorrer de 2012.

Quadro 29

Tema	Metodologia
Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI	Avaliação do PDTI 2011-2012 ou documento equivalente, das listas das ações de TI de 2012 (no sítio do órgão e no DOU); verificação de sua aderência ao modelo disposto na Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI, período 2011-2012.
Recursos Humanos de TI	Avaliação dos editais de terceirização e prestação de serviços (“torres de serviços”) vigentes em 2012.
Política de Segurança da Informação e Comunicação - POSIC	Avaliação da política de Segurança da Informação e Comunicação e/ou outros documentos correlatos; e de documentos que comprovem a participação da alta direção nas decisões relacionadas a POSIC (atas de reuniões, emails, memorandos, etc.); verificação da criação de comitê

	específico para tratar da segurança da informação.
Desenvolvimento de Software	Avaliação do Processo de Desenvolvimento de Software – PDS (ou Metodologia) utilizado tanto pelo órgão/entidade como pelas empresas contratadas (“fábrica de software”).
Contratações de TI	Avaliação dos processos de formalização, pagamento e fiscalização das contratações realizadas pela Unidade, no exercício em análise, no que concerne sua aderência à Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 04/2010.

A partir dos registros constantes no tópico “Achados de Auditoria” e com base na documentação inserida nos papéis de trabalho, foi possível concluir o seguinte:

Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI

Em que pese o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS não possuir um planejamento estratégico de TI (PETI), foram desenvolvidos outros instrumentos de controle e planejamento das ações de TI, de maneira a alinhar essas ações com as estratégias e objetivos institucionais do órgão - Comitê Gestor de TI e Plano Diretor de TI.

O MDS possui um Comitê Gestor de TI - CGTI devidamente instituído, sendo formado por representantes da Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI, da Secretaria-Executiva e de todas as secretarias finalísticas do Ministério (SAGI, SESEP, SESAN e SENARC), tendo como principal atribuição tomar decisões referentes aos projetos de TI, com o auxílio da DTI.

Por meio das Atas de reunião do CGTI, é possível verificar que o Comitê tem exercido sua principal atribuição que é a de tomar decisões no âmbito da TI, alinhado as ações de TI com a missão e objetivos institucionais do Ministério, promovendo a Governança de TI dentro do órgão. Entende-se que a representação, dentro do comitê, de todas as áreas finalísticas do Ministério confere uma maior efetividade às decisões tomadas por esse colegiado. Assim, verificou-se que o modelo de governança da DTI tem no comitê gestor seu principal ponto de apoio.

O Plano Diretor de TI ou PDTI é o principal instrumento de planejamento de TI do órgão que contém as diretrizes, objetivos gerais e específicos de TI do órgão e a lista de ações a serem implementadas, em um determinado período, para que sejam atendidos esses objetivos. O PDTI deve seguir modelo proposto pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e deve estar em consonância com a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI, que, por sua vez, é o instrumento de planejamento das ações de TI que contém metas e iniciativas estratégicas relativas às ações de TI para os órgãos integrantes do SISP.

O MDS elaborou PDTI's para os exercícios de 2011 e 2012 (PDTI 2011-2012), que foram submetidos à aprovação do CGTI e possui aderência ao modelo para elaboração do PDTI, definido na EGTI 2011-2012, com a ressalva de que o plano não faz uma correlação específica entre as ações do plano operativo e os objetivos institucionais do Ministério. Um das causas prováveis tem relação com a ausência de um Planejamento Estratégico Institucional – PEI devidamente formalizado e instrumentalizado.

De modo geral, a equipe de auditoria considera que o PDTI 2011-2012 encontra-se aderente ao disposto na IN MPOG/SLTI nº 04/2010, entretanto, sugere-se que os PDTI's dos próximos exercícios tragam uma correlação entre cada ação de TI com os fatores críticos de sucesso e, principalmente, com os objetivos estratégicos institucionais do órgão, mesmo que não tenha sido formalizado um instrumento de PEI para aquele exercício, de maneira a transparecer o alinhamento da TI com a missão do órgão.

Ressalte-se que o PDTI 2011-2012, à época, não foi publicado no Diário Oficial da União - DOU e no sítio eletrônico do Ministério, em inobservância às iniciativas estratégicas traçadas no EGTI 2011-2012 (Ações 15.6 e 15.7, respectivamente). Contudo, em 2013, foi providenciada a publicação, no DOU de 11.7.2013, do extrato do PDTI relativo ao período 2013-2015 (que foi elaborado com base no PDTI anterior), bem como a disponibilização de uma versão resumida do plano no *site* do MDS, sanando tal pendência.

No sentido de disseminar a estratégia de TI do órgão a todos os colaboradores internos do órgão, a UJ inseriu um *link* específico na intranet do MDS, a partir do qual os servidores podem conhecer o PDTI 2013-2015, bem como enviar sugestões sobre o teor do documento, demonstrando que a Secretaria Executiva, junto com o CGTI e a DTI, tem atuado no sentido de consolidar o plano diretor como o principal instrumento que norteia a gestão de TI do MDS.

Recursos Humanos de TI

Da análise do quadro de pessoal terceirizado atuando na DTI, constatou-se que a área de TI do Ministério, para fazer frente às demandas e para sustentação da infraestrutura de TI, ainda é bastante dependente dos contratos de terceirização de mão-de-obra e de prestação de serviços.

Verificou-se que, no geral, as empresas contratadas são remuneradas com base nos produtos entregues, sendo evitada a mensuração por meio da métrica homens-hora (H-H) e a fixação de piso salarial para cada posto contratado, práticas que não são encorajadas pela IN MPOG/SLTI nº 04/2010 e pela jurisprudência da Corte de Contas, à exceção do contrato de prestação de serviços de Assessoria Técnica e Execução de Projetos, que é executado por meio de empreitada por preço global, sob o regime de locação de mão-de-obra remunerada com base nas horas trabalhadas.

De acordo com o PDTI 2011-2012 (Item 8, Tabela 5), em 2012, o quadro de recursos humanos da DTI era composto por 24 (vinte e quatro) colaboradores, sendo 14 (quatorze) servidores efetivos com vínculo e os demais distribuídos entre colaboradores temporários, anistiados e DAS sem vínculo, demonstrando que o perfil do RH da DTI segue o mesmo padrão encontrado nas demais áreas do Ministério, que também apresentam baixo percentual de servidores efetivos vinculados à Administração.

Quanto ao nível de qualificação destes profissionais, ainda de acordo com o PDTI, do total de 24 colaboradores somente 10 (dez) detém algum conhecimento em TI, ou seja, menos da metade dos colaboradores lotados na DTI tem o perfil adequado à realização

das atividades que competem a essa área e para acompanhamento da qualidade dos serviços prestados pelas empresas contratadas, o que agrava o cenário de risco do RH da DTI mencionado no parágrafo anterior.

Também vale mencionar que o Ministério tem dificuldade de contratar certos perfis de profissionais de TI (Ex: Analistas de Sistemas, Analistas de Negócios e/ou Gerentes de Projetos de TI) para realização de atividades que exigem, não só conhecimento em TI, mas, principalmente, um conhecimento acerca do funcionamento das Políticas Públicas do MDS (Ex: Programa Bolsa Família, CadÚnico, etc.).

Na gestão de 2012, detectou-se que o Ministério buscou dotar suas áreas finalísticas com profissionais deste calibre, por meio dos contratos de consultoria pessoa física conduzidos pela Diretoria de Projetos Internacionais – DPI, no âmbito dos Acordos de Cooperação Técnica Internacional. Considerando o vínculo temporário destes consultores, amplia-se o risco de solução de continuidade na condução dessas Políticas Públicas, que se mostram cada vez mais dependentes do apoio da área de TI (Ex: CadÚnico, SIGPBF, etc.).

Conforme registrado nos achados de auditoria deste relatório, foi recomendado que a Unidade avaliasse a oportunidade e a conveniência de aperfeiçoar sua estratégia mediante a contratação de servidores efetivos ocupantes do cargo de Analista em Tecnologia da Informação – ATI, criado por meio da Lei nº 11.907/2009 (que alterou o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo Federal – PGPE), mantendo gestões com o MPOG nesse sentido.

Sendo assim, não obstante as capacitações realizadas em 2012, em atendimento às metas dispostas no Plano Anual de Capacitação da DTI, a UJ deve manter o ritmo das capacitações, sugere-se que o Ministério concentre esforços no sentido de dotar seu quadro de pessoal com servidores vinculados à Administração, com capacidade de realizar as atividades intrínsecas da área de TI, principalmente, aquelas relacionadas com a contratação de analista de sistemas e/ou gerentes de projeto de TI no âmbito dos acordos de empréstimo.

Política de Segurança da Informação e Comunicação - POSIC

Com relação à segurança da informação, não obstante o Ministério ter envidado esforços na implantação e na aprovação de uma minuta de POSIC, minuta esta que foi elaborada pela DTI e submetida ao CGTI, verificou-se que o MDS ainda não possui uma política de segurança formalizada, publicada e institucionalizada, conforme aduz a Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008.

Em 2012, a Unidade publicou a Portaria MDS Nº 224, de 31 de Julho de 2012, no Diário Oficial da União, estabelecendo normas gerais de segurança atinentes ao uso dos recursos de TI do Ministério. Já no exercício seguinte, foram publicadas em 21 de junho de 2013, no Diário Oficial da União, as Portarias MDS nºs 279 e 280/2013, que tratam, respectivamente, da instituição do Comitê Gestor de Segurança da Informação e Comunicações – CSIC/MDS e da designação dos membros deste comitê, principalmente, do Gestor de Segurança da Informação e Comunicação, consoante o disposto no Art. 5º da IN GSI/PR nº 01/2008. Observou-se, dessa forma, que grandes avanços ocorreram no exercício auditado, porém, os instrumentos instituídos ainda não tratam das diretrizes e critérios gerais que possibilitem a implantação de uma política de segurança, nos moldes da IN GSI/PR nº 01/2008.

Saliente-se que a implantação de uma POSIC (que envolve a elaboração de procedimentos complementares de segurança, a criação de um comitê específico para tratar internamente dos assuntos ligados à segurança da informação e o surgimento de uma cultura internalizada) é um dos primeiros passos para o reconhecimento da importância da segurança da informação e a inexistência dessa política amplia os riscos de comprometimento dos ativos de TI do Ministério, o que pode impactar negativamente na consecução das políticas públicas sob sua responsabilidade.

Desenvolvimento de Software

Quanto ao desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação para apoiar as atividades finalísticas do Ministério, no Relatório de Gestão de 2012, a DTI apontou como grande avanço a definição e a implantação de um Processo de Desenvolvimento de Sistemas – PDS baseado na metodologia *OpenUp*, que tem uma abordagem ágil e se apoia no processo unificado de desenvolvimento orientado a objetos com modelagem em UML (metodologia RUP), que são padrões consagrados de boas práticas de mercado na área de TI.

Com base na documentação disponibilizada pela DTI, verificou-se que o fluxo do PDS prevê atividades bem definidas e documentadas, que incluem testes, homologações, autorizações e registros diversos, aplicadas nas fases de desenvolvimento e de manutenção dos projetos. Com a implantação do PDS, a Unidade espera aperfeiçoar a controle e acompanhamento dos produtos mantidos pela Fábrica de Software (Contrato nº 11/2009 – Empresa: Consórcio MSA Infor.), conferindo maior eficácia e eficiência aos serviços prestados pela DTI para apoiar as Políticas Públicas do MDS (Ex: SIG Cisternas, SISPA, SIGPBF, etc.).

A métrica utilizada no PDS é a quantidade de pontos-de-função entregues, empregada tanto no acompanhamento do progresso dos sistemas mantidos, quanto nos pagamentos às fábricas de software contratadas pelo MDS, sendo que as demandas são registradas em ordens de serviço e os pagamentos efetuados somente após o aceite definitivo dos fiscais técnico, requisitante e administrativo e do gestor do contrato. Não foi possível aferir a efetividade do PDS, ou seja, se de fato o processo é aplicado em todos os projetos de sistemas e demandas de software encaminhadas à DTI, em razão de o contrato de Fábrica de Software não ter sido analisado sob esse viés.

Contratações de TI

No MDS, as aquisições de bens e serviços de TI são conduzidas a partir de metodologia bem definida, que se encontra aderente à IN MPOG/SLTI nº 04/2010, abordando o planejamento (com levantamento da necessidade mediante a formalização de Documento de Oficialização da Demanda – DOD; adequação ao PDTI do órgão; verificação de soluções disponíveis no mercado; confecção do termo de referência e planilha de custos), a seleção do fornecedor (definição do modelo de aquisição e realização de processo licitatório na modalidade pregão, preferencialmente, na forma eletrônica, conforme preconizado na Nota Técnica nº 02/2008–SEFTI/TCU) e o gerenciamento do contrato (gestor/unidade responsável e fiscal do contrato).

Como boa prática administrativa aderente com a IN MPOG/SLTI nº 04/2010, cita-se a preocupação da DTI em aferir a qualidade de todos os serviços de apoio de TI, visto que estava vigente em 2012 um contrato específico (Contrato nº 02/2009 – Auditoria de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC) que tinha como objeto a leitura dos indicadores de desempenho dos Acordos de Níveis de Serviço - ANS dos demais contratos de TI (*torres de serviço*), além de um contrato específico para a auditoria da

contagem dos pontos-de-função entregues pela fábrica de software. Essa boa prática se coaduna com os ditames da IN MPOG/SLTI nº 04/2010 que preconiza a aferição da qualidade dos serviços prestados.

Avaliando o nível de participação de terceirização nas soluções de TI da Unidade, em relação ao desenvolvimento interno da própria UJ, pode-se afirmar que a maioria das soluções de software, para o público interno e externo, é desenvolvida e mantida por fábricas de software contratadas no âmbito da Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA (Ex: Contrato nº 11/2009 – Consórcio MSA Infor.) ou por meio da Diretoria de Projetos Internacionais - DPI, no âmbito dos Acordos de Cooperação Técnica Internacional (Ex: Contrato nº BRA 10-7544/2009 - TATA Consultancy Service – TCS), ou seja, as aquisições de solução de software são produzidas internamente, ocorrendo poucas ou nenhuma aquisição de software de prateleira ou do portal de software público.

Em que pese o MDS concentrar nas fábricas de software contratadas de terceiros o desenvolvimento e a manutenção de projetos de maior envergadura, a Unidade menciona que não há dependência em relação às empresas contratadas, uma vez que, em 2012, alguns aplicativos também foram desenvolvidos e mantidos por técnicos da própria DTI, a exemplo do SISFOMENTO, SIGCIS e do aplicativo de emissão de termo de aceite do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, o que é mais exemplo de boa prática de gestão a ser citada neste relatório.

No que se refere à manutenção e sustentação da infraestrutura tecnológica do Ministério, em 2012, a DTI contava com os seguintes contratos de prestação de serviços: 03/2009 (Auditoria de TIC), 05/2009 (Service Desk), 06/2009 (Administração de dados e banco de dados), 07/2009 (Sustentação de Rede e Servidores) e 39/2007 (Hospedagem de servidores em regime de *colocation*). Destes, somente o Contrato nº 03/2009 é executado sob o regime de empreitada global com locação de mão-de-obra, uma exceção às instruções normativas da SLTI/MPOG. Alguns contratos são críticos, a exemplo do Contrato 39/2007, que tem como objeto a hospedagem dos servidores de rack, *storages* e outros ativos de TI responsáveis pelas bases de dados e outras informações estratégicas acerca das Políticas Públicas do Ministério.

A estratégia adotada pela Unidade está aderente ao Decreto-Lei nº 200/67 (dispõe que as tarefas executivas da Administração devem ser prioritariamente contratadas de terceiros) e à IN MPOG/SLTI nº 04/2010, principalmente, no que se refere à divisão dos serviços de TI em vários contratos distintos (em contraposição aos contratos do tipo *guarda-chuva*, que concentra vários serviços em um só objeto), o que reduz a dependência do Ministério em relação a seus principais fornecedores.

Contudo, no caso concreto, esta dependência se manteve em decorrência da concentração de quatro dos principais contratos de sustentação da infraestrutura de TI do Ministério (Contratos nºs 04, 05, 06 e 07/2009) nas mãos de apenas uma empresa (Solução Serviços Especializados). Em 2012, concretizou-se o risco da dependência do órgão em relação aos contratos de terceirização, uma vez que estes serviços sofreram solução de continuidade motivada por pedido de rescisão amigável por parte da empresa, que foi aceita pelo MDS.

Diante desse cenário, sugere-se que a DTI aperfeiçoe seus planos de contingência e de transferência de conhecimento para aqueles contratos de prestação de serviço de TI considerados mais críticos, de forma a minimizar possíveis impactos nas atividades das áreas finalísticas do Ministério.

Controles Internos Administrativos

Após questionamentos realizados junto à Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI do MDS, em cotejo com os achados de auditoria oriundos das verificações dos processos de aquisição de bens e serviços de Tecnologia da Informação - TI e com a percepção adquirida a partir de entrevistas com os servidores do órgão e com usuários dos sistemas mantidos pela DTI, foi possível verificar que o Ministério detém adequado ambiente de controle no que tange à Tecnologia da Informação, principalmente, no que se refere ao seu alinhamento com os objetivos e estratégias institucionais do órgão, o que propicia uma boa governança de TI.

O ambiente de controle de TI do Ministério encontra amparo na existência de um Plano Diretor de TI – PDTI (PDTI 2011-2012) que foi elaborado por um Comitê Gestor de TI – CGTI representativo, e na constituição, já em 2013, de um Comitê de Segurança da Informação e Comunicações e na designação do gestor de Segurança da Informação e Comunicações responsável por intermediar o trato do MDS com o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - GSI/PR nos assuntos relacionados à segurança da informação.

Existe um Processo de Desenvolvimento de Software – PDS implantado no âmbito do MDS que se baseia em metodologias atuais e que é aplicado, inclusive, em fábricas de software, contratadas no âmbito dos Acordos de Cooperação Técnica Internacional. Por meio de inspeções realizadas em auditorias anteriores, foi possível verificar que muitos dos pontos de controle documentados no referido PDS já eram uma prática adotada pela Unidade.

Em 2012, foi elaborada uma minuta de Política de Segurança da Informação e Comunicação – POSIC, que foi submetida à alta administração e teve o aprova do Comitê Gestor de TI do Ministério, contudo, ressalva-se que essa política ainda não foi publicada e definitivamente implantada nos ambientes do Ministério. Tal minuta de POSIC está de acordo com as recomendações e normas do Gabinete de Segurança Institucional – GSI da Presidência República. Acrescente-se que em 31 de julho de 2012 foi publicada a Portaria MDS nº 224/2012 no sentido de estabelecer normas de segurança da informação no âmbito do Ministério que, embora não tenha a magnitude de uma política, por outro lado, fornece o embrião para a implantação desta última.

Ainda não foi constituída a Equipe de Tratamento e Resposta em Redes Computacionais - ETIR, contudo, providências relativas à constituição destes grupos constam do cronograma de metas para 2013. Além disso, os colaboradores da Coordenação-Geral de Sustentação e Segurança – CGSS da DTI exercem algumas das competências descritas na IN GSIPR Nº 01/2009, de maneira que a não constituição destes grupos pode não ter tido impactos na gestão de 2012.

Também incrementa o ambiente de controle de TI do Ministério a catalogação, em 2012, de todos os sistemas de informação mantidos pela DTI, que traz a informação do colaborador responsável direto pelo sistema (gestor do sistema), bem como outros dados técnicos. Essa catalogação dos sistemas tem o objetivo de oferecer uma base de informação para subsidiar o planejamento das atividades de desenvolvimento e distribuir responsabilidades entre os gestores de TI.

Em que pese o adequado ambiente de controle de TI, vale mencionar que a ausência de uma portaria disciplinando as atividades de planejamento e fiscalização das aquisições de bens e serviços, nos moldes das IN MPOG/SLTI nºs 02/2008 e 04/2010, tem impactos negativos na área de TI, visto que se constatou, em 2012, que os colaboradores

de TI, muitas vezes, desconhecem suas responsabilidades como gestores contratuais ou como fiscais técnico-requisitantes das soluções contratadas.

Com relação à avaliação dos riscos de TI, a DTI tem pleno conhecimento dos fatores de sucesso, das ameaças e das oportunidades que envolvem suas atividades e competências regimentais, conforme se verifica nas informações relatadas no Relatório de Gestão de 2012, no PDTI 2011-2012 e nas Atas de reunião do CGTI que foram analisadas pela equipe de auditoria.

Há que se ressaltar certa fragilidade a que está submetido o Ministério em relação aos riscos envolvidos na guarda e conservação precária dos ativos de TI que se encontram localizados no subsolo do Bloco “A” da Esplanada dos Ministérios, que não detém infraestrutura adequada em relação às normas técnicas e legais. No sentido de solucionar a questão, a UJ informou que migrará todos os ativos situados na referida sala para um ambiente de sala-cofre a ser contratada em 2013, solução esta que será acompanhada de perto pela CGU.

No que concerne aos procedimentos de controle, foi verificado que o órgão utiliza padrões de gestão para o monitoramento dos projetos de desenvolvimento de sistemas e adota métricas para mensuração de esforço e custos relacionados à entrega dos produtos de TI, em atendimento ao que dispõe as instruções normativas da SLTI/MPOG. Todos os serviços relacionados à infraestrutura de TI são executados por meio de empresas terceirizadas, quer seja na forma de contratos não presenciais, quer seja na forma de contratos envolvendo locação de mão-de-obra. Contudo, a UJ implementa diretamente algumas das soluções entregues, de maneira a minimizar a dependência de terceiros.

Quanto às aquisições de bens e serviços de TI, constatou-se que os procedimentos relativos à gestão dos contratos de soluções de TI (fiscalização técnica e requisitante por parte da DTI) são executados em consonância com a IN MPOG/SLTI nº 04/2010 e demais normas afetas à área. Também não foram observados problemas relacionados com o objeto dos contratos de TI (terceirização e de prestação de serviços) em relação à necessidade de que este seja descrito de forma sucinta, precisa, suficiente e clara, de modo a evitar parcelamento do objeto ou acarretar direcionamentos nos processos licitatórios.

Quanto à informação e comunicação, cabe relatar que o PDTI mais recente do Ministério encontra-se disponível em seu sítio eletrônico na internet e em link específico da sua intranet, para acesso aos usuários externos e internos, respectivamente. Além disso, o plano diretor de TI foi discutido e aprovado pelo CGTI do órgão, o que demonstra a tentativa da UJ de tornar efetivo o plano em relação às necessidades do Ministério e de suas áreas finalísticas. Embora a DTI não tenha utilizado, em 2012, indicadores para medir o desempenho da gestão de TI, há uma preocupação na elaboração destes para os próximos exercícios.

Com relação ao monitoramento, foi possível observar que a DTI atua de maneira pontual nas recomendações expedidas pelos órgãos de controle interno e externo. Percebe-se que a Unidade monitora as fragilidades em seus controles internos administrativos de maneira a avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo. O Ministério possui um PDTI para o período de 2013-2015 (3 anos), o que demonstra que há ciclos de renovação e de atualização das ações que norteiam a gestão de TI no MDS, denotando que a Unidade monitora seu ambiente de controle, de tempos em tempos.

Diante do exposto, entende-se que os controles internos administrativos adotados pela DTI permitem o alcance de seu objetivo precípua, que é o de apoiar as atividades

finalísticas do MDS, ressaltando as fragilidades apontadas neste relatório que afetam a qualidade da gestão dos serviços de TI e podem trazer impactos negativos às Ações de Governo que se encontram sob a tutela do Ministério.

2.10 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Os procedimentos de auditoria para avaliação da gestão dos bens imóveis de uso especial foram aplicados nos trabalhos realizados na Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA, Unidade vinculada à Secretaria Executiva do MDS, que concentra a gestão de patrimônio deste Ministério. No âmbito da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, a gestão do patrimônio imobiliário é de responsabilidade da Coordenação de Engenharia e Telecomunicações - CETEL.

O MDS informou no Relatório de Gestão que realiza suas atividades em 7 (sete) edificações, sendo 3 (três) imóveis alugados de terceiros e 4 (quatro) imóveis de propriedade da União em áreas que são compartilhadas por diversos órgãos públicos, conforme relação a seguir:

Quadro 30 – Imóveis alugados e ocupados pelos MDS

Endereço dos imóveis alugados	Imóveis ocupados pelo MDS
Setor de Adm. Fed. Sul, quadra 2, lote 8, bloco H – FNAS	Esplanada dos Ministérios – Bloco A
Avenida W3 norte, quadra 515, bloco “B” ed. Ômega – SNAS, SENARC e DTI.	Esplanada dos Ministérios – Bloco C
Setor de Armazenagem e Abastecimento Norte, Quadra 04 – 916	Esplanada dos Ministérios – Bloco F
	Setor de Autarquias Norte quadra 3 – Lote “A” Ed. DNIT

Fonte: Relatório de Gestão

Com relação ao registro de imóveis no SPIUNET, comparando-o com os imóveis mencionados no Relatório de Gestão, verificou-se que os dados não guardam compatibilidade, vez que no Relatório não há menção a diversos imóveis que constam no sistema sob a responsabilidade da UG 330013 – Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, integrante da estrutura da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS do MDS, conforme quadro a seguir:

Quadro 31 - Relatório de Gestão MDS x SPIUNET

Unidade do MDS	Quantidade de imóveis registrados SPIUNET	Quantidade de imóveis registrados no Relatório de Gestão.
550002 - SPOA	-	01 (*)
550005 - CGLC	02 (**)	-
330013 - FNAS	103(***)	-

(*) Terreno que se encontra de fato sob a responsabilidade da UG 550005.

(**) Terreno e o imóvel do Bloco A da Esplanada.

(***) Imóveis da extinta LBA.

Saliente-se que os registros no SPIUNET que constam sob a responsabilidade da UG 330013 – FNAS referem-se aos imóveis oriundos da extinta Legião Brasileira de Assistência - LBA que estão sendo gradativamente incorporados ao patrimônio da União pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU/MPOG, consoante o disposto nos Decretos nºs 1.398/1995 e 1.686/1995. Nesse sentido, sugere-se que a Unidade mantenha tratativas com aquela Secretaria no sentido de acompanhar, mais de perto, o processo de incorporação dos bens imóveis da extinta LBA.

Com relação às despesas com reformas e manutenção foi informado pela Unidade o seguinte:

Quadro 32 – Avaliação da Gestão dos Bens Especiais

Imóvel	Próprio	RIP	Despesas no Exercício (R\$)	
	Alugado		Reformas	Manutenção
Bloco A	Próprio	-	-	-
Bloco C	Próprio	-	102.775,46 ⁽¹⁾	-
Ed. SANN	Alugado	-	-	-
Ed. FNAS	Alugado	-	-	-
Ed. Ômega	Alugado	-	-	-
TOTAL		-	102.775,46	670.142,52 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Reforma dos banheiros e copas localizados nos 4 e 6º andares.

⁽²⁾ Contrato nº 1/2011 firmado com a empresa RCS para a manutenção predial de todas as unidades administrativas do MDS.

Quanto aos gastos, observa-se que a UJ somente realizou despesas com reformas em imóveis próprios, o que corrobora a inexistência de despesas com benfeitorias (úteis ou necessárias) nos imóveis de terceiros alugados pelo MDS.

Relativamente à estrutura de pessoal do setor responsável pela gerência dos bens imóveis, foi informado que a Unidade dispõe de 5 servidores e que a equipe é insuficiente para gerir os bens imóveis sob sua responsabilidade, pois o setor também gerencia ações de outras áreas (telefonia) e há casos de servidores designados como fiscais de três ou mais contratos.

No que tange aos controles internos da gestão de patrimônio imobiliário, em que pese haver rotinas para o acompanhamento da manutenção dos imóveis e para a segregação contábil analítica, de distinção dos registros relativos às despesas com imóveis, verificou-se que os controles não foram suficientes, haja vista o seguinte:

- a) Quanto ao ambiente de controle, embora no regimento interno do MDS não esteja especificado o ator responsável pela gestão de bens imóveis próprios e locados, naquele normativo foi atribuída à Coordenação de Engenharia e Telecomunicações – CETEL o controle e monitoramento da manutenção dos prédios utilizados pelo Ministério. Contudo, as práticas e as rotinas do setor não estão disciplinadas por documento formalizado, sendo as atividades realizadas de acordo com o conhecimento adquirido pelos servidores por meio das práticas cotidianas da Coordenação. Inexiste naquele normativo a responsabilidade pelo planejamento, execução e supervisão das atividades de rotinas inerentes à gestão dos bens imóveis que figuram sob a responsabilidade do MDS, incluindo os locados de terceiros.
- b) Não há prática de diagnóstico de risco das atividades de gestão de bens imóveis, fato que facilita a ocorrência de fragilidades na área patrimonial, contudo, são adotadas tarefas esporádicas de mitigação de riscos, como a segregação contábil analítica, para a distinção clara dos registros relativos a despesas com imóveis.

- c) A Unidade concentra os procedimentos de controle para os imóveis alugados em detrimento dos imóveis próprios da União, tendo em vista que são designados fiscais de contratos de aluguel e de manutenção predial para o acompanhamento das condições físicas e de segurança dos imóveis, enquanto que para os imóveis da União foi identificada inconsistência na gestão imobiliária pela ausência de registros no SPIUNET de diversos imóveis sob a responsabilidade do MDS, em virtude de inexistir servidores com acesso ao Sistema.
- d) A área de gestão imobiliária não conta com sistema próprio de informação para registrar, tratar e produzir relatórios contendo informações financeiras e não financeiras, nas formas quantitativas e qualitativas, sendo as decisões do gestor tomadas com base em mecanismos de comunicação como notas técnicas, memorandos e correios eletrônicos. Ademais, não existe normativo interno que formalize o trâmite de informações e oficialize a divulgação dos procedimentos e fluxos operacionais para as políticas inerentes à gestão imobiliária.
- e) No que se refere ao monitoramento, não há evidência de que a UJ utilize sistemática de identificação de gargalos que impactem a gestão de bens imobiliários.

Em que pese à necessidade do aperfeiçoamento dos controles internos na área de gestão de patrimônio, a Unidade reconhece ser preciso propor a inclusão de atribuição específica de setor responsável pela gestão de imóveis. Sobre os imóveis próprios registrados no SPIUNET, reforça a informação que solicitou esclarecimentos à SPU, inclusive com reiteração, para elucidar a competência de inclusão dos imóveis no sistema, bem como no que tange à inclusão de servidor no Sistema. A adoção dessas medidas junto à SPU demonstra a preocupação da Unidade em resolver a situação dos imóveis a cargo do MDS.

2.11 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em levantamento efetuado no sítio do Tribunal de Contas da União, no intuito de identificar os Acórdãos e Decisões proferidos no decorrer do exercício de 2012 para a UJ auditada e que contivessem expressa determinação para manifestação desta Controladoria-Geral da União nas contas a serem apresentadas pela Secretaria Executiva no presente exercício, não foi identificado acórdão ou decisão que se enquadrasse neste requisito.

No que se refere aos controles internos administrativos mantidos pela UJ para o monitoramento das recomendações formuladas pelo TCU, a responsabilidade pela análise preliminar recai sobre a Assessoria Especial de Controle Interno que identifica a unidade responsável pelo tema, objeto da diligência. Nas situações em que a diligência envolve diretamente a Secretaria Executiva, a gestão, a análise, a elaboração de resposta e o encaminhamento ficam a cargo da AECI.

No que diz respeito à manualização de rotina ou procedimentos, por meio da Portaria nº 731, de 05.10.2010 foi aprovado o Manual de Procedimentos nº 02 - Acompanhamento de Diligências pelo Controle Interno do MDS, com o objetivo de padronizar os procedimentos concernentes ao atendimento e acompanhamento de diligências oriundas de demandantes externos pertinentes às recomendações, determinações, requerimentos ou ainda denúncias relacionadas à execução das políticas públicas de competência do MDS. Não há avaliação de riscos inerentes ao atendimento de demandas dos órgãos de controle.

Do exposto, avalia-se que a UJ mantém controles internos administrativos razoáveis visando o monitoramento das demandas recebidas dos órgãos de Controle Interno e Externo, contudo, medidas de fortalecimento dos controles internos administrativos nas diversas áreas analisadas (gestão de compras e licitações, gestão de pessoas, gestão patrimonial, dentre outras) necessitam serem adotadas no sentido de elidir as impropriedades identificadas no presente Relatório de Auditoria.

2.12 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com o objetivo de verificar as medidas adotadas pela UJ Secretaria Executiva, incluindo as Unidades Consolidadas e Agregadas, quanto à implementação das recomendações formuladas pela CGU em trabalhos referentes à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2009; às Auditorias de Projetos de Cooperação Técnica Internacional dos exercícios de 2010 e 2011 e à Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos do exercício de 2011 foram identificadas as seguintes situações:

Quadro 33 – Situação das recomendações da CGU

Tipo de Auditoria	Enviadas	Atendidas	Prorrogadas	Reiteradas	Em análise	Total
AAC 2009				3		3
Recursos Externos	12	2	4	7		25
APG 2011		9		1	5	15
TOTAL	12	11	4	11	5	43

Fonte: Sistemas Internos da CGU (Monitor-Web)

Do quadro acima, observa-se que houve um atendimento a 25% das recomendações pendentes no exercício de 2012, conforme Sistema de Monitoramento desta CGU – MonitorWEB; a apresentação de 12 novas recomendações no exercício sob exame e solicitação de prorrogação de prazo pelo gestor para atendimento de 04 recomendações oriundas de auditorias de recursos externos de exercícios anteriores. As recomendações pendentes estão sendo acompanhadas pela CGU, por meio do Plano de Providências Permanente.

No que se refere aos controles internos administrativos mantidos pela UJ para o monitoramento das recomendações formuladas pela CGU nos diversos trabalhos realizados conforme acima identificados, a responsabilidade pela análise preliminar recai sobre a Assessoria Especial de Controle Interno que identifica a unidade responsável pelo tema, objeto da diligência. Nas situações em que a diligência envolve diretamente a Secretaria Executiva, a gestão, a análise, a elaboração de resposta e o encaminhamento ficam a cargo da AECI.

No que diz respeito à manualização de rotina ou procedimentos, por meio da Portaria nº 731, de 05.10.2010, foi aprovado o Manual de Procedimentos nº 02 - Acompanhamento de Diligências pelo Controle Interno do MDS, com o objetivo de padronizar os procedimentos concernentes ao atendimento e acompanhamento de diligências oriundas

de demandantes externos pertinentes às recomendações, determinações, requerimentos ou ainda denúncias relacionadas à execução das políticas públicas de competência do MDS. Não há avaliação de riscos inerentes ao atendimento de demandas da Controladoria-Geral da União.

Do exposto, avalia-se que a UJ mantém controles internos administrativos razoáveis visando o monitoramento das demandas recebidas desta CGU, contudo, medidas de fortalecimento dos controles internos administrativos nas diversas áreas analisadas (gestão de compras e licitações, gestão de pessoas, gestão patrimonial, dentre outras) necessitam serem adotadas no sentido de elidir as impropriedades identificadas no presente Relatório de Auditoria, as quais já foram objeto de recomendações em exercícios anteriores, configurando a reincidência de práticas não amparadas nos normativos vigentes.

2.13 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é responsável por várias políticas públicas, executadas pelas suas Secretarias, que atendem diretamente ao cidadão, nas mais diversas formas. A exemplo dessas políticas tem-se o Programa Bolsa Família; a Ação Acesso à Água para o Consumo Humano e para a Produção de Alimentos; a aquisição pelo poder público de alimentos produzidos por agricultores familiares com distribuição simultânea à população em situação de insegurança alimentar e nutricional, e as políticas de atendimento ao jovem, ao deficiente e ao idoso.

Em que pese a situação acima mencionada, a qual enquadra o MDS na condição descrita no art. 11 do Decreto nº 6932/2009, observou-se que não foi elaborada a “Carta de Serviços ao Cidadão”, que tem por objetivo informar ao cidadão sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e os respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

Indagada a respeito do assunto, a Secretaria Executiva, por meio da Ouvidoria, informou que será formado Grupo de Trabalho com o objetivo de compor, coordenar e executar o Projeto de Elaboração da Carta de Serviços ao Cidadão do MDS. Com isso, conta com a participação de servidores representantes das diversas Secretarias da estrutura do Ministério. A instituição do mencionado documento está prevista para o segundo semestre/2013.

A Ouvidoria ainda apresenta alguns endereços eletrônicos que trazem informações acerca da atuação do MDS em âmbito nacional, estadual e municipal (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/R1v3/geral/index.php>; <http://www.mds.gov.br/brasilsemisericia/pronatec>; <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/observatorio-de-boas-praticas-na-gestao-do-programa-bolsa-familia-pbf>).

Em visita a estes endereços eletrônicos, observou-se que as informações ali contidas não atendem aos requisitos elencados nos §§ 2º e 3º do art. 11 do Decreto nº 6.932/2009.

Do exposto, recomenda-se ao Grupo de Trabalho a observância aos requisitos elencados nos dispositivos acima, quando da elaboração da Carta de Serviços ao Cidadão, de forma a atingir a finalidade precípua traçada no normativo mencionado.

2.14 Avaliação do CGU/PAD

No tocante à gestão de procedimentos correicionais no âmbito da UJ, das Unidades Consolidadas e Agregadas, a Secretaria Executiva mantém em sua estrutura a instância de correição que centraliza a Política de Uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGUPAD, atendendo a todas as Unidades do Ministério.

Em análise às informações do Relatório de Gestão, verificou-se que os processos administrativos disciplinares do MDS são registrados no Sistema CGUPAD. Tal fato decorre da política de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGUPAD, implementada no MDS pela Portaria nº 143, de 8 de junho de 2011, instituída para manter atualizado o registro de informações referentes a processos disciplinares instaurados.

No entanto, a estrutura da Corregedoria do MDS carece de pessoal, em virtude de a força de trabalho ser composta somente por 2 membros, Corregedor e Assessor Técnico. Dessa forma, os processos administrativos disciplinares são alimentados no Sistema CGUPAD pelo próprio Corregedor, no papel de Coordenador, não tendo sido indicado ao Órgão Central um servidor com o perfil de “administrador principal”, o que vai de encontro à Portaria CGU nº 1043, de 24 de julho de 2007, que orienta no artigo 3º “(...) § 2º O coordenador mencionado no caput deste artigo indicará ao órgão central um servidor ou empregado que será o administrador principal do CGUPAD no órgão”.

A Corregedoria está vinculada à Secretaria Executiva, por força do Decreto nº 7.493/2011, sendo que, pelo Regimento Interno (Portaria MDS nº 120, de 12.6.2012), cabe ao Secretário-Executivo instaurar sindicância ou processo administrativo disciplinar quando houver indícios de irregularidades.

2.15 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

Em decorrência de situações irregulares identificadas nas contratações de empregados terceirizados, em discordância com o Decreto nº 2.271/1997, nos órgãos e entidades da administração pública federal, o Ministério Público do Trabalho firmou o Termo de Conciliação Judicial – TCJ com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, homologado judicialmente em 11.12.2007. A partir de então, os órgãos públicos federais vem adotando medidas visando à substituição dos servidores terceirizados por novos servidores concursados.

No MDS, a situação atual referente ao quantitativo ainda existente de servidores terceirizados alcançados pela irregularidade apresentada pelo MPT encontra-se detalhada nos quadros a seguir:

Quadro 34

Quantidade inicial de terceirizados irregulares informada pelo MDS	Quantidade de terceirizados irregulares no último levantamento da SEGES em 7/12/2010	Quantidade de Terceirizados com prazo prorrogado	Data limite da prorrogação	O quantitativo informado pelo Ministério está consistente com a quantidade informada pela Nota Técnica SEGES?
168	107	116	31/7/2013	Não

Quadro 35

Todos os contratos e respectivos	Quantos terceirizados	Todos os terceirizados	Caso a resposta anterior seja	Todos os terceirizados
----------------------------------	-----------------------	------------------------	-------------------------------	------------------------

termos aditivos que amparavam a contratação dos terceirizados irregulares estão com o status de “ENCERRADO”?	deviam ser dispensados pelo TCJ	irregulares foram dispensados?	“não”, qual a quantidade remanescente?	irregulares dispensados e seus substitutos que tomaram posse tiveram o respectivo ato publica no DOU?
Não	177	Não	116	Sim

Do total de 177 terceirizados que deveriam ser dispensados pelo Termo de Conciliação Judicial, de 5/11/2007, até o encerramento de 2012 foram dispensados 61 empregados e os respectivos nomes publicados no DOU, Seção-2, de 3/2/2010, restando pendente a dispensa de 116 empregados terceirizados em situação irregular.

No Relatório de Gestão, o MDS informou que foi realizado concurso público para seleção de servidores da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais, criada pela Lei nº 12.094/2009, e a nomeação dos aprovados está prevista para o 1º semestre de 2013, tendo por consequência a substituição dos 116 empregados terceirizados.

Não se verificou a ocorrência de contratação de novos terceirizados, para o desenvolvimento das atividades tidas como irregulares, nos termos da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7.

2.16 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Com o objetivo de tratar o tema Controles Internos no âmbito do processo de contas da administração pública federal e nas normas de apresentação dos relatórios de gestão para o exercício 2012, a Corte de Contas estabeleceu na Portaria TCU nº 150/2012 e também na DN TCU 119/2012, que as unidades jurisdicionadas devem realizar uma autoavaliação do funcionamento dos seus controles internos sob a ótica do nível estratégico da UJ. As referidas normas explicitam ainda que a Unidade deve expor sua percepção quanto à qualidade de funcionamento dos seus controles internos, e a suficiência destes para garantir, com razoável segurança, a confiabilidade das informações financeiras produzidas; a obediência (*compliance*) às leis e regulamentos que a regem, ou ao seu negócio; a salvaguarda dos seus recursos, de modo a evitar perdas, mau uso e dano; a eficácia e a eficiência de suas operações frente aos objetivos traçados.

A Secretaria Executiva e Unidades Consolidadas e Agregadas, no cumprimento das normas atinentes ao relatório de gestão, preencheram o quadro A.3.1, realizando sua avaliação do sistema de controles internos das UJ envolvidas no Processo de Contas. No entanto, verificou-se que as Unidades deixaram de complementar sua autoavaliação através de análise crítica, em forma de texto, consoante item 3.2 da Portaria TCU nº 150/2012. A referida avaliação contemplou os seguintes elementos do sistema de controles internos:

- a) Ambiente de controle;
- b) Avaliação de risco;
- c) Procedimentos de controle;
- d) Informação e comunicação; e
- e) Monitoramento.

Ainda no que diz respeito ao cumprimento das referidas normas do Tribunal, destaque-se que a Portaria TCU nº 150/2012 estabelece no item 1.4 que a UJ deve descrever seus

Macroprocessos Finalísticos, entendidos como aqueles que estão diretamente relacionados com o negócio e a razão de existir da Unidade, assim como apresentar de forma concisa como estes macroprocessos foram conduzidos pela mesma no exercício a que se refere o relatório. De modo semelhante, a Portaria se reporta aos Macroprocessos de Apoio essenciais ao funcionamento da UJ.

É oportuno acrescentar que a última auditoria de avaliação da gestão realizada na Secretaria Executiva e Unidades Consolidadas e Agregadas ocorreu em 2010, referente ao exercício de 2009, sendo, portanto, a primeira vez que se realiza uma avaliação dos seus controles internos administrativos. Vale salientar que o tema controles internos, no escopo da gestão federal, nos moldes propostos pela Corte de Contas, caracteriza-se pelo seu ineditismo, o que requer dos envolvidos no processo uma busca de uniformização no entendimento dos conceitos utilizados pelo Tribunal, os quais, a equipe de auditoria, por conveniência, descreve a seguir:

-CONTROLE INTERNO: plano de organização e conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, 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 pela administração.

-RISCO: exposição a fatos, como ganhos ou perdas econômicas ou financeiras, danos materiais, insucessos de um projeto em alcançar seus objetivos, descontentamento de cliente, má reputação, ameaças à segurança das instalações ou falta de segurança, malversação de recursos, inoperância de equipamentos e fraudes. O risco caracteriza, portanto, a probabilidade de ocorrência de fatores (internos ou externos) à organização, que afetem ou comprometam o alcance das metas e o cumprimento dos objetivos.

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

-AVALIAÇÃO DE RISCO: permite que uma organização considere até que ponto eventos em potencial podem impactar a realização de seus objetivos, definindo forma de mensurá-los considerando a possibilidade de ocorrência destes eventos e o seu impacto no caso de ocorrência, etc.

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

-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. Essas informações devem ser transmitidas às pessoas de forma oportuna e tempestiva, de modo a permitir que cumpram suas responsabilidades adequadamente.

- MONITORAMENTO: Acompanhamento das atividades de controle da Unidade, com a finalidade de diminuir riscos e de implementar melhorias.

No que tange às expressões “controle interno” e “sistema de controle interno”, utilizadas neste relatório, registra-se que as mesmas se referem ao conjunto de processos e procedimentos da própria unidade, integrados de forma a garantir o atingimento dos seus objetivos. Neste sentido, destaca-se que a CGU utiliza a expressão “controle interno administrativo”, definindo-a como *o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.*

Da perspectiva da auditoria, a DN TCU 124/2012 prevê que seja relatada pela CGU avaliação quanto à qualidade e suficiência dos controles internos da UJ, no sentido de garantir seus objetivos estratégicos. Para tanto, foi considerada a questão de auditoria: *Os controles internos administrativos garantem o atendimento dos objetivos estratégicos?*

Com o objetivo de expressar a mencionada avaliação, a metodologia utilizada pela equipe teve como parâmetro a análise do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva e Unidades Consolidadas e Agregadas, notadamente a autoavaliação contida no quadro A.3.1 de cada Unidade; a descrição dos Macroprocessos Finalísticos, inserida no item 1.4 do Relatório de Gestão Consolidado e dos Relatórios Agregados da SAGI e SESEP, e sua inter-relação com os processos de trabalho das UJ. Também foram considerados os itens relativos aos Indicadores de Desempenho da Gestão, a Gestão de Pessoas, a Gestão de Compras e Contratações, a Gestão de Tecnologia da Informação, o Patrimônio Imobiliário, além do Monitoramento quanto às diligências do Tribunal de Contas da União e atendimento às demandas e recomendações da CGU. A técnica utilizada teve como referência, também, os achados de auditoria referentes ao acompanhamento permanente dos gastos, realizado durante o exercício de 2012 nas Unidades, e àqueles objeto desta auditoria anual de contas. Logo, os achados de auditoria: constatações, informações e as análises gerenciais realizadas neste Relatório também fundamentaram a aludida avaliação.

SECRETARIA EXECUTIVA

No contexto da Secretaria Executiva, concernente à avaliação da **Gestão de Compras e Contratações**, sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Licitações e Contratos-CGLC, Unidade da Subsecretaria de Assuntos Administrativos-SAA, do MDS, a equipe procedeu a avaliação do sistema de controles internos administrativos, e, frente aos achados de auditoria e análises relatados, observou que há necessidade de melhorias em sua estrutura, notadamente quanto aos procedimentos de controles utilizados pela área.

Neste sentido, foi verificada a carência de formalização dos instrumentos de trabalho, inclusive a elaboração de manuais de rotinas e procedimentos inerentes à execução das licitações e contratações. Há que se ressaltar, ainda, que a área adota os procedimentos legais em conformidade com os normativos instituídos para o tema, no entanto, ainda não desenvolveu indicadores de desempenho de sua gestão, aspecto a ser melhorado pela área, considerando a contribuição deste instrumento no contexto de melhoria da qualidade da informação para o processo decisório.

No que diz respeito à **Gestão do Patrimônio Imobiliário do MDS**, função desempenhada pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos-SAA, da Secretaria Executiva, dentre as fragilidades relatadas, destacam-se a ausência de rotina formalizada para os processos inerentes à gestão patrimonial e a carência de pessoal, com impacto na fiscalização dos contratos. Assim, embora os procedimentos atualmente em prática contribuam para o atingimento dos objetivos da área, adequações nos controles se fazem necessárias para mitigação de riscos e melhor garantir o alcance dos propósitos da aludida gestão.

No âmbito da **Diretoria de Tecnologia da Informação-DTI**, para o item *Ambiente de Controle* dentre os achados da auditoria, destacam-se como fragilidades, a necessidade de mapeamento de todos processos de TI do MDS; a falta de publicação e ampla implementação da Política de Segurança da Informação e Comunicação – POSIC; e a ausência de normativo disciplinando as atividades de planejamento e fiscalização das aquisições de bens e serviços. Como boa prática, ainda em relação à referida Diretoria, ressalta-se a catalogação, em 2012, de todos os seus sistemas de informação.

Em relação à *Avaliação de Risco*, entre as fragilidades registradas, sobressai-se a guarda precária de alguns ativos de TI no subsolo do Bloco “A” da Esplanada; e o risco da concentração de dois ou mais serviços de TI nas mãos de apenas um fornecedor, que ameaça a continuidade das atividades finalísticas devido à dependência destes serviços mantidos pelos contratos de terceirização. Em 2012, concretizou-se o risco relacionado com a terceirização da TI em virtude da rescisão amigável dos contratos que tinham como objeto a sustentação da infraestrutura de TI do Ministério, conforme mencionado em item específico deste relatório.

Por sua vez, para o componente *Procedimentos de Controle*, importa destacar como boas práticas de TI a construção e efetividade do PDTI – Plano Diretor de TI, além da utilização de padrões de gestão para o monitoramento dos projetos de desenvolvimento de sistemas e a adoção de métricas para mensurar o esforço e o custo relacionados à entrega dos produtos de TI.

No item *Informação e Comunicação*, para a **DTI**, há que se apontar a carência de indicadores de gestão de TI conforme evidenciado, pela unidade, no Relatório de Gestão de 2012.

Para o *Monitoramento* foi observado que a Unidade atua de maneira pontual nas recomendações expedidas pelos órgãos de controle interno e externo, havendo necessidade de adoção de medidas de cunho mais estruturante.

Quanto à gestão de pessoas, desenvolvida no âmbito da **CGRH – Coordenação Geral de Recursos Humanos** no que tange ao componente *Ambiente de Controle*, na avaliação da auditoria, mostra-se adequado e razoável para o alcance das metas e dos objetivos da Unidade.

No que diz respeito à *Avaliação de Risco* e aos *Procedimentos de Controle*, foram identificadas, respectivamente, a carência de melhor sistematização para diagnosticar as ameaças/riscos inerentes aos processos da Coordenação e a necessidade de criação de rotinas de verificação prévia para detecção de inconsistências geradas no SIAPE. Ainda no tocante aos procedimentos de controle, é oportuno mencionar como boa prática de controles internos, a existência de segregação de funções, e a confrontação de informações utilizando bases de dados distintas.

No que tange ao fator *Informação e Comunicação* é relevante apontar a suficiência dos canais utilizados e a efetividade nas práticas adotadas, cabendo enfatizar a existência de

indicadores de desempenho da gestão, embora os mesmos ainda não sejam utilizados nos processos decisórios da Coordenação.

No item *Monitoramento*, observa-se que a Coordenação adota práticas razoáveis e suficientes para o atingimento dos seus objetivos.

Deste modo, em face dos fatos relatados e das análises realizadas nas áreas de gestão de pessoas, de licitações e contratos, de tecnologia da informação e patrimônio imobiliário, avalia-se que a estrutura de controles internos administrativos no ambiente da Secretaria Executiva apresenta fragilidades, que demandam adequações e melhorias nas referidas áreas. Pois, embora os objetivos estejam sendo alcançados, as deficiências apontadas nas análises gerenciais e os achados da auditoria, evidenciam ameaças e pontos críticos dos processos de trabalho que exigem correções e/ou aprimoramentos com o fim de eliminar ou reduzir a ocorrência de eventos indesejáveis para o alcance dos objetivos estratégicos da Unidade. Nesta direção, todos os componentes da estrutura de controles internos são relevantes e estão interrelacionados, devendo a sua robustez ser objeto de melhorias contínuas, visto que atuam como um bloco na garantia razoável da concretização dos resultados almejados.

Com a finalidade de apreciar e expor uma avaliação dos controles internos administrativos das unidades agregadas à Secretaria Executiva – a SAGI e a SESEP, o escopo ficou delimitado aos indicadores de desempenho da gestão e a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos, sendo que, neste último item foram selecionadas uma Ação Governamental de cada Secretaria.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO – SAGI

No âmbito da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, deve-se destacar quanto à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos, a baixa execução financeira da Ação 4923 – Avaliação e Monitoramento de Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme análise da auditoria, situação que exige da Unidade o mapeamento e o diagnóstico de eventos capazes de impactar no resultado da referida execução. Neste sentido, melhorias podem ser obtidas no componente avaliação de riscos e no desenvolvimento de instrumentos de controle adequados para reduzir ameaças ao alcance dos objetivos e metas da UJ.

No que tange aos indicadores de desempenho de gestão da SAGI, foi apreciado o indicador de eficiência referente à Ação 4923, e, neste contexto, a avaliação do indicador apresentado pela Unidade mostrou-se positiva, na qual foi observado que o mesmo atende aos critérios de utilidade e mensurabilidade. Quanto ao *ambiente de controle e monitoramento*, na percepção da auditoria, a Unidade dispõe de estrutura adequada e suficiente. Dessa forma, considera-se que a Unidade, diante do escopo definido, consegue atingir seus objetivos estratégicos, e que sua estrutura de controles internos mostra-se adequada, porém com necessidade de melhorias na gestão das contratações inerentes a sua execução orçamentária.

SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA – SESEP

Acerca da avaliação dos controles internos administrativos da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – SESEP ressalta-se que a UJ foi criada em 2011, e encontra-se em meio a um processo de estruturação, tendo enfrentado no exercício 2012, dentre outras dificuldades, a carência de pessoal. Relativamente a indicadores de desempenho da gestão, conforme verificado no Relatório de Gestão, a Unidade não

construiu indicadores próprios, capazes de mensurar o esforço de sua estrutura no alcance dos objetivos estratégicos. Assim, no item 2.4 do Relatório de Gestão da UJ, foram listados indicadores referentes aos resultados obtidos diretamente pelas ações finalísticas de outras Unidades, o que não mensura o produto/serviço imediato da SESEP, quanto a sua eficiência e eficácia. Logo, a Unidade necessita de outros indicadores de desempenho de sua gestão, o que contribuirá na melhoria do componente da *Informação e Comunicação* do controle interno, com impacto também no seu processo decisório, a partir do momento que tais indicadores sejam integrados pela gestão nas decisões administrativas.

Concernente à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos, foi definido no escopo da auditoria a apreciação da Ação 20GG – Fomento, Capacitação Ocupacional, Intermediação e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores. Importa acrescentar que a Secretaria foi criada no contexto do Plano Brasil Sem Miséria, e sua principal competência é a articulação de programas e ações para superação da extrema pobreza. Além disso, a Unidade por não ser finalística, em sua atuação institucional descentraliza para outras Unidades/parceiros os recursos orçamentários das ações sob sua responsabilidade, cuja execução físico-financeira ocorre a partir de ajustes realizados pelos parceiros, normalmente através de convênios/adesões celebrados com estados e municípios. Logo, o resultado quantitativo e qualitativo fica limitado ao montante descentralizado pela SESEP.

No que tange ao resultado da aludida Ação, verificou-se ter ocorrido uma baixa descentralização dos recursos por parte da Secretaria, da ordem de 39%, o que denota uma ampla margem de melhoria a ser alcançada pela Unidade.

Considerando a conjuntura de criação recente da UJ, é razoável afirmar que sua estrutura de controles internos administrativos ainda se constitui num processo em desenvolvimento. No entanto, é pertinente registrar que, de forma geral, a melhoria do alcance dos resultados requer o aprimoramento dos controles internos atualmente existentes. Assim, cabe à UJ, promover o diagnóstico/avaliação de ameaças e pontos críticos relativos ao processo de descentralização dos créditos orçamentários, desenvolver e utilizar instrumentos adequados para a redução/eliminação dos riscos identificados no processo de descentralização de crédito e na execução físico-financeira, e realizar o monitoramento, efetuando as correções que se fizerem necessárias para o atingimento dos seus objetivos estratégicos.

2.17 Ocorrência com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

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

Brasília/DF, 17 de julho de 2013.

Nome: THAIS SANTANA MEIRELES
Cargo: TECNICO DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ANDRE GUSTAVO DOS ANJOS ALMEIDA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: MARIA DO SOCORRO POTIGUARA DE LIMA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: GERMANO DE OLIVEIRA FARIAS
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ALEXANDRE MARTINS NOGUEIRA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ANTONIO FERNANDO FERREIRA LEITE
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ODETE RIBOLI
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

SANDRA MARIA DEUD BRUM
Coordenadora-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Não adoção de medidas saneadoras suficientes em relação aos riscos da guarda e conservação de ativos de TI, considerados críticos para o MDS, no subsolo do Bloco "A" da Esplanada dos Ministérios.

Fato

Em decorrência de auditoria em Projeto de Cooperação Técnica Internacional, no exercício de 2011, no âmbito da Diretoria de Projetos Internacionais - DPI, registrou-se como constatação no item 1.1.9.2 do Relatório de Auditoria nº 201100956 a não adoção de medidas efetivas quanto à guarda e conservação, em condições adequadas, de equipamentos de Tecnologia da Informação - TI de propriedade do MDS, trazendo riscos às unidades do Ministério que detêm ativos informacionais armazenados em servidores abrigados em sala no subsolo do Bloco "A" da Esplanada dos Ministérios não adaptada a critérios de gestão de segurança da informação.

Em auditoria realizada em 2012, a partir de inspeção física realizada em 15/02/2012 na sala mencionada, verificou-se a implantação de algumas melhorias, tais como a ampliação do sistema de refrigeração da sala e melhorias na organização do cabeamento. Todavia, a equipe de auditoria entendeu que a estrutura da sala ainda não atendia aos padrões de segurança mínimos, expondo os ativos de TI do Ministério a ameaças diversas, tais como acesso não autorizado, localização inadequada em relação às intempéries e outros fatores externos, etc.

Naquela oportunidade, visando descrever as providências adotadas pelo MDS frente às recomendações do Relatório de Auditoria 201100956, a DPI apresentou o Memorando nº 04/CGSS/DTI/SE/MDS, de 17/01/2012, no qual a Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI informa a situação atual da sala do Bloco "A", admitindo que as condições de guarda, de fato, ainda eram inadequadas, mas relatando que intervenções realizadas nas condições de segurança iriam garantir um nível de risco conhecido, baixo, administrado e monitorado pelo MDS.

Declarou ainda que existia um planejamento para transferência definitiva dos ativos de TI para uma sala devidamente preparada situada no Edifício da SEP 515 (Anexo do Ministério situado na Asa Norte). A Unidade, à época, não encaminhou documentos que permitissem aferir de que forma foi conduzida a Análise/avaliação dos riscos e que permitiu concluir em um risco baixo, conforme exposto no parágrafo anterior.

Dadas as competências atribuídas às unidades no regimento interno do MDS, há que se ressaltar que a responsabilidade em providenciar a solução para o problema detectado, que envolve o risco da ocorrência de incidentes sobre os ativos de TI do Ministério, é da Secretaria-Executiva do MDS, por intermédio da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI. Nesse sentido, em resposta ao relatório preliminar de auditoria, a DPI solicitou, por meio do Ofício nº 176/DPI/SE/MDS, de 10/04/2012, o redirecionamento para o

âmbito da Secretaria-Executiva das recomendações a ela dirigidas, haja vista que a DPI esgotou todas as providências cabíveis, de acordo com sua esfera de atuação.

Assim, como escopo da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2012, a equipe de auditoria visitou as instalações do subsolo do Bloco “A” da Esplanada, a partir do qual se verificou que o Ministério ainda permanece exposto a risco relacionado à ocorrência de evento ou incidente de segurança capaz de afetar a integridade dos dados que servem de apoio à consecução de suas Políticas Públicas.

Nesse sentido, não restou demonstrado pela UJ se foram realizados ensaios e/ou testes de verificação de adequação do ambiente da sala em relação às normas técnicas da ABNT que são aplicadas às salas-cofre (*data-center*), a exemplo da Norma ABNT NBR 11515:2007, que trata dos critérios de segurança física relativos ao armazenamento de dados (*storages*), existindo um risco em relação à proteção e integridade dos dados armazenados.

Saliente-se ainda que a infraestrutura da sala do subsolo do Bloco “A” da Esplanada dos Ministérios, onde são mantidos estes ativos, possui fragilidades relativas ao controle de acesso físico, que não se encontra adequado em relação às diretrizes dispostas Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSI/PR, de 6.5.2010, amplia os riscos de prejuízos advindos da subtração, roubo ou furto destes ativos, ou até prejuízos decorrentes de outros eventos de quebra de segurança, tais como vandalismo, sabotagem, ataques, etc.

Causa

Falta de priorização, por parte da Secretaria Executiva do Ministério, no sentido de encontrar uma solução definitiva para o problema relacionado aos riscos envolvidos na conservação e guarda de ativos de informação (bases de dados) no subsolo do Bloco “A” da Esplanada, que detém infraestrutura precária para o armazenamento de dados sensíveis ao funcionamento das Políticas Públicas sob a responsabilidade do MDS. Há que se mencionar que a DTI demonstrou, com base em documentação comprobatória, que manteve gestões com aquela Secretaria, de maneira a conscientizar a Alta Administração sobre os riscos em questão (conforme verificado em Atas de Reunião do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação – CGTI). Como circunstâncias atenuantes, mencionam-se os procedimentos já adotados (*backups* periódicos, instalação de equipamentos de refrigeração, etc.), e os que ainda estão sendo providenciados pela Unidade, objetivando mitigar tais riscos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306078/14, em 11.6.2013, a Unidade foi instada a apresentar justificativas e documentos que respaldassem a Análise/avaliação dos riscos envolvendo os ativos de informação mantidos no subsolo do Bloco “A” da Esplanada, no entanto, não houve posicionamento da Unidade até o prazo fixado pela CGU para resposta.

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por intermédio do Ofício nº 409/2013/SE/MDS, de 15.7.2013, a Unidade encaminhou o Memorando nº 93-DTI/SE/MDS, de 17.6.2013, fornecendo, em resumo, as seguintes informações:

a) relação dos ativos de TI que estão sendo guardados na referida sala, no formato solicitado pela CGU (por tipo, segmento de produção ou de teste, por função/serviço principal, com custo de aquisição e grau de criticidade);

b) relação dos procedimentos que foram ou estão sendo adotados no sentido de incrementar os requisitos de segurança da sala do subsolo do Bloco “A” da Esplanada (organização do cabeamento estruturado e de distribuição de energia e organização dos racks e equipamentos; manutenção de nobreaks e equipamentos de ar condicionado; instalação de monitor de temperatura e umidade ambiente; e instalação de redundância desses ativos em outra sala situada no Edifício Ômega);

c) cronograma de transferência dos ativos para uma sala-cofre a ser contratada por meio de dispensa de licitação, conforme publicação de extrato no Diário Oficial da União, de 14 de junho de 2013, que tem como objeto a prestação de serviços de *Collocation, Hosting e Backup*;

d) relação dos procedimentos adotados para mitigar os riscos identificados (replicação de serviços na sala-cofre de Uberlândia/MG; rotinas de backup semanal, sendo que os dados são levados ao Edifício Ômega; está sendo projetado um ambiente de backup de 40 TB no Edifício Ômega; para os serviços da SAGI – CensoSUAS – são realizados backups diários e os dados são replicados no 3º andar do Bloco “A”; foram adquiridos dispositivos magnéticos de backup para incrementar o *storage* destinado à salvaguarda dos dados do Ministério); e

e) plano de continuidade dos serviços suportados pelos ativos mantidos no subsolo do Bloco “A” da Esplanada, sendo prevista a transferência de todos os ativos para o subsolo do Edifício Ômega e a implementação de redundância dos equipamentos).

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas e a documentação encaminhada pela Unidade corroboram com as fragilidades apontadas neste relatório, ou seja, de que a guarda e conservação de ativos de TI no subsolo do Bloco “A” da Esplanada ainda expõe o MDS ao risco de interromper suas atividades em virtude de evento ou incidente de segurança, conforme será demonstrado a seguir:

- a) A relação de ativos encaminhada pela UJ traz um custo total de aquisição no montante de R\$ 875.813,57 distribuídos dentre 36 (trinta e seis) equipamentos (desktops, servidores de rack, torres), tendo como ativo mais caro um Servidor de Rack com custo unitário em torno de R\$ 134.972,21, em valores atualizados. A grande maioria desses equipamentos de armazenamento (desktops e *storages*) encontra-se no seguimento ‘Produção’, ou seja, estes dispositivos trabalham com massas de dados reais, e uma pequena parcela manipula dados de homologação e/ou de teste.
- b) Foi atribuída criticidade ‘Alta’ para dois Desktops DELL Precision T5500 (custo total de R\$ 28.092,50, em valores atualizados, adquiridos no âmbito dos Acordos de Cooperação Técnica Internacional - DPI) que funcionam, respectivamente, como servidor Web e servidor de banco de dados, e que concentram bases de dados relativos ao Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria (MONIB2), Matriz de Informações Sociais (MI), Dicionário Social (Dici-VIP) e ao Censo SUAS. Saliente-se que as bases de dados, que detém

informações estratégicas para realização das atividades finalísticas e de apoio administrativo, representam o ativo mais importante do Ministério.

- c) Dentre os procedimentos adotados para incrementar os requisitos de segurança e/ou mitigar riscos identificados, a Unidade mencionou que realiza *backups* periódicos dos dados mantidos nos *storages* (equipamentos que armazenam dados). Contudo, considerando que não foram encaminhados à esta CGU documentos que comprovem a execução dos procedimentos de cópia de segurança com a frequência e periodicidade mencionados (Ex: histórico do servidor de backup), não foi possível afirmar se tais procedimentos são efetivos.
- d) A partir das visitas realizadas pela equipe de auditoria, foi possível observar que a Unidade não aperfeiçoou os mecanismos de controle de acesso físico à sala do subsolo do Bloco “A” da Esplanada, o que demonstra que este risco foi ignorado, não foi identificado previamente ou não foi considerado crítico pela DTI. Vale frisar que os procedimentos de controle de acesso físico relativos à Segurança da Informação e Comunicações nos órgãos da Administração Pública Federal devem estar aderentes à Norma Complementar nº 07/IN01/DSIC/GSI/PR, de 6.5.2010, o que não se verifica na sala em questão.
- e) Em que pese terem sido tomadas medidas tais como a instalação de mais equipamentos de refrigeração (ar condicionado), a instalação de monitores de temperatura e umidade do ambiente ainda está sendo providenciado, o que demonstra que a Unidade não atentou, em 2012 e em exercícios anteriores, para a aplicação da Norma ABNT NBR 11515:2007. Também não foram encaminhados a esta CGU eventuais resultados de testes ou ensaios relativos à verificação da adequação da sala à referida norma, bem como em relação a outras normas inerentes à segurança dos ativos, tais como a NBR 15427:2006, que inclui uma série de testes de tolerância a fogo, calor e umidade.
- f) A Unidade não encaminhou documento contendo os resultados da Análise/avaliação dos riscos relativos à guarda e conservação de ativos de TI na sala do subsolo do Bloco “A” da Esplanada, ou outro documento similar que subsidiasse a implementação de procedimentos para mitigar os riscos mais prováveis ou de maior impacto na gestão do Ministério. Assim, há a percepção de que os riscos foram identificados pela UJ de maneira subjetiva ou tal análise foi realizada de maneira incompatível com a Norma Complementar nº 04/IN01/DSIC/GSI/PR, de 15.2.2013. Muito embora tenha sido publicada somente em 2013, a Norma Complementar nº 04/IN01/DSIC/GSI/PR traz em seu bojo boas práticas de segurança da informação amplamente difundidas, a exemplo da Norma Brasileira ABNT NBR ISO/IEC 17799:2005.
- g) De acordo com o Plano Diretor de TI (2013-2015) publicado no sítio eletrônico do MDS, os equipamentos que suportam o link do INFOVIAS (Embratel) são mantidos na sala do subsolo do Bloco “A” da Esplanada. O INFOVIAS é a tecnologia responsável por conectar, por meio de uma mesma rede, os 8 (oito) prédios onde o MDS realiza suas atividades com os sistemas de informação e outros serviços de TI mantidos no *data-center* de Uberlândia/MG. Com efeito, um evento ou incidente de segurança, que afetasse tais equipamentos, poderia causar uma interrupção total das atividades do Ministério, uma vez que a disponibilidade dos dados que apoiam tais atividades ficaria comprometida.

Assim, diante do exposto, foi possível concluir que a ocorrência de evento ou incidente de segurança, além de trazer prejuízos financeiros e materiais ao MDS, pode

interromper as atividades finalísticas do Ministério, que são apoiadas pela TI, impactando, por sua vez, na consecução das Políticas Públicas que se encontram sob sua responsabilidade.

Ciente dos riscos mencionados, a Unidade informou que consta de seu cronograma de atividades para o exercício de 2013 a transferência dos ativos de TI localizados no subsolo do Bloco “A” da Esplanada para uma sala-cofre a ser contratada em regime de *Collocation, Hosting e Backup*. A solução encontrada pela Unidade se mostra eficaz, uma vez que o MDS poderá mensurar a qualidade do serviço prestado a partir dos mecanismos de segurança implementados e do cumprimento efetivo das normas legais e técnicas, a exemplo das normas discutidas neste relatório. Tal medida é considerada como adequada e será devidamente acompanhada pela CGU.

Recomendações:

Recomendação 1: De maneira a mitigar riscos relativos à ocorrência de evento ou incidente de segurança capaz de interromper as atividades do MDS, transferir os ativos de TI, considerados de média e alta criticidade que se encontram guardados no subsolo do Bloco "A" da Esplanada, para ambiente que detenha infraestrutura que atenda às normas técnicas aplicadas às salas-cofre (Normas NBR ISO IEC 27002, ABNT NBR 11515:2007, NBR 15427, etc.) e os requisitos legais e técnicos contidos nas normas complementares à IN GSI/PR nº 01/2008.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de uma Política de Segurança da Informação e Comunicação - POSIC devidamente instituída dentro do Ministério, conforme dispõe o inciso VII do Art. 5º da Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008.

Fato

A Instrução Normativa nº 1/2008, do GSI/PR, norma que aprova orientações para a Gestão da Segurança da Informação e Comunicações para órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, conceitua a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações como ações e métodos que visam à integração das atividades de gestão de riscos, gestão de continuidade do negócio, tratamento de incidentes, tratamento da informação, conformidade, credenciamento, segurança cibernética, segurança física, segurança lógica, segurança orgânica e segurança organizacional aos processos institucionais estratégicos, operacionais e táticos, não se limitando, portanto, à tecnologia da informação e comunicações.

No contexto esclarecido pelo Gabinete de Segurança Institucional – GSI da Presidência da República – GSI/PR, segundo o inciso I do Art. 2º da IN GSI/PR nº 01/2008, a Política de Segurança da Informação e Comunicação – POSIC é um documento formal, aprovado pela autoridade responsável pelo órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta e indireta, que tem como objetivo fornecer diretrizes, critérios e suporte administrativos suficientes à implementação da Segurança da Informação e Comunicação.

Após análise das justificativas apresentadas e documentos encaminhados pela Unidade, verificou-se que o MDS ainda não possui uma POSIC aprovada, formalizada, institucionalizada e publicada, conforme dispõe o inciso VII do Art. 5º da Instrução Normativa nº 01/2008, do GSI/PR, que traz a competência dos órgãos e entidades da

Administração Pública Federal, direta e indireta, em relação à temática da segurança da informação e comunicação dentro do governo.

Saliente-se que a definição de uma POSIC formal é um dos primeiros passos para o reconhecimento da importância da Segurança da Informação e a inexistência dessa política amplia os riscos de comprometimento dos ativos do MDS, o que pode impactar negativamente na consecução das políticas públicas de sua responsabilidade. Em linhas gerais, a partir da POSIC derivam outros documentos específicos para cada meio de armazenamento, transporte, manipulação e/ou tratamento específico da segurança da informação em Tecnologia da Informação – TI, tendo uma posição estratégica na governança de TI do Ministério.

Em 2012, a Unidade publicou a Portaria MDS N° 224, de 31 de Julho de 2012, no Diário Oficial da União, estabelecendo normas gerais de segurança atinentes ao uso dos recursos de TI do Ministério, e já no exercício seguinte, foram publicadas em 21 de junho de 2013, no Diário Oficial da União, as Portarias MDS n°s 279 e 280/2013, que tratam, respectivamente, da instituição do Comitê Gestor de Segurança da Informação e Comunicações – CSIC/MDS e da designação dos membros deste comitê, principalmente, do Gestor de Segurança da Informação e Comunicação, consoante o disposto no Art. 5° da IN GSI/PR n° 01/2008. Assim, observa-se que grandes avanços ocorreram no exercício auditado, porém, os instrumentos instituídos ainda não tratam das diretrizes e critérios gerais que possibilitem a implantação de uma política de segurança, nos moldes da IN GSI/PR n° 01/2008.

Por oportuno, cabe destacar que o Tribunal de Contas da União tem recomendado às Unidades Jurisdicionadas que implementem ações que visem estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade do negócio, a gestão de mudanças, a gestão de capacidade, a classificação da informação, a gerência de incidentes, a análise de riscos de TI, a área específica para gerenciamento da segurança da informação, a política de segurança da informação e os procedimentos de controle de acesso (Acórdão n° 1.603/2008–TCU-Plenário).

Segundo o inciso VIII do Art. 14 da Portaria MDS n° 120, de 12 de junho de 2012 (Regimento Interno), à Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI compete implantar as políticas e diretrizes de segurança da informação, em conjunto com o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação – CGTI/MDS. Logo, cabe à DTI manter gestões com o referido comitê diretivo para que seja priorizada a publicação de uma POSIC, bem como sua implantação no âmbito do Ministério.

Causa

Falta de priorização nas tomadas de decisão relacionadas ao tema da Segurança da Informação e Comunicação (implantação da POSIC, criação da CGSIC, etc.), dentro do Ministério, sobretudo, diante de quantitativo insuficiente de pessoal disponível e capacitado/treinado para conduzir os trabalhos adstritos à Tecnologia da Informação – TI, incluindo a implantação da POSIC e a necessidade de mais investimento nessa área, que por sua vez, vai de encontro à política da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, em relação a todos os Ministérios, de redução dos gastos relativos às despesas com Processamento de Dados.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201306078/02, de 24.4.2013, a Coordenação-Geral de Sustentação e Segurança – CGSS da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI encaminhou, por e-mail, diversos documentos que comprovam seus esforços na implantação de uma Política de Segurança da Informação e Comunicação – POSIC no MDS. Por meio de Nota Técnica (sem número), a CGSS/DTI concluiu da seguinte forma: “(...) A DTI/MDS tem eivado esforços na busca de elaborar, normatizar as documentações necessárias para se adequar às recomendações, orientações e imposições dos órgãos relacionados ao tema. No entanto, existem várias limitações que impedem o desenvolvimento de um trabalho mais direcionado às questões de Segurança da Informação e Comunicações, principalmente em relação ao quantitativo de pessoal disponível e capacitado/treinado para conduzir tais trabalhos. (...) É de fundamental importância que o MDS dê continuidade aos trabalhos desenvolvidos, para que seja implementado todas as ações necessárias para fortalecer a segurança das informações e comunicações, promovendo uma maior garantia da Disponibilidade, Integridade, Confidencialidade e Autenticidade das informações processadas, armazenadas, recebidas e fornecidas em seu âmbito de atuação. (...) O MDS, dentro de suas possibilidades e limitações, tem buscado promover ações para melhor adequação/atendimento à Instrução Normativa nº 01/DSIC/GSI, e suas normas complementares, bem como às exigências dos demais órgãos relacionados ao tema.”

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a UJ encaminhou o Ofício nº 409/2013/SE/MDS, de 15.7.2013, anexando a Nota Técnica nº 08/2013/CGSS/DTI/SE/MDS, de mesma data, informando que “(...) Ademais, a primeira reunião do CSIC está agendada para 12 de julho de 2013, com pauta exclusiva de revisão e aprovação da POSIC.”

Análise do Controle Interno

Com base na documentação encaminhada pela UJ (minutas de POSIC e Atas de reuniões no âmbito do CGTI/MDS) e na evidenciação da publicação, em 2013, de atos normativos (portarias ministeriais) específicos tratando do tema da segurança da informação dentro do Ministério, em que pese a DTI ter envidado esforços no sentido de implantar uma POSIC (tendo sido instituído um Comitê Gestor de Segurança da Informação e Comunicação – CSIC/MDS para esse fim específico, e designado o Gestor da Segurança da Informação e Comunicação, conforme Arts. 6º e 7º da IN GSI/PR nº 01/2008), a POSIC ainda não se encontra aprovada e devidamente instituída dentro do Ministério, motivo pelo qual a constatação foi mantida.

Recomendações:

Recomendação 1: Priorizar a formalização, publicação e implantação da Política de Segurança da Informação e Comunicação - POSIC dentro do Ministério, em atendimento ao Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário e em consonância com o disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do conteúdo do Processo Anual de Contas.

Fato

Considerando o disposto na Decisão Normativa/TCU nº 124/2012 para a avaliação da conformidade das peças do Processo Anual de Contas da Secretaria Executiva do MDS e suas Unidades Consolidadas e Agregadas, as verificações realizadas buscaram responder as seguintes questões de auditoria: (i) a Unidade Jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício em referência? (ii) as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012; da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria TCU nº 150/2012?

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

Com o objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Secretaria Executiva foi analisado o Processo nº 71000.006547/2013-90, tendo sido constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2012, contudo, no que diz respeito ao Relatório de Gestão, o conteúdo atende parcialmente ao disciplinamento da Portaria TCU nº 150/2012. As principais inconsistências estão identificadas no quadro a seguir:

Quadro 1 – Inconformidades detectadas no Relatório de Gestão – Consolidado 2012

UJ Secretaria Executiva e Consolidadas

Item - DN 119/2012	Consta do Relatório?	Atende ao conteúdo da Portaria TCU 150/2012?	Observações
1. Identificação e atributos das UJ que compõem o Relatório			
1.4 - Macroprocessos finalísticos	SIM	NÃO	Os macroprocessos finalísticos apresentados no Relatório de Gestão da Sec. Executiva, em alguns casos, se confundem com macroprocessos de apoio.
1.5 - Macroprocessos de apoio	SIM	SIM	
2. Planejamento estratégico, Planos de Metas e de Ações			
2.1 - Informações sobre o Planejamento Estratégico	SIM	NÃO	O texto não menciona um planejamento estratégico no formato registrado na Portaria TCU nº 150/2012. Contudo, aborda sua atuação de suporte administrativo para o funcionamento das áreas finalísticas do Ministério.
2.2 - Informações sobre as estratégias adotadas para atingir os objetivos estratégicos	SIM	NÃO	O texto não aborda os riscos envolvidos nas atividades que podem impactar a consecução dos objetivos estratégicos, ainda que estes objetivos sejam dar suporte às áreas finalísticas do MDS.

2.4 - Informações sobre indicadores utilizados para monitorar e avaliar a gestão	SIM	NÃO	As informações apresentadas no Relatório de Gestão sobre os indicadores não se mostram suficientes. Não apresentam a periodicidade de apuração e utilidade do resultado apurado para a tomada de decisão.
3. Estruturas de Governança e de auto controle da gestão			
3.2 - Informações sobre o funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ (Autoavaliação dos Controles Internos Administrativos)	SIM	NÃO	Não há uma análise crítica dos principais pontos controles internos administrativos, não há apontamento acerca da metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos e as áreas envolvidas no processo de avaliação.
4. Programação e Execução das Despesas Orçamentárias e Financeiras			
4.1 - Relação dos Programas do Plano Plurianual vigente, de responsabilidade integral ou parcial da UJ	SIM	NÃO	O texto apresentado não traz uma análise sintética contemplando o cumprimento das metas previstas para o exercício, eventuais problemas ocorridos na execução ou a ausência destes, as superações significativas das metas e os reflexos na execução das ações decorrentes da gestão de restos a pagar no exercício.
7. Gestão de Patrimônio Mobiliário e Imobiliário			
7.1 - Frota de veículos próprios e de terceiros	SIM	NÃO	Com relação à frota terceirizada, não há informações acerca de estudos técnicos para locação; média de quilometragem; idade e custos de manutenção.
7.2 - Gestão do Patrimônio próprio ou locados de terceiros	SIM	NÃO	Não há análise crítica de gestão de imóveis.
Conteúdo Específico			
Item 16 - Informações sobre as contratações de consultores na modalidade de "produto"	SIM	NÃO	Avaliação crítica não descreveu a absorção do conhecimento pela SE e UJ do MDS em relação aos serviços especializados prestados pelo consultor.
Item 31 - Avaliação sobre o andamento dos projetos e programas financiados com recursos externos	NÃO	NÃO	Não há avaliação sobre o andamento do Contrato de empréstimo firmado com o BIRD nº 7841-BR, mencionando os efeitos positivos ou negativos da taxa interna de retorno; atrasos na execução do cronograma físico, alterações contratuais.

Fonte: Relatório de Gestão Consolidado – SE 2012

O Relatório de Gestão da UJ Agregada SAGI, nos temas aplicáveis à sua estrutura, atende aos requisitos estabelecidos nos Normativos do Tribunal de Contas da União. Contudo, a exemplo do ocorrido no Relatório de Gestão Consolidado da Secretaria Executiva e no Relatório de Gestão da Agregada SESEP, a SAGI não apresentou uma análise crítica a respeito dos principais pontos dos controles internos administrativos; não há apontamento acerca da metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos e as áreas envolvidas no processo de avaliação (item 3.2 do RG).

No que diz respeito à inconsistência apontada no Relatório de Gestão da Agregada SAGI, em resposta aos questionamentos formulados na Solicitação de Auditoria nº 201308236/003, a UJ encaminhou, por meio do Ofício nº 57/2013/SAGI/MDS, de 21.07.2013, um novo Quadro A.3.1 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ, componente do Relatório de Gestão da Unidade, solicitando inclusive a juntada do mesmo ao Processo Anual de Contas da Secretaria Executiva, assim sendo procedido às fls. 13/17 do Processo nº 71000.006547/2013-90.

Já no Relatório de Gestão da UJ Agregada SESEP verificaram-se algumas desconformidades com o conteúdo exigido na Portaria TCU nº 150/2012, no tocante aos itens relacionados ao Planejamento Estratégico, Plano de Metas e de Ações. As informações referentes aos indicadores também não guarda conformidade com o estabelecido na citada Portaria. O item 1.3 que trata do organograma funcional traz no segundo nível hierárquico informações incompletas (Diretor de Programa) em três setores.

A SESEP também não apresentou uma análise crítica a respeito dos principais pontos controles internos administrativos; não há apontamento acerca da metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos e as áreas envolvidas no processo de avaliação, assim como não traz uma análise sintética contemplando o cumprimento das metas previstas para o exercício, eventuais problemas ocorridos na execução ou a ausência destes, as superações significativas das metas e os reflexos na execução das ações decorrentes da gestão de restos a pagar no exercício (itens 3.2 e 4.1 do Relatório de Gestão).

Quadro 2 – Inconformidades detectadas no Relatório de Gestão – SESEP 2012

Item - DN 119/2012	Consta do Relatório?	Atende ao conteúdo da Portaria TCU 150/2012?	Observações
2. Planejamento estratégico, Planos de Metas e de Ações			
2.1 - Informações sobre o Planejamento Estratégico	SIM	NÃO	O texto contempla resultados alcançados no exercício, mas não traz uma vinculação com um planejamento estratégico traçado para o exercício.
2.2 - Informações sobre as estratégias adotadas para atingir os objetivos estratégicos	SIM	NÃO	O texto não traz uma avaliação de riscos; justificativas para o atingimento ou não de metas fixadas ou ações não executadas e impactos dos resultados sobre os objetivos estratégicos traçados para o exercício.
2.3 - Demonstração da execução do plano de metas ou de ações para o exercício	SIM	NÃO	

2.4 - Informações sobre indicadores utilizados para monitorar e avaliar a gestão	SIM	NÃO	A UJ apresenta unidades de medida de execução das ações como sendo indicadores. Não apresentou fórmula de cálculo. Os indicadores informados não são produzidos na própria Secretaria, não sendo de domínio da SESEP os resultados apurados. Não há informações acerca da utilização dos indicadores apresentados para monitoramento e avaliação da gestão.
3. Estruturas de Governança e de auto controle da gestão			
3.2 - Informações sobre o funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ (Autoavaliação dos Controles Internos Administrativos)	SIM	NÃO	Não há uma análise crítica dos principais pontos controles internos administrativos, não há apontamento acerca da metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos e as áreas envolvidas no processo de avaliação.
4. Programação e Execução das Despesas Orçamentárias e Financeiras			
4.1 - Relação dos Programas do Plano Plurianual vigente, de responsabilidade integral ou parcial da UJ	SIM	NÃO	O texto apresentado não traz uma análise sintética contemplando o cumprimento das metas previstas para o exercício, eventuais problemas ocorridos na execução ou a ausência destes, as superações significativas das metas e os reflexos na execução das ações decorrentes da gestão de restos a pagar no exercício.
6. Gestão de Pessoas, Terceirização de Mão de obra e custos relacionados			
6.1 - Informações sobre a estrutura de pessoal da UJ	SIM	SIM	Para o item 6.1.4 há menção à SAGI, embora o Relatório trate das informações da SESEP.
6.2 - Informações sobre terceirização de mão de obra e estagiários	SIM	SIM	A justificativa apresentada pela SESEP no Relatório de Gestão para a ausência de informações sobre o tema não é a mais apropriada.

Fonte: Relatório de Gestão Consolidado – SESEP 2012

Quanto ao conteúdo do Rol de Responsáveis da UJ Secretaria Executiva e consolidadas, verificou-se que o período informado para o substituto do Dirigente Máximo coincide com o período de responsabilidade do titular, assim como do substituto do Diretor de Tecnologia da Informação e do Diretor de Projetos Internacionais; os períodos de gestão dos demais titulares das responsabilidades especificadas na Portaria TCU nº 63/2010 encontram-se com lacunas, sem responsável indicado. A exemplo dessa situação têm-se

os cargos de Diretor de Programas da Secretaria Executiva, de Subsecretário de Assuntos Administrativos, e de Subsecretário Adjunto de Assuntos Administrativos. O período de responsabilidade do Diretor de Projetos Internacionais consigna erro material, visto que a Portaria de nomeação data do exercício de 2010.

Situação idêntica de períodos concomitantes de gestão entre titulares e substitutos foi observada no Rol de Responsáveis da UJ Agregada SAGI, sendo que o documento apresentado contém informações acerca de período de gestão diferente do apreciado para avaliação das contas e da UJ Agregada SESEP.

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 INFORMAÇÃO

Avaliação da Gestão de Transferência no âmbito da UJ 550003 Sec. Executiva

Fato

A respeito dos instrumentos de transferências voluntárias firmados no âmbito da Secretaria Executiva do MDS, UJ 550003, verificou-se a existência do Convênio nº 02/SNAS/SE/MDS - SIAFI 560842, com o Instituto Leonardo Murialdo, no valor pactuado de R\$ 299.837,30, sendo R\$ 249.837,30 da parte do Ministério, com início de vigência em 30.12.2005 e final em 29.12.2006.

O mencionado convênio estava registrado em 31.12.2012 na conta contábil “A Aprovar”, em que pese o prazo de vigência do instrumento ter expirado desde dezembro de 2006, sem a adoção de providências por parte do órgão concedente.

Sobre essa situação, a Unidade foi questionada mediante SA nº 201306078/03, de 30.04.2013 e, em resposta, a Secretaria Executiva informou que a execução física e financeira do convênio foi aprovada pela Secretaria Nacional de Assistência Social, por ser a área técnica responsável, mediante Termo de Aprovação de 26.4.2013, registrados no SIAFI pelas Notas de Sistema 2013NS000004, de 06.05.2013, no valor de R\$ 124.999,50, e 2013NS000005, de 06.05.2013, no valor de R\$ 124.837,80.

No caso em tela, verifica-se um grande lapso temporal entre a apresentação da prestação de contas, registrada no SIAFI em 23.6.2009, e a análise e aprovação da documentação, datada de 06.05.2013, sem que a Unidade apresentasse justificativa para tal fato.

Diante do exposto, recomenda-se uma maior celeridade quando da análise das Prestações de Contas apresentadas por futuros convenentes, caso a Unidade venha ser responsável por novas transferências voluntárias.

Há ainda registros no SIAFI de transferências feitas pela Secretaria Executiva (UJ 550003) para Organismos internacionais, envolvendo o PNUD, FAO e a Unesco. Os Convênios/Acordo de Cooperação estavam em vigor no exercício de 2012, com exceção do Acordo firmado com a Unesco que vigeu até 31.12.2010, embora tenha saldos em “Aprovar” e “A Comprovar”, conforme demonstrado a seguir:

Os registros encontrados na UJ 550003 foram os seguintes:

Quadro 03 – Convênio/Acordo de Cooperação

SIAFI	Organismo	Valor Firmado (SIAFI-2013)	Conta Contábil SIAFI	Vigência
479816	Unesco	63.953.124,15	199721701	28.05.2003 a 31.12.2010
494556	FAO	24.032.033,00	199721701	02.12.2003 a 31.12.2012
526588	PNUD	11.939.651,00	199620101	26.11.2008 a 30.06.2012

No caso do PNUD (SIAFI 526588), foi registrado na conta contábil de convênio, sendo o correto o registro na conta de Acordo de Cooperação Técnica. Sobre esse assunto, constou do Relatório de Gestão de 2012 da Unidade a informação referente ao registro de convênio do PNUD, esclarecendo que a Secretaria aguardava providências do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para mudança da vinculação no SIASG. Informa ainda que as Unidades Gestoras da Secretaria Executiva não são especialistas na tramitação de convênio, mas sim de contratos, e que tem evitado nos últimos exercícios que qualquer UG vinculada a Secretaria Executiva celebre convênios.

Os objetos do Convênio com o PNUD e dos Acordos de Cooperação são os seguintes:

Quadro 04 – Objeto Convênio/Acordo

SIAFI	Organismo	Objeto
479816	Unesco	Contribuir para eliminar a insegurança alimentar e nutricional da população brasileira e enfrentar as causas estruturais da pobreza, de acordo com os seguintes objetivos: implantar o modelo de gestão da política.
494556	FAO	Prestação de cooperação técnica para execução do projeto apoio à implementação e ao alcance dos resultados do Programa Fome Zero, com o objetivo de realizar ações estratégicas para viabilizar a implementação.
526588	PNUD	Programa da Inclusão Produtiva denominado "BRA/05/028", que tem como objeto específico a Ampliação da capacidade do MDS.

Vale acrescentar que compete à Diretoria de Projeto Internacional – DPI, unidade vinculada à Secretaria Executiva, a coordenação técnica e administrativa de projetos financiados por recursos externos ou objeto de acordo de cooperação técnica com organismo internacional, com a competência de coordenar, planejar e supervisionar a execução das atividades relativas àqueles projetos.

4 RECURSOS EXTERNOS

4.1 PNUD

4.1.1 CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PESSOAS FÍSICAS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na estratégia adotada pelo MDS para suprir a carência de profissionais de TI, no âmbito das áreas finalísticas, que se baseia na contratação de consultores pessoa física no âmbito de Projeto de Cooperação Técnica Internacional para realização de atividades típicas de análise de sistemas e/ou gerenciamento de projeto, correndo o risco de descumprir com o arcabouço normativo vigente e o Acórdão nº 1.339/2009-TCU-Plenário.

Fato

O Tribunal de Contas da União – TCU pronunciou-se sobre a pertinência de contratação de serviços no âmbito de CTI por meio do Acórdão nº 1.339/2009-TCU-Plenário, cabendo destacar o seguinte:

*“9.2.1. os acordos básicos de cooperação técnica internacional prestada ao Brasil não autorizam que a contraparte externa efetue, no interesse da Administração demandante, o desempenho de atribuições próprias dos órgãos públicos, nas quais não haverá transferência de conhecimento por parte do organismo internacional executor ou **em que a assessoria técnica de um ente externo é dispensável, por se tratar de temas e práticas já de domínio público, demandados rotineiramente pela Administração, a exemplo da contratação de bens e serviços de natureza comum, usualmente disponíveis no mercado**”*
(grifo nosso).

O TCU já havia se manifestado sobre o tema por meio da Decisão nº 178/2001-TCU-Plenário, referente à auditoria realizada junto ao MRE, tendo o Tribunal determinado a adoção, pelo auditado, de medidas visando finalizar ou absorver, por órgãos de sua estrutura, aquelas atividades que não mais envolvessem, efetivamente, ações de cooperação técnica internacional. No voto que subsidiou a decisão, o Ministro Relator assim se pronunciou:

*“(...) Todos os demais, embora num primeiro momento possivelmente tenham ensejado algum nível de cooperação internacional, passaram, com o tempo, a envolver-se com atividades que, em princípio, não mais justificam sua inserção no tipo de avença firmado com o PNUD. Nesses projetos, ou são desenvolvidas atividades rotineiras do MRE – de natureza nitidamente institucional–, ou atividades específicas que poderiam, perfeitamente, ser contratadas, mediante licitação, junto a empresas nacionais do ramo. Nesse último grupo encontram-se, por exemplo, o **desenvolvimento de sistemas de informática**, a compilação de informações veiculadas pela imprensa e o treinamento de servidores, entre outras, todas elas atividades ordinariamente prestadas por um sem-número de empresas atuantes no mercado (...)”* **(grifo nosso).**

Assim, considerando a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, no âmbito do Projeto BRA/04/028, a partir de amostra não probabilística, verificou-se a contratação de consultores pessoa física para a realização de atividades relacionadas com gerenciamento de projeto de sistemas de informação, serviço que, em tese, não poderia ter sido contratado no âmbito de Cooperação Técnica Internacional, a saber:

a) Processo nº 71000.029438/2012-60 - Edital nº 09/2012 – Contrato 2012/000044 - Consultora J. F. – Vigência: 22.2.2012 a 20.6.2012 – Valor: R\$ 69.000,00

Antecedentes

“(...) Diante do exposto, nos deparamos com a necessidade de manter uma base continuada de prestação de serviço com foco no suporte e monitoramento da Segunda Etapa de execução do SIGPBF através da consultoria especializada em Gerência de Projetos de Sistemas, para analisar e propor melhorias nos produtos e processos entregues até a finalização do contrato nº 10-7544/2009; acompanhar as correções executadas durante o período de garantia do SIGPBF; e realizar as atividades de apoio que sustentam a avaliação de qualidade dos produtos que serão desenvolvidos e entregues na Segunda Etapa do projeto.”

Objetivos da contratação

“Análise dos artefatos produzidos, com foco nas entregas dos módulos subsequentes ao Décimo

<i>Quinto Período da Fase 2 (Execução) do SIGPBF.”</i>
<p>Descrição das atividades</p> <p><i>“-Analisar e propor melhorias e futuros desenvolvimentos dos aplicativos entregues na fase de encerramento do contrato nº 10-7544/2009; acompanhar o serviço de garantia dos aplicativos em produção; monitorar processos de transferência de conhecimentos que ocorrerem durante o período de contratação do consultor. -Analisar os artefatos funcionais produzidos pela fábrica de software sob contrato do MDS, para a execução continuada da Segunda Etapa do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família, com vistas a determinar sua aderência aos padrões definidos pelo MDS. -Documentar as análises efetuadas sob forma de relatórios técnicos contendo considerações, pontos de atenção e sugestões de melhoria relativas aos tópicos analisados.”</i></p>
<p>Requisitos desejáveis</p> <p><i>“Desejável: conhecimento de OpenUP ou RUP e UML. Desejável: conhecimento de ferramentas de modelagem Erwin ou JUDE. Desejável: conhecimento da plataforma JEE, IDEs, servidores de aplicação e frameworks compatíveis. Desejável: conhecimento de práticas de gerenciamento de projetos PMBOK ou SCRUM. Desejável: conhecimento de técnicas de Levantamento e Análise de Requisitos. Desejável: conhecimento de bancos de dados padrão SQL ANSI.”</i></p>
<p>Produtos esperados</p> <p><i>“Área 1 - Módulo Gestão do Cadastro</i></p> <p><i>Produto 1 - Relatório de Acompanhamento Técnico do Décimo Sexto Período das Atividades do SIGPBF, contendo a análise técnica sobre os artefatos funcionais produzidos e sua aderência ao desenvolvimento previsto pelo MDS para o Módulo de Gestão do Cadastro do Sistema de Gestão do PBF em desenvolvimento e manutenção no período. O relatório deverá apontar o conjunto das entregas que serão motivo de evidência destas atividades.</i></p> <p><i>Produto 2 - Relatório de Acompanhamento Técnico do Décimo Sétimo Período das Atividades do SIGPBF, contendo a análise técnica sobre os artefatos funcionais produzidos e sua aderência ao desenvolvimento previsto pelo MDS para o Módulo de Gestão do Cadastro do Sistema de Gestão do PBF em desenvolvimento e manutenção no período. O relatório deverá apontar o conjunto das entregas que serão motivo de evidência destas atividades.</i></p> <p><i>Produto 3 - Relatório de Acompanhamento Técnico do Décimo Oitavo Período das Atividades do SIGPBF, contendo a análise técnica sobre os artefatos funcionais produzidos e sua aderência ao desenvolvimento previsto pelo MDS para o Módulo de Gestão do Cadastro do Sistema de Gestão do PBF em desenvolvimento e manutenção no período. O relatório deverá apontar o conjunto das entregas que serão motivo de evidência destas atividades.”</i></p>

Fonte: Termo de Referência nº 136291 (Sistema Atlas do PNUD).

b) Processo nº 71000.085823/2011-14 - Edital nº 06/2012 – Contrato nº 2012/000057 - L. C. A. – Vigência: 20.2.2012 a 29.6.2012 – Valor: R\$ 67.000,00

<p>Antecedentes</p> <p><i>“(…) A complexidade da nova versão aliada à morosidade de entregas de funcionalidades pelo Agente Operador e à necessidade de manter-se avaliação constante sobre as entregas, regras e consistência de dados do Novo Cadastro Único requer apoio especializado no suporte e monitoramento das fases restantes de desenvolvimento e execução do CadÚnico Versão 7 e remanescente da Versão 6. Para tanto, propõe-se a contratação de consultoria especializada em Gerência de Projetos de Sistemas, para realizar as atividades de apoio que sustentam a qualidade dos produtos entregues pelo Agente Operador, até a finalização integral da Versão 7.”</i></p>
<p>Objetivos da contratação</p> <p><i>“Analisar artefatos produzidos, com foco no acompanhamento das entregas, validação e homologação das evidências da execução e implantação das melhorias identificadas e dos produtos gerados pela empresa contratada, referentes ao CadÚnico Versão 7 e remanescentes da Versão 6.”</i></p>
<p>Descrição das atividades</p>

“Análise dos artefatos funcionais produzidos pela empresa prestadora de serviços, junto ao MDS, para a homologação dos módulos do projeto do CadÚnico Versão 7, com vistas a determinar sua aderência aos critérios estipulados nos requisitos definidos; Análise dos produtos (Base de Dados, Arquivos e Relatórios) gerados pela empresa prestadora de serviços, referentes ao CadÚnico Versão 7 e remanescentes da Versão 6, para a validação e homologação destes, com vistas a determinar sua aderência aos critérios estipulados nos requisitos definidos; Documentar as análises efetuadas sob a forma de relatórios técnicos contendo considerações, pontos de atenção e sugestões de melhoria relativas aos itens analisados.”

Requisitos desejáveis

“Conhecimento de JAVA, PL/SQL e SQL conhecimento de RUP; conhecimento de ferramentas de modelagem; conhecimento da plataforma JEE, IDEs, servidores de aplicação e frameworks compatíveis; conhecimento de técnicas de Levantamento e Análise de Requisitos; conhecimento de bancos de dados PostgreSQL.”

Produtos esperados

“Produto 1 - Relatório de Acompanhamento Técnico do Primeiro Período das Atividades do CADÚNICO, contendo a análise técnica sobre os artefatos funcionais, produzidos pela contratada e aderentes ao desenvolvimento previsto pelo MDS para os módulos do Cadastro Único Versão 7, em desenvolvimento no período e sobre os produtos (Base de Dados, Arquivos e Relatórios), gerados pela empresa prestadora de serviços, referentes ao CadÚnico Versão 7 e remanescentes da Versão 6. O relatório deverá apontar o conjunto das entregas que serão motivo de evidência destas atividades.

Produto 2 - Relatório de Acompanhamento Técnico do Segundo Período das Atividades do CADÚNICO, contendo a análise técnica sobre os artefatos funcionais, produzidos pela contratada e aderentes ao desenvolvimento previsto pelo MDS para os módulos do Cadastro Único, em desenvolvimento no período e sobre os produtos (Base de Dados, Arquivos e Relatórios), gerados pela empresa prestadora de serviços, referentes ao CadÚnico Versão 7 e remanescentes da Versão 6. O relatório deverá apontar o conjunto das entregas que serão motivo de evidência destas atividades.

Produto 3 - Relatório de Acompanhamento Técnico do Terceiro Período das Atividades do CADÚNICO, contendo a análise técnica sobre os artefatos funcionais, produzidos pela contratada e aderentes ao desenvolvimento previsto pelo MDS para os módulos do Cadastro Único, em desenvolvimento no período e sobre os produtos (Base de Dados, Arquivos e Relatórios), gerados pela empresa prestadora de serviços, referentes ao CadÚnico Versão 7 e remanescentes da Versão 6. O relatório deverá apontar o conjunto das entregas que serão motivo de evidência destas atividades.”

Fonte: Termo de Referência nº 136310 (Sistema Atlas do PNUD).

Com relação ao contrato nº 2012/000044 (Edital nº 09/2012, Consultora J. F.), a partir da minuta do TOR anexo ao Memorando nº 1415/SENARC/MDS (fls. 2/16), de 24.11.2011, percebe-se que a necessidade da área finalística, no contexto do SIGPBF (Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família - desenvolvido no âmbito do contrato BRA10-7544/2009), foi a de contratar um profissional especializado em Gerência de Projetos para a realização de atividades de mediação entre a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC e a fábrica de software, considerando que o SIGPBF encontra-se em fase de execução, denominada de “Fase 2”.

Tais atividades foram resumidas na minuta do TOR como: a) Análise dos artefatos produzidos, com foco nas entregas dos módulos subsequentes ao Décimo Quinto Período da Fase 2 (Execução) do SIGPBF; b) Análise das evidências da execução e implantação das melhorias identificadas, em fase de complementação do SIGPBF; c) Monitoramento da fase de transferência de conhecimentos; d) Análise da fase de encerramento do projeto e período de garantia dos aplicativos em produção; e) Análise do desenvolvimento de novas funcionalidades, referente aos processos da Segunda Etapa do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família.

Em atendimento ao art. 13 da Portaria MRE nº 717/2006, por meio do Memorando nº 284/DTI/SE/MDS (fls. 60/64), de 17.9.2010, a Diretoria de Tecnologia da Informação -

DTI informou a inexistência de profissionais dentro do MDS para fazer frente à demanda, esclarecendo que “(...) embora exista, no âmbito do MDS, um contrato de auditoria com a empresa Meta Consultoria e Projeto, contrato este que também audita os artefatos desenvolvidos pela empresa Tata Consultancy Services (TCS) no contexto do SIGPBF, os produtos arrolados nos termos de referência estão ligados a ações de acompanhamento concebidas e executadas a partir do ponto de vista funcional, enquanto a Meta faz auditoria de tecnologia (tabela de defeitos e padrões)”. Adicionalmente, a DTI apresentou pesquisa de preço indicando a variação salarial para “gerentes de projeto entre 3 e 5 anos de experiência”, ou seja, o perfil e a experiência requeridos no termo de referência elaborado pela SENARC (itens “1” e “9” do referido expediente).

Saliente-se que, de acordo com o TOR 136291, a consultora J. F. foi contratada para o acompanhamento técnico dos aplicativos do “Módulo de Gestão do Cadastro”, e que, adicionalmente, seriam contratados pela SENARC, por meio do mesmo edital de seleção, 03 (três) consultores, com o mesmo perfil de profissional, com o fito de acompanhar os demais módulos do SIGPBF.

Com relação ao contrato nº 2012/000057 (Edital nº 06/2012, Consultor L. C. A.), a manifestação da DTI quanto ao atendimento do art. 13 da Portaria MRE nº 717/2006 constou do Parecer s/n, de 30.12.2011, tendo registrado que “(...) mantém os Contratos nºs 03/2009 e 06/2009 que contemplam serviços de Assessoria Técnica e Banco de Dados, respectivamente, cujas atividades de análise, assessoramento, elaboração de estudos, proposição de soluções, dentre outras, são ofertadas a todas as Secretarias deste Ministério. Entretanto, os serviços solicitados pela SENARC implicam na disponibilização integral de 1 (um) profissional por um período de quase 5 (cinco) meses, prazo este que impossibilita o atendimento desta demanda com os recursos atualmente disponíveis, tendo em vista a grande quantidade de demandas relacionadas a tais serviços.”.

Ainda relativo ao mesmo contrato, por meio de Despacho de 30.12.2011, a DTI informou que “(...) esta Diretoria não tem quadro técnico disponível, seja interno, seja das empresas contratadas, para atender ao serviço demandado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania por meio do Termo de Referência. Acrescentamos ainda que os contratos de TI não preveem as atividades descritas pela Secretaria no que concerne à complexidade dos serviços e às competências necessárias para executá-los.”.

Saliente-se que o contrato nº 03/2009, citado na manifestação da DTI, foi celebrado com a empresa Algar Tecnologia e Consultoria S/A em 28/01/2009, cujo objeto é a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação referente aos serviços de Assessoria Técnica e de Execução de Projetos, sob o regime de empreitada global por locação de mão-de-obra, teve sua vigência prorrogada até 28/01/2014, conforme Termo Aditivo nº 08/2013 publicado em fevereiro de 2013. De acordo com o item “1” do Anexo I-E (“1. Detalhamento dos serviços”) do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 45/2008, que respaldou o contrato nº 03/2009, o posto de Executor de Projetos é responsável no MDS, dentre outras atribuições, pelas atividades de gerenciamento de projetos de sistemas de informação.

Com base nos elementos e evidências expostos nos parágrafos anteriores, é possível afirmar que os Editais nºs 06 e 09/2012 respaldaram a contratação de profissionais com a função principal de gerenciar a fase de execução (segunda fase) em que se encontram os Sistemas SIGPBF e CadÚnico Versão “7”. A primeira fase, já concluída, compreendeu o desenvolvimento inicial e a entrega da primeira versão desses sistemas,

que foram desenvolvidos, respectivamente, pela Tata Consultancy Services e a Caixa Econômica Federal - CAIXA.

No caso do SIGPBF, nessa segunda fase, diante da necessidade de acompanhar as entregas (de artefatos) pela fábrica de software do próprio MDS (Consórcio M.S.A. Infor.), relacionadas com o desenvolvimento de novas funcionalidades e manutenção evolutiva, e da TATA, no que concerne à garantia dos aplicativos entregues, a SENARC, detentora de conhecimento sobre o ambiente de negócio (“Gestão do Programa Bolsa Família”), objetivou a contratação de profissionais com o perfil de gerente de projetos de sistemas (com conhecimentos desejáveis em análise de sistemas), com competência para gerenciar mudanças, priorizar demandas e pendências, e validar requisitos funcionais e artefatos junto aos usuários dos sistemas, a fim de acompanhar a qualidade do software, sob o ponto de vista funcional. Tais disciplinas encontram-se especificadas como boas práticas no modelo RUP e no Guia PMBOK, que são padrões de mercado na área de TI.

De acordo com o § 9º do art. 4º do Decreto nº 5.151/2004, os consultores contratados por meio de Cooperação Técnica Internacional (CTI) devem desempenhar suas atividades de forma temporária e sem subordinação jurídica. Tal caráter temporário também se encontra disposto no item 3.4 do Manual de Execução Nacional, que acrescenta que os serviços técnicos de consultoria terão prazo de realização determinado. Portanto, considerando que o serviço de gerenciamento do SIGPBF e do CadÚnico Versão “7” é contínuo (inc. II, Art. 57, da Lei nº 8.666/1993) e que a necessidade da contratação perdurará durante todo o ciclo de vida desses sistemas, não há como enquadrá-lo como sendo temporário.

Conclui-se, dessa forma, no contexto do MDS, que os serviços objeto dos contratos ora analisados atendem a uma necessidade típica da Administração, tornam dispensável a assessoria técnica de um ente externo, por se tratarem de temas e práticas já de domínio público, demandados rotineiramente pela Administração, indo ao encontro do entendimento do Tribunal de Contas da União exarado no Acórdão nº 1.339/2009-TCU-Plenário.

Causa

Embora a impropriedade apontada tenha sido produto de deficiências estruturais relacionadas com a gestão de recursos humanos da área de Tecnologia da Informação - TI do Ministério (que sofre da carência de Analistas de Tecnologia da Informação - ATI), percebe-se que a Diretoria de Projetos Internacionais – DPI, durante a análise prévia das minutas dos termos de referência encaminhados pela SENARC, falhou em verificar se foram atendidos os requisitos necessários para caracterizar o serviço a ser contratado como passível de ser atendido por meio de contrato de consultoria pessoa física, principalmente, no que se refere à descrição das atividades e dos produtos e com relação à suficiência do parecer da Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI frente ao arcabouço normativo vigente e ao Acórdão nº 1.339/2009-TCU-Plenário.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201303937/03, de 27/02/2013, a DPI encaminhou, por meio do Ofício nº 61/DPI/SE/MDS, de 8.3.2013, o Memorando nº 189-SENARC/MDS, de 6.3.2013, contendo a seguinte manifestação:

“1. *Em atendimento à Solicitação de Auditoria CGU 201303937/03, encaminhada pelo Memorando nº 85 DPI/MDS, de 28/02/2013, em relação aos itens 1 e 2, presto os seguintes esclarecimentos:*

- i. *O entendimento da CGU de que as citadas contratações não poderiam ser realizadas sob a égide de Cooperação Técnica Internacional, conforme os motivos assentados na SA, não deve prosperar quando se analisa as atividades nos Termos de Referências (TORs) de ambas as contratações e que estão sendo de fato executadas pelos consultores.*
- ii. *Por meio da descrição dos objetos da contratação como feito nas constatações da SA, em seus itens 1 e 2, é possível se chegar a mesma conclusão dos auditores da CGU. Contudo, a leitura de tais objetos não deve ser feita de forma isolada, pois dessa forma se entende que se trata de atividade rotineira e comum. Contudo, esse entendimento se dissipa quando se analisa o escopo e as atividades descritas nos citados TORs.*

2. *No caso do item 1 (um), pode-se depreender do texto a seguir, compilado do item 4-Atividades do respectivo TOR, que as atividades do consultor compreendem avaliar a adequação dos artefatos de software desenvolvidos no âmbito da SIGPBF às regras negociais, às necessidades do negócio e aos requisitos tecnológicos. Porém, não se restringem a tais atividades. Compreendem, ainda, oferecer um diagnóstico de problemas e soluções de melhorias nas entregas e nos processos executados com vistas ao aprimoramento da gestão do PBF:*

- a. *“Analisar e propor melhorias e futuros desenvolvimentos dos aplicativos entregues na fase de encerramento do contrato nº 10-7544/2009; acompanhar o serviço de garantia dos aplicativos em produção; monitorar processos de transferência de conhecimentos que ocorrerem durante o período de contratação do consultor”.*
- b. *Analisar os artefatos funcionais produzidos pela fábrica de software sob contrato do MDS, para a execução continuada da Segunda Etapa do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família, com vistas a determinar sua aderência aos padrões definidos pelo MDS.*
- c. *Documentar as análises efetuadas sob forma de relatórios técnicos contendo considerações, pontos de atenção e sugestões de melhoria relativas aos tópicos analisados.”*

3. *Adicionalmente, os textos a seguir, extraídos respectivamente dos itens 1-Função do Projeto e 2-Antecedentes do TOR, reforçam o caráter de complexidade das atividades e de que não se trata da execução de serviços rotineiros:*

“Apoio e análise crítica à evolução dos trabalhos e artefatos produzidos para desenvolvimento do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família - SIGPBF.”

“...para analisar e propor melhorias nos produtos e processos entregues até a finalização do contrato nº 10-7544/2009;...”

4. *Igualmente, no caso do item 2, pode-se depreender do texto a seguir, compilado do item 4-Atividades do TOR, que as atividades do consultor não só visam, em um primeiro momento, avaliar a adequação dos artefatos de software desenvolvidos no âmbito da V7 do Cadastro Único às regras negociais, às necessidades do negócio e aos requisitos tecnológicos, mas também oferecer um diagnóstico de problemas e soluções de*

melhorias nas entregas e nos processos executados com vistas ao aprimoramento da gestão do Cadastro Único:

“Análise dos artefatos funcionais produzidos pela empresa prestadora de serviços, junto ao MDS, para a homologação dos módulos do projeto do CadÚnico Versão 7, com vistas a determinar sua aderência aos critérios estipulados nos requisitos definidos; Análise dos produtos (Base de Dados, Arquivos e Relatórios) gerados pela empresa prestadora de serviços, referentes ao CadÚnico Versão 7 e remanescentes da Versão 6, para a validação e homologação destes, com vistas a determinar sua aderência aos critérios estipulados nos requisitos definidos; Documentar as análises efetuadas sob a forma de relatórios técnicos contendo considerações, pontos de atenção e sugestões de melhoria relativas aos itens analisados.”

- 5. Por outro lado, a remissão que se faz ao gerenciamento de projeto, nos citados documentos, ocorreu basicamente por se entender, à época da elaboração dos TORs, que era este o perfil que mais se aproximava, entre os existentes no mercado, do perfil e da qualificação do profissional que se estava buscando, tendo-se clareza, no entanto, pelas razões expostas, que as atividades a serem executadas extrapolam em complexidade e responsabilidade aquelas consideradas comuns e rotineiras de gerenciamento de projeto.*
- 6. Além disso, conforme é possível se verificar nos dois processos, a área de TI do Ministério, quando consultada, declarou não dispor de pessoal técnico com o perfil requerido para desenvolver as atividades descritas nos Termos de Referências.*
- 7. Por fim, a natureza do contrato e do trabalho realizado, caracterizado como projeto e por entrega de produtos, não deixam dúvidas quanto ao caráter temporário das atividades e da não subordinação jurídica dos consultores. Essas características reforçam o entendimento de que não se tratam de tarefas rotineiras.”*

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria do PNUD, por meio do Ofício nº 107/DPI/SE/MDS, de 15.4.2013, a DPI acrescentou que

“(...) a consulta à DTI será modificada no sentido de demandar a informação quanto ao perfil de consultoria que se deseja contratar, de modo a prover a informação quanto a possibilidade de que o objeto da contratação proposta tenha ou não a possibilidade de ser atendido por meio de seu pessoal ou por meio dos contratos vigentes da área de TI. Em caso negativo será dada continuidade ao processo de contratação e em caso afirmativo ficará descaracterizada a possibilidade de contratação via projetos de cooperação técnica internacional.”

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria de Tomada de Contas da Secretaria Executiva do MDS, relativo ao exercício de 2012, por intermédio do Ofício nº 415/2013/SE/MDS, a Unidade encaminhou o Memorando nº 270/DPI/SE/MDS, ambos expedidos em 17.7.2013, contendo argumentos adicionais transcritos a seguir:

“No entendimento deste MDS, as contratações em referência foram regulares pelos motivos elencados a seguir:

- 1) Os consultores foram contratados para produzir diagnósticos sobre as soluções apresentadas e propor melhorias e correções, através de validações críticas e análises de conformidade de artefatos, entregues pelas empresas prestadoras de serviço. Essa*

*ação faz parte da estratégia do MDS para avaliar deficiências, ineficiências e espaços para inovação, **durante o processo de implantação dos sistemas.***

- 2) *No caso particular da afirmação de que os sistemas já se encontram em produção (pag. 77), cabe a ressalva de que os mesmos não se encontram completamente desenvolvidos, uma vez que ainda existem funcionalidades negociais já mapeadas e não implementadas, como também é necessário que sejam atendidas de forma tempestiva as inúmeras adaptações evolutivas decorrentes do processo dinâmico da evolução dos programas sociais do governo.*
- 3) *Em relação à alegação de que o trabalho contratado tinha caráter de continuidade em função da periodicidade da entrega dos produtos (pag. 78) cabe esclarecer que a organização do trabalho dos consultores em períodos regulares de tempo decorreu de uma necessidade da Administração de melhor se apropriar do trabalho por eles executado, tendo em vista que a tempestividade da análise dos processos e dos produtos desenvolvidos, bem como os diagnósticos e melhorias a serem apresentadas deveriam permitir a correção de rumo dos projetos.*
- 4) *A execução das atividades necessárias para a avaliação dos artefatos e elaboração dos produtos exigiu o acompanhamento do processo de elaboração e entrega de artefatos, processos, arquitetura de solução e adequação às regras de negócio (pag. 78). Ainda que algumas destas atividades sejam comuns em gerência de projetos e análise de sistemas (pg. 69), os consultores não as executaram com este objetivo, e sim como pré-requisito do procedimento de avaliação/diagnóstico do processo de desenvolvimento e implantação do sistema. Ao final desta fase de avaliação e diagnóstico, os consultores propuseram melhorias e ajustes dos processos e das soluções para fins de incorporação nos períodos subsequentes. Sendo assim, reafirmamos que as atividades desenvolvidas pelos consultores não tiveram como objetivo o gerenciamento de projetos.*
- 5) *Reiteramos que a referência a gerenciamento de projetos nos Termos de Referência refletia na verdade uma estratégia de contratação, pois no entendimento do MDS essa expressão era a que melhor atendia à época, dado o perfil multidisciplinar que o próprio Termo de Referência descrevia. Ou seja, o perfil do consultor contratado era muito mais abrangente do que o perfil do gerenciamento de projeto comum, oferecido pelo mercado, pois na descrição da experiência e conhecimento requeridos no TOR, era exigido um perfil multiespecialista, abrangendo características de gerenciamento de projetos, arquitetura de software, análise de requisitos e análise de processos, dentre outros.*
- 6) *Ainda nesta linha de estratégia de contratação, optou-se pela seleção de consultores pessoa física em decorrência de o perfil multiespecialista ser necessário à execução das atividades, tendo ainda sido considerado a economicidade da contratação, decorrente do curto período de execução das atividades.*
- 7) *Por fim, podemos citar como exemplo do caráter inovador dos serviços prestados pelos consultores, a melhoria dos processos negociais dos departamentos da SENARC que foram implementados no SIGPBF; na melhoria do processo de extração do CadUnico executado pela CEF; reestruturação do processo de carga de dados do CadUnico no SIGPBF, com ganhos de performance; reestruturação da solução de monitoramento e auditoria do SIGPBF; e a proposta de melhoria do modelo de dados do SIGPBF/V7 para atendimento do Sistema de Monitoramento e Auditoria Cadastral – SIMAC. As inovações sugeridas contribuíram de forma efetiva para a implementação de soluções otimizadas, capazes de permitir e consolidar a gestão descentralizada dos programas sociais do Governo Federal por meio do SIGPBF e CadUnico, sendo estes, não apenas por esta ótica, uma solução inovadora no mundo, para os quais os insumos físicos e humanos providos pelo projeto de cooperação internacional com o PNUD foi de extrema relevância.*

De acordo com o exposto, o MDS considera que as contratações cumpriram com os requisitos do arcabouço normativo vigente, pois não se caracterizaram como contratação de serviços comuns ou de atividades contínuas e agregaram conteúdo inovador com reflexos positivos para a Administração Pública, eivados de características que visaram a eficiência, efetividade, eficácia e economicidade de seus atos.”

Análise do Controle Interno

Primeiramente, há que se mencionar que a documentação inserida nos autos (versão preliminar e final do TOR, troca de expedientes entre as áreas envolvidas e produtos entregues) confirma o fato de que a necessidade da SENARC seria atendida por meio da contratação de um profissional com conhecimentos na área de Tecnologia da Informação - TI, e principalmente, conhecimentos voltados para a área de negócio da SENARC (Programa Bolsa Família). No contexto dos sistemas SIGPBF e CaDÚnico Versão “7” já se encontram em uso pelas áreas finalísticas, o profissional contratado, a princípio, exerceria o papel de um analista de negócio, de sistemas e/ou gerente de projetos de sistemas que cuidaria do levantamento de requisitos funcionais e não-funcionais, subsidiando as atividades de manutenção e desenvolvimento de novas funcionalidades.

Além disso, expedientes trocados entre a DTI e a SENARC demonstraram que a DTI, ao analisar a versão preliminar do termo de referência, avaliou que o perfil de profissional desejado pela área finalística seria aquele capaz de realizar atividades multidisciplinares, na área de TI, sob o ponto de vista funcional dos sistemas. Os requisitos desejáveis na seleção do(a) consultor(a) corroboram com esse entendimento, uma vez que era desejável que o profissional selecionado detivesse conhecimentos em gerência de projeto de sistemas de informação (PMBOK ou SCRUM), com conhecimento em análise de sistemas (Erwin ou JUDE, OpenUP ou RUP e UML) e ambiente de desenvolvimento (plataforma JEE, IDE's, servidores de aplicação e frameworks). A pesquisa de preço efetuada pela DTI (fls. 26/28 dos autos), inclusive, tomou como base o perfil de gerente de projeto, com experiência de 3 a 5 anos, perfil este considerado por aquela Diretoria como o mais adequado para a contratação requerida.

A SENARC também argumentou que as atividades dos consultores compreendiam, ainda, oferecer um diagnóstico de problemas e soluções de melhorias nas entregas e nos processos executados com vistas ao aprimoramento da gestão do Programa Bolsa Família. Com isso, a área finalística defendeu que a atividade do consultor não se limitava apenas a gerenciar os projetos SIGPBF e CADÚNICO, mas também avaliar a qualidade dos aplicativos e módulos desenvolvidos, bem como os demais artefatos, chegando ao ponto de sugerir melhorias nos processos de gestão nos quais estão inseridos os sistemas em questão.

Embora se apresente como uma atenuante a natureza multidisciplinar da contratação requerida, as atividades que, segundo a SENARC, poderiam conferir a complexidade desejada a um produto de consultoria no âmbito da CTI, também fazem parte das competências do analista de negócio e/ou do gerente de projeto, que são profissionais que realizam tarefas como validar artefatos junto aos usuários dos sistemas e demais *stakeholders* (interessados) e a execução de disciplinas como a gerência de mudanças dos aplicativos e a gerência de qualidade, promovendo, assim, o alinhamento dos requisitos com o contexto do negócio. Ademais, uma vez que os sistemas de informação

(SIGPBF / CADUNICO Versão “7”) refletem os processos de gestão do negócio nos quais estão inseridos, e vice-versa, por óbvio, sugerir melhorias nestes processos acaba por também fazer parte do *metiê* desses profissionais, na medida em que estes adquirem um maior conhecimento do negócio.

A Unidade acrescentou que a DTI, quando consultada, declarou não dispor de pessoal técnico com o perfil requerido para desenvolver as atividades descritas no TOR: conforme se verifica em parecer técnico (sem número) constante das folhas 74 a 75 do Processo nº 71000.085823/2011-14, a própria DTI admitiu manter contratos de terceirização (contratos nºs 03/2009 e 06/2009) que contemplam serviços similares aos demandados pela SENARC, cujas atividades são ofertadas a todas as Secretarias do MDS, mas que não poderia atender ao pleito da Unidade (*“disponibilização integral de profissional pelo período necessário”*) em virtude da insuficiência de recursos, tendo em vista a grande quantidade de demandas relacionadas a tais serviços.

Contudo, segundo a Cartilha de Contratação de Consultorias no âmbito dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional (CGU, Brasília, outubro/2012), não é adequado invocar deficiências de estrutura para justificar um eventual repasse de atribuições que são próprias da Administração para o âmbito dos projetos de Cooperação Técnica Internacional, visto que é mais *“razoável vislumbrar que a impossibilidade de execução aventada no artigo 13 refere-se à especificidade da ação e não às deficiências estruturais do órgão ou entidade executora nacional.”* (art. 13 da Portaria MRE nº 717/2006).

Além do mais, seguindo o raciocínio exposto no Acórdão nº 1.339/2009-TCU-Plenário, as solicitações de contratações dirigidas aos organismos internacionais, *“devem contemplar apenas fornecimentos cuja relevância justifique o envolvimento da contraparte externa, considerada a finalidade precípua da cooperação internacional, que é a de propiciar o acesso do país a insumos físicos e humanos e a conhecimentos ainda não disponíveis e que podem alavancar o desenvolvimento interno.”* No caso dos contratos em questão, há que se considerar que os sistemas SIGPBF e CADÚNICO Versão “7” já se encontram em uso pelo MDS.

Saliente-se que o contrato nº 03/2009 mencionado pela DTI, cujo objeto é a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação referente aos serviços de Assessoria Técnica e de Execução de Projetos, encontrava-se vigente na época das contratações dos consultores. Ademais, a existência desse contrato demonstra que os serviços objeto dos contratos de consultoria em comento poderiam ter sido licitados fora do contexto da Cooperação Técnica Internacional, utilizando o regime jurídico administrativo. Corrobora com esse entendimento a Nota Técnica nº 02/2008 - SEFTI/TCU, de 11.9.2008, que recomenda que as aquisições de serviços de TI sejam feitas mediante pregão, preferencialmente na forma eletrônica, tendo em vista a natureza comum desses serviços, que são definidos por meio de especificações usuais de mercado, tais como o PMBOK, RUP, UML, etc.

A Unidade argumentou ainda que a natureza do contrato e do trabalho realizado, caracterizado como projeto e por entrega de produtos, não deixam dúvidas quanto ao caráter temporário das atividades e da não subordinação jurídica dos consultores, reforçando que não se tratam de tarefas rotineiras. Entretanto, pela análise do TOR dos editais em questão, verificou-se que a descrição de cada produto referiu-se às mesmas atividades realizadas pelo consultor, em um dado período de tempo, onde os resultados seriam consignados em relatórios técnicos, sendo um relatório para cada período de trabalho do consultor, o que reforça o caráter continuado dessas atividades. Além disso, a exemplo do Produto “1” da consultora J. F. que contém informações a respeito do

acompanhamento do processo de transferência de conhecimento, as atividades executadas são típicas da área de gerência de TI.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual das Contas de 2012 da Secretaria Executiva do MDS, a Unidade encaminhou o Ofício nº 415/2013/SE/MDS, em 17.7.2013, anexando o Memorando nº 270/DPI/SE/MDS, de 17.7.2012, que contém esclarecimentos adicionais a respeito da questão. No citado expediente, a DPI reitera que a contratação dos consultores em questão, conforme descrito no TOR, se deu com base na legislação e em uma estratégia definida pelo MDS para atender os seguintes requisitos e critérios:

- a necessidade da Administração de melhor se apropriar do trabalho executado pelos consultores de TI;
- o perfil dos consultores deveria ser multidisciplinar em termos de conhecimento em TI;
- o atendimento das demandas deve ser tempestivo de maneira a permitir correções no rumo dos projetos de sistema;
- as contratações deveriam atender ao princípio da economicidade; e
- os produtos de consultoria deveriam ter um caráter inovador para o MDS.

A equipe de auditoria é da opinião de que a Administração tem a discricionariedade de adotar a estratégia que lhe for conveniente, com a condição de que a mesma atenda os princípios e normas atinentes à Administração Pública, e nesse sentido, não obstante os riscos e fragilidades levantados neste Relatório, a estratégia adotada pelo MDS, quando examinada de forma isolada, de fato, atende aos requisitos e critérios elencados pela Administração.

Contudo, em um contexto mais amplo, percebe-se que tal estratégia foi adotada no sentido de sanar uma fragilidade inerente aos recursos humanos de TI do MDS: a ausência notória de profissionais, lotados nas áreas finalísticas do órgão, que detenham o perfil desejado pela Administração, ou seja, que possuam experiência em TI e conheçam das Políticas Públicas da pasta em questão (Ex: Programa Bolsa Família, CadÚnico, etc.).

Ocorre que o perfil desejado pelo MDS tem condições de ser atendido pelo Plano Geral de Cargos do Poder Executivo Federal – PGPE: a Lei nº 11.907, de 2009, que alterou dispositivos da Lei nº 11.357, de 19.10.2006 (que dispõe sobre a criação do PGPE), criou a carreira de Analista em Tecnologia da Informação – ATI, por meio de cargo com provimento efetivo e de nível superior.

De acordo com o inc. IV do parágrafo único do Art. 1º deste dispositivo legal, o cargo de ATI tem as seguintes atribuições:

“IV - Analista em Tecnologia da Informação, de nível superior, com atribuições voltadas às atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle dos recursos de tecnologia da informação relativos ao funcionamento da administração pública federal, bem como executar análises para o desenvolvimento, implantação e suporte a sistemas de informação e soluções tecnológicas específicas; especificar e apoiar a formulação e acompanhamento das políticas de planejamento relativas aos recursos de tecnologia da informação; especificar, supervisionar e acompanhar as atividades de desenvolvimento, manutenção, integração e monitoramento do desempenho dos aplicativos de tecnologia da informação; gerenciar a disseminação, integração e controle de qualidade dos dados; organizar, manter e auditar o armazenamento,

administração e acesso às bases de dados da informática de governo; e desenvolver, implementar, executar e supervisionar atividades relacionadas aos processos de configuração, segurança, conectividade, serviços compartilhados e adequações da infra-estrutura da informática da Administração Pública Federal;”.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG publicou no Diário Oficial da União, em 19 de abril de 2013, o Edital do Concurso nº 01/2013 para provimento de 74 (setenta e quatro) vagas para o cargo de ATI, com lotação em Brasília e salário inicial de R\$ 7.340,62, com as mesmas atribuições previstas na Lei nº 11.907, de 2009.

Sendo assim, em que pese a estratégia adotada pelo MDS para solucionar a carência de profissionais do mencionado calibre, há que se considerar a possibilidade da contratação de servidores efetivos, ocupantes dos cargos de ATI, visto que a natureza e as características deste cargo revelam-se compatíveis com as atividades realizadas pelos consultores em questão, em termos de atribuições e salário, com a vantagem de um vínculo mais sólido com a Administração, e com condições de exercer, com a mesma excelência, as competências almejadas no apoio às políticas do Ministério.

Recomendações:

Recomendação 1: Na fase de planejamento da contratação de consultorias no âmbito da Cooperação Técnica Internacional, custeada com recursos do Tesouro Nacional, aperfeiçoar os controles da Unidade relacionados com a análise prévia da minuta do termo de referência encaminhado pelas áreas finalísticas do Ministério, de maneira a verificar os requisitos necessários para caracterizar o serviço a ser contratado como passível de ser atendido por meio de contrato de consultoria pessoa física, verificando o caráter temporal do serviço a ser contratado, bem como a viabilidade da prestação do serviço pretendido por meio da entrega de produtos de consultoria e que reflitam, na íntegra, os serviços prestados pelo consultor e o conhecimento inédito agregado ao órgão, abstendo-se de contratar serviços considerados comuns, relacionados a necessidades típicas da Administração, que podem ser licitados por meio do regime jurídico administrativo, conforme entendimento do Acórdão nº 1.339/2009-TCU-Plenário, combinado com a Nota Técnica nº 02/2008-SEFTI/TCU, de 11/09/2008.

Recomendação 2: Manter gestões com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no sentido de que sejam abertas vagas adicionais para os cargos de Analista em Tecnologia da Informação, ou outro cargo compatível com as atribuições, com lotação no MDS, objetivando suprir a carência de profissionais, dentro das áreas finalísticas do Ministério, que detenham conhecimento e experiência na área de Tecnologia da Informação e no negócio onde se inserem as Políticas Públicas sob responsabilidade desta pasta ministerial.

1 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

1.1 Administração da Unidade

1.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Inexigibilidade de licitação nº 4/2012 para contratação de serviços, em conformidade com os parâmetros legais da Lei nº 8.666/1993.

Fato

A partir da análise da documentação do Processo Administrativo nº 71000.094710/2011-00, o qual tem por finalidade a contratação de serviço continuado de suporte técnico especializado para manutenção corretiva e preventiva, com substituição de componentes, para o equipamento do tipo Storage “Sun StorageTek 9990v” existente na infraestrutura de Tecnologia da Informação do MDS, verificou-se que o processo encontra-se devidamente formalizado, em virtude do cumprimento aos principais requisitos legais e técnicos.

A Inexigibilidade de Licitação nº 4/2012 deu origem ao Contrato nº 70/2012, firmado com a empresa Hitachi Data Systems do Brasil Ltda, no valor global anual de R\$ 517.527,72, com vigência de 12 meses a partir da assinatura, de 14/12/2012.

A equipe de planejamento da contratação, designada pela Portaria MDS nº 143, de 28/11/2011, elaborou Termo de Referência (fls.046-060), de 15/12/2011, com base nos artefatos de planejamento da contratação, em conformidade com os artigos 9 a 16 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 4/2010, quais sejam:

ARTEFATO/DATA	OBSERVAÇÃO	FOLHA
Documento de Oficialização de Demanda 07/11/2011	Identifica a área requisitante; a necessidade, motivação e os resultados esperados da contratação; especifica as consequências da não contratação.	003-011
Equipe de Planejamento da Contratação 28/11/2011	Designa os integrantes: requisitante, técnico e administrativo.	022
Análise de Viabilidade 15/12/2011	Descreve a solução de TI; as necessidades do negócio e especifica os requisitos; apresenta o levantamento das alternativas de contratação; justifica a solução escolhida; apresenta os benefícios esperados com a contratação.	024-031
Plano de Sustentação 15/12/2011	Informa os recursos materiais e humanos relacionados a contratação; apresenta a estratégia de continuidade contratual; informa as ações para transição e encerramento contratual; disponibiliza a estratégia de independência sobre a contratada.	032-033
Estratégia da Contratação 15/12/2011	Define os serviços que compõe a Solução de TI; atribui os deveres e responsabilidades da contratante e da contratada; apresenta os critérios de aceitação dos serviços; estima o volume de serviços; detalha a metodologia de avaliação da qualidade e da adequação dos serviços; demonstra a forma de pagamento; estima o cronograma de execução físico-financeiro; estabelece	034-044

	os mecanismos de comunicação; define as regras para aplicação de multas e sanções administrativas; propõe o modelo de proposta de preços, informa o critério de seleção do fornecedor; entre outros.	
Análise de Riscos 15/12/2011	Descreve e qualifica os graus de riscos; apresenta plano de ação e de contingência, caso ocorra o risco; define os responsáveis pela mitigação do risco.	045-047

O integrante técnico da equipe de planejamento da contratação (fl. 088) expediu o Memorando nº 02/CGSS/DTI/SE/MDS, de 12/01/2012, informando que a empresa HITACHI DATA SYSTEMS –HDS é a fabricante no Brasil do equipamento “Sun StorageTek 9990v”, e detém a exclusividade na prestação dos serviços do objeto da contratação, conforme o Atestado de Exclusividade nº 0769/A/11, de 10/10/2011, emitido pela Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica – ABINEE (fl. 106).

Por intermédio da Nota Explicativa 01/CGSS/DTI/SE/MDS (fls. 239/240), de 17/7/2012, a Coordenação Geral de Sustentação e Segurança (área técnica) apresentou parecer técnico apto a justificar e configurar a situação de hipótese legal de contratação direta por inexigibilidade de licitação, em conformidade com o art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93.

O Contrato Social da empresa Hitachi foi instruído nos autos (fl. 425-429) e confirmado que a empresa atua na atividade comercial objeto da contratação. Foi verificada a situação da empresa Hitachi perante os órgãos de regularidade fiscal (Seguridade Social, FGTS e Receita Federal) e trabalhista (TST), e confirmado que a empresa não possui débitos perante os órgãos de fiscalização. Ainda, foi confirmada a previsão de recursos orçamentários disponíveis para a cobertura da despesa, conforme Documento s/n da CEOF/CGLC/SAA/SE/MDS, de 16/2/2012 (fl. 164).

Dando continuidade, foi realizada a pesquisa de preços (fls. 107-150; 167-187 e 195-216) junto a órgãos e empresas da administração pública que mantém contratos com serviços similares ao objeto da contratação, tendo por resultado o seguinte mapa de preços:

MAPA DE PREÇOS – ENTIDADES				
A	B	C	D	E
Valor anual	Valor anual	Valor anual	Valor anual	Valor anual
(R\$) 90.590,40	(R\$) 27.900,00	(R\$) 384.000,00	(R\$) 2.278.961,64	(R\$) 517.527,72
A - Controladoria Geral da União - Contrato nº 28/2010 – Contratada: Ação Informática Brasil Ltda.				
B - Ministério da Defesa - Contrato nº 39/2010 – Contratada: Link Informática Ltda-ME				
C - Companhia Proc. Dados São Paulo-PRODESP - Contrato 00.6131 – Contratada: Medidata Informática S/A.				
D - Banco do Brasil - Contrato nº 2011/9600 – Contratada: Hitachi Data System Computadores Brasil				
E - Proposta de Contrato: Hitachi Data System Computadores Brasil -				

Tendo em vista as diferenças de preços contidas no Mapa de Preços, e por o demonstrativo ser instrumento indicativo e não comparativo, em função dos objetivos não serem idênticos, mas similares, com proporções diferentes, a DTI foi instada a se manifestar quanto à viabilidade dos preços pesquisados, sendo expedida a Nota Técnica nº 9/2012-CGSS/DTI/SE/MDS (191-194), de 22/03/2012. De acordo com a análise da

área técnica, os preços dos contratos da CGU e do Ministério da Defesa foram desconsiderados por incompatibilidade do objeto, em relação aos serviços a serem contratados pelo MDS. Dessa forma, os demais valores do mapa de preços foram considerados como parâmetros para a referência do mercado.

O processo foi remetido à consultoria jurídica para análise dos aspectos legais da contratação. Após análise, a CONJUR (fls. 228-235) expediu o Parecer nº 217/2012/CONUR-MDS/CGU/AGU, de 15/05/2012, e opinou pela possibilidade do prosseguimento processual, desde que adotadas as seguintes providências: a) justificar, expressamente, a natureza do serviço objeto da contratação, se continuado ou não; b) estimar os materiais que poderão ser utilizados durante a vigência do contrato, para fins de comparação e controle; c) elaborar orçamento detalhado; d) manifestar-se sobre os esclarecimentos e/ ou sugestões apresentados no parágrafo 56; e) manifestar-se sobre a inexigibilidade de licitação.

A equipe de planejamento da contratação (fls. 237-241) expediu a Nota Explicativa nº 01 CGSS/DTI/SE/MDS, de 17/7/2012, atendendo as considerações apontadas no Parecer nº 217/2012/CONUR-MDS/CGU/AGU.

Quando da realização de pesquisa de preços, a Unidade obteve conhecimento de que o Contrato nº 00.631 celebrado com a PRODESP, com objeto similar ao da contratação do MDS, foi decorrente de pregão eletrônico. Dessa forma, por meio do Ofício nº 001/2012/DICOM/CGLC/SAA/SE/MDS (fl. 325), de 17/09/2012, a Unidade comunicou a empresa HITACHI para esclarecer se ela foi subcontratada pela empresa MEDIDATA para prestar os serviços objeto do contrato com a PRODESP e se seria possível que outras empresas além da HITACHI prestassem os serviços, uma vez que a PRODESP contratou a empresa MEDIDATA.

Em resposta ao citado ofício, a empresa Hitachi (fl.327), por mensagem eletrônica de 18/9/2012, informou que foi subcontratada pela MEDIDATA e que seria possível que o MDS realizasse licitação caso entendesse pertinente, contudo, as empresas autorizadas como revendedoras necessariamente teriam que subcontratar a HITACHI, por esta deter a exclusividade na prestação dos serviços, e isso acarretaria aumento de custo ao MDS.

Com vistas a confirmar a economicidade da prestação dos serviços por contratação direta, em vez da necessidade de licitação, a Unidade, por meio de mensagem eletrônica (fl. 338) de 5/10/2012, enviou o Termo de Referência à empresa MEDIDATA e solicitou que esta enviasse proposta de preço para a prestação de serviços.

Em atendimento ao pleito, em 6/11/2012 a empresa MEDIDATA apresentou proposta comercial (fl. 346-355) no valor de R\$ 1.185.360,00, aprovada pelo integrante técnico da equipe de planejamento (fl. 342) em 7/11/2012. Em comparação a proposta apresentada pela empresa HITACHI, de R\$ 517.527,72, observa-se que o valor de R\$ 1.185.360,00 da empresa revendedora representa mais do que o dobro do valor da empresa fabricante.

Objetivando confirmar a exclusividade da empresa Hitachi na prestação de serviços de suporte e manutenção do equipamento Storage, a Unidade instruiu os autos com publicações do Diário Oficial da União (fls. 387-396) em que a empresa HITACHI foi contratada por diversos órgãos públicos por inexigibilidade de licitação, bem como a cópia do Contrato nº 0168/M/01 (fls. 366-386), firmado entre a Hitachi e o Hospital de Clínicas de Porto Alegre, e do Contrato nº 29/2012 (fls. 407-412), firmado entre a Hitachi e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Considerando que foram atendidos os trâmites processuais da Lei nº 8.666/1993 para caracterizar a contratação por inexigibilidade de licitação, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos autorizou a contratação (fls. 397-398), conforme o Termo S/N – CGLC-CCLIC/2012, de 5/12/2012, sendo a contratação direta ratificada pelo Secretário Executivo do MDS, em 5/12/2012, e o extrato da inexigibilidade de licitação publicado no DOU, Seção-3, de 7/12/2012.

1.1.2 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Critérios de acompanhamento de convênios registrados na UG 550005 CGLC.

Fato

Não houve transferência de recursos no exercício de 2012, sob a forma de convênio, contrato de repasse, termo de cooperação ou termo de compromisso por meio da UG 550005 – CGLC/MDS. Todavia, nos registros contábeis do SIAFI a cargo da Unidade está inscrito na situação de inadimplência o Convênio SAIP nº 001/2004, SIAFI nº 510249, celebrado entre o MDS com o Instituto Paulo Freire, para consolidar as redes nacional e estaduais do Talher, para construção de política nacional de segurança alimentar e nutricional, sendo que a inscrição da inadimplência se deu em cumprimento ao Acórdão nº 6446/2010-TCU - 1ª Câmara, na forma expressa no Processo nº 71000.075330/2011-68.

Segundo consta do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva, a recomendação de inscrição em inadimplência da entidade deveu-se ao Acórdão nº 6.446/2010-TCU - 1ª Câmara, na forma expressa no Processo nº 71000.075330/2011-68, que determinou à Secretaria Executiva do MDS a instauração da competente Tomada de Contas Especial, *“diante da não-comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União – glosando-se os valores que não atenderem aos requisitos legais”*.

Para atender à determinação do Tribunal, o Subsecretário de Planejamento e Orçamento/SPO/MDS encaminhou, por meio do Ofício nº 50/2011/SPO/SE/MDS, de 12/9/2011, à Controladoria-Geral da União, o processo de Tomada de Contas Especial instaurada pelo valor total repassado, abatidos os valores já devolvidos anteriormente pelo Instituto em decorrência de medidas administrativas do Ministério, após reabertura do processo de prestação de contas, que já se encontrava aprovado.

A Unidade informou ainda em seu Relatório de Gestão que a CGU devolveu o processo de instauração de TCE ao MDS, mediante Despacho DPPCE/DP/SFC/CGU/PR nº 256972/2011, de 22/12/2011, para emissão de Relatório Complementar de Tomada de Contas Especial, com a inserção das seguintes informações:

“esclarecimentos solicitados e a avaliação dos fatos novos tratados no processo, com manifestação conclusiva quanto à responsabilidade do(s) agente(s) identificado(s) e às irregularidades e débito apurados, que deverão estar devidamente demonstrados e fundamentados, ratificando ou retificando os pareceres anteriores, com vistas a subsidiar a certificação e julgamento das contas”.

Finalmente, conclui aduzindo que, considerando o esgotamento das medidas administrativas a cargo do Ministério e após interlocução da AECI/MDS com os órgãos de controle interno e externo, foi sugerido pela representante do Tribunal que o MDS remetesse o processo de TCE a Diretoria da 4ª Secretaria de Controle Externo, com vistas à instalação de Processo de Acompanhamento de Acórdão e a futuras medidas

que pudesse resolver definitivamente a questão do atendimento à determinação feita pelo TCU ao MDS. Depreende-se do texto que o MDS está aguardando manifestação do TCU sobre o tema, apesar de não ter sido comentado se houve a remessa do processo de TCE pelo Ministério a 4ª Secex/TCU.

Verificou-se, quando do encerramento dos trabalhos de auditoria, que o Convênio 001/2004, com data de início de 14.9.2004 e fim de 10.09.2005, no valor total de R\$ 4.506.634,03, sendo R\$ 4.089.643,03 da União, se encontrava registrado na conta contábil “Inadimplência Efetiva” no valor de R\$ 3.807.465,54.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

2.1.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Processo nº 71000079241/2011-91 Brava Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda. Dispensa nº 11/2012 - Valor: R\$ 384.624,29 - Contrato 18/2012.

Fato

Trata-se de contratação de empresa especializada para prestação de serviços de vigilância armada diurna e noturna no âmbito do MDS, mediante dispensa de licitação (art. 24, XI, Lei nº 8.666/93), em substituição aos serviços remanescentes do Contrato Administrativo nº 32/2009.

A contratação foi motivada pela solicitação de rescisão amigável, em 16.3.2012, da empresa contratada Patrimonial Serviços Especializados Ltda, alegando turbulência econômica, conforme consta do Memorando nº 38/2012 DISEG/COSEG/CGLA/SAA/SE/MDS, de 21.3.2012 – do Gestor do Contrato. O pedido foi aceito pela SAA/MDS, sendo que o Termo de Rescisão do Contrato Administrativo nº 32/2009 foi assinado em 26.4.2012.

Em razão da rescisão contratual da Patrimonial Serviços Especializados Ltda, o setor jurídico do Ministério aprovou a minuta da contratação direta da empresa Brava Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda, para prestação de serviços remanescentes de vigilância, mediante Parecer Jurídico nº 159/2012 – CONJUR/MDS, de 20.4.2012, com a contratação da empresa subsequente do certame licitatório, com fulcro no art. 24, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993.

A empresa Brava Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda foi contratada pelo Contrato nº 18/2012, de 27.4.2012, no valor total de R\$ 384.624,29, com objeto de prestação de serviços de vigilância armada diurna e noturna, com vigência até 25.8.2012 ou até a conclusão do procedimento licitatório, o que ocorresse primeiro.

Sobre a compatibilização da jornada contratada com a prevista na IN MPOG nº 02/2008, verificou-se que foi utilizada somente a jornada de 24 horas ininterrupta para os serviços de vigilância na contratação por dispensa, sem a apresentação de justificativas para tal, em virtude de que os custos diferem das jornadas previstas na IN MPOG nº 02/2008. A referida Instrução Normativa estipula que preferencialmente os postos de vigilância adotarão as escalas mencionadas no art. 50 da IN, no qual se reporta a 44 horas semanais e 12 x 36, diurno e noturno, sendo que as contratações com jornadas diferenciadas devem ser de forma excepcional, devidamente fundamentado, e com a comprovação da vantagem econômica para a Administração.

Questionada sobre a utilização da jornada de 24 horas ininterrupta na contratação direta, mediante a S.A. nº 201216558/008, de 29.11.2012, a Unidade informou que a nova licitação utilizou-se de escalas de 12 x 36 e não mais a de 24 horas.

Em pesquisa ao sítio do Comprasnet, observou-se a existência do Pregão 00047/2012 para prestação de serviço de vigilância para o MDS, com a contratação da empresa Sefix Empresa de Segurança Ltda (Contrato nº 04/2013, de R\$ 1.204.448,40), sendo que a jornada contratada seguiu os ditames da citada Instrução Normativa.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Processo nº 71000.548655/2008-78 - Ágil Serviços Especiais Ltda - Dispensa nº 12/2012 - Valor: R\$ 250.695,55 - Contrato 24/2012.

Fato

Trata-se de contratação por meio de dispensa de licitação (art. 24, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993), para prestação de serviço de recepcionista no âmbito do MDS.

A Unidade apresentou justificativa nos autos para a contratação direta amparada no pedido de rescisão contratual de 16.3.2012 da empresa Patrimonial Serviços Especializados Ltda, referente ao Contrato nº 31/2009, que alegava passar por turbulência econômica.

Depreende-se do processo de contratação a existência de problemas de inexecução contratual com a empresa Patrimonial, tendo inclusive o MDS recebido da Justiça Trabalhista Mandado de Penhora de Crédito junto a Terceiros, datado de 19.03.2012, determinando a penhora de quaisquer créditos da Patrimonial em decorrência da falta de pagamento por parte da contratada de verbas trabalhistas.

O MDS assinou o termo de rescisão unilateral do Contrato nº 31/2009 em 07.05.2012, publicado no DOU de 08.05.2012, após manifestação favorável da Conjur/MDS à rescisão, conforme o Parecer nº 120/2012/CONJUR/MDS, de 29.3.2012.

A SAA/MDS com intuito de utilizar a autorização conferida pelo inciso XI do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 convidou as interessadas na ordem de classificação do Pregão para assumir as mesmas condições da contratação anterior com a Patrimonial, sendo que a empresa Ágil Serviços Especializados Ltda, melhor classificada do certame que cumpria as exigências editalícia, manifestou-se favorável a manter as condições da contratação.

Após análise, a Conjur/MDS, mediante Parecer nº 197/2012, de 04.05.2012, opinou favoravelmente à contratação sob o amparo na disposição do art. 24, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993, observada as condições elencadas no referido parecer.

Com a aprovação do setor jurídico do órgão, foi celebrado o Contrato nº 24/2012, de 08.05.2012, para a prestação de serviço de recepcionista com a empresa Ágil Serviços Especiais Ltda, no valor global de R\$ 250.695,55, com vigência até 25.8.2012.

Em análise aos autos da formalização contratual, constatou-se a ausência da garantia contratual, documento previsto na Cláusula Décima Sétima – Da Garantia Financeira. Em razão disso, a SAA/MDS foi questionada por meio da SA nº 201216558/008, que apresentou a prestação da garantia, por meio da Apólice de Seguro Garantia nº 02-0775-02-0027868 (encaminhado anexo a resposta da Unidade) e esclareceu que a sua inclusão nos autos não foi devidamente providenciada no momento de sua ocorrência, mas

corrigida pela Coordenação de Contratos, atendendo assim ao questionamento da auditoria.

Em razão de a contratação ter sido realizada por dispensa de licitação, questionou-se a UJ sobre o planejamento para a próxima licitação, com estudos detalhados da nova contratação de recepcionista, incluindo a demanda atual desses serviços, com números de postos, localização e escala de horários. A Unidade apresentou o quantitativo de postos, em um total de 10, bem como a localização desses postos, atendendo ao pleito da equipe de auditoria. Segundo a Unidade, uma nova contratação está em andamento, mediante o Processo nº 71000.006976/2012-86, entretanto, o contrato atual será prorrogado por mais período, tendo em vista que o termo de referência que está em trâmite necessitou passar por ajustes a fim de se adequar a atual realidade do MDS, quanto ao número de funcionários e espaço físico disponível.

2.1.2 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Análise da regularidade do Pregão Eletrônico nº 21/2011, bem como da formalização do Contrato nº 13/2012, firmado com a empresa Indago Pesquisas, Marketing e Eventos Ltda., no valor de R\$ 1.970.000,00.

Fato

O Processo nº 71000.026772/2011-81 tem como objeto a contratação de instituição apta à realização de pesquisa de avaliação da situação de segurança alimentar e nutricional de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) com crianças menores de cinco anos de idade, residentes no semiárido, com a coleta de dados por meio de entrevistas domiciliares.

A Unidade realizou pesquisa de mercado e consulta junto a outros órgãos da Administração Pública Federal com relação à existência de contratação similar e emitiu Mapa Estimativo de Preços (fl. 111 dos autos), conforme a seguir:

Tabela 1 – Mapa Estimativo de Preços

Empresa	Valor proposta (R\$)
Datamétrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing Ltda.	5.340.163,27
Indago Pesquisas, Marketing e Eventos Ltda.	2.960.000,00
Instituto Seis Sigma de Consultoria em Estatística Ltda.	2.986.930,00
Formar – Formação, Capacitação, Marketing e Pesquisa Ltda.	7.972.506,00
Foco Opinião e Mercado Ltda.	1.382.146,50
MDA Pesquisa de Opinião Pública e Consultoria Estatística Ltda.	1.197.814,00
Média:	3.639.926,63

Posteriormente, excluíram-se as propostas das empresas Datamétrica e Formar, cujos valores se encontravam muito acima dos demais. A média das propostas utilizada como valor de referência para a licitação foi definida em R\$ 2.131.722,63.

Solicitada a manifestação da Consultoria Jurídica do MDS (CONJUR/MDS) acerca da minuta do contrato a ser firmado em decorrência do Pregão, o componente jurídico não registrou óbice à continuação do procedimento licitatório, sugerindo, entretanto, alguns ajustes no Termo de Referência e no próprio Contrato, além de complementação na respectiva dotação orçamentária.

Após serem providenciadas as alterações sugeridas pela CONJUR, foi dado início ao Pregão Eletrônico nº 21/2011, que resultou na classificação das empresas listadas a seguir, cujas propostas, avaliadas sequencialmente quanto ao atendimento às exigências de ordem técnica constantes do Edital resultaram em desclassificação, conforme os motivos informados:

Propostas desclassificadas

Classificação na fase de lances	Licitante	Valor proposta (R\$)	Motivo(s) da desclassificação
1º	Fundação Euclides da Cunha	798.000,00	Apresentação de atestado de capacidade técnica relativo ao Profissional Sênior em Avaliação Nutricional referente a atividade de pesquisa ainda não encerrada, o que inviabilizou a avaliação dos serviços prestados.
2º	Virtu Análise e Estratégia Ltda.	799.999,99	A licitante não se manifestou, no sistema, com relação à convocação para assinatura de contrato feita pelo pregoeiro.
3º	Posicione Pesquisa de Mercado Ltda.	934.000,00	A licitante não se manifestou, no sistema, com relação à convocação para assinatura de contrato feita pelo pregoeiro.
4º	MDA – Pesquisa de Opinião Pública e Consultoria Estatística Ltda.	1.435.000,00	Profissional sênior indicada possuía a formação acadêmica em área de conhecimento distinta da requerida no Edital de Pregão.
5º	Vetor Assessoria e Pesquisa de Mercado e de Opinião Pública	1.449.999,00	A licitante não se manifestou, no sistema, com relação à convocação para assinatura de contrato feita pelo pregoeiro.
6º	Datamétrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing Ltda.	1.735.000,00	Não apresentação de atestados de capacidade técnica referentes ao Profissional Sênior em Avaliação Nutricional. Apresentação de diplomas de mestrado e doutorado, relativos ao Profissional Sênior em Avaliação Nutricional, emitidos por universidades estrangeiras, sem o registro da homologação dos títulos no Brasil.

Em sequência, foi convocada a empresa Indago Pesquisas, Marketing e Eventos Ltda., sétima colocada na fase de lances, que confirmou o valor da proposta de R\$ 1.970.000,00 e apresentou documentação para análise por parte da área técnica.

A Diretoria de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - DA/SAGI, após a realização de diligências, considerou, em 13/01/2012, que a proposta atendia aos requisitos do Edital do Pregão, opinando pelo prosseguimento do procedimento licitatório. O Contrato Administrativo nº 13/2012, com a empresa Indago Pesquisas, Marketing e Eventos Ltda., foi assinado em 16/03/2012, com vigência até 16/03/2013.

A equipe de auditoria avalia que as desclassificações resultantes das análises realizadas pela DA/SAGI com referência à adequação das propostas às exigências do Edital, das empresas Fundação Euclides da Cunha, MDA – Pesquisa de Opinião Pública e Consultoria Estatística Ltda. e Datamétrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing Ltda. foram baseadas em critérios técnicos e fundamentadas em documentos acostados aos autos.

2.1.2.2 INFORMAÇÃO

Análise da formalização do Pregão Eletrônico nº 29/2011.

Fato

O Contrato nº 05/2012 (Processo nº 71000.025397/2011-51), firmado com a empresa CALL TECNOLOGIA, no valor global anual de R\$ 10.497.863,28, tem como objeto a prestação de serviços Telemarketing Receptivo da “Central de Relacionamento Fome Zero”, cuja melhor proposta foi selecionada por meio do Pregão Eletrônico nº 29/2011.

O objeto do Pregão Eletrônico nº 29/2011 é contratação de empresa para a prestação de serviços especializados em Telemarketing destinados à Central de Relacionamento do MDS, incluindo os serviços de teleatendimento Receptivo, Ativo, Multimeios (email, formulário eletrônico, carta, fax, chat e atendimento presencial), de suporte aos usuários de sistemas de informações do Ministério (Help Desk) e os de apoio à Ouvidoria-Geral, abrangendo todos os recursos necessários à execução e manutenção dos serviços, em especial de infraestrutura, de recursos humanos, de gestão e de tecnologia.

A partir da análise da documentação acerca do Pregão Eletrônico nº 29/2011, verificou-se que o processo encontra-se devidamente formalizado em virtude do cumprimento aos principais requisitos legais e técnicos, tais como:

- Nota Técnica nº 01/2011-OUVIDORIA/MDS (fls. 2 a 15), de 31.8.2011 - contém a fundamentação da justificativa de contratação, por meio do pregão eletrônico, de empresa especializada na prestação de serviços de *Telemarketing*, tendo em vista o término da vigência do Contrato nº 02/2006, entre o MDS e a empresa CALL Tecnologia e Serviço Ltda.;

- Para obtenção do preço médio estimado para a contratação (valor máximo que a Administração estaria disposta a pagar pelo serviço), foram feitas solicitações de propostas a diversas empresas (fls. 961, 962, 1030 e 1033 dos autos), tendo sido obtidos 3 (três) orçamentos (Pesquisa de preços - fls. 1025 a 1029, 1034 a 1045 - Mapa Estimativo de Preços - fl. 1046) e estimado o valor da contratação em, no máximo, R\$ 13.618.318,65. As empresas Grenit Serviços e Desenvolvimento de Softwares Ltda., Datamétrica Consultoria Pesquisa e Telemarketing Ltda., e Proxis Contact Center apresentaram orçamento, sendo o maior valor orçado em R\$ 18.169.127,28 e o menor em R\$ 11.336.524,68. Dessa forma, verificou-se que o valor contratado (R\$ 10.497.863,28) encontra-se dentro dos limites de aceitabilidade de preço.

- Parecer nº 0627/2011-CONJUR-MDS/CGU/AGU (fls. 1138/1141), de 30.11.2011 - contém parecer sobre os aspectos jurídico-formais da contratação, o qual apontou que os licitantes poderiam ter dificuldade no preenchimento dos Anexos H-III e H-IV do Termo de Referência - TR. Apontou também que o Anexo H-I, Módulo 3, contém campo para preenchimento relativo a insumos vinculados à mão-de-obra, inexistindo campo para que a licitante pudesse incluir demais custos relativos à execução dos serviços não vinculados à mão-de-obra. Os ajustes foram promovidos no TR, conforme exposto no Despacho da Ouvidoria/MDS, sem número (fls. 1143/1144), tendo sido atendidas as recomendações da CONJUR-MDS;

- Foi impetrado pedido tempestivo de impugnação do Edital do Pregão Eletrônico nº 29/2011 (fls. 1548/1559), em 13.12.2011, pela empresa RSL INFORMÁTICA LTDA., questionando: a) possibilidade de divisão do objeto em itens, sendo que cada item corresponderia a um contrato distinto (Teleatendimento Humano Receptivo, Teleatendimento Humano Ativo, Atendimento Help Desk, Atendimento Multimeios); b) são distintos os sindicatos dos serviços de suporte aos usuários (SINDPD-DF) e de telemarketing receptivo (SINTTEL-DF), existindo acordos trabalhistas distintos, o que dificultaria o preenchimento das propostas (planilhas de custo e formação de preço); c) apontou o risco de restrição à competitividade ao se exigir da licitante que já tenha atendido, no mínimo, 30% do histórico de atendimentos do contrato anterior e das demandas reais e estimadas pelo MDS (item 5.1.1 do TR); d) também aponta que as exigências de qualificação para os dois serviços são igualmente distintas.

A Ouvidoria/MDS encaminhou a seguinte resposta (fls. 1564/1567): a) que a contratação dos serviços de suporte ao usuário e telemarketing receptivo, em um mesmo contrato, se justifica com base no parágrafo 3º, do artigo 3º da IN 02/2008; b) os licitantes deverão considerar para as suas planilhas de custos e formação de preços a Convenção Coletiva de Trabalho do Sindicato que represente a categoria da maior parcela da prestação de serviços objeto da licitação; c) com relação à exigência de qualificação de ter atendido, no mínimo, 30% do histórico de atendimentos, a Unidade respondeu que tal requisito encontra-se amparado na jurisprudência do TCU, apontando o Acórdão nº 1284/2003-TCU-Plenário como exemplo (diz que pode ser utilizado até 50%); d) sobre as exigências qualificatórias específicas para cada serviço, a Unidade respondeu que a qualificação especificada no TR atende aos dois serviços.

- A habilitação da empresa CALL TECNOLOGIA foi conferida e inserida nos autos: comprovante de inscrição e de situação no Cadastro Fiscal do Distrito Federal (fl. 1753); Certidão Negativa de Débitos (fl. 1752) – Fazenda do Distrito Federal (CNPJ 05.003.257/0001-10); Certificado de Regularidade do FGTS (fl. 1749); Certidão Positiva com Efeitos de Negativa – Tributos relativos às contribuições previdenciárias e às de terceiros – Receita Federal do Brasil (fl. 1748); Certidão Conjunta Positiva com efeitos de Negativa – de Débitos relativos aos tributos federais e à Dívida Ativa da União (fl. 1747); Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral (fl. 1746); ; Certificado de registro Cadastral – CRC (fl. 1744). Todas as certidões encaminhadas ao MDS estavam dentro da validade em relação à data da proposta comercial da CALL TECNOLOGIA; e consulta ao SICAF (fl. 1745), na data de 16.12.2011, sem impedimentos em relação à habilitação.

- Por meio do Ofício nº 28/2011/CGLC/SAA/MDS (fls. 1969/1971), de 23.12.2011, a Unidade fez questionamentos acerca dos percentuais praticados em cada rubrica constante das planilhas de custo e formação de preço da primeira versão da proposta comercial da empresa CALL TECNOLOGIA, encaminhada em 16.12.2011. Posteriormente, a adjudicada encaminhou, em 27.12.2011, Ofício (fls. 1973/1993) contendo esclarecimentos para as questões levantadas pela Unidade, encaminhando, em anexo, nova proposta comercial atualizada. Assim, pode-se considerar que a Unidade verificou os custos apresentados na proposta da empresa adjudicada no certame, proposta esta que se encontra detalhada, de forma completa, nos autos do processo (fls. 2026/2056), inclusive, no que tange aos custos de insumos relacionados com a

infraestrutura tecnológica que será fornecida pela empresa (fl. 1982 - custo unitário, por posto de trabalho, cotado em R\$ 212,75, que multiplicado por 373 postos, resulta no valor aproximado de R\$ 79.367,34/mês). A equipe de auditoria também verificou a pertinência legal da redução da base de cálculo do ISSQN, que sofreu uma redução de 40% em virtude do disposto na Lei nº 3.731, de 30 de dezembro de 2005. O fator “K” conceituado pelo TCU como sendo a razão entre o total pago pelo posto e o salário pago ao empregado do posto está em torno de 3,00, quociente considerado adequado, segundo aquele Tribunal.

- Despacho da Coordenação de Compras e Licitações – CCLIC (fls. 2118/2120), de 4.1.2012 - homologa o Pregão Eletrônico nº 29/2011 e tece um breve relato sobre a instrução do processo de licitação. O processo foi analisado pela CONJUR-MDS, estando devidamente instruído nos termos da legislação vigente; a empresa CALL TECNOLOGIA apresentou o melhor lance no valor de R\$ 10.497.863,28 (juntando os 4 lotes); a empresa apresentou seus documentos de habilitação e sua proposta comercial; a documentação foi encaminhada para a Ouvidoria/MDS, em despacho (fls. 1963/1964); a Ouvidoria/MDS fez considerações acerca da proposta comercial encaminhada pela empresa, em 22.12.2011, por meio de diligência; a Coordenação de Contratos - CONT apontou falhas nas planilhas de custo, que foram objeto de diligência (Ofício nº 28/2011/CGLC/SAA/SE/MDS, fls. 1968/1971); a CALL apresentou respostas que sanavam as questões diligenciadas, que foram novamente objeto de análises por parte da Unidade; a empresa apresentou novas planilhas de custo ajustadas (27.12.2012). A CCLIC considerou que os ajustes encontravam amparo no parágrafo 2º do art. 29-A, da IN SLTI/MPOG nº 02/2008, e que foram pontuais e não majoraram o valor apresentado pela empresa na fase de lances.

- Em análise da ata de realização do Pregão Eletrônico nº 29/2011 (fls. 2102/2113), de 3.1.2012, verificou-se o que segue: 9 (nove) empresas participaram do certame; o lance inicial da CALL TECNOLOGIA foi de R\$ 11.721.057,59, tendo sido adjudicada, ao final, pelo lance de R\$ 10.497.863,28 (diferença de R\$ 1.223.194,31 de seu lance inicial e uma redução de mais de 10% em relação ao primeiro lance); o maior lance inicial foi da empresa TELCO DO BRASIL CALL CENTER LTDA., no valor de R\$ 18.052.595,00; o menor lance inicial foi R\$ 10.654.313,34, ofertado igualmente por 4 (quatro) outras empresas (variação de cerca de 40% entre o maior e menor lances); foram feitos, no total, quase 200 lances para o ‘Item/Lote 1’, tendo havido disputa acirrada de lances entre a CALL TECNOLOGIA (vencedora do certame) e outra empresa VECTOR SERVICOS DE ATENDIMENTO TELEFONICO LTDA., sendo que a licitante GRENIT SERVICOS E DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARES LTDA. também teve uma participação considerável na fase de lances. Assim, de uma maneira geral, foi possível verificar a competitividade no certame em questão, o que reforça a tese de que o edital do pregão não continha cláusulas restritivas. Ao final, o Pregão Eletrônico foi homologado pelo Ordenador de Despesas, conforme Termo de Homologação (fl. 2122/2124), de 9.1.2012.

2.1.3 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

2.1.3.1 INFORMAÇÃO

Adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições e contratações de bens e serviços.

Fato

Quanto às ações de sustentabilidade ambiental, consta do Relatório de Gestão que a Secretaria Executiva adota medidas que contribuem com a preservação do meio ambiente tais como a separação dos resíduos recicláveis descartados e sua destinação

(compatíveis com o Decreto nº 5.940/2006), e a utilização racional dos recursos naturais, como o monitoramento dos gastos com água e energia elétrica.

Contudo, a autoavaliação contida no Quadro “Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis”, inserido no Relatório de Gestão, mostra que o MDS não adota de forma usual, na aquisição de bens e serviços, alguns quesitos de sustentabilidade ambiental, a saber:

Item	Identificação	Avaliação	Observação
1	A UJ tem incluído critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações que levem em consideração os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas. -Se houver concordância com a afirmação acima, quais critérios de sustentabilidade ambiental foram aplicados?	Neutra	Os critérios aplicados são aqueles estabelecidos na Instrução Normativa nº 01 de 19/01/2010
2	Em uma análise das aquisições dos últimos cinco anos, os produtos atualmente adquiridos pela unidade são produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável.	Totalmente Invalida	—
3	A aquisição de produtos pela unidade é feita dando-se preferência àqueles fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudicam a natureza (ex. produtos de limpeza biodegradáveis).	Parcialmente Invalida	
4	Nos procedimentos licitatórios realizados pela unidade, tem sido considerada a existência de certificação ambiental por parte das empresas participantes e produtoras (ex: ISO), como critério avaliativo ou mesmo condição na aquisição de produtos e serviços. -Se houver concordância com a afirmação acima, qual certificação ambiental tem sido considerada nesses procedimentos?	Neutra	
8	Existe uma preferência pela aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga). -Se houver concordância com a afirmação acima, como essa preferência tem sido manifestada nos procedimentos licitatórios?	Neutra	
10	Os projetos básicos ou executivos, na contratação de obras e serviços de engenharia, possuem exigências que levem à economia da manutenção e operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água e à utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.	Totalmente Invalida	
12	Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas entre os servidores visando a diminuir o consumo de água e energia elétrica. -Se houver concordância com a afirmação acima, como se procedeu a essa campanha (palestras, folders, comunicações oficiais, etc.)?	Neutra	
13	Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas de conscientização da necessidade de proteção do meio ambiente e preservação de recursos naturais voltadas para os seus servidores. -Se houver concordância com a afirmação acima, como se procedeu a essa campanha (palestras,	Totalmente Invalida	

Fonte: Relatório de Gestão de 2012 (quesitos nos quais o gestor declarou que a afirmativa é “Totalmente inválida”, “Parcialmente inválida” e “Neutra”)

Com a finalidade de complementar as informações do Relatório de Gestão de 2012 sobre a adoção de critérios de sustentabilidade, por meio da Solicitação de Auditoria - SA nº 201306080/05, de 30.4.2013, foi solicitado ao Gestor que:

- 1) disponibilizasse a relação de contratações sustentáveis realizadas na gestão de 2012;
- 2) esclarecesse os principais motivos que limitaram o atendimento parcial de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições e contratações, conforme os relacionados nos itens 1, 3, 4, 8 e 12 do Quadro 45 – A.9.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis – do Relatório de Gestão;
- 3) esclarecesse as principais dificuldades que impossibilitaram a implementação de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições e contratações, conforme os relacionados nos itens 2, 10 e 13 do Quadro 45 – A.9.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis – do Relatório de Gestão;
- 4) disponibilizasse o(s) documento(s) (portaria, informativo, banner, etc.) de campanha(s) que visou(aram) a conscientização de sustentabilidade ambiental e preservação de recursos naturais, conforme relacionado no item 12 do Quadro 45 – A.9.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis–, do Relatório de Gestão;
- 5) informasse se a Unidade mantém rotinas que permitem a inserção, nos editais licitatórios, de critérios de sustentabilidade da IN/SLTI-MP nº 1/2010 e da Portaria/SLTI-MP nº 2/2010.

Em resposta aos questionamentos, por meio do Ofício nº 044/SAA/SE/MDS, de 10.5.2013, a Unidade respondeu o seguinte:

“1) Coordenação Geral de Licitações e Contratos-CGLC

<i>Área</i>	<i>Modalidade Compra</i>	<i>Objeto</i>	<i>CNPJ</i>	<i>Fornecedor</i>	<i>Valor (por item)</i>
<i>Demais Áreas</i>	<i>Pregão Eletrônico SRP N° 33/2012</i>	<i>Papel A/4</i>	<i>03.988.378/0001-33</i>	<i>DF Distribuidora de Papéis</i>	<i>7,56</i>
<i>Obras e Serviços de Engenharia</i>	<i>Pregão Eletrônico n° 19/2012</i>	<i>Serviços de Manutenção de Extintores</i>	<i>01.778.924/0001-86</i>	<i>Gerson Antônio Lorezi - ME</i>	<i>12.226,20 *</i>

**Valor anual do contrato*

Ressaltamos que em 2012 recebemos mais uma demanda afeta a licitações sustentáveis, cujo procedimento licitatório está, ainda, em curso nesta Coordenação de Compras e Licitações por meio do processo nº 71000.047900/2012-19, Pregão Eletrônico SRP nº 06/2013, que tem por objeto a aquisição de materiais de consumo e permanente (coletores, container, fragmentadoras e balanças).

Complementando, no exercício de 2013, recebemos o processo nº 71000.045331/2013-401, em curso, que trata da aquisição de materiais de divulgação da agenda ambiental do MDS – MDS Sustentável.

2) Coordenação Geral de Licitações e Contratos-CGLC

No que concerne às atribuições desta CGLC, informamos que critérios de sustentabilidade são incluídos em edital de licitação quando requeridos pela área demandante dos bens ou serviços, e desde que haja correlação com o objeto a ser adquirido.

Existe preferência pela aquisição de bens e produtos passíveis de reutilização e reciclagem, no entanto, somente são incluídos no edital de licitação quando solicitados pela área demandante dos bens ou serviços.

Cabe ressaltar que esta Coordenação, em regra, não demanda a contratação/aquisição de bens e serviços e, sim, atua na execução das demandas dos demais setores deste Ministério.

Coordenação Geral de Logística e Administração-CGLA

O principal motivo foi a não realização de licitação em substituição a contratos vigentes, como os de limpeza e conservação, copeiragem, serviços gráficos, entre outros.

3) Coordenação Geral de Logística e Administração-CGLA

As principais dificuldades foram aquelas em que necessitaria de investimentos nos prédios que não são de propriedade do MDS, sendo este um investimento dispendioso para imóveis de terceiros.

4) Coordenação Geral de Logística e Administração-CGLA

Não foram realizadas campanhas no âmbito do MDS, visando a conscientização de sustentabilidade ambiental, entretanto, há um grupo de trabalho instituído por meio de Portaria para promover tal ação no presente exercício.

5) Coordenação Geral de Licitações e Contratos-CGLC

Esta Unidade, em princípio, não mantém rotinas de inserção de critérios de sustentabilidade. No entanto, se solicitado pela área demandante, terá totais condições de inserir tal demanda nos editais licitatórios”.

- Com relação ao questionamento do Item “1” da SA:

Embora o MDS tenha relacionado somente 2 (dois) processos caracterizados como LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS, verificou-se junto ao site do Comprasnet que foram realizadas outras 2 (duas) contratações que também estabeleceram critérios de sustentabilidade ambiental no edital:

Área	Modalidade Compra	Objeto	CNPJ	Fornecedor	Valor (por item)
TI	Pregão Eletrônico nº 50/2012	Projetos Multimídia	09.116.592/0001-86	Bellcomsys Comercio e Prestação de Serviços em Informática	9.674,96
Material e Patrimônio	Pregão Eletrônico nº 52/2012	Mapas Políticos	16.921.149/0001-43	Isamar Comercio de Artigos de Papelaria e Serviços Gráficos	28.019,00

Fonte: ComprasNet.

Em análise aos editais dos Pregões Eletrônicos nº 19, 33, 50 e 52, constatou-se casos em que foram inseridas informações genéricas para o cumprimento da Instrução Normativa SLIT nº 1/2010, o que impossibilita avaliar o atendimento aos critérios de sustentabilidade ambiental nas licitações, conforme se observa a seguir:

- a) Pregão Eletrônico nº 50/2012 (Aquisição de 8 projetores multimídia)
Termo de Referência (Cláusula 17 – Das Disposições Gerais) 17.4 - Todo o material será adquirido considerando a IN nº 01, de 19 de Janeiro de 2010, Capítulo III, art. 5º I, II, III e § 1º, exceto aquele em que não se aplica a referida instrução.
- b) Pregão Eletrônico nº 52/2012 (Aquisição de mapas políticos)
Termo de Referência (Cláusula 17 – Das Disposições Gerais) 17.4 - Todo o material será adquirido considerando a IN nº 01, de 19 de Janeiro de 2010, Capítulo III, art. 5º I, II, III e § 1º, exceto aquele em que não se aplica a referida instrução.

- Com relação ao questionamento do item “4” da SA:

De acordo com a Unidade, ainda não foram realizadas campanhas internas tratando da questão das aquisições de bens sustentáveis. Contudo, conforme dispõe o art. 16 do Decreto nº 7.746/2012, em 2012, a Unidade constituiu uma comissão específica, por meio da Portaria MDS nº 157, de 21.12.2012, para tratar da elaboração do Plano de Logística Sustentável – PLS, de maneira a cumprir com o prazo disposto na Portaria MPOG/SLTI nº 12, de 10.5.2013 quanto à elaboração desse plano. Sendo assim, espera-se que as ações de divulgação e mobilização acerca da importância das contratações sustentáveis, no âmbito do Ministério, se ampliem nos próximos exercícios.

- Com relação ao questionamento dos itens “2”, “3” e “5” da SA:

Do contexto da manifestação do gestor, verifica-se que o setor responsável pelas contratações depende que as demandas sejam compatíveis com materiais/equipamentos sustentáveis e que os setores requisitantes adquiram a cultura de priorizar as compras que possuam natureza de sustentabilidade. Entende-se que tal cultura será internalizada somente após a divulgação do Plano de Logística Sustentável – PLS, que ainda está em processo de elaboração.

Considerando as medidas adotadas pelo Gestor, no exercício de 2012, conforme relatado nos parágrafos anteriores, entende-se que a Unidade tem buscado cumprir com o marco legal instituído das aquisições de bens e serviços sustentáveis no âmbito da Administração Pública Federal, conforme preconizado pelo SLTI do Ministério do Planejamento, merecendo especial atenção à criação, em 2012, de uma comissão para elaboração de um Plano de Logística Sustentável – PLS do MDS em 2013.

2.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.2.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL

2.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Prorrogações em caráter excepcional de contratos de serviços continuados, com fulcro do Art. 57, inciso II, c/c §4º da Lei nº 8.666/1993, sem caracterizar os eventos como imprevisíveis e alheios à vontade da Administração.

Fato

Em levantamento junto ao site ComprasNet para verificar o universo dos contratos de serviços continuados firmados em exercícios anteriores e prorrogados no exercício de 2012, constatou-se a existência de contratações com prazos de vigências que superaram o limite de 60 meses de duração, tendo sido prorrogados por mais 12 meses, com respaldo no art. 57, inciso II c/c § 4º, da Lei nº 8.666/93, sem a comprovação inequívoca do caráter de excepcionalidade:

Contrato (nº)	Termo Aditivo (nº)	Vigência Total	Fornecedor (CNPJ)	Objeto
16/2007	5/2012	30/04/07 a 29/04/13	Empresa Brasileira de Telecomunicacoes S.A 33.530.486/0001-29	Serviço de telefonia fixa comutado (STFC), na modalidade de discagem direta gratuita (DDG), utilizando o 0800, no sistema de tarifação reversa, para atender aos usuários da central de relacionamento FOME ZERO.
24/2007	5/2012	24/07/07 a 23/07/13	Empresa Brasileira de Telecomunicacoes S.A 33.530.486/0001-29	Serviço de telefonia fixa comutada de longa distância nacional e internacional para chamadas originadas em estações móveis (celulares).
18/2007	9/2012	05/06/07 a 04/06/13	RRN Comunicação e Marketing Ltda. 26.428.219/0001-80	Serviços especializados em comunicação institucional e relações públicas, mediante serviços de consultoria, análise, planejamento, execução e assessoramento à área de Assessoria de Comunicação Social (ASCOM).
58/2007	7/2013	28/12/07 a 28/12/13	Gráfica e Editora Brasil Ltda 00.379.172/0001-18	Serviços de fornecimento, sob demanda, de solução de gerenciamento, geração e produção de documentos, digitalização, criação de biblioteca virtual e acompanhamento.

Causa

Ausência de cultura de planejamento de longo prazo que demande a iniciativa tempestiva de elaboração de projetos básicos e termos de referência.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 201306080/07, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos, por meio do Memorando nº 120/2013-CCONT/CGLA/SAA/SE, anexo ao Ofício nº 060/SAA/SE/MDS, de 04/06/2013, apresentou cópia da documentação comprobatória que fundamentou a prorrogação de vigência além de 60 meses dos referidos contratos.

Contrato 16/2007

A justificativa pela necessidade da excepcional prorrogação do Contrato nº 16/2007 encontra-se no Despacho nº 4/2012/CETEL/CGLA/SAA/SE/MDS, de 26/04/2012:

“No que se refere a nova contratação dos serviços de 0800, informamos que a mesma está intimamente ligada ao contrato de prestação de serviços de Call Center. Ao iniciar as tratativas para as novas contratações (0800 e Call Center), as discussões foram

realizadas no sentido de fazer uma contratação única para os dois objetos. Entretanto, após reuniões entre a CGLA e a Ouvidoria, chegou-se a conclusão que seria realizada uma contratação para cada objeto. A Ouvidoria seria a responsável pela elaboração do Termo de Referência para a contratação de serviços de Call Center e a CETEL pela elaboração do Termo de Referência para a contratação de serviços de telefonia fixa. Considerando que a contratação do 0800 está essencialmente atrelada às características e ao dimensionamento das configurações projetadas para o Call Center, a definição do número de troncos para a contratação de telefonia fixa dependia do número de postos de trabalho efetivamente contratados por meio do contrato de Call Center. Portanto, houve a necessidade de se aguardar essa definição e somente após prosseguir com a contratação do 0800. Salienta-se que a instrução dos autos submeteu-se a várias etapas, inclusive de pesquisa de preços, as quais a Administração depende de atores externos. Cabe ressaltar que o Edital de licitação para a contratação do 0800 supra mencionado foi publicado e a abertura do certame, pregão nº 08/2012, será realizado no dia 02/05/2012. Neste sentido, saliento que a prorrogação terá validade até a data de entrada em vigor da nova contratação.”

Contrato 24/2007

A justificativa pela necessidade da excepcional prorrogação do Contrato nº 24/2007 encontra-se na Nota Técnica nº 05/2012/DITEL/CETEL/CGLA/SAA/SE/MDS, de 13/06/2012:

“Ao considerar o término da vigência do Contrato nº 24/2007, esta DITEL, com o objetivo de reduzir custos e de modo a proporcionar economia e eficiência no que tange aos serviços de LDN e LDI, procedeu a estudos técnicos junto às empresas de telefonia e avaliou contratos administrativos de outros órgãos da Administração Pública. Pudemos perceber nos últimos processos licitatórios realizados por órgãos da Administração Direta do Governo Federal, relativos à área de telecomunicações, que houve uma redução de tarifária considerável, contribuindo assim para a diminuição de custos. Durante os estudos realizados foi avaliada uma possível adesão à Ata de Registro de Preços nº 13/2011 do Departamento de Polícia Rodoviária Federal. Neste sentido, por meio do Memorando nº 70/2012, a DITEL solicitou a abertura de procedimento para adesão à Ata de Registro de Preços nº 13/2011 – Serviço Telefônico SMP – Local LDN/LDI. Contudo, após o procedimento de abertura e trâmites do processo, a Divisão de Telecomunicações constatou que seria vantajoso ao MDS realizar uma nova licitação e, por consequência, arquivar o processo de adesão, que incluísse os serviços referentes à LDN e LDI, assim como os demais serviços de telefonia móvel. Esta conclusão foi baseada em pesquisas as quais apontaram que um novo procedimento licitatório possibilitará uma redução de custos que resultará em preços abaixo dos registrados na Ata nº 13/2011 da DPRF. Portanto, a licitação proporcionará mais eficiência no que tange aos serviços relacionados à telefonia móvel. Tendo em vista a complexidade dos serviços de telefonia móvel e de LDI e LDN, foi demandado um período de tempo considerável para que a DITEL pudesse concluir os estudos a respeito das novas tecnologias e das tarifas de preços. Cabe ressaltar que esta Divisão de Telecomunicações têm concentrado esforços a fim de exarar o termo de referência necessário ao início de um novo processo licitatório. Todavia, considerando que o novo termo consolidará, em diferentes lotes, os serviços de telefonia móvel, internet móvel, assim como a discagem de Longa Distância Nacional e Longa Distância Internacional, entendemos que não será possível concluir o novo processo licitatório em tempo hábil para a contratação de nova empresa, uma vez que a vigência do contrato nº 24/2007 encerra-se em 23/07/2012. Diante do exposto, considerando que a paralisação dos serviços acarretará prejuízos à Administração, sugere-se a

renovação do Contrato nº 24/2007 em caráter excepcional, conforme o §4º do Art. 57, da Lei nº 8.666/93, até que se conclua o novo processo licitatório.”

Contrato 18/2007

A justificativa pela necessidade da excepcional prorrogação do Contrato nº 18/2007 encontra-se no Despacho ASCOM s/n de 01/06/2012:

“A demora no processo licitatório foi ocasionado pelas diversas alterações no projeto básico, em virtude das exigências normativas e das adequações do serviço a ser prestado à realidade da ASCOM. Todo o processo teve início com a formulação do Projeto Básico em dezembro de 2011 pela ASCOM. Visando um edital mais coeso, para fins de pesquisa de mercado mais fidedigno e uma contratação mais adequada às necessidades deste Ministério, o Projeto Básico tramitou por diversas instâncias, conforme registrado nas tramitações do processo nº 71000.017763/2012-80 no relatório detalhado abaixo, extraído do SISPRO – Sistema de Gerenciamento de Documentos e Processos:

24/01/2012 – Envio do Projeto Básico inicial para contratação de serviços de comunicação institucional. Recebido pela Coordenação-Geral de Licitações e Contratos;

13/03/2012 – A ASCOM recebeu o processo, com solicitação, despacho anexo, de análise das propostas recebidas na pesquisa mercadológica, pois informaram que havia várias inconsistências entre os valores demonstrados;

13/03/2012 – Após análise dessa ASCOM, verificou-se que seriam necessárias vários ajustes nas planilhas de custos, pois as mesmas não estavam em conformidade com a IN nº 02 da SLTI do MPOG de 30 de abril de 2008;

15/03/2012 – Reunião com o Secretário Executivo para colocar a SE a par do andamento do processo;

04/04/2012 – Encaminhamento da Minuta do Projeto Básico ao Jurídico para uma análise prévia;

20/04/2012 – Devolução da Minuta do Projeto Básico pelo jurídico com solicitação da reformulação do Projeto;

23/04/2012 – Projeto Básico Final encaminhado à Coordenação-Geral de Licitações e Contratos, onde se encontra até o momento para darem prosseguimento à contratação. Diante do exposto, percebe-se que o moroso trâmite tem seu fundamento em diversos fatores inerentes ao procedimento licitatório, uma vez que todo o processo iniciou-se em dezembro de 2011, ou seja, seis meses antes do vencimento do atual contrato, acreditava-se que haveria tempo hábil para a efetivação da contratação de nova empresa de comunicação, o que não ocorreu. Mesmo a ASCOM antecipando-se ao fim de vigência contratual e dando início à construção de um projeto básico para nova licitação, não foi possível a finalização do atual processo licitatório, apesar dele encontra-se em andamento. Dessa forma, a ASCOM, juntamente com as áreas envolvidas no processo licitatório somaram esforços no sentido de concretizar a licitação de nova empresa de comunicação, porém como até o presente momento não foi possível, é urgente a prorrogação excepcional do Contrato nº 18/2007 a fim de atender as demandas do Ministério”.

A justificativa pela necessidade da excepcional prorrogação do Contrato nº 58/2007 encontra-se na Nota Técnica nº 02/2012 – COSEG/CGLA/SEE/SE/MDS, de 03/10/2012:

“Em 03 de agosto de 2012, esta Coordenação de Serviços Gerais – COSEG encaminhou a Coordenação Geral de Logística e Administração – CGLA o Termo de Referência para a contratação de empresa especializada em serviços gráficos, que originou o Processo nº 71000.059253/2012-80, visando à contratação do mesmo objeto do contrato nº 58/2007. Ocorre que, durante o andamento processual de cotação de preços, a Secretaria Nacional de Assistência Social-SNAS e a Secretaria de Renda e Cidadania-SENARC manifestaram-se que no exercício de 2013 haveria um aumento significativo em suas demandas, sendo que os quantitativos abordados no processo em andamento não atenderiam aquelas Secretarias. Sendo assim, ao analisar a demanda da SNAS e da SENARC, verificou-se a necessidade de solicitar as demais unidades finalísticas as previsões de impressão de publicações para o exercício de 2013, realizado por meio de Memorando Circular nº 13/2012 – SAA/SE/MDS, do dia 02 de outubro de 2012, que estabelece o prazo de 5 (cinco) dias para o retorno da listagem com as publicações que serão impressas, bem como seus quantitativos. Após o recebimento das demandas por parte das secretarias haverá a readequação do Termo de Referência. Por fim, diante do exposto encaminhado para análise e avaliação a necessidade de prorrogação excepcional do Contrato nº 58/2007, conforme segue abaixo: Considerando que o processo de contratação passará por readequação devido às manifestações de alterações nos quantitativos de impressos; Considerando que a Coordenação Geral de Licitações e Contratos-CGLC fica impossibilitada de estimar prazos para a finalização do procedimento licitatório em questão, em razão da nova pesquisa mercadológica e de respostas aos questionamentos que poderão ser formulados pelas empresas, sendo assim o processo retornará ao seu rito inicial; Considerando, ainda, que será necessário o processo passar por procedimentos e trâmites internos antes da publicação do Edital, não haverá tempo hábil para a finalização do procedimento licitatório e sua respectiva contratação, visto que temos apenas 87 (oitenta e sete) dias corridos, até o último dia de vigência do contrato atual. Pelas razões expostas acima, em especial ao impacto que a ausência do contrato trará a este MDS e pelos serviços serem de extrema necessidade para o desenvolvimento da missão institucional, solicitamos a prorrogação em caráter excepcional do Contrato nº 58/2007, pelo período de 12 meses ou até que se conclua o processo licitatório em andamento. “

Em atendimento ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade apresentou o Ofício nº 415/2013/SE/MDS, de 17.7.2013, e o Memorando nº 135/2013 – CCONT/CGLC/SAA/SE/MDS, de 27.6.2013, informando que, com relação à recomendação constante do relatório de atentar para o contido no art. 57 da Lei nº 8.666/1993 quando das prorrogações dos contratos, existe no MDS o Sistema de Controle de Contratos que dispõe de uma funcionalidade que auxilia o gestor/fiscal no acompanhamento e fiscalização dos contratos, inclusive, no que se refere aos prazos de vigência, e que embora os contratos que foram mencionados no relatório tenham ultrapassado o prazo final de vigência de 60 meses, a Coordenação de Contratos e de Licitações têm buscado adotar novas sistemáticas a evitar a ocorrência deste tipo, a exemplo de oferecer ao gestor/fiscal e a área demandante informações acerca do vencimento do prazo de vigência com antecedência de 180 dias.

Análise do Controle Interno

Há de se reconhecer que, apesar de os contratos de serviços continuados terem ultrapassado o prazo de vigência de 60 meses de duração, a Administração adotou providências na tentativa de realizar novas contratações e evitar a extrapolação do prazo legal dos contratos, impedindo a caracterização de omissão e má-fé por parte do gestor. Contudo, a contratação de serviço continuado que possui a previsão de alcançar a vigência de 60 meses, por si só, demonstra que a Administração tem um longo tempo disponível para planejar nova contratação.

A espera pelo limite da vigência da contratação para, a partir de então, se utilizar dos mecanismos excepcionais previstos no §4º, do Art. 57, da Lei nº 8.666/1993, é assumir para si a responsabilidade dos eventuais estorvos causados por esta prática, em que pese à informação de que há controles com antecedência de 180 dias do fim dos contratos.

Em análise das justificativas apresentadas pela Administração, constata-se que as prorrogações excepcionais dos mencionados contratos – sob o amparo do §4º, do Art. 57, da Lei nº 8666/93 – não decorreram de fatos supervenientes, graves, imprevisíveis, estranho à vontade das partes responsáveis (setores demandantes), conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.159/2008 – Plenário:

“9.2.1. utilize a faculdade prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93 somente em caráter excepcional ou imprevisível, para atender fato estranho à vontade das partes, abstendo-se de realizá-la apenas com a justificativa de preços mais vantajosos à Administração”

Contrato 16/2007

A mudança da estratégia de, inicialmente, decidir pela contratação conjunta de serviços de telefonia fixa (0800) e de Call Center para, posteriormente, resolver pela contratação distinta para cada tipo de serviço, ocasionando atraso nos procedimentos da nova contratação, não representou fato imprevisível para a Administração, pois é parte do planejamento da contratação a análise do mercado, inclusive com a identificação de formas de alternativas que atendam aos requisitos da contratação.

Contrato 24/2007

Os serviços de telefonia móvel e de longa distância nacional (LDN) e internacional (LDI) são rotineiros à Unidade, assim a complexidade técnica do objeto e a mudança de forma de contratação (licitar e manter contrato próprio, em vez de aproveitar contratação de outro órgão, por adesão a ata de registro de preços) não são eventos inesperados para a Administração e fazem parte do planejamento da contratação.

Contratos 18/2007 e 58/2007

As alterações nos projetos básicos (Contrato 18/2007 – adequação da planilha de custos, mal elaborada, à IN/SLTI nº 02/2008, que acarretou disparidades na pesquisa de mercado; Contrato 58/2007 – ajustes na estimativa dos serviços) foram provocadas pela própria Administração, visto que houve deficiência na etapa da elaboração do objeto, e também não representaram fatos imprevisíveis e alheios à Administração.

Recomendações:

Recomendação 1: Atentar para o contido no §4º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, quando da prorrogação do prazo de 60 meses por mais doze meses, devendo ser adotada a prorrogação tão somente em caráter excepcional ou imprevisível, estranha à vontade das partes, segundo texto literal da lei e do entendimento do TCU sobre o tema.

Recomendação 2: Implementar rotinas de trabalho, a fim de estabelecer as condições e os prazos mínimos para a realização do certame licitatório, objetivando substituir os

contratos de serviços contínuos que estão com o prazo de vigência de 60 meses expirando.

2.2.1.2 INFORMAÇÃO

Análise da regularidade do Processo nº 71000.048090/2011-29 - Spot Representações e Serviços Ltda. - Pregão 13/2011 - Contrato 31/2011.

Fato

Refere-se à análise do referido Processo Administrativo que trata do Pregão nº 13/2011, objetivando contratar empresa especializada para prestação de serviços de suporte técnico e especializado para atender as necessidades do MDS.

Conforme consta dos autos, a justificativa para o Pregão decorreu da necessidade de atividades de suporte à execução das políticas públicas sociais desenvolvidas pelo MDS, tendo em vista o fim da vigência do Contrato nº 07/2011, em 01.09.2011, celebrado entre o MDS e a empresa Works Construção e Serviços Ltda. A contratação atendeu ao acordo do Termo de Conciliação Judicial com o Ministério Público do Trabalho – MPT (Proc. 00810-2006-017-10-00-7 – 17ª. Vara do Trabalho de Brasília - DF) que no segundo aditivo ao Termo, assinado em 14.6.2012, prorrogou até 30.3.2013 a manutenção dos 116 postos de serviços, estando a autorização do Ministério Público condicionada à substituição desses postos por servidores concursados do cargo Analista de Políticas Sociais.

Da Ata do Pregão constam 61 (sessenta e uma) propostas, sendo que destas 20 empresas tiveram suas propostas desclassificadas, motivadas principalmente pela falta de compatibilidade entre os atestados e os serviços a serem desempenhados de nível superior, bem como descumprimentos a itens do Edital/Termo de Referência.

Consta do Termo de Referência que as garantias trabalhistas inseridas nas propostas das empresas deveriam ser iguais aos estabelecidos em acordo, convenção ou dissídio coletivo da categoria, contudo, não houve informações de que Convenção/Acordo estaria vinculada a categoria objeto da licitação. Somente após indagado por empresas participantes do certame, acerca da Convenção que estava sendo utilizada para concessão de benefícios, o MDS esclareceu que a Convenção Coletiva de Trabalho seria é a de número de referência no MTE DF000211/2011 que, segundo consulta ao sítio do Ministério Público do Trabalho, a referida CCT reporta-se ao Sindicato dos empregados de Empresa de Asseio, Conservação, Trab. Temporário, Prest. Serviços e Serv. Terceirizáveis do DF Sindiserviços/DF, tais como Agente de Portaria/Fiscal de Piso; Auxiliar Administrativo; Auxiliar de Serviços Gerais; Recepcionista; Supervisor; dentre outros. (sítio <http://mpt.gov.br/portaltransparencia/download.php?tabela=LI&IDDOCUMENTO=37385>).

No que concerne à fixação de salários de acordo com o estipulado em Convenção Coletiva de Trabalho, em virtude de não existir a categoria de Suporte Técnico e Especializado na Convenção, algumas empresas participantes da licitação também questionaram o MDS sobre como deveriam cotar o valor do custo de salários para a categoria. Em atenção ao pleito, o Ministério respondeu afirmando que a Administração não apresentaria média salarial a ser empregada na execução, além de que não poderia informar os valores a serem cotados para os salários, entretanto apontou que os valores praticados na contratação em curso seriam de: Suporte I – R\$ 4.407,00 e Suporte II – R\$ 5.936,00.

Em um pedido de impugnação, a firma individual Eduardo José de Faria Lopes questionou como iria cotar os preços com as despesas diretas e indiretas, além dos benefícios concedidos aos trabalhadores, iguais aos estabelecidos em acordo, convenção ou dissídio coletivo, pois não se sabia qual seria a categoria base. O Ministério esclareceu que o Edital não vincula a nenhuma categoria, podendo ser identificada no próprio Termo de Referência a categoria econômica, que é a prestação de serviços de suporte operacional técnico especializado à Administração Pública no Distrito Federal, e a categoria profissional a prestação de serviços de suporte operacional especializado no Distrito Federal. E quanto ao Sindicato vinculado, embora os atuais trabalhadores contratados fossem vinculados ao Sindiserviços/DF, a licitante poderia apresentar em sua proposta outra organização sindical, visto que seria uma decisão discricionária da licitante.

Outra empresa que solicitou esclarecimentos foi a Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda., questionando sobre a falta de informação editalícia sobre qual salário que deveria ser cotado nas planilhas de formação de preços para as categorias profissionais de Suporte Operacional Especializado I e Suporte Operacional Especializado II, e qual Sindicato que deveriam seguir para a elaboração dos preços referentes aos benefícios.

Em razão da não fixação dos salários, as empresas que apresentaram a Planilha de Custo e Formação de Preços, cotaram o custo com variações significativas, conforme demonstrado a seguir:

**Planilha de Custo e Formação dos Preços
- Cotação – Remuneração.**

Empresa	Salário	Nível
Mariana Van Erven Santos EPP	2.750,00	I
	3.041,50	II
Visão Administração e Construção	2.458,50	I
	2.735,70	II
Plansul Planejamento e Consultoria Ltda	2.390,56	I
	3.107,73	II
BK Consultoria e Serviços	3.900,00	I
	4.600,00	II
Prestacional Construtora e Serviços Ltda	4.407,00	I
	5.936,00	II
PH Serviços e Administração Ltda	4.407,00	I
	5.936,00	II
Modern Service Locação de Mão-de-Obra	4.407,00	I
	5.936,00	II
Adminas Adm. E Terceirização de Mão-de-Obra	4.407,00	I
	5.936,00	II
Star Segur Engenharia	4.407,00	I
	5.936,00	II
Sempre Alerta Gestão Empresarial e Serviços	4.407,00	I

Gerais Ltda	5.936,00	II
Spot Representações e Serviços Ltda	4.000,00	I
	5.000,00	II
Works Construção e Serviços Ltda	2.400,00	I
	4.000,00	II

Após a fase de lances, obteve-se como vencedora do certame a empresa SPOT Representações e Serviços Ltda., no valor global de R\$ 12.906.939,97, tendo sido celebrado o Contrato nº. 31/2011, de 25.10.2011, com vigência até 30.06.2012 ou até que o MDS finalizasse o concurso público para ingresso dos servidores públicos. Em 29.6.2012 foi celebrado o Primeiro Termo Aditivo, prorrogando a vigência por mais 09 meses, até 30.03.2013, com valor mensal de R\$ 1.290.694,10 e anual de R\$ 15.488.329,20.

Sobre essa contratação, foi assinado em 14.6.2012, o Segundo Aditivo ao Termo de Conciliação Judicial celebrado entre o MDS e o Ministério Público do Trabalho – MPT (Proc. 00810-2006-017-10-00-7 – 17ª. Vara do Trabalho de Brasília - DF) prorrogando até 30.3.2013 o cumprimento das substituições dos terceirizados lotados no MDS pelos novos concursados, sendo que até o encerramento dos trabalhos de auditoria em campo ainda estava em andamento o concurso público para Analista Técnico de Política Social, a fim de substituir os 116 terceirizados do MDS.

No que diz respeito à fixação em Edital da remuneração mínima, foi indagado a SAA/MDS, mediante a SA nº 201216558, de 6.12.2012, o fato de não ter optado pela fixação em Edital da remuneração mínima, tendo em vista a ausência de salário da categoria, objeto da licitação, na Convenção/Acordo Coletiva de Trabalho do Sindiserviço/DF, fazendo com que os participantes cotassem de maneira distinta a remuneração do terceirizado.

A Unidade, em resposta, informou que o TCU registrou no Acórdão nº 614/2008 – Plenário que a fixação de pisos salariais em editais de licitação de execução indireta de serviços é vedada porque constitui infração ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93, frisando ainda que a mão-de-obra terceirizada da empresa contratada está sujeita às Convenções Coletivas de Trabalho firmadas pelo Sindiserviços, descaracterizando, portanto, a responsabilidade da Administração em fixar piso salarial mínimo.

Não consideramos razoável esta alegação na medida em que a categoria de suporte técnico e especializado não está contemplada em Convenção Coletiva, sendo assim, não existe fixação do piso salarial da categoria em tela. Ressalta-se que em regra o salário é indicado no Acordo ou Convenção Coletiva de Trabalho ou em sentença normativa.

De forma geral, segundo a IN MPOG nº 02/2008, não se admite fixar um piso salarial para a categoria de profissionais que prestarão os serviços, pelo fato de que a aferição é por resultado, com as devidas medições e pagamentos, e não a mera quantidade de postos ou horas de serviço. A exceção à regra está prevista no § 1º do art. 11 da IN quando poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados.

Segundo o entendimento da Corte de Contas, não havendo norma que fixe o salário da categoria, este deve ser obtido mediante pesquisa de preços junto ao mercado local. No Acórdão nº 1.122/2008 – Plenário, o entendimento é de que pode se fixar a remuneração em valores superiores ao piso salarial das categorias profissionais, quando devidamente fundamentado.

Há outros julgados do TCU, por meio dos quais foi deliberado o assunto. Os Acórdãos nºs 1.584/2010 – TCU - Plenário e 1.612/2010 – TCU - Plenário determinam que *"nos editais de licitação vindouros, observe o art. 11 da IN MPOG/SLTI nº 2/2008 e o item 9.3.3.2 do Acórdão nº 614/2008-TCU-Plenário, em especial, atentando para que a possibilidade de fixação de remuneração mínima em edital deve se ater à hipótese excepcional prevista no § 1º do referido art. 11 da IN MPOG/SLTI nº 2/2008"*.

Já o Acórdão nº 331/2010 – TCU – Plenário estipulou que, na realização de licitações visando à contratação de serviços de TI mediante alocação de postos de trabalho ou por outra modalidade assemelhada à simples terceirização de pessoal, a Administração pública deverá observar, em regra, a proibição de não fixar, no edital, valores mínimos para os salários do pessoal, conforme estabelecido no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 6º, inciso II, da IN MPOG nº 04/2008.

Enfim, o que se observa é que o assunto ainda não está pacificado na jurisprudência do Tribunal.

No âmbito do MDS, verifica-se que os contratos existentes de serviços terceirizados, a exemplo dos serviços de limpeza, copeiragem e vigilância, têm seus custos salariais baseados no respectivo Acordo/Convenção Coletiva de Trabalho da categoria, sendo uma praxe a adoção de salários regidos pelo Acordo/Convenção Coletiva. A exceção é a presente contratação, de serviços de suporte técnico especializado, entretanto com o cumprimento integral do TAC firmado com o Ministério Público, ou seja, com a nomeação dos concursados e o término do contrato, não se observará mais o problema da não vinculação salarial ao Acordo/Convenção.

2.2.1.3 INFORMAÇÃO

Processo nº 71000.025397/2011-51, Contrato nº 05/2012, firmado com a empresa CALL TECNOLOGIA.

Fato

Trata-se do Contrato nº 05/2012 (Processo nº 71000.025397/2011-51), de 16.1.2012, firmado com a empresa CALL TECNOLOGIA, no valor global anual de R\$ 10.497.863,28, tendo como objeto a prestação de serviços Telemarketing Receptivo da “Central de Relacionamento Fome Zero”.

Selecionada a melhor proposta técnica e comercial por meio do Pregão Eletrônico nº 29/2011, o MDS celebrou o referido Contrato com a empresa CALL TECNOLOGIA, da seguinte forma:

Tipo de Atendimento (Células)	Qtde. Mensal de atendimentos estimados	Custo unitário do Atendimento (R\$)	Custo mensal (R\$)
Teleatendimento Humano Receptivo	328229	2,12	694.335,63

Teleatendimento Humano Ativo	15026	2,28	34.184,15
Atendimento Help Desk	26248	3,64	95.505,97
Atendimento Multimeios	27953	1,82	50.796,19
Total mensal:	397456	-	874.821,94

Fonte: Anexo F da proposta comercial (fl. 2026 dos autos)

Embora o Termo do Contrato nº 05/2012 não tenha especificado o regime de execução contratual, verifica-se, com base nos itens 11.1 e 11.2 do Termo de Referência, que o objeto contratual (implantação da “Central de Relacionamento do MDS”) foi o de regime de empreitada global por preço unitário.

De acordo com o item 11 do Termo de Referência (da remuneração dos serviços), os serviços seriam faturados, mensalmente, com base no número de atendimentos mensal, existindo um preço unitário para cada atendimento, de acordo com o quadro anterior. Sobre o faturamento mensal, passados 90 (noventa) dias corridos a partir da implantação da Central de Relacionamento por parte da contratada, incidiria os fatores de ajuste (redutores) obtidos com base nos indicadores do Acordo de Nível de Serviço – ANS (itens 11.9 e 12 do Termo de Referência).

A leitura dos indicadores seria feita por intermédio do Sistema de Gestão de Demandas – SGD, sistema de informação de propriedade do MDS, utilizado e mantido pela contratada durante a execução contratual, conforme exposto pela contratada no Ofício C.CALL/DIRET-023/2012, de 18.1.2012, em atendimento ao item 6.4 do Termo de Referência.

Com base na volumetria de atendimentos estimados pela Ouvidoria/MDS, conforme dispõe o Anexo D do Termo de Referência, a contratada propôs o quantitativo de 373 Posições de Atendimento (postos de trabalho) para a prestação dos serviços, distribuídos dentro dos 4 (quatro) tipos de atendimento, conforme 1º e 2º níveis de atendimento (Anexo G). Os analistas do 2º nível de atendimento (11 postos) prestariam serviços dentro das instalações da Ouvidoria/MDS (contrato parcialmente presencial), enquanto que a equipe do 1º nível prestaria serviços nas instalações da contratada.

De acordo com o item 16.2.4 do Termo de Referência, cada Posição de Atendimento, incluindo não só o profissional prestador do serviço, bem como o espaço físico destinado à prestação dos serviços, seria de uso exclusivo do MDS, no que se refere às equipes do 1º e 2º níveis.

Há que se comentar que a volumetria dos serviços a serem contratados foi calculada com base no histórico de atendimentos da Central de Relacionamento e Ouvidoria (Anexo D), no período de Julho/2010 a Junho/2011 e com base nos atendimentos reais e estimados prestados pelas Secretarias finalísticas do MDS. O volume de serviços estabelecido por meio da volumetria serviu de base para elaboração das propostas pelas empresas participantes.

Embora os analistas do 2º Nível estejam lotados no MDS, com dedicação exclusiva, ressalte-se que o objeto do Contrato nº 05/2012 não é uma mera cessão de mão-de-obra, visto que os serviços são pagos por meio de empreitada por preço unitário (faturamento e pagamento por quantidade de chamadas atendidas), baseada em resultados (indicadores de Acordo de Nível de Serviço), existindo, assim, um produto bem definido a ser entregue pela contratada e paga pelo MDS.

Pedido de rescisão contratual por parte da contratada

Por meio do Ofício nº 354/2012-CCONT/CGLC/SAA/SE/MDS (fl. 4466), de 26.10.2012, a Unidade solicitou à contratada manifestação sobre o interesse em prorrogar a vigência do contrato, que venceria em 16.1.2013. Em resposta, a CALL TECNOLOGIA encaminhou Ofício C.CALL/DIRET-981/2012 (fl. 4468), de 9.10.2012, informando que a empresa não tinha interesse em prorrogar o contrato, alegando prejuízos operacionais.

Em síntese, a contratada alegou notório prejuízo que a empresa vem acumulando em decorrência de barreiras operacionais presentes no referido ajuste, que impedem o alcance das metas estabelecidas e comprometem a qualidade dos serviços prestados, ressaltando que tais barreiras extrapolavam ao domínio de competência da contratada, ou seja, ocorriam sem que houvesse qualquer participação ou responsabilidade direta ou indireta da empresa, além do que esta buscou, durante o período de execução dos serviços, cooperar com o MDS para solucionar tais problemas, porém, sem sucesso.

Os problemas técnicos alegados que impactaram na execução do objeto do Contrato nº 05/2012 encontram-se melhor detalhados nos Ofícios C.CALL/DIRET-514/2012 (fl. 4158), de 15.5.2012, e C.CALL/DIRET-515/2012 (fls. 4160/4163), de 16.5.2012, e referem-se, principalmente, à lentidão de acesso aos Sistemas da CAIXA e do MDS, que acabam por impactar nos indicadores relativos a tempo de atendimento.

A contratada também apontou aspectos operacionais do referido ajuste que estão, de forma sistemática, dificultando a prestação dos serviços, tais como: estabelecimento de critérios para atendimento; limitação de quantidade de denúncias, reclamações, sugestões e elogios, por ligação, na célula Ouvidoria; falta de disponibilização de base de conhecimento específica (FAQ) para a célula Help Desk (item 7.6.1); garantia do faturamento das demandas de telefonia que são devidamente registradas pelo 1º Nível na célula Ouvidoria e direcionadas para tratamento pelo 2º Nível.

Questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201216558/007, de 27/11/2012, acerca de prazo para resolução dos problemas técnicos diversos que estão impactando na execução do Contrato nº 05/2012, por intermédio do Ofício nº 98/2012/SAA/SE/MDS, de 10/12/2012, foi encaminhado Memorando nº 406/2012/OUVIDORIA/SE/MDS, de 07/12/2012, esclarecendo que, concernente à parte do MDS, vêm sendo realizadas reuniões, com a finalidade de discutir com as áreas técnicas providências para atenuar as ocorrências relativas às indisponibilidades sistêmicas alegadas pela contratada com o propósito de encontrar um balizador que atenda à precisão e qualidade do serviço prestado. Há que se comentar, entretanto, que não constam nos autos, expediente ou outro documento, interno ou externo, informando que tais problemas técnicos foram solucionados a contento pelo MDS, de maneira a tornar viável técnica e financeiramente a execução do objeto do Contrato nº 05/2012 e, por conseguinte, a operação da Central de Relacionamento do Ministério.

Conforme demonstrado em item específico deste relatório, outra possível motivação para o pedido de rescisão contratual, por parte da contratada, pode ter relação com o fato de que a demanda dos serviços, medida em quantidade de atendimentos prestados pela Central de Relacionamento, no decorrer do exercício de 2012, não atingiu as expectativas da contratação, conforme a volumetria estimada no início da contratação, aspecto que merece atenção especial por parte da Unidade.

2.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Prorrogação do Contrato Administrativo nº 19/2007, celebrado junto à empresa Unique Rent a Car Locadora de Veículos Ltda para prestação de serviços de locação de veículos, por mais de 60 meses, sem a caracterização dos elementos necessários para a excepcionalidade prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

Fato

Refere-se a contratação da empresa Unique Rent a Car Locadora de Veículos Ltda, mediante Contrato Administrativo nº 19/2007 (Processo nº 71000.002388/2007-14), com a finalidade de locação, por diária, de veículos para transporte de integrantes do Ministério em deslocamentos fora do Distrito Federal.

Em análise aos autos, verificou-se que a vigência contratual ultrapassou 60 meses, conforme acordado no sexto Termo Aditivo (folhas 802 e 803 do processo). A justificativa para a excepcionalidade prevista no § 4º do art. 57 foi inserida na Nota Técnica nº 04/2012/ATA/GM/MDS, de 23/07/2012, com a alegação de que a minuta de Termo de Referência para uma nova contratação encontrava-se em fase de revalidação por parte da Área Técnica do Gabinete da Ministra, em decorrência de sugestões da Coordenação-Geral de Licitações e Contrato - CGLC. Cabe destacar, entretanto, o início tardio dos procedimentos para a nova licitação, pois, apesar de a vigência contratual ter sido fixada até 21/07/2012 nos termos estabelecidos no Quarto Termo Aditivo, apenas em 16/04/2012 (3 meses antes), pelo Memorando nº 203/2012/ATA/GM/MDS, a Assessoria Técnica iniciou os procedimentos visando à contratação de uma nova empresa para a prestação dos serviços, conforme foi mencionado na Nota Técnica nº 04/2012.

A respeito da excepcionalidade, em diversos Acórdãos, a exemplo do Acórdão TCU nº 819/2005 Plenário, o Tribunal de Contas da União enfatiza a necessidade da caracterização da situação excepcional ou imprevisível, estranha à vontade das partes que motivasse a prorrogação nos termos pretendidos. A própria Consultoria Jurídica do MDS, no Parecer nº 0394/2012/CONJUR-MDS/CG/AGU, de 18/07/2012, no tocante à possibilidade de prorrogação do contrato, destaca: “O ponto mais importante para a caracterização da prorrogação da excepcional é a demonstração da situação de fato imprevisível, anormal, que enseja o caráter extraordinário, autorizando a prorrogação além do prazo máximo estabelecido ordinariamente.”.

No Parecer da CONJUR, parágrafo 19, há recomendação para anexar justificativas aos autos do processo informando porque não foi possível concluir o procedimento licitatório antes do término da vigência do Contrato nº 19/2007. As justificativas foram as anteriormente mencionadas, descritas na Nota Técnica nº 04/2012/ATA/GM/MDS.

Isso denota que o risco de descontinuidade da prestação do serviço era evidente, visto que os procedimentos de contratação iniciaram-se com três meses de antecedência da vigência do contrato, dada a natural e previsível necessidade de revisão e discussão do termo de referência para a nova contratação, o que requer tempo hábil. Verifica-se, portanto, que o caso em comento não traz elementos que caracterizem a excepcionalidade prevista no dispositivo.

Ressalta-se também que a situação é reincidente. O item 1.1.1.4 do Relatório de Auditoria CGU nº 201115343, de 23/12/2011, referente à auditoria de acompanhamento da gestão da CGLC do exercício de 2011, também apontava prorrogação do Contrato nº 02/2006 de prestação de serviços contínuo de teleatendimento da Central de

Relacionamento Fome Zero, por mais de 60 meses, em desacordo com inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, ocasião em que foi recomendada a adoção de mecanismos no sentido de detectar contratos que se encontram na iminência de expirar a vigência, implementando sistemática de aviso às áreas responsáveis pela elaboração do termo de referência da licitação substitutiva de cada contrato detectado, dirimindo, assim, o risco de afronta ao inc. II do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, no que se refere aos contratos de prestação de serviços continuados.

Causa

Atuação intempestiva para início dos procedimentos de uma nova contratação em virtude de encerramento de vigência do contrato atual. Processo de trabalho a respeito de contratação para aquisição de bens e serviços não está regulamentado com definição dos prazos para responsabilidades dos agentes envolvidos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201216558/006, de 20/11/2012, foi requerido à Unidade justificar a demora na realização do novo procedimento licitatório e a utilização do dispositivo do § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, em desacordo com a jurisprudência da Corte de Contas no que tange a prorrogação excepcional de mais 12 meses além dos 60 meses previstos na Lei de Licitações. A Unidade apresentou por meio do Memorando nº 107/2012 – CGLC/SAA/SE/MDS, de 26/11/2012, encaminhado pelo Ofício nº 84/2012/SAA/SE/MDS o seguinte:

“Conforme Sistema de Gerenciamento de Documentos e Processos – SISPRO, consta a atuação do Processo nº 71000.040391/2012-95, que tem como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de veículos para atender as necessidades do MDS, fora de Brasília e região do entorno. Informo que o mesmo ao tramitar por esta Coordenação-Geral em 23/11/2012, verificou-se a necessidade de reenvio à Unidade demandante para que fosse juntada uma nova versão do Termo de Referência, considerando a alteração do quantitativo de diárias a serem utilizadas na contratação.”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 099/2012/SAA/SE/MDS, de 12/12/2012, a Unidade complementou sua manifestação, expondo o seguinte:

“... foram identificados atrasos e falhas de encaminhamento na remessa do processo da nova contratação do serviço por parte da antiga gestora do contrato. Conforme demonstra a documentação anexa, em 2 de abril de 2012, a CCONT/CGLC notificou a responsável pelo contrato sobre a proximidade do final da vigência do instrumento. A nova proposta foi enviada em 16 de abril de 2012, todavia, de forma equivocada, à Consultoria Jurídica.

Além dos equívocos procedimentais, foram identificadas falhas no próprio Termo de Referência, inclusive no quantitativo de serviços, conforme demonstram os Despachos nº 302/2012/CGLA/SAA/SE/MDS e nº 626/2012/SAA/SE-MDS, ambos em anexo. Tais falhas de instrução do novo Termo de Referência, a mudança no desenho da execução do serviço, bem como a necessidade da sua continuidade para não causar prejuízos às atividades regulares do MDS motivaram a prorrogação excepcional do contrato.

O Ministério vem trabalhando desde o ano passado no processo de regulamentação dos procedimentos internos de gestão de contratos e de contratação. As duas minutas de Portaria que estão em análise pela autoridade superior do Ministério e da área

jurídica já foram repassadas para essa equipe de auditoria. Acreditamos que com esta regulamentação, bem como as ações de capacitação de gestores implantadas, e em processo de fortalecimento, não ocorrerão mais os problemas identificados no caso em tela."

Posteriormente, complementando as justificativas, a Unidade encaminhou o Ofício nº 027/SAA/SE/MDS, de 19/3/2013, com documentação anexa, informando que a recomendação da CGU foi acatada, e que: *"no intuito de mitigar os riscos foram identificados, já haviam sido autuados os processos n.ºs. 71000.056700/2012-49 e 71000.120572/2012-02, por meio dos quais, estão em fase de validação, dois instrumentos normativos. Com a publicação e aplicabilidade desses dois instrumentos, entendemos que as rotinas a serem implementadas suprirão as falhas identificadas."* Além disso, esclareceu ainda que enviou a todas as Unidades do MDS, Memorando Circular nº 006/2013 - SAA/SE/MDS, no sentido de orientá-las quanto à utilização da faculdade do §4º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

Análise do Controle Interno

As justificativas não elidem o fato apontado, entretanto verifica-se que a Unidade reconhece o problema apontado e a necessidade de regulamentação interna das responsabilidades e prazos para atuação das áreas do MDS demandantes de serviços e bens nos processos de contratação, tendo a SAA/MDS atuado no sentido de alertar as demais áreas do MDS para agilizar as tratativas de contratação de serviços para os casos de contratos vincendos.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar norma com rotina de trabalho, a fim de estabelecer responsabilidades e prazos definidos relacionados ao planejamento, requisição, pesquisas de preço, dentre outras atividades envolvidas nos processos de contratação de bens e serviços no âmbito do MDS.

Recomendação 2: Atentar para o contido no §4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, quando da prorrogação do prazo de 60 meses por mais doze meses, devendo ser adotada a prorrogação tão somente em caráter excepcional ou imprevisível, estranha à vontade das partes, segundo texto literal da lei e do entendimento do TCU sobre o tema.

2.2.2 PAGAMENTOS CONTRATUAIS

2.2.2.1 INFORMAÇÃO

Análise do Processo nº 71000.028109/2012-00 - Contrato nº 05/2012 firmado entre o MDS e a empresa CALL TECNOLOGIA. Pagamentos contratuais do exercício de 2012.

Fato

A respeito dos processos de pagamentos do Contrato nº 05/2012 - CALL TECNOLOGIA, inseridos na amostra selecionada, verificou-se que, de fevereiro (início da prestação dos serviços) a setembro/2012, foram pagos à contratada o total líquido de R\$ 3.573.120,69, conforme o quadro abaixo:

Contrato nº 05/2012 - Pagamentos – Período: Fevereiro a Setembro/2012

Comp (2012)	Qtde. Atend.	Ordem bancária	Nota Fiscal	Valor O.B. (R\$)	IRRF (R\$)	ISS (5%) (R\$)	TOTAL (R\$)
FEV	45693	801021	2299	85383,57	9.112,08	1.928,48	96.424,13
MAR	208280	801638	2331	388.917,51	41.507,36	8.806,40	439.231,27
ABR	273554	801819	2391	512417,70	54.684,90	11.573,53	578.676,13
ABR	404	801820	2392	813,85	86,86	18,39	919,10
ABR	1534	801821	2393	4942,49	527,47	111,64	5.581,60
ABR	5293	801822	2394	8.517,08	908,94	192,37	9.618,39
MAI	256971	802191	2425	481.354,66	51.369,86	10.871,93	543.596,45
MAI	3036	802293	2426	6116,06	652,70	138,14	6.906,90
MAI	6975	802294	2427	22.466,66	2.397,64	507,58	25.371,88
MAI	6541	802295	2428	10641,08	1.135,61	240,38	12.017,07
JUN	294657	802838	2452	551.947,57	58.903,50	12.466,35	623.317,42
JUN	1216	802839	2453	2.449,65	261,42	55,33	2.766,4
JUN	9403	802840	2454	30.792,38	3.286,14	695,48	34.774,00
JUN	10871	802841	2455	20.495,34	2.187,25	462,95	23.145,54
JUL	356072	803003	2486	666.989,34	71.180,68	15.064,69	753.234,71
JUL	4474	803004	2487	9.012,93	961,85	203,57	10.178,35
JUL	15057	803005	2488	48.513,22	5.177,30	1.095,73	54.786,25
JUL	9578	803006	2489	15.400,18	1.653,13	348,10	17.401,41
AGO	353056	803294	2515	659.466,61	70.377,86	14.894,79	744.739,26
AGO	418	803293	2516	842,07	89,86	19,02	950,95
AGO	6853	803295	2518	11.017,44	1.175,80	249,06	12442,3
AGO	10746	803296	2517	34.623,3	3.694,98	782,01	39.100,29
SET	343937	-	-	-	-	-	-
SET	258	-	-	-	-	-	-
SET	4181	-	-	-	-	-	-
SET	4845	-	-	-	-	-	-

Total:	3.573.120,69	381.333,19	80.725,92	4.035.179,8
---------------	---------------------	-------------------	------------------	--------------------

Fonte: Processo de pagamento (71000.028109/2012-00).

De acordo com o quadro, o quantitativo médio de atendimentos faturados no período de fevereiro até setembro/2012, 319.129 atendimentos/mês ficou bem abaixo da volumetria estimada no Termo de Referência (Anexo D – fl. 1279), em torno de 397.456 atendimentos/mês. Essa baixa execução contratual refletiu diretamente nos pagamentos à contratada, que atingiu, até setembro de 2012, média mensal de R\$ 510.445,81/mês, valor bem abaixo do estimado para a contratação, de R\$ 874.821,94/mês, já que o pagamento mensal à empresa é feito por atendimento.

Isso porque a demanda dos serviços não atingiu as expectativas da contratação, de acordo com as estimativas iniciais, no que tange a volumetria dos serviços, o que pode gerar alegações por parte da contratada de inviabilidade financeira na manutenção desse contrato, inclusive, pedidos de reestabelecimento de equilíbrio econômico financeiro, em razão da mobilização da infraestrutura de recursos humanos e tecnológicos, por parte da contratada, para a cobertura de 319.129 atendimentos/mês estimados para a execução contratual, utilizando posições de atendimento que seriam exclusivas do MDS (conforme item 16.2.4 do Termo de Referência).

Segundo o item 10.3 do Termo de Referência, a volumetria foi estimada com base no histórico de atendimentos da Central de Relacionamento do MDS e da Ouvidoria/MDS (Anexo D), no período de julho de 2010 a junho de 2011 e com base nos atendimentos reais e estimados prestados pelas Secretarias finalísticas do MDS, logo, não há que se falar que houve fragilidade na estimativa inicial do volume de serviço.

De maneira a mitigar o risco de comprometer a eficácia do Contrato nº 05/2012, utilizando-se de parâmetros de oportunidade e conveniência, sugere-se que a Unidade avalie a possibilidade de readequar o Contrato nº 05/2012 de acordo com a real necessidade e demanda do Ministério, providenciado a supressão nos quantitativos de atendimentos/mês estimados para a contratação.

2.2.2.2 INFORMAÇÃO

Análise dos Processos nº 71000.075662-2011-42 (Edital de Pregão nº 16/2012) e nº 71000.077562-2011-31 (Pagamentos) - Contrato nº 38/2012 - contratada: GVP Auto Locadora e Serviços Ltda. - ME - prestação de serviços de locação de veículos com motorista para transporte de servidores do MDS no Distrito Federal.

Fato

A respeito dos processos nºs 71000.075662-2011-42 (Licitação e Contratação) e 71000.077562-2011-31 (Pagamentos) referentes à prestação de serviços de locação de veículos com motorista para transporte de servidores do MDS no DF, cujo certame foi realizado de acordo com o T.R do Edital do Pregão nº 16/2012 e que resultou no Contrato nº 38/2012 com a empresa GVP Auto Locadora e Serviços Ltda – ME, verificamos que o instrumento de planejamento (Termo de Referência) projetou uma estimativa de utilização do serviço previsto no lote 1 em quantitativo superior ao que foi praticado nos primeiros dois meses de execução.

A partir de análise comparativa constata-se que a execução ficou aquém da estimativa prevista no termo de referência em aproximadamente 19% em relação ao total previsto

para o lote, chegando a 71% inferior no item 2, relacionado aos carros do tipo Executivo/Institucional, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 1: Comparativo Previsão X Execução Lote 1 Termo de Referência Edital do Pregão nº 16/2012

Cat.	Tipo	Horário	Quant.	Estimativa de KM		Utilização de KM		Preço KM (R\$)	Mensal Previsto (R\$)	08/12 (R\$)	09/12 (R\$)	Média Faturada (R\$) (1,5 mês)	Diferença para o estimado (R\$)
				Por Veículo	Mês	08/12	09/12						
Lote	Básico	07:00 às 20:00 (13 horas)	8	1200	9600	6790	16976	4,00	38.400	27.160	67.904	63.376,00	65%
		07:00 às 00:00 (17 horas)	4	1200	4800	839	1151	4,75	22.800	18.235	5.467	15.801,67	-31%
	2 Executivo	07:00 às 00:00 (17 horas)	5	1800	10800	1254	3405	5,16	55.728	6.470	17.569	16.026,90	-71%
Total Lote 1			18	4200	25200	11883	21532	13,91	116.928	51.865	90.941	95.204,63	-19%

Fontes: TR (Proc.71000.075662-2011-42) e NFs e respectivos comprovantes (Proc.71000.077562-2011-31). A média de faturamento foi calculada com base em 1/2 mês de prestação de serviços, uma vez que a execução contratual iniciou-se em 17/08/2012.

Nos autos do processo nº 71000.075662-2011-42 (Licitação e Contratação) não consta evidência sobre como foram estimados os quantitativos de carros e quilômetros rodados para a contratação do lote 1 e diárias previstas para o lote 2, tais como a média de utilização de contrato anterior com projeção de acréscimo, ou não, dos quantitativos para o período da nova contratação.

Verificamos também não estar previsto no termo de referência mecanismo que estabeleça critério de equilíbrio econômico-financeiro ao contrato referente ao lote 1 (Contrato nº 38/2012), uma vez que, apesar de remunerado por produto (quilômetro rodado), nos termos acordados, o fornecedor coloca à disposição do Ministério infraestrutura de custo fixo, independente da utilização dos carros.

Em análise da consolidação dos controles referentes à prestação do serviço, anexados como comprovantes da execução contratual no processo nº 71000.077562-2011-31 (Pagamento), a utilização dos veículos pode ser apresenta da seguinte forma:

Quadro 2: Utilização dos carros do contrato administrativo nº 38/2012

Veículo	Item do contrato 38/2012	Placa	Período Agosto (17/08)	Período Setembro
Pálio	Item 1 Lote 1	HGK9338	Até 18:00	Até 18:00
Pálio	Item 1 Lote 1	HGM9668 (regime plantão)	Até as 20:00 e Até 23:00	Até as 20:00 e Até 24:00
Pálio	Item 1 Lote 1	NYB0373 (regime plantão)	Até as 20:00 e Até 23:00	Até as 20:00 e Até 24:00
Pálio	Item 1 Lote 1	NYB0372	Até 18:00	Até 18:00
Pálio (Pálio)	Item 1 Lote 1	NYB0306 (NYA6127)	Até 19:00	Até 19:00
Pálio	Item 1 Lote 1	NYB0379	Até 18:00	Até 19:00
Pálio	Item 1 Lote 1	NYB0369	Até 19:00	Até 18:00
Pálio	Item 1 Lote 1	NYB0235	Até 19:00	Até 19:00
Pálio (Uno)	Item 1 Lote 1	NYB0298 (OLX9707)	Até 18:00	Até 19:00
Pálio	Item 1 Lote 1	HGK9331	Até 18:00	Até 18:00
Pálio	Item 1 Lote 1	NYB0348	Até 19:00	Até 19:00
Pálio	Item 1 Lote 1	HGK9340	Até 18:00	Até 18:00
Línea (Línea)	Item 2 Lote 1	HEO4284(JJW9310)	Até 15:00	Até 21:00

Línea	Item 2 Lote 1	ELH1562	Até 23:00	Até 23:00
Línea (Línea)	Item 2 Lote 1	HIA5979 (JJW9300)	Até 23:00	Até 23:00
Línea (Línea)	Item 2 Lote 1	EUL4120 (JJW9270)	Até 17:00	Até 20:00
Línea	Item 2 Lote 1	GYC0402 (JJW9280)	Até 20:00	Até 19:00

Fonte: Formulários consolidados constantes no processo nº 71000.077562-2011-31.

A utilização dos veículos do item 1 do lote 1 (Básico/Comum) é constante, com demanda entre 18:00 e 19:00 horas como último período de serviço prestado no dia, ou seja, entre uma e duas horas a menos do que o período previsto no termo de referência (até às 20:00 horas/dia). A previsão da utilização de 4 veículos após as 20 horas nos dois primeiros meses do contrato não foi concretizada, utilizando-se dois veículos para essa demanda. Verifica-se inclusive que no quadro de controle da carga horária dos motoristas, coletado junto ao setor de Serviço de Transporte do MDS, o horário de trabalho fica estabelecido no período entre 8:00 e 18:00 horas. A utilização dos veículos do item 2 do lote 1 (Executivo/Institucional) ocorre até às 23:00 horas, porém em quantitativo de quilômetros rodados significativamente inferior ao planejado.

A situação pode ter gerado risco de continuidade de serviço necessário à Administração. Consta do processo nº 71000.075662-2011-42 (fls. 746 a 755) requerimento da contratada solicitando a rescisão amigável do contrato fundamentado em síntese na execução contratual muito aquém do planejamento apresentado pelo Ministério. Cabe ressaltar que a contratada se colocou à disposição para manter a execução contratual em 60 dias ou até a realização de outro certame licitatório.

Diante do exposto, foi solicitado ao gestor apresentar os seguintes esclarecimentos por meio da Solicitação de Auditoria nº 201216558/005, de 20/11/2012:

1. Justificativas a respeito do fato apresentado, esclarecendo inclusive como ocorreu o planejamento da contratação nos aspectos da estimativa de utilização (demanda dos agentes e secretarias, média de utilização dos serviços anteriormente contratados), de especificações do serviço a ser prestado, assim como do modelo de remuneração fundamentado exclusivamente em variável de demanda relativa; e

2. Informações a respeito das ações porventura planejadas em relação ao risco da descontinuidade de serviço necessário à Administração após o pedido de rescisão por parte da contratada;

A resposta foi encaminhada por meio do Ofício nº 108/2012-CGLC/SAA/SE/MDS, de 26/11/2012, em referência à Nota Técnica nº 02/2012-SETRAN/COSEG/CGLA/SAA/SE/MDS. No que se refere ao item 1, a manifestação da Unidade traz as seguintes informações:

“Os quantitativos estimados foram baseados no quilômetro utilizado em exercícios anteriores, onde a contratação seguia a estratégia de pagamento fixando prévia franquia. Naquele mesmo modelo, o MDS efetuava o pagamento do deslocamento do veículo da garagem no Bloco C até o local onde seria recolhido o passageiro, situação esta que foi extinta na nova contratação.

Já no modelo implementado na licitação em que se sagrou vencedora a empresa GVP Auto Locadora e Serviços Ltda., e resultou no Contrato Administrativo nº 38/2012, a remuneração do serviço é baseada na quilometragem efetivamente rodada pela empresa ***com passageiro embarcado***.

Esta mudança de estratégia vem exatamente da ***política interna de racionalização de despesas, melhoria na gestão e controle dos contratos de logística*** do MDS, *reduzindo, de forma efetiva, o custo operacional das políticas públicas ao realmente necessário.*

Nesse sentido, temos observado uma *diminuição nos patamares de consumo de serviços contratados*, o que pode ter impactado nos valores originalmente estimados para a contratação do serviço de transporte.”.

Com relação ao item 2, a Unidade informou o seguinte:

“Tendo em vista a redução do consumo de quilômetros rodados, identificado por esta Coordenação de Serviços Gerais – COSEG, foi iniciada, antes mesmo do pedido de rescisão contratual pela empresa executora, revisão do Termo de Referência para atualização do serviço, com vistas a efetuar nova licitação em prazo próximo ao final do contrato atualmente vigente. Este novo Termo de Referência, cuja cópia segue em anexo, encontra-se em cotação na área de licitações e contratos.

Apesar dessa estratégia preventiva, a empresa responsável pela execução do serviço identificou desequilíbrio entre os custos originalmente previstos, e os realmente praticados, o que motivou o pedido de rescisão da empresa. Esta situação fez com que o MDS agilizasse o trâmite para a nova contratação, evitando, assim, a descontinuidade do serviço.”

Pela manifestação apresentada, verifica-se que a mudança de parâmetro para contagem do quilômetro rodado foi percebida como benéfica para a Administração e incluída no termo de referência, entretanto, não foi considerada no planejamento do quilômetro rodado, pois foi usada como argumento de possível causa da diferença entre o estimado e o executado. Ressalta-se que a diferença é de 71% a menor no item 2 do lote 1.

Outro argumento utilizado foi a consequência da política interna de racionalização de despesas, que poderia ter contribuído para a diferença apresentada em função da redução do uso dos veículos, todavia, a contratação desse serviço envolve a disponibilização, pelo fornecedor, de estrutura que gera custos fixos à contratada, assim, o modelo de contratação que se fundamenta estritamente no resultado, ou seja, no pagamento pelo quilômetro rodado, traz um risco inerente à eficácia da contratação que só é mitigado com estimativa realista de uso.

No termo de referência para uma nova contratação, encaminhado juntamente à manifestação do gestor, a Unidade refez a estimativa de quilômetro rodado mensal. A redução da estimativa de quilômetro rodado para o item 1 do lote 1 é de aproximadamente 17% (1200 quilômetros para 1000 quilômetros por veículo mês), com o aumento do componente fixo de 12 carros para 15 carros. Já em relação ao item 2 do lote 1, a redução é de aproximadamente 58% (1800 quilômetros para 750 quilômetros por veículo mês).

O modelo de contratação baseado no resultado (pagamento por quilômetro rodado), aliado à redução dos patamares de utilização do contrato e ao aumento da estrutura fixa disponibilizada pela contratada pode aumentar o custo unitário do quilômetro rodado para a nova contratação que está em processo. Aliás, isso é o que acontece no mercado de locação de veículos caso o usuário opte pela modalidade de quilômetro rodado, porém, mesmo nesses casos há o pagamento de franquia mínima. Uma decisão racional do consumidor/comprador do serviço considera os modelos oferecidos e a expectativa de quilômetros rodados para a tomada de decisão, optando pelo que é mais econômico para ele. Esse estudo econômico das opções utilizando como fundamento a expectativa de uso não foi apresentado pela Unidade, apesar de ter sido esclarecido no Memorando nº 351/CGLA/SAA/MDS, de 10.7.2013, encaminhado a esta CGU pelo Ofício nº 415/2013/SE/MDS, de 17.7.2013, que a prestação dos serviços pelos moldes de

quilômetro rodado é menos onerosa do que a contratação anterior, conforme comparação entre os contratos na média obtida dos últimos 11 meses.

2.2.2.3 INFORMAÇÃO

Processo nº 71000.026772/2011-81 - Contrato nº 13/2012, firmado com a empresa Indago Pesquisas, Marketing e Eventos Ltda., no valor de R\$ 1.970.000,00.

Fato

O Processo nº 71000.026772/2011-81 tem como objeto a contratação de instituição apta à realização de pesquisa de avaliação da situação de segurança alimentar e nutricional de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) com crianças menores de cinco anos de idade, residentes no semiárido, com a coleta de dados por meio de entrevistas domiciliares.

A Unidade realizou pesquisa de mercado e consulta junto a outros órgãos da Administração Pública Federal com relação à existência de contratação similar e emitiu Mapa Estimativo de Preços (fl. 111 dos autos), conforme a seguir:

Tabela 1 – Mapa Estimativo de Preços

Empresa	Valor proposta (R\$)
Datamétrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing Ltda.	5.340.163,27
Indago Pesquisas, Marketing e Eventos Ltda.	2.960.000,00
Instituto Seis Sigma de Consultoria em Estatística Ltda.	2.986.930,00
Formar – Formação, Capacitação, Marketing e Pesquisa Ltda.	7.972.506,00
Foco Opinião e Mercado Ltda.	1.382.146,50
MDA Pesquisa de Opinião Pública e Consultoria Estatística Ltda.	1.197.814,00
Média:	3.639.926,63

Posteriormente, excluíram-se as propostas das empresas Datamétrica e Formar, cujos valores se encontravam muito acima dos demais. A média das propostas utilizada como valor de referência para a licitação foi definida em R\$ 2.131.722,63.

Solicitada a manifestação da Consultoria Jurídica do MDS (CONJUR/MDS) acerca da documentação constante dos autos do processo, o setor jurídico não registrou óbice à continuação do procedimento licitatório, sugerindo, entretanto, alguns ajustes no Termo de Referência e no próprio Contrato, além de complementação na respectiva dotação orçamentária.

Após serem providenciadas as alterações sugeridas pela CONJUR, foi dado início ao Pregão Eletrônico nº 21/2011, que resultou na classificação das empresas listadas a seguir, cujas propostas, avaliadas sequencialmente quanto ao atendimento às exigências de ordem técnica constantes do Edital resultaram em desclassificação, conforme os motivos informados:

Propostas desclassificadas

Classificação na fase de lances	Licitante	Valor proposta (R\$)	Motivo(s) da desclassificação
1º	Fundação Euclides da Cunha	798.000,00	Apresentação de atestado de capacidade técnica relativo ao Profissional Sênior em Avaliação Nutricional referente a atividade de pesquisa ainda não encerrada, o que inviabilizou a avaliação dos serviços prestados.
2º	Virtu Análise e Estratégia Ltda.	799.999,99	A licitante não se manifestou, no sistema, com relação à convocação para assinatura de contrato feita pelo pregoeiro.
3º	Posicione Pesquisa de Mercado Ltda.	934.000,00	A licitante não se manifestou, no sistema, com relação à convocação para assinatura de contrato feita pelo pregoeiro.
4º	MDA – Pesquisa de Opinião Pública e Consultoria Estatística Ltda.	1.435.000,00	Profissional sênior indicada possuía a formação acadêmica em área de conhecimento distinta da requerida no Edital de Pregão.
5º	Vetor Assessoria e Pesquisa de Mercado e de Opinião Pública	1.449.999,00	A licitante não se manifestou, no sistema, com relação à convocação para assinatura de contrato feita pelo pregoeiro.
6º	Datamétrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing Ltda.	1.735.000,00	Não apresentação de atestados de capacidade técnica referentes ao Profissional Sênior em Avaliação Nutricional. Apresentação de diplomas de mestrado e doutorado, relativos ao Profissional Sênior em Avaliação Nutricional, emitidos por universidades estrangeiras, sem o registro da homologação dos títulos no Brasil.

Em sequência, foi convocada a empresa Indago Pesquisas, Marketing e Eventos Ltda., sétima colocada na fase de lances, que confirmou o valor da proposta de R\$ 1.970.000,00 e apresentou documentação para análise por parte da área técnica.

A Diretoria de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - DA/SAGI, após a realização de diligências, considerou, em 13/01/2012, que a proposta atendia aos requisitos do Edital do Pregão, opinando pelo prosseguimento do procedimento licitatório. O Contrato Administrativo nº 13/2012, com a empresa Indago Pesquisas, Marketing e Eventos Ltda., foi assinado em 16/03/2012, com vigência até 16/03/2013.

No que se refere à execução do Contrato em exame, foi verificado atraso na entrega de produtos, conforme programação constante do Termo de Referência vinculado à avença.

A equipe de auditoria, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201216558/003, de 09/11/2012, em referência a informação constante dos autos, de que, em função de atraso de 58 dias na entrega do Produto “1”, se propôs a aplicação de sanção de advertência pelo Ordenador de Despesas, solicitou informações acerca das providências tomadas.

Também foi solicitado à Unidade esclarecer se o atraso na entrega do Produto “1” resultou em alteração do cronograma e de que maneira esta alteração foi formalizada. Em resposta, a Unidade, em seu Ofício nº 79/2012/SAA/SE/MDS, de 23/11/2012, informou:

“No dia 05 de julho de 2012, foi autuado o procedimento administrativo sancionador em face da empresa Indago Marketing e Eventos Ltda., Processo Administrativo Sancionador nº 71000.058891/2012-83. No dia 28 de agosto de 2012 a Coordenação de Contratos expediu o Ofício nº 287 /2012/CCONT/CGLC/SAA/SE notificando a referida empresa, em vista da Decisão Administrativa datada de 18 de julho de 2012. No dia 30 de agosto de 2012 a referida empresa recebeu o Ofício e a Notificação Administrativa, contando a partir desta data o prazo para apresentação de defesa prévia, tendo o vencimento encerrado no dia 06 de setembro de 2012. Entretanto, por meio do Memorando nº 148/2012 – DA/SAGI, de 06 de setembro de 2012, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação encaminhou à Coordenação de Contratos a Carta s/n da citada empresa, datada de 31/08/2012, ou seja, dentro do prazo originário para apresentação de defesa prévia, em que dava ciência quanto ao recebimento da Notificação Administrativa oficializada por este Ministério, constando requerimento de formalização de revisão de todos os prazos do cronograma de execução do objeto contratual e a redefinição quanto às datas de entrega dos produtos, além de sua manifestação em sede de defesa prévia, (doc. Anexo). Mormente tal documento devesse haver sido juntado e processado junto ao processo sancionador ao tempo de sua protocolização, tal fato não ocorreu. Em razão da falha observada, a equipe técnica desta Coordenação foi orientada a instruir com maior atenção e precisão todos os procedimentos administrativos sancionadores. No caso específico, a documentação foi juntada ao processo para prosseguimento quanto à apuração do procedimento administrativo sancionador.”

Registra-se, entretanto, a necessidade de acompanhamento e verificação, no âmbito dos trabalhos de Auditoria de Contas, relativa ao exercício de 2012, do andamento do contrato, mormente quanto à entrega dos produtos restantes e sua adequação ao novo cronograma ainda não definido pelas partes, bem como o prosseguimento do processo administrativo sancionador.

2.2.3 INSPEÇÃO FÍSICA DA EXECUÇÃO

2.2.3.1 CONSTATAÇÃO

Descumprimento das cláusulas contratuais de preço e de forma de uso na execução do Contrato Administrativo nº 19/2007, celebrado junto à empresa Unique Rent a Car Locadora de Veículos Ltda. para prestação de serviços de locação de veículos. (Processo nº 71000.002388/2007-14 e Processo de pagamento nº. 71000.009100/2007-24).

Fato

A respeito da execução do Contrato Administrativo nº 19/2007, celebrado entre o MDS e a empresa Unique Rent a Car Locadora de Veículos Ltda., verificaram-se

impropriedades na formalização dos comprovantes e da liquidação da despesa e nos pagamentos de faturas, com cobranças irregulares.

Cabe destacar, inicialmente, na análise dos autos que a falha na execução contratual já tinha sido detectada por meio dos controles internos instituídos no âmbito do Ministério, consolidados da seguinte forma:

Item	Detalhamento
Formalização dos comprovantes e da liquidação da despesa.	<i>Problemas relacionados aos comprovantes da despesa:</i> formulário de percurso (requisição) sem assinatura do usuário, com impossibilidade de identificação do usuário, com conflitos de horários em requisições do mesmo dia, com rasuras de datas e horas e até mesmo a ausência do documento; <i>ausência de data e de identificação do responsável pelo atesto em notas fiscais.</i>
Utilização dos serviços por servidores não previstos no contrato.	Uso de diárias por categorias de servidores não previstos no instrumento original e nos aditivos, a exemplo de comprovantes onde o usuário é identificado como “Percursora”, termo utilizado para identificar equipe de apoio.
Pagamentos de faturas com cobranças irregulares.	Pagamento de cobrança de tarifas de diárias de preços de 24 horas para períodos utilizados de 10 horas, e até mesmo de cobrança de 24 horas ou 10 horas para utilização do veículo como <i>Transfer</i> (uso igual ou inferior a 3 horas).

As situações foram apuradas e evidenciadas em despachos da Coordenação-Geral de Licitações e Contratos, responsável pelo apontamento inicial das irregularidades, da gestora do contrato e da Assessoria Especial de Controle Interno do MDS, que serão apresentadas a seguir, de maneira resumida, a fim de contextualizar os fatos verificados nos processos nº 71000.002388/2007-14 e 71000.009100/2007-24.

Posição da Coordenação-Geral de Licitações e Contratos: Em análise da execução contratual relacionada a cada pagamento constante no processo nº 71000.009100/2007-24, consubstanciada no Despacho nº 216/2012 da Coordenação-Geral de Licitações e Contratos – CCONT/CGLC/SAA/SE/MDS, de 24/04/2012 (folhas 2243 a 2253), foram apontadas irregularidades relacionadas à formalização dos comprovantes e da liquidação da despesa, utilização dos serviços por servidores não previstos no contrato, assim como pagamentos de faturas com cobranças irregulares. Nesse mesmo despacho é invocada a responsabilidade da Divisão de Gestão e Acompanhamento – DIGEA/CGLC/SAA/SE/MDS em acompanhar os atestos dos gestores dos contratos no SIASG.

Posição da Gestora do Contrato: A análise a respeito das irregularidades foi complementada pela própria gestora do contrato à época (designada pela Portaria SAA/MDS nº 62, de 09/08/2011), cujo posicionamento foi formalizado no Despacho nº 947/2012 da Assessoria Técnica e Administrativa do Gabinete da Ministra – ATA/GM/MDS, de 15/06/2012 (folhas 2254 a 2295). Nessa segunda análise a gestora afirmou que verificou a utilização de serviços por servidores não autorizados contratualmente, todavia argumentou que usava como parâmetro de aferição do serviço prestado o disposto no Decreto nº 6.403/2008, que versa sobre a utilização de veículos oficiais pela Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Aferiu também as diferenças entre o valor pago pelo MDS e o valor real do serviço prestado. No Despacho nº 947/2012/ATA/GM/MDS a gestora designada afirmou ter a função de atestar se os serviços foram efetivamente prestados e em boas condições, e complementa que os gestores não tinham a obrigação de solicitar a prestação do serviço de locação de veículos, mas sim a obrigação de analisar e fiscalizar os documentos entregues, dando o atesto. A gestora concluiu que, sabendo das necessidades do MDS,

não poderia deixar de pagar as faturas por serviços já prestados, mesmo que para pessoas não autorizadas.

Posição Assessoria Especial de Controle Interno do MDS: A AECI foi acionada no Processo nº 71000.009100/2007-24 pelo Despacho nº 216/2012/CCONT/CGLC/SAA/SE/MDS, de 24/04/2012, e juntou nos autos análise por meio do Despacho nº 0728 – AECI/MDS, de 29/10/2012, em que concluiu que as várias alterações contratuais promovidas entre 2008 e 2012 conferiram insegurança institucional quanto aos possíveis usuários dos serviços. A Assessoria também constatou, conforme planilha anexa ao despacho, a ocorrência de possíveis pagamentos com diárias de locação em desconformidade com o período efetivamente utilizado, apontando uma diferença de R\$ 192.935,80 em relação ao valor de R\$ 419.248,63, relativo do primeiro pagamento, nota fiscal 567 (folha 3) até a nota fiscal 2684 (folha 2418), referente ao mês de junho de 2012.

A partir de análise realizada por amostragem nos documentos constantes do processo de pagamento nº 71000.009100/2007-24, foram confirmados os apontamentos trazidos pelas Unidades do MDS em relação às irregularidades na formalização dos comprovantes e da liquidação da despesa e nos pagamentos de faturas com cobranças irregulares.

Cabe ressaltar que nas especificações a respeito da utilização dos veículos previstos no contrato, verificou-se não haver vinculação direta entre as categorias de veículos contratados (conforme Ata de Registro de Preços, Termo de Referência, Contrato e Termos Aditivos) e as especificações de categorias de veículos dispostas no Decreto nº 6.403/2008 que regulamentou o serviço no âmbito da Administração Pública Federal (Veículos de Representação, Institucional e de Serviços Comuns). Prova dessa condição pode ser verificada no termo de referência (folhas 260 a 267) que prevê a utilização da Categoria II para Ministro, Secretário Executivo, Chefe de Gabinete e demais Secretários, assim como no Segundo Termo Aditivo (folhas 501 a 503) onde fica restrito o uso do contrato ao Ministro de Estado, com possibilidade de uso dos veículos das categorias I e II.

O uso da categoria I não pode ser alegado como restritivo a veículo da categoria representação (para uso exclusivo do Ministro de Estado) nos termos do Decreto nº 6.403/2008, considerando inclusive que sua utilização tem sido realizada pelos demais Secretários do MDS, a exemplo das Notas Fiscais 2577, de 28/12/2012, e 2820, de 01/11/2012. Nesses termos, o uso do contrato estava objetivamente vinculado aos agentes descritos no Termo de Referência e Segundo, Terceiro e Quinto Termos Aditivos, o que, contratualmente, torna irregular o uso por outros agentes que não os descritos nos instrumentos contratuais durante os períodos de suas vigências, conforme casos detectados nas apurações constantes nos autos.

Outro aspecto observado nos processos, em função dos posicionamentos apresentados pelos responsáveis e considerando a estrutura e funções de controle da execução contratual existentes no âmbito do MDS, é que a gestão do contrato apresentou indícios de que práticas de governança não foram observadas em sua integralidade, apresentando problemas a respeito da definição das responsabilidades dos agentes envolvidos, assim como de transparência e comunicação das normas de uso do instrumento contratual. Tais situações podem ser verificadas da seguinte forma:

Item	Análise
Portarias de designação dos	Somente a partir da Portaria nº 62, de 09/08/2011 (folha 658 do processo nº 71000.002388/2007-14), de designação dos gestores, se estabeleceu como

gestores e fiscais.	atribuição o acompanhamento do contrato. Até então a atividade de gestão não estava segregada da atividade de execução, uma vez que nas portarias anteriores (nº 62/2007, nº14/2008 e nº 78/2009), a responsabilidade era pela tratativa de agendamento e utilização dos serviços. Na Portaria nº 100, de 10/09/2012 (folhas 844 e 845), as responsabilidades foram distribuídas aos agentes das demais secretarias do MDS, todavia, a função designada é de gestor e fiscal concomitantemente, sem especificação dos limites de cada função.
Dissonância de comando entre o Contrato e as portarias.	Outro aspecto que pode ser percebido nas portarias é a fixação da gestão com base na utilização dos serviços apenas pelo Ministro de Estado, diferentemente das especificações contratuais estabelecidas no termo de referência e nos termos aditivos. Ou seja, há uma dissonância entre o comando das portarias e as cláusulas contratuais.
Manifestação da Gestora do Contrato a respeito de sua responsabilidade.	Verifica-se que apesar da manifestação da gestora no Despacho nº 947/2012/ATA/GM/MDS, de 15/06/2012, sobre as atribuições percebidas a respeito da execução contratual onde argumenta que observava os termos da legislação a respeito e não o disposto contratualmente, todavia, durante o processo de pagamento, os gestores designados assumiram a atribuição de atesto da nota fiscal, ou seja, a responsabilidade pela liquidação da despesa prevista na Lei nº 4.320/64 e no Decreto nº 93.872/86, a qual aborda a apuração da origem e o objeto do que se deve pagar, assim como da importância exata a pagar com fundamento no contrato e comprovantes da prestação efetiva do serviço. Nos termos do Inciso VI do artigo 3º da Portaria SAA/MDS nº 09/2005, competia ao gestor atestar a nota fiscal/fatura relativa aos serviços prestados, objetivando a despesa estimada e as condições pactuadas.

Fonte: Processo 71000.002388/2007-14 e nº 71000.009100/2007-24.

Causa

Imperícia na condução da gestão contratual com inobservância às condições contratuais, situação manifestadamente declarada nos despachos presentes nos autos do processo nº 71000.009100/2007-24, inclusive com a não utilização de controles previstos na Portaria SAA/MDS nº 09/2005, a exemplo da ausência de relatório operacional a respeito da prestação do serviço, que deveria ser encaminhado à Coordenação-Geral de Logística e Administração juntamente com a nota fiscal atestada, conforme inciso VII do artigo 3º da Portaria MDS/SPOA nº 9, de 17/02/2005.

O desenho dos controles institucionais para o contrato não foi capaz de mitigar o risco envolvido e de detectar tempestivamente o fato apontado.

Manifestação da Unidade Examinada

Com relação ao que foi apresentado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 2012165587/006, de 20/11/2012, foi requerido à Unidade:

- a. Manifestar a respeito do fato apontado, informando as medidas administrativas que porventura tenham sido implementadas, assim como, diante dos prejuízos identificados e das irregularidades na execução, as medidas a serem adotadas relacionadas a providências reparatórias e apuração de eventuais responsabilidades se for o caso, a exemplo do disposto no Despacho AECI/MDS nº 0728/2012, de 29/10/2012;
- b. Justificar a adoção das mudanças na gestão contratual realizadas na Portaria SAA/MDS nº 100, de 10/09/2012, as quais descentralizaram as

responsabilidades de gestão e aglutinaram atribuições de gestor e fiscal sem delimitação clara das responsabilidades de cada função;

- c. Considerando que a Portaria SAA/MDS nº 09, de 17/02/2005, que definia as atribuições dos gestores de contratos, não foi utilizada como referência para a Portaria nº 100, de 10/09/2012, que designou os atuais gestores/fiscais do contrato, informar as providências adotadas para regulamentação das atividades previstas na IN SLTI/MP 02/2008, no âmbito do MDS;
- d. Informar sobre os mecanismos de controle atuais do contrato a fim de garantir uniformidade da utilização dos serviços de locação pelas diversas secretarias envolvidas, de forma a assegurar a utilização restrita às cláusulas contratuais.

A manifestação inicial da Unidade está contida no Memorando nº 107/2012 – CGLC/SAA/SE/MDS, de 26/11/2012, encaminhado pelo Ofício nº 84/2012/SAA/SE/MDS, de 28/11/2012.

Quanto ao item “a”:

“Esta Coordenação-Geral, após tomar ciência dos fatos supostamente ocorridos no âmbito do Contrato Administrativo nº 19/2007, conforme item 19 do Despacho nº 2016/2012 – CCONT/CGLC/SAA/SE/MDS, fls. 2243/2252 do processo nº 71000.009100/2007-24, encaminhou os autos à área demandante para conhecimento e manifestação acerca dos apontamentos tratados no referido Despacho.

Em resposta, a Unidade demandante apresentou o Despacho nº 947/2012 – ATA/CM/MDS, fls. 2254/2295.

Após a manifestação da Unidade demandante, por intermédio do Despacho nº 478/2012/CGLC/SAA/SE/MDS, fls. 2455, o presente processo foi submetido a Sra. Assessora Especial de Controle Interno/MDS, em 20/07/2012, tendo retornando em 01/11/2012.

Considerando o recebimento da Solicitação de Auditoria nº 201216552/001, a qual requeria a apresentação tanto do processo de contratação, bem como o de pagamento, tão logo o processo foi restituído a esta Coordenação-Geral por meio do Despacho nº 0728/2012 – AECI/MDS, o mesmo foi disponibilizado à Equipe de Auditoria. Desta forma, tendo em vista a efetiva disponibilização do processo a esta Coordenação-Geral, ocorreria neste momento, o mesmo passará por avaliação quanto às medidas necessárias a serem propostas para o seu saneamento, bem como apuração das fragilidades identificadas e apontadas pela AECI/MDS.”

Quanto ao item “b”:

“Com a formalização do 5º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 19/2007, a Cláusula Segunda item 2.1, do referido instrumento foi alterada, possibilitando que além do Ministro de Estado, o Chefe de Gabinete do Ministro, o Secretário-Executivo e os Secretários do MDS, também passassem a utilizar os serviços prestados pelo referido contrato.

Dessa forma, optou-se em designar representantes em todas as Unidades, que passaram a utilizar os serviços contratados, por intermédio de um gestor/fiscal, titular e substituto, no intuito de dar maior segurança frente a execução do referido instrumento, para que

cada Unidade possa acompanhar de forma mais efetiva, as demandas e a utilização dos serviços por elas utilizados.”

Quanto ao item “c”:

“Atualmente está em análise na Secretaria Executiva/MDS, a minuta de um novo instrumento que substituirá a Portaria nº 09, de 17/02/2005, dispondo de forma bastante específica sobre as atribuições dos servidores do MDS, designados para a gestão e fiscalização de contratados administrativos, Anexo “A”.”

Quanto ao item “d”:

“Em 21 de setembro de 2012, foi realizada no Miniauditório do Ed. DNIT 2º andar, reunião que contou com a presença de todos os servidores designados pela Portaria SAA/MDS nº 100, no intuito de informá-los sobre os procedimentos quanto a solicitação dos veículos, bem como em relação à prestação de contas do serviço contratado, Anexo “B”.”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 099/2012/SAA/SE/MDS, de 12 de dezembro de 2012, a Unidade complementou a manifestação com as seguintes informações:

“Em relação ao item “a”, com bem destacado pela Coordenação-Geral de Licitações e Contratos, foi utilizado rito administrativo normal no Ministério, a partir do trabalho de análise desenvolvido pela Coordenação de Contratos – CCONT/CGLC. A gestora responsável pela execução do contrato foi notificada para se manifestar sobre as informações apresentadas pela CCONT/CGLC e, após, o processo foi submetido à análise da Assessoria Especial de Controle Interno – AECI, que confirmou os problemas já identificados pela CCONT.

Vencidas estas etapas, a documentação respectiva deverá ser autuada e remetida à Corregedoria do MDS para análise e pertinência da abertura de processo disciplinar.

Não procedem, a priori, as justificativas e argumentos embasados na modificação da legislação e falta de transparência no uso das normas de regência dos instrumentos. Ao serem designados para o exercício de gestor e de fiscal os servidores do MDS recebem o Kit gestor com dados para a execução do contrato. Além do mais, os mesmos são beneficiários de uma política de capacitação anualmente organizada pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos, para melhor executar os serviços, que somente em 2012 capacitou mais de 90 servidores sobre o tema.

Além destas medidas, em 2012, esta Subsecretaria, através dos Memorandos Circulares nº 002 e 003/2012/SAA/SE/MDS, de 24 de janeiro de 2012, ambos em anexo, orientou todas as unidades do Ministério a manterem os Termos de Referência permanentemente atualizados. Esta atualização também envolve a normativa, que deve ser permanentemente observada pelos gestores contratuais.

No que tange ao questionamento da letra “b”, como informa novamente a CGLC, foi uma medida temporária, adotada com o objetivo de evitar interpretações dúbias e incompletas pelos gestores/fiscais sobre suas atividades. Já está em trâmite interno no MDS, e inclusive já foi submetida a Parecer da AECI e, depois de breve revisão, deve retornar à Secretaria Executiva com vistas ao Parecer Jurídico, minuta de Portaria

regrando as atribuições de gestores e de fiscais de contratos no âmbito do MDS, cuja cópia já foi entregue anteriormente a essa Equipe de Auditoria.

Deve ser ressaltado que de acordo com o art. 67 da Lei 8.666/1993, citado abaixo, e o art. 31 da IN SLTI nº 02/2008, o contrato deve ser acompanhado por um representante da administração especialmente designado para este fim. Neste caso, pode ser gestor ou fiscal, mas, via de regra, tais funções são segregadas para qualificar o controle. Portanto, como medida temporária, e de forma a evitar eventuais questionamentos sobre limites de atuação, na Portaria nº 100 as funções foram unificadas.

Quanto às competências, o art. 67 da Lei 8.666/1993 é bastante claro quanto às atribuições do representante da administração:

Art. 67 A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Entre os arts. 31 e 35 da IN SLTI nº 02/2008 também existe detalhamento das atribuições de fiscais/gestores de contratos administrativos.

No que se refere à letra “c”, consoante afirmado anteriormente, já existe proposta de Portaria regrando as atribuições de fiscais e gestores em análise no âmbito do MDS. Acreditamos que a mesma já estará em plena vigência em meados de Fevereiro de 2013.

Com relação à letra “d”, além das medidas supra, esta Secretaria realizou reunião de orientação em 21 de Setembro de 2012 com todos os gestores/fiscais do contrato nº 19/2007, cuja cópia da lista de presença segue em anexo no Memorando nº 118/2012 – CGLC/SAA/SE/MDS, de 10 de dezembro de 2012.

Ademais é sempre importante reiterar que, na dúvida, os gestores/fiscais podem pedir orientação às áreas técnicas da SAA, especialmente a CCONT/CGLC.”

A Unidade apresentou ainda justificativas pelo Ofício nº 027/SAA/SE/MDS, de 19/3/2013, com documentação anexa, a respeito das recomendações da CGU, da seguinte forma:

- a) Recomendação para apurar o prejuízo total decorrente das irregularidades detectadas na execução do contrato.

Justificativa da Unidade: informa àquele órgão foi encaminhado à Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA o Memorando nº 19/CGLC/SAA/SE/MDS com proposta de criação formal de um Grupo de Trabalho, destinado a realizar as apurações verificadas pela CGU.

b) Recomendação para apurar responsabilidade quem deu causa as irregularidades.

Justificativa da Unidade: Foi informado que essa medida deverá ser implementada após a conclusão dos trabalhos por parte do Grupo de Trabalho a ser concluído.

c) Recomendação no sentido de verificar se existem controles nos pagamentos de diárias, visando excluir o ressarcimento de deslocamento.

Justificativa da Unidade: O gestor esclareceu também que embora a CGRH não participe da gestão do Contrato nº 19/2007, a CGLC, em conjunto com a CGRH, adotará medidas de revisão de fluxo processual "*no intuito de controlar e verificar que o pagamento dos valores destinados ao adicional de deslocamento não seja realizado*", e que será verificado se houve pagamento de tais valores a servidores que utilizaram os serviços oferecidos no contrato.

d) Recomendação para estudar a implantação de rotina pra revisão periódica da execução contratual pela CGLC, a fim de confirmar a efetividade dos controles utilizados, considerando os diferentes riscos envolvidos nos contratos.

Justificativa da Unidade: Esclareceu ainda que está em implementação ação de controle para melhorias e aperfeiçoamentos na gestão dos contratos do Ministério, por intermédio de projeto piloto firmado com a AECI/MDS, objeto de Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2009, celebrado entre o MDS e a Controladoria Geral da União.

Em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar, a Unidade encaminhou o Ofício nº 415/2013/SE/MDS, de 17.07.2013, juntamente com memorandos das respectivas áreas técnicas do Ministério, informando que a Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA constituiu Grupo de Trabalho pela Portaria nº 45, de 25.4.2013, prorrogada pela Portaria nº 55, de 27.5.2013, com a finalidade de apurar irregularidades detectadas na execução do Contrato Administrativo 19/2007 com a empresa Unique Rent a Car – processo nº 71000.070203/2013-34.

Os resultados do Grupo de Trabalho estão consignados no Relatório Conclusivo do GT. A partir desses resultados, a SAA esclarece que adotou as providências cabíveis, de acordo com as sugestões do Relatório Conclusivo, tendo enviado o Memorando nº 239/2013/SAA/SE/MDS à Coordenação Geral de Licitações e Contratos – CGLC, solicitando implementação de procedimentos visando o ressarcimento aos cofres públicos dos valores pagos indevidamente pelo MDS à empresa contratada; o Memorando nº 250/2013/SAA/SE/MDS à Conjur/MDS, no intuito de implementar procedimentos visando ressarcimento aos cofres públicos, dos valores pagos indevidamente, pela via judicial, tendo em vista a proximidade do vencimento do referido contrato; o Memorando nº 251/2013/SAA/SE/MDS à COGER/MDS solicitando a abertura de Processo Administrativo, com vista à responsabilização dos envolvidos na execução contratual; e o Memorando nº 252/2013/SAA/SE/MDS a Secretaria Executiva dando ciência do Relatório Conclusivo do Grupo de Trabalho e das providências tomadas pela Subsecretaria.

Por fim, informa a SAA/MDS que notificou à contratada, mediante Ofício nº 082/2013/SAA/SE/MDS, acerca dos resultados do Grupo de Trabalho, tendo em vista a abertura de processo sancionador em desfavor da empresa, tendo em vista que os serviços faturados apresentaram inúmeras cobranças indevidas, totalizando R\$ 197.504,40. Em resposta a empresa contratada requisitou pelo Ofício nº 160/2013, de 04.07.2013, cópias das apurações constantes do Processo sancionador, bem como solicitou dilação do prazo de 10 dias para apresentar defesa prévia ao MDS.

Em atenção às recomendações da CGU inseridas no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva, a respeito da análise da execução e pagamento da Unique Rent a Car, as respostas apresentadas pelo Grupo de Trabalho para cada item de recomendação foram as seguintes:

- a) Com referência à recomendação de apurar o prejuízo total e adotar medidas administrativas para ressarcimento ao erário, o Grupo de Trabalho apresentou o *quantum* devido correspondente ao prejuízo causado ao erário, totalizando R\$ 197.504,40, além da instauração de processo sancionador contra a empresa a fim de reaver o prejuízo.
- b) Quanto à recomendação para apurar responsabilidade em função das irregularidades da condução imprópria da gestão do contrato, o Grupo de Trabalho informou que tal procedimento cabe a Secretaria Executiva, mediante Processo Administrativo Disciplinar.
- c) Para a recomendação de verificar junto à CGRH/SAA/SE/MDS, se existem controles quando do pagamento de diária de viagem a beneficiário, cujo deslocamento se dá por meio do contrato de aluguel de veículos, o Grupo de Trabalho averiguou junto àquela Coordenação e detectou que cada usuário que utilizou o transporte da Unique não se utilizou do Adicional de Embarque e Desembarque. Quanto à sistemática de controle de pagamento do adicional de deslocamento, o GT sugere que seja disponibilizado o acesso ao Sistema de Consulta de Diárias e Passagens – SCD para que o Gestor possa consultar a posição de solicitação da viagem, possibilitando, assim, confrontar as informações entre o pagamento do adicional e a utilização do veículo pela empresa contratada.
- d) Sobre a recomendação de estudar a implantação de rotina para revisão periódica da execução contratual pela CGLC, a fim de confirmar a efetividade dos controles utilizados, considerando os diferentes riscos envolvidos nos contratos, o Grupo de Trabalho entende que com a publicação da Portaria nº 100 houve pulverização de responsabilidades pelos diversos servidores das Secretarias, devendo ser revisto os procedimentos em relação à gestão do Contrato, pois não ficou claro quem é o representante legal entre o MDS e a empresa, além disso, devem ser alertados os servidores de que compõe a Portaria para se exigir documentos originais da contratada, de modo a evitar pagamentos sem as devidas comprovações. Ademais, para o GT devem ser capacitados os gestores/fiscais e ser exigido deles maior controle dos serviços prestados, sendo necessário que o Ordenador de Despesas notifique esses gestores/fiscais para que se manifestem sobre as irregularidades apontadas na execução do contrato em tela.

Análise do Controle Interno

Pela manifestação e comprovantes apresentados, verifica-se que a Unidade tem adotado medidas para mitigar os riscos envolvidos nas contratações de bens e serviços, como as capacitações; as orientações encaminhadas por meio de memorandos e kits gestor aos representantes do Ministério; a reunião para apresentação do contrato aos novos gestores/fiscais; além da regulamentação interna das responsabilidades de gestores e fiscais de contratos no âmbito do MDS a ser publicada. As capacitações são medidas adotadas a partir de 2010 de acordo com planilha anexada à manifestação; os memorando são datados de 2012 e a reunião para discussão do contrato com os novos gestores/fiscais foi realizada em setembro de 2012. Assim, os mecanismos de

governança da gestão de contratos tem demonstrado aperfeiçoamento, apesar das situações detectadas nos autos dos processos analisados.

Cabe destacar também as providências adotadas assim que as irregularidades foram detectadas pela CCONT/CGLC/SAA/SE/MDS, como o pedido de manifestação da gestora do contrato e da Assessoria Especial de Controle Interno.

A Unidade apresentou também as providências adotadas oriundo do resultado do Grupo de Trabalho – GT, designado para apurar possíveis irregularidades na execução do Contrato nº 19/2007, por meio da Portaria nº 045, de 25.4.2013, com o encaminhamento do processo à Corregedoria do MDS para a instauração de medida administrativa disciplinar, dentre outros aspectos.

Cabe salientar que o Grupo de Trabalho já apurou o total do prejuízo e fez o encaminhamento dos resultados à Secretaria Executiva e à Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA, este último setor, por sua vez, deu conhecimento do resultado do GT à empresa contratada, para que apresente a sua defesa relacionada às conclusões do Grupo.

No que concerne aos controles que devem ser exercidos na CGRH e pelos gestores do contrato, reconhece o Grupo de Trabalho a importância de aprimorar a gestão nesse sentido, sendo uma questão de extrema importância na execução do contrato em análise e/ou dos posteriores com o mesmo objeto.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar informações acerca da conclusão do processo sancionador nº 71000.070203/2013-34 em desfavor da empresa contratada, visando o ressarcimento ao erário, decorrentes do pagamento de faturas com cobranças irregulares.

Recomendação 2: Apresentar informações acerca da conclusão da apuração de responsabilidade em função das irregularidades decorrentes da condução imprópria na gestão do contrato administrativo nº 19/2007.

Recomendação 3: Aprimorar os controles na gestão do contrato para prestação de serviço de locação de veículos, de modo a acompanhar a execução contratual de maneira criteriosa, com os cuidados necessários a se evitar possíveis fragilidades e/ou irregularidades na vigência contratual, exigindo da contratada a documentação pertinente que dê respaldo a boa e regular prestação dos serviços à Administração.

Recomendação 4: Aprimorar os controles na CGRH, por ocasião da concessão do adicional de deslocamento a servidores que usufruem dos carros alugados.

2.2.4 CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE TI

2.2.4.1 INFORMAÇÃO

Contrato nº 07/2009 - Solução Serviços Especializados (Processo de Pagamento nº 71000.024811/2009-91).

Fato

Trata-se do Contrato nº 07/2009, celebrado com a empresa Solução Serviços Especializados, cuja seleção encontra-se respaldada no Pregão Eletrônico nº 45/2008,

tem 2 (dois) objetos bem distintos: Serviços de Sustentação de Redes (Lote 06, Item 09) e Serviços de Sustentação de Servidores (Lote 06, Item 09).

O objeto do Contrato 07/2009 caracteriza-se como prestação de serviços de Tecnologia da Informação, sob o regime de empreitada global (item 2.6 do Termo de Referência), sendo este, assim como vários outros contratos da área de TI do MDS, um contrato do tipo presencial, onde os empregados da contratada prestam serviços, prioritariamente, dentro das instalações do Ministério (itens 3.4, 3.5 e 3.9 do Termo de Referência).

De acordo com a IN MPOG/SLTI nº 04/2010, a fiscalização administrativa do Contrato nº 07/2009, realizada pela CCONT, consistiu na verificação da aderência aos termos contratuais durante o monitoramento da execução do objeto, e das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias para fins de pagamento, envolvendo os aspectos administrativos da fiscalização contratual.

A equipe de auditoria analisou a documentação relativa à fiscalização administrativa do Contrato nº 07/2009, constante do Processo de Pagamento nº 71000.024811/2009-91, referente ao período de Setembro/2011 a Março/2012, a partir do qual foram constatadas ausência de alguns documentos de fiscalização. Contudo, as impropriedades detectadas em algumas competências (ausência de comprovante de Envio do Programa de Conectividade Social do MTE, da folha de pagamento, da relação GFIP/SEFIP, relatórios de atividades, etc.), podem ser caracterizadas como de cunho formal e foram sanadas em meses posteriores aos respectivos pagamentos.

Com exceção da competência de Junho/2012, onde consta a ausência de Relatório de Atividades relativo ao serviço de Sustentação de Servidores e Operação, para todos os meses de prestação de serviço, a contratada encaminhou Relatórios de Atividades contendo a leitura dos indicadores de Níveis de Serviço.

Para atender ao inc. I do § 1º do art. 36 da IN MPOG/SLTI nº 02/2008, verificou-se que a contratada, junto de cada nota fiscal, encaminhou relação GFIP/SEFIP relativo ao mês anterior da prestação do serviço, que contém a relação nominal dos empregados terceirizados para fins de comprovação da remuneração e das contribuições sociais. Ressalve-se, entretanto, a ausência, nos autos, da relação GFIP/SEFIP referente à competência de Abril/2012, sendo que referido dispositivo legal foi atendido por meio do encaminhamento da folha de pagamento que acompanhou as notas fiscais do mês de Maio/2012 (Notas fiscais 1255 e 1256), restando sanada essa questão.

Em todos os pagamentos realizados, constatou-se que a CGLC realizou consulta prévia ao SICAF.

Pagamentos contratuais

Com base nos autos do Processo de Pagamento nº 71000.024811/2009-91, verificou-se que, de Setembro/2011 até Agosto/2012, foram pagos à contratada o total líquido de R\$ 2.154.859,53, de acordo com o quadro abaixo:

Pagamentos de Setembro/2011 a Outubro/2012 – Contrato nº 07/2009

Comp.	Data O.B.	O.B.	INSS	Valor da O.B.	Glosa	IRRF	ISS (2%)	TOTAL
2011								

Set	19/12/11	802315	9.136,24	64.409,61	46,93	7.848,87	1.662,07	83.103,72
Set	19/12/11	802316	8.129,83	55.795,56	3.264,25	6.984,27	2.997,93	77.171,84
Out	19/12/11	802313	9.136,24	64.409,61	46,93	7.848,87	1.662,07	83.103,72
Out	19/12/11	802314	16.129,53	113.647,92	3.264,25	13.856,74	2.997,93	149.896,37
Nov	28/02/12	800460	9.136,24	64.409,63	46,93	7.848,86	1.662,07	83.103,73
Nov	28/02/12	800461	16.129,53	91.986,76	3.264,25	13.856,73	2.997,92	128.235,19
Nov	28/02/12	800462	-	21.661,18	-	-	-	21.661,18
Dez	28/02/12	800458	9.136,24	64.409,63	46,93	7.848,86	1.662,07	83.103,73
Dez	28/02/12	800459	16.129,53	113.647,94	3.264,25	13.856,73	2.997,92	149.896,37
2012								
Jan	16/05/12	800357	9.634,41	67.922,63	0,00	8.276,84	1.751,71	87.585,59
Jan	16/05/12	800358	17.008,34	119.908,81	0,00	14.611,71	3.092,43	154.621,29
Fev	16/05/12	800359	9.634,41	67.922,63	0,00	8.276,84	1.751,71	87.585,59
Fev	16/05/12	800360	17.008,34	119.908,81	0,00	14.611,71	3.092,43	154.621,29
Mar	16/05/12	801361	9.634,41	67.922,63	0,00	8.276,84	1.751,71	87.585,59
Mar	16/05/12	801362	17.008,34	119.908,81	0,00	14.611,71	3.092,43	154.621,29
Abr	21/08/12	802927	9.634,41	67.922,63	0,00	8.276,84	1.751,71	87.585,59
Abr	21/08/12	802928	17.008,34	119.908,81	0,00	14.611,71	3.092,43	154.621,29
Mai	21/08/12	802929	9.634,41	67.922,63	0,00	8.276,84	1.751,71	87.585,59
Mai	21/08/12	802930	17.008,34	119.908,81	0,00	14.611,71	3.092,43	154.621,29
Jun	25/10/12	803055	9.634,41	67.922,63	0,00	8.276,84	1.751,71	87.585,59
Jun	25/10/12	803056	17.008,34	119.908,81	0,00	14.611,71	3.092,43	154.621,29
Jul	25/10/12	803429	9.567,12	67.435,95	611,79	8.219,02	1.751,71	87.585,59
Jul	25/10/12	803428	16.930,85	119.348,39	704,48	14.545,14	3.092,43	154.621,29
Ago	25/10/12	803434	9.567,12	67.435,95	611,79	8.219,02	1.751,71	87.585,59
Ago	25/10/12	803433	16.930,85	119.272,76	4.486,06	14.545,14	3.168,06	158.402,87
Set	-	-	-	-	0,00	-	-	-

Set	-	-	-	-	0,00	-	-	-
Out	-	-	-	-	3.648,60	-	-	-
Out	-	-	-	-	0,00	-	-	-
Total:			305.915,82	2.154.859,53	23.307,44	262.809,55	57.468,73	2.800.712,47

Fonte: Processo de Pagamento 71000.024811/2009-91.

A partir desse quadro, foi possível verificar os seguintes eventos:

- na Nota Fiscal nº 1013, referente à Competência de Setembro/2011 (fl. 2978 dos autos) dos serviços de Sustentação de Servidores e Operação, com valor inicial de R\$ 149.896,37, em atendimento às recomendações da CGU (Relatório de Auditoria nº 201115343 de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2011), foi aplicada glosa no valor de R\$ 72.724,53 referente às despesas de viagens que não ocorreram no período de Novembro/2010 a Agosto/2011. Assim, a Ordem Bancária nº 2011OB802316 foi emitida, em 19.12.2011, com o valor de R\$ 55.795,56, já descontados na fonte os tributos e as contribuições sociais;

- nas notas fiscais referentes às competências de Setembro a Dezembro/2011, foram realizadas glosas, no total de R\$ 13.244,72, relativas às despesas de deslocamento de terceirizados, também em atendimento às recomendações da CGU (Relatório de Auditoria nº 201115343 de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2011). Tais glosas foram efetuadas com base na supressão do valor da rubrica “Despesas com viagens” das planilhas de custo e formação de preço, em conformidade com o apurado pela CGU;

- nas notas fiscais relativas às competências de Janeiro a Agosto/2012, não foram verificadas glosas relativas às despesas de viagens em decorrência da publicação do Termo Aditivo nº 03/2011 (fls. 3295/3296), firmado em 12.9.2012, que promoveu o reajuste no preço dos serviços prestados pela contratada relativos à repactuação da Convenção Coletiva de Trabalho 2010/2011, tendo sido formalizada, na ocasião, a supressão dos valores relativos às despesas de deslocamento, conforme planilhas às fls. 3182 e 3197 dos autos; e

- a vigência do Contrato 07/2009 foi prorrogada, por mais 12 (doze) meses, por intermédio do Termo Aditivo nº 04/2012 (fls. 3559/3560), firmado em 23.1.2012.

Acompanhamento e supervisão do contrato

No que tange ao acompanhamento e supervisão do contrato, verificamos que o contrato autoriza a aplicação dos redutores aos valores das notas fiscais, em caso de não atendimento ao Acordo de Nível de Serviço pactuado, onde estabelece indicadores de desempenho cuja leitura é feita mês a mês para medir a qualidade do serviço e para cálculo de eventuais glosas. Todavia, apesar dessa forma de contratação, o MDS efetuou os pagamentos do período de setembro/2011 a agosto/2012 como se o serviço do Contrato nº 07/2009 estivesse sendo executado sob o regime de “cessão de mão-de-obra” (ou contratação de mão-de-obra com dedicação exclusiva, segundo a IN MPOG/SLTI nº 02/2008), a partir do qual os pagamentos são mensurados (faturados) com base no salário do posto de trabalho e na disponibilidade da mão-de-obra terceirizada ("homem/hora").

De acordo com o Memorando nº 155-CGSS/DTI/SE/MDS (folha 4104), de 11.9.2012, a CGSS (fiscalização técnica) apontou divergências entre os salários efetivamente pagos aos empregados e os salários previstos na planilha de custo e formação de preço, em relação aos serviços prestados no mês de julho/2012. Foram analisados todos os valores apresentados pela empresa, e glosados os valores divergentes, resultando em uma diferença de R\$ 611,79 na fatura 1310 e de R\$ 704,48 na fatura 1311.

No Memorando nº 168-CGSS/DTI/SE/MDS (folhas 4136/4137), de 8.10.2012, que encaminhou as notas fiscais dos serviços prestados no mês de agosto/2012, foram apontadas divergências entre o salário pago aos empregados relacionados diretamente com a prestação dos serviços e o salário previsto nas planilhas de custo e formação de preço do Contrato nº 07/2009, tendo sido analisados todos os valores apresentados pela empresa e glosados os valores divergentes, resultando em uma diferença de R\$ 611,79 na fatura 1331 e de R\$ 4.486,06 na fatura 1332.

No Memorando nº 178 - CGSS/DTI/SE/MDS (fl. 4393), de 6.11.2012, consta sugestão de glosa no valor de R\$ 3.648,60, obtido por meio do cotejo entre as planilhas de formação de custo e os valores dos salários pagos para os funcionários, verificou-se, assim, a falta de um técnico com perfil de “Analista de Rede de Comunicação Júnior”. Tal glosa foi possível, uma vez que a empresa tem encaminhado, mensalmente, a pedido da DTI, comprovantes de pagamento de salários dos empregados terceirizados que, a princípio, atuaram diretamente na prestação dos serviços objeto do contrato.

As glosas sugeridas pela DTI (fiscal técnico e demandante do Contrato 07/2009) foram acatadas pela CCONT/CGLC, área responsável pela fiscalização administrativa do contrato em questão.

Ocorre que, nos contratos de empreitada global, baseado em resultados nos moldes das IN MPOG/SLTI nºs 02/2008 e 04/2010, tais redutores somente poderiam ser aplicadas às notas fiscais em caso de descumprimento de Acordo de Nível de Serviço – ANS, ou por sanções motivadas por descumprimento contratual, o que não foi o caso. Vale lembrar que o atendimento ao ANS do Termo de Referência encontra-se registrado nos Relatórios de Atividades entregues mensalmente pela contratada.

Questionado por meio da Solicitação de Auditoria nº 201216558/009, de 4.12.2012, a Unidade, por meio do Ofício nº 104/2012/SAA/SE/MDS (sem data), encaminhou o Memorando nº 202/CGSS/DTI/SE/MDS, de 18.12.2012, onde a área técnica esclareceu que a gestão do Contrato 07/2009 seguiu recomendação da Assessoria Especial de Controle Interno – AECI, que elaborou Relatório de Avaliação da Gestão dos Contratos de TI, expedindo a seguinte sugestão: *“Estabelecer sistemática de cotejamento entre planilhas de custo e formação de preços e os documentos de comprovação das despesas realizadas para a execução do objeto contratado, tais como viagens, fornecimento de materiais, salários pagos aos técnicos, etc.”*.

A CGSS/DTI informou que a gestão contratual também encontrou respaldo na recomendação contida no item 1.1.1.7 do Relatório de Auditoria nº 201115343, de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2011. Dessa forma, a CGSS/DTI justificou que foram realizadas glosas, no âmbito do Contrato nº 07/2009, referente à divergência entre salários pagos, bem como à falta de disponibilização de postos de trabalho, de maneira a cumprir com a orientação da AECI e da CGU.

Considerando que o Contrato nº 07/2009 foi rescindido em 28.11.2012 (assim como os demais contratos firmados com a empresa Solução Serviços Especializados – Contratos nºs 04, 05 e 06/2009), nos editais das novas contratações de TI, a Unidade deve atentar

para que a fiscalização contratual se dê conforme o tipo do contrato (cessão de mão-de-obra ou baseado em resultados) e com o regime de execução contratual (empreitada por preço global ou preço unitário), de acordo com a legislação e jurisprudência aplicáveis.

Tratamento à constatação referente à diferença de alíquota de ISS

A Unidade não providenciou os acertos relativos à diferença de alíquota de ISS detectada entre a planilha de custo e formação de preço que utilizou alíquota de 5%, e a alíquota utilizada para fins de retenção do imposto, que seguiu o percentual de 2% sugerida nas notas fiscais encaminhadas pela contratada, referentes às competências de setembro/2011 a agosto/2012. Sendo assim, constatou-se o não cumprimento à recomendação contida no item 1.1.1.8 do Relatório de Auditoria nº 20115343 de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2011.

Por meio do Despacho nº 842/2012/CGLC/SAA/SE/MDS (fls. 4486/4487 – processo de pagamento), de 14.11.2012, a CGLC notifica a DTI/MDS de que tal divergência foi constatada no processo e que deveria ser solicitada ao Gestor do Contrato Administrativo 07/2009 o cálculo complementar de 3% (três por cento) e demonstrada a glosa devida.

De fato, analisando o Processo de Formalização nº 71000.555107/2008-02, verifica-se que a Divisão de Gestão e Acompanhamento da CCONT/CGLC providenciou, em 31.8.2012, levantamento acerca do valor a ser glosado em vários contratos, dentre eles o Contrato nº 07/2009, consignado na Nota Técnica nº 01/2012/CCONT/CGLC/SAA (fls. 4067/4070), tendo sido apurado o valor de R\$ 180.730,06 (fls. 4093/4095) relativos às diferenças que deveriam ser devolvidas pela contratada, em virtude da divergência de alíquota de ISS.

Questionado por meio da Solicitação de Auditoria nº 201216558/009, de 4.12.2012, a Unidade, por meio do Ofício nº 104/2012/SAA/SE/MDS (sem data), encaminhou o Memorando nº 200/CGSS/DTI/SE/MDS, de 18.12.2012, da área técnica CGSS/DTI respondendo que não se trata de glosa em favor do Ministério, mas sim retenção de tributo municipal, devendo o mesmo ser realizado pela área financeira do Ministério, que é a área que possui essa prerrogativa.

Por intermédio do Ofício nº 103/2012/SAA/SE/MDS, de 18.12.2012, a SAA encaminhou o Memorando nº 260/CCONT/SAA/SE/MDS, de 14.12.2012, onde a Coordenação de Contratos informa que o atraso nas providências relativas à glosa relativa ao ISS se deveu ao tempo transcorrido entre a apuração dos valores e o trâmite necessário dentre as áreas envolvidas na gestão do Contrato nº 07/2009 (DTI, CCONT, SAA e CGLC).

Por fim, conforme consta nos autos, a empresa Solução Serviços Especializados, por sua vez, também solicitou cópia dos autos, bem como do teor do relatório de auditoria da CGU, de maneira a elaborar sua defesa, em prol do princípio do contraditório e da ampla defesa. O prazo para manifestação da contratada expirou em 19.12.2012, de maneira que a Unidade deverá adotar, com celeridade, medidas administrativas visando o saneamento da questão relativa à diferença de ISS.

1 GESTÃO OPERACIONAL**1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS****1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS****1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

Resultados quantitativos e qualitativos realizados pela UJ, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício.

Fato

A fim de atender ao estabelecido pelo TCU, a equipe de auditoria efetuou análise dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício de 2012.

Em relação à Coordenação-Geral de Recursos Humanos, os valores geridos foram oriundos basicamente do Programa 2122 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo que os valores relativos à sua execução estão contidos no quadro a seguir:

Quadro 01 - Execução Física e Financeira – Programa 2122 das Ações .

Ação Governamental	Execução Física			Execução Financeira		
	Previsão Corrigida	Liquidada	% execução	Previsão Corrigida	Liquidada	% execução
09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência	Não há meta física.			2.137.662,00	1.678.667,43	79
2000 - Administração da Unidade	Não há meta física.			14.070.539,56	13.865.805,20	99
2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores	526	300	57	630.000,00	585.755,66	93
2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	100	97	97	129.626,00	112.385,20	86
2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	195	232	118	360.000,00	260.496,07	72
2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	625	568	90	2.180.000,00	2.099.447,37	96
20CW - Assistência Médica	578	-	0	104.040,00	0,00	0
20TP - Pagamento de pessoal ativo da União	Não há meta física.			44.195.230,00	43.652.913,77	98
4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	250	422	168	380.000,00	244.828,42	64

Conforme se observa no quadro acima, as Ações 20TP e 2000 são as de maior volume de recursos executados pela Unidade e não possuem previsão de metas físicas, pois, a primeira, tem a finalidade de pagamento de espécies remuneratórias devidas aos servidores e empregados ativos civis da União, já a Ação 2000, destina-se ao pagamento de despesas de natureza administrativa que não puderem ser apropriadas em ações finalísticas, nem a um programa finalístico.

Cabe ressaltar que a Ação 2000 - Administração da Unidade obteve uma dotação orçamentária de R\$ 126.031.207,00 sendo que desse montante, R\$ 14.070.539,56 foram descentralizados para a CGRH, tendo sido liquidados R\$ 13.865.805,20. No Relatório de Gestão da Unidade, exercício de 2012, foi informado que, na Ação 2000, a CGRH foi a responsável pela execução de R\$ 14.610.065,00. Cabe esclarecer que, nesse valor, estão incluídos os valores de diárias que foram executadas nas UGs 550007 – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania-SENARC e 550008 – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, respectivamente de R\$ 393.331,00 e R\$ 350.929,00. A regularidade dos pagamentos efetuados com essas Ações foi analisada em item específico deste Relatório.

Com relação aos resultados quantitativos e qualitativos da UJ, verificou-se o cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício, que a Unidade, de modo geral, obteve êxito no desempenho da gestão.

A exceção foi para a Ação 20CW - Assistência Médica, que tem por objetivo a realização de exames médicos periódicos dos servidores mediante a contratação de serviços terceirizados. Conforme informações constantes do Relatório de Gestão, a justificativa da Unidade para a falta de execução da referida Ação, no exercício em análise, foi a dificuldade na contratação de empresa para execução da atividade por ser novidade no serviço público. Mesmo assim, a Unidade informou que, do quantitativo previsto para 2012, 137 servidores realizaram os exames resultando na liquidação por inscrição em restos a pagar não processados no valor de R\$ 25.919,38.

Cabe destacar a Ação 4572, escolhida pela equipe para ser analisada detalhadamente em virtude de sua relevância, que tem por objetivo a realização de ações diversas voltadas à capacitação de pessoal e que apresentou bons resultados. Conforme a Portaria nº 120/2012, a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas, vinculada à CGRH, é responsável por planejar, coordenar, elaborar e avaliar os procedimentos e as ações de capacitação, desenvolvimento e aperfeiçoamento dos servidores do MDS.

As metas de capacitação se dividem em meta física (servidores capacitados) e orçamentária. A meta física vem sendo superada nos últimos anos de acordo com a tabela abaixo sendo definida pelo quociente entre a previsão orçamentária e o custo médio de capacitação, definido atualmente como R\$ 1.520,00.

Quadro 02 – Metas previstas x Metas realizadas de capacitação.

Exercício	Meta Prevista	Meta Realizada	Percentual (%)
2009	280	335	119
2010	280	360	129
2011	280	372	132
2012	250	422	168,8

Quanto aos cursos, há aqueles ofertados pela própria Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas. Entretanto, os servidores/áreas também podem solicitar cursos que não os ofertados. Dessa forma, a área de capacitação avalia as solicitações recebidas quanto a, dentre outros aspectos, carga horária, custo, programação e local, realiza pesquisa de

outros cursos similares, com melhor custo-benefício, e encaminha para o solicitante optar. Caso seja escolhido o mais oneroso, a Coordenação fundamenta no processo. O Plano Anual de Capacitação, referente ao exercício de 2012, consignava como meta física capacitar 250 servidores e, como meta orçamentária, R\$ 380.000,00. As despesas executadas na Ação 4572 estão de acordo com a sua finalidade e com o Plano Anual de Capacitação apresentado por meio do Ofício 39/SAA/SE/MDS, de 30.04.2013. Os indicadores de monitoramento do plano utilizados pela Unidade estão demonstrados a seguir:

Quadro 03 – Indicadores de capacitação.

Indicador	Descrição	Fórmula
Alcance da Meta Física – AMF	% de servidores capacitados em relação à meta física programada para o exercício	Total de servidores capacitados x 100 <u>Meta prevista para o ano</u>
Alcance da Meta Orçamentária – AMO	% de execução orçamentária em relação ao total anual disponibilizado pela LOA	Total anual de orçamento executado x 100 <u>Total anual de orçamento disponibilizado na LOA</u>
Horas/servidor despendidas com capacitação – HSC	Carga horária média anual de capacitação por servidor	Total anual de horas de capacitação <u>Total anual de servidores capacitados</u>

Fonte: Plano Anual de Capacitação, exercício 2012.

A ponderação dos indicadores foi assim estabelecida:

Quadro 04 – Ponderação dos indicadores de capacitação.

AMF E AMO		HSC	
100% - 80%	ÓTIMO	40 – 20 HORAS	ÓTIMO
79% - 50%	ATENÇÃO	19 – 13 HORAS	BOM
49% - 0%	CRÍTICO	12 – 08 HORAS	ATENÇÃO
		07 – 0 HORAS	CRÍTICO

Fonte: Plano Anual de Capacitação, exercício 2012.

Em 2012, os indicadores atingiram os seguintes resultados:

Quadro 05

Indicador	Cálculo	Resultado
Alcance da Meta Física – AMF	$422 \times 100 / 250 = 168,80\%$	Ótimo
Alcance da Meta Orçamentária – AMO	$254400,62 \times 100 / 380000,00 = 66,94\%$	Atenção
Horas/servidor despendidas com capacitação – HSC	$10.438 / 422 = 24,73$	Ótimo

Fonte: Informação disponibilizada pela Coordenação de Desenvolvimento do Pessoas-CODEP.

De acordo com os resultados dos indicadores, verificamos que foi possível capacitar 168% da meta física prevista para o exercício, com a utilização de apenas 64% do orçamento disponibilizado na Lei Orçamentária Anual. Para atingir esse resultado, a Coordenação ofertou, além de cursos pagos, cursos sem custo e treinamentos em serviço, conduzidos junto às diversas áreas do MDS, sem impacto financeiro.

1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Indicadores adotados pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos - CGRH/MDS.

Fato

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União nesse item, considerou-se a seguinte questão de auditoria: os indicadores da unidade jurisdicionada atendem aos seguintes critérios: completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade?

Com objetivo de responder a questão de auditoria foram analisados 02 indicadores da área de gestão de pessoas, sendo que as informações foram obtidas por meio do Relatório de Gestão do exercício 2012 e de manifestações trazidas pela CGRH pelo Ofício nº 37/SAA/SE/MDS, de 23.04.2013.

Embora no Relatório de Gestão 2012 conste informação de que os indicadores referem-se à Unidade Jurisdicionada Secretaria Executiva, verificou-se junto à Coordenação Geral de Recursos Humanos que os dados utilizados para o cálculo dos indicadores foram no âmbito de todo o MDS.

No quadro a seguir estão apresentados os referidos indicadores:

Quadro 06 – Indicadores adotados pela CGRH.

Nome do Indicador	Área da Gestão	Relacionado ao Macroprocesso de Apoio	Descrição do Indicador	Fórmula de Cálculo
Percentual de Rotatividade no âmbito do MDS em relação ao total de servidores efetivos do MDS em 2012	Gestão de Pessoal	Sim	Utilizado para indicar a eficiência da gestão de recursos humanos para reter a força de trabalho nas carreiras afetas ao MDS.	Valor absoluto de saídas de servidores do quadro do MDS em relação ao total de servidores efetivos do MDS.
Percentual de Educação Continuada no âmbito do MDS em relação ao total de servidores efetivos do MDS em 2012	Gestão de Pessoal	Sim	Utilizado para indicar a eficiência da gestão dos recursos de capacitação de servidores do MDS.	Valor absoluto de servidores capacitados em relação ao total de cargos do MDS.

Em relação ao Indicador Percentual de Rotatividade no âmbito do MDS em relação ao total de servidores efetivos do MDS em 2012, verificou-se que está sendo medido desde 2011 e que seu valor é crescente. Em 2011, obteve-se 12,56% e, em 2012, 18,24%, indicando tendência de evasão de servidores. Conforme verificado na avaliação do quantitativo de servidores, em 2012 ocorreram 27 vacâncias no órgão, ocasionadas, de acordo com o Relatório de Gestão, principalmente pela aprovação dos servidores em concursos de outros órgãos que possuem carreiras próprias e remunerações superiores às auferidas no MDS.

Cabe registrar que os valores utilizados para o cálculo do indicador citado anteriormente são extraídos do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, portanto confiáveis, considerando que é um sistema corporativo criado pelo governo federal para atender ao Departamento de Recursos Humanos da Secretaria da Administração Federal, nas atividades de gestão de pessoas.

No que se refere ao indicador Percentual de Educação Continuada no âmbito do MDS em relação ao total de servidores efetivos em 2012, no Relatório de Gestão não constou o resultado do indicador, mas foi informado posteriormente por meio do Ofício 37/SAA/SE/MDS/2013, conforme quadro a seguir:

Quadro 07 – Resultado da aplicação de indicador da CGRH.

Fórmula	Valores	Resultado
Valor absoluto de servidores capacitados em relação ao total de cargos do MDS	$\frac{422 \text{ (servidores capacitados)}}{702 \text{ (universo de servidores)}}$	60,11%

Fonte: Ofício 37/SAA/SE/MDS, de 23.4.2013

O resultado indica que 60% dos servidores do MDS foram capacitados em 2012, mas esse resultado foi inferior ao exercício anterior, que conforme Relatório de Gestão de 2011, foram capacitados 71% dos servidores.

Os valores utilizados para o cálculo são extraídos de controles internos da CGRH, alimentados manualmente, o que não os invalidam, pois são de baixa complexidade.

Cabe ressaltar que não existem normativos internos que definem os responsáveis pela elaboração e alimentação dos indicadores em análise, mas essa atividade está a cargo da CGRH/SAA/MDS, que, conforme Portaria nº 120/12 é a Unidade responsável pela gestão de recursos humanos.

A escolha desses indicadores foi fundada nos apontamentos sugeridos pelo TCU por meio da Portaria nº 150/2012 e são de fácil compreensão para o público interno e externo.

Do resultado da análise, constata-se que os indicadores verificados são mensuráveis (acessibilidade; comparabilidade; confiabilidade; economicidade), e são importantes para a tomada de decisões gerenciais pela Unidade.

No entanto, no que concerne à utilização desses indicadores em decisões gerenciais, a CGRH informou, por meio do Ofício nº 37/SAA/SE/MDS/2013, em que pese trabalhar com os indicadores para desenvolvimento de tarefas, os mesmos ainda não foram totalmente internalizados no âmbito da CGRH, dificultando o monitoramento, avaliação e controle dos resultados aferidos.

Diante das informações apresentadas, conclui-se que a utilização desses indicadores como parte integrante do processo de tomada de decisões ainda é realizada de forma incipiente. No entanto, verifica-se que existe uma conscientização da Unidade da necessidade da utilização de indicadores de gestão para o gerenciamento da área de pessoal.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES EXTERNOS

2.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Atuação do TCU

Fato

No exercício de 2012, o Tribunal de Contas da União – TCU não expediu recomendações e/ou determinações específicas à CGU, ou à própria Unidade, para serem verificadas junto à Coordenação-Geral de Recursos Humanos – CGRH/MDS na Auditoria Anual de Contas. Ressalte-se que, tendo em vista a pequena ocorrência de tais determinações, a unidade não possui setor ou servidor específico responsável pelo acompanhamento da adoção de providências determinadas por meio de acórdãos do TCU.

2.2 CONTROLES INTERNOS

2.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Atuação da CGU

Fato

Como questão de auditoria relacionada à atuação da CGU, foi incluída a verificação da existência de rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas por esse órgão de controle interno, especialmente quanto à instauração de Tomada de Contas Especial - TCE, à apuração de responsabilidade e ao fortalecimento dos controles internos administrativos da Unidade.

A metodologia de verificação consistiu no levantamento de todas as recomendações existentes e emitidas durante a gestão de 2012, com posterior verificação do atendimento das mesmas por parte da Unidade. O Quadro abaixo mostra os resultados do levantamento em questão:

Quadro 08 – Recomendações emitidas pela CGU

Qtde de Recomendações Pendentes (saldo inicial: 01/01/2012) A	Qtde de Recomendações Emitidas em 2012 B	Qtde de Recomendações atendidas integralmente C	Qtde de Recomendações atendidas parcialmente	Qtde de Recomendações Pendentes (saldo final: 31/12/2012) D = A+B-C
01	02	02	01	01

Fonte: CGU.

A constatação ainda pendente de implementação pela Unidade, que consta do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 243943, de 15.7.2010, refere-se à regularização da requisição dos servidores cedidos ao MDS que não tiveram os atos de cessão publicados no Diário Oficial da União – DOU.

A unidade informou, por meio de resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306094/001, de 17.4.2013, que solicitou aos órgãos envolvidos a devida regularização dos atos pendentes, tendo sido verificado que a recomendação foi atendida apenas em relação a 03 (três) servidores, portadores da matrícula SIAPE nº 1271966, 1056245 e 0450808, que tiveram as portarias de cessão publicadas no DOU.

Em relação aos demais servidores em situação irregular, ou seja, 10 (dez) servidores de matrícula SIAPE nº 7745244, 2290094, 0403469, 0745071, 1109464, 1101786, 0093003, 0744793, 0747241, 6666185, a CGRH/MDS reiterou a solicitação aos órgãos de origem, nos moldes sugeridos no Relatório de Auditoria.

Dessa forma a Unidade atendeu parcialmente a recomendação formulada pela CGU, cabendo ressaltar que os atos necessários à regularização plena da impropriedade apontada não dependem da iniciativa do MDS, mas dos órgãos de origem dos servidores em comento.

Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Em relação aos controles internos administrativos, a unidade informou que mantém rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, que integram a evolução das rotinas diárias da CGRH/MDS, colaborando para a inexistência, no âmbito da UJ, de instauração de TCE e apuração de responsabilidade.

Informou ainda que não há uma definição interna, devidamente formalizada (portaria interna), que trate da designação de responsáveis pelo processo relativo ao controle de recomendações emanadas pela CGU. Acrescentou que as recomendações são observadas conforme as demandas e aplicadas na rotina diária, segundo as competências regimentais e atribuições das autoridades da UJ. Na unidade, a identificação dos riscos e pontos críticos se dá através da classificação diária, nas rotinas de trabalho, das demandas que em face do objeto, matéria ou peculiaridade, exigem atenção prioritária e/ou atendimento acelerado por parte de todos os colaboradores.

Diante do exposto, observa-se que houve um esforço, em 2012, para atender a todas as recomendações emanadas pela CGU, com a ressalva de que o saneamento pleno da impropriedade apontada pela equipe de auditoria não depende somente da Unidade, mas também de Unidades de outros órgãos, que já foram, inclusive, notificados.

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Quantitativo de servidores

Fato

A Coordenação Geral de Recursos Humanos – CGRH/MDS é a unidade responsável pela gestão de recursos humanos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS. Dessa forma, visando avaliar a adequabilidade da força de trabalho no âmbito do MDS frente às suas atribuições, foi solicitado a Unidade, por meio das Solicitações de Auditoria nº 201306094/001 de 17.04.2013 e 201306094/002 de 26.4.2013, a relação dos servidores lotados e/ou em exercício no Ministério em 31.12.2013 e nos dois exercícios anteriores. Em resposta, conforme Ofícios nºs 37 e 39/SAA/SE/MDS, de 23.4.2013 e 30.4.2013, respectivamente, a CGRH apresentou as seguintes informações:

Quadro 09 - Força de trabalho da UJ – Situação apurada em 31/12 dos últimos 03 exercícios

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva 2012	Lotação Efetiva 2011	Lotação Efetiva 2010
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	465	489	498

1.1. Membros de poder e agentes políticos	1	1	1
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	464	488	497
1.1.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	179	197	214
1.1.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	93	94	89
1.1.3. Servidores de carreira em exercício provisório	2	2	2
1.1.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	190	195	192
2. Servidores com Contratos Temporários	107	108	115
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	254	245	257
4. Total de Servidores (1+2+3)	826	842	870

Fonte: Ofícios n.ºs. 37 e 39/SAA/SE/MDS, de 23.4.2013 e 30.4.2013, respectivamente.

Quadro 10 – Situações que reduzem a força de trabalho do MDS – Situação em 31/12

Tipologias dos afastamentos	Quantidade de Pessoas na Situação em 31 de Dezembro
1. Cedidos (1.1+1.2+1.3)	22
1.1. Exercício de Cargo em Comissão	5
1.2. Exercício de Função de Confiança	
1.3. Outras Situações Previstas em Leis Específicas (especificar as leis)	17
2. Afastamentos (2.1+2.2+2.3+2.4)	0
2.1. Para Exercício de Mandato Eletivo	
2.2. Para Estudo ou Missão no Exterior	
2.3. Para Serviço em Organismo Internacional	
2.4. Para Participação em Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu no País	
3. Removidos (3.1+3.2+3.3+3.4+3.5)	0
3.1. De Ofício, no Interesse da Administração	
3.2. A Pedido, a Critério da Administração	
3.3. A pedido, independentemente do interesse da Administração para acompanhar cônjuge/companheiro	
3.4. A Pedido, Independentemente do Interesse da Administração por Motivo de saúde	
3.5. A Pedido, Independentemente do Interesse da Administração por Processo Seletivo	
4. Licença Remunerada (4.1+4.2)	0
4.1. Doença em Pessoa da Família	
4.2. Capacitação	
5. Licença não Remunerada (5.1+5.2+5.3+5.4+5.5)	4
5.1. Afastamento do Cônjuge ou Companheiro	1
5.2. Serviço Militar	
5.3. Atividade Política	
5.4. Interesses Particulares	3
5.5. Mandato Classista	

6. Outras Situações (Especificar o ato normativo)	
7. Total de Servidores Afastados em 31 de Dezembro (1+2+3+4+5+6)	26

Fonte: Sistema Data Warehouse - DW/SIAPE - CGRH/SE/MDS.

Da análise do quadro, verifica-se que a força de trabalho do MDS vem diminuindo em relação aos dois anos anteriores, sendo 2% em relação a 2011 e 5% em relação a 2010. O vínculo que apresentou maior redução foi o de servidores de carreira vinculada ao órgão. A situação que contribuiu para a redução desse número em 2012 foi a cessão de 14 servidores (7% do total de ativos permanentes do quadro do MDS) para outros órgãos, sendo que 9 foram para órgãos em que a cessão não era obrigatória.

Muito embora não exista irregularidade nos processos de cessão analisados, o fato descrito vem de encontro à situação de carência de pessoal apontada pelas UJ, nos Relatórios de Gestão, a exemplo da SENARC, SESAN, SNAS, que atinge não apenas as atividades fim, mas também a área administrativa, como pode ser verificada por ocasião da auditoria realizada na própria Secretaria Executiva.

Além disso, verifica-se que o quantitativo de servidores do MDS está constituído quase que exclusivamente por trabalhadores com diversos tipos de vínculos provisórios no órgão, tais como: requisitados de outros órgãos (23%), servidores de carreira em exercício descentralizado (11%), servidores sem vínculo apenas nomeados para cargos em comissão (31%) e servidores com contratos temporários (13%). Tal fato pode implicar em riscos de descontinuidade das atividades, eventualmente provocada pela alta rotatividade de pessoal.

Com o objetivo de avaliar a força de trabalho do MDS, por ocasião da Auditoria de Acompanhamento Permanente da Gestão realizada em 2012, foi solicitada a relação da força de trabalho total do MDS, que foi confrontada com a relação de servidores extraída a partir do Sistema DW-SIAPE. A partir do resultado deste cruzamento, foi possível atestar que a Unidade possui um controle eficiente em razão da conformidade dos registros em relação ao SIAPE.

Cabe ressaltar que, somando-se aos 826 servidores informados no primeiro quadro, os cedidos e os estagiários, 22 e 60 respectivamente, obtém-se 908 servidores, quantitativo que ainda não se apresenta como adequado ao Ministério em razão da fragilidade do vínculo.

O quadro a seguir refere-se ao quantitativo apurado de servidores por vínculo e por Secretaria no MDS, tendo como mês de referência novembro/2012, que, à época, totalizava 910 servidores, desprezando-se a movimentação ocorrida em dezembro/2012:

Quadro 11 – Distribuição de Servidores no MDS por Vínculo e por Unidade

	GM	SAGI	SE	SENARC	SESAN	SESEP	SNAS	CNAS	FNAS	Total
Ativo Permanente	12	8	52	33	16		33	5	17	176
Contrato Temporário	9	10	6	23	26	1	31		1	107
Requisitado	22	3	36	21	5	5	27	9	14	142
Requisitado Outros Órgãos	5	2	3		5	7	10		1	33
Nomeado P/Cargo	36	22	68	17	49	5	38	8	12	255
Anistiado	1		8							9
Estagiário	10	3	12	7	8		12		8	60

Exercício Descentralizado	23	4	20	20	11	5	9			92
Exerc. Lei 8112 art. 93	1		9		1		2		1	14
Natureza Especial	1									1
Cedido		1	14				3	1		19
Exercício Provisório			1						1	2
Total	120	53	229	121	121	23	165	23	55	910

Fonte: DW-SIAPE e controles internos da CGRH de novembro/2012.

No que concerne aos cargos em comissão, em novembro/2012, com a aprovação do Decreto nº 7.851, de 30.11.2012, ocorreu uma redução de 2 destes cargos, passando de 538 para 536 o total de cargos em comissão, que assumiram a seguinte distribuição:

Quadro 12 - Distribuição dos cargos comissionados

Código do Cargo	Quantidade de Cargos
NE	1
DAS 101.6	6
DAS 101.5	32
DAS 101.4	100
DAS 101.3	116
DAS 101.2	44
DAS 101.1	26
DAS 102.5	6
DAS 102.4	38
DAS 102.3	86
DAS 102.2	71
DAS 102.1	10
Total	536

Fonte: Decreto nº 7851, de 30.11.2012.

Saliente-se que, conforme consta no Ofício nº 039/SAA/SE/MDS, de 30.4.2013, 506 cargos em comissão estavam efetivamente ocupados, restando 30 cargos que, ao final do exercício de 2012, ainda não haviam sido ocupados. Já o Decreto nº 7.851/2012 manteve, no âmbito do Ministério, 55 Funções Gratificadas (FG-1, FG-2 e FG-3) sendo que, em dezembro/2012, apenas 45 estavam efetivamente ocupadas.

A seguir, segue a distribuição dos cargos diante das faixas etárias dos servidores que as ocupam, a saber:

Quadro 13 – Quantidade de servidores por faixa etária

Tipologias do Cargo	Quantidade de Servidores por Faixa Etária				
	Até 30 anos	De 31 a 40 anos	De 41 a 50 anos	De 51 a 60 anos	Acima de 60 anos
1. Provimento de Cargo Efetivo	106	185	158	101	44
1.1. Membros de Poder e Agentes Políticos			1		
1.2. Servidores de Carreira	98	139	119	92	38
1.3. Servidores com Contratos Temporários	8	46	38	9	6
2. Provimento de Cargo em Comissão	63	117	48	22	4
2.1. Cargos de Natureza Especial					
2.2. Grupo Direção e	63	117	48	22	4

Assessoramento Superior					
2.3. Funções Gratificadas					
3. Totais (1+2)	169	302	206	123	48

Fonte: Sistema Data Warehouse - DW/SIAPE - CGRH/SE/MDS.

De acordo com esse quadro, a força de trabalho do MDS concentra-se na faixa etária entre 31 e 40 anos (cerca de 36%), seguida de servidores com idade entre 41 e 50 anos (206) e de servidores com até 30 anos (169), o que indica que o quadro de pessoal do Ministério é formado por pessoas com certa maturidade.

Outro fator que contribuirá, no médio prazo, para redução da força de trabalho da unidade são as aposentadorias futuras. Como se observa do quadro acima, 48 servidores, dentre eles 38 servidores efetivos de carreira, adquirem condições de requerer aposentadoria em, no máximo 5 anos, o que pode agravar ainda mais a escassez de mão de obra.

Quadro 14 – Quantidade de pessoas por nível de escolaridade.

Tipologias do Cargo	Quantidade de Pessoas por Nível de Escolaridade								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Provimento de Cargo Efetivo	0	3	24	0	103	435	0	26	3
1.1. Membros de Poder e Agentes Políticos						1			
1.2. Servidores de Carreira		3	24		103	333		20	3
1.3. Servidores com Contratos Temporários						101		6	
2. Provimento de Cargo em Comissão	0	0	2	0	63	180	0	6	3
2.1. Cargos de Natureza Especial									
2.2. Grupo Direção e Assessoramento Superior			2		63	180		6	3
2.3. Funções Gratificadas									
3. Totais (1+2)	0	3	26	0	166	615	0	32	6

LEGENDA
Nível de Escolaridade
1 - Analfabeto; 2 - Alfabetizado sem cursos regulares; 3 - Primeiro grau incompleto; 4 - Primeiro grau; 5 - Segundo grau ou técnico; 6 - Superior; 7 - Aperfeiçoamento / Especialização / Pós-Graduação; 8 - Mestrado; 9 - Doutorado/Pós Doutorado/PhD/Livre Docência; 10 - Não Classificada.

Fonte: Sistema Data Warehouse – DW/SIAPE – CGRH/SE/MDS.

No que tange ao nível de escolaridade, cerca de 70% da força de trabalho do MDS possui nível superior completo, sendo, desses, 54% servidores efetivos de carreira.

O MDS conta ainda com terceirizados e consultores a seguir elencados:

Quadro 15 – Quantitativo de consultores e servidores terceirizados.

Vínculo	Quantitativo
Cooperação Técnica Internacional- PNUD	64
Terceirizados – Spot	115
Terceirizados – Works	373

Cabe destacar que os terceirizados representam 33 % da força de trabalho do MDS, que, em dezembro de 2012, era de aproximadamente 1.457 pessoas. A dependência que o Ministério tem em relação à mão de obra de terceirizado gera insegurança, sobretudo, em relação às atividades que tratam de informações sensíveis ao órgão. Contudo, estão em andamento medidas para a substituição desses profissionais, conforme mencionado em item específico deste relatório.

No que concerne ao quantitativo de servidores, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306094/001, de 17.4.2013, foi solicitado que a Unidade informasse se a força de trabalho está adequada às suas atribuições e se existe algum estudo em andamento visando à ampliação desse quantitativo. Em resposta, por meio do Ofício nº 39/SAA/SE/MDS, de 30.4.2013, a CGRH/MDS informou que a força de trabalho do Ministério encontra-se em processo de adequação, tendo sido mantidas gestões junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG no sentido de ampliar o número de vagas previstas para preenchimento dos cargos de Analista Técnico de Políticas e Sociais-ATPS que serão disponibilizadas ao MDS.

Juntamente com a resposta, a Unidade encaminhou cópia dos Avisos nºs 75/2012/GM/MDS e 85/2012/GM/MDS, por meio dos quais a Ministra de Estado solicitou ao MPOG a possibilidade de disponibilizar ao MDS a ampliação do quantitativo de mais 100 vagas para provimento dos cargos de Analista Técnico de Políticas Sociais - ATPS, ou seja, mais 50% do quantitativo original de 200 vagas que serão descentralizadas ao MDS, decorrentes da seleção pública que se encontra em fase final conduzida pelo MPOG e realizada pela Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF.

Cabe ressaltar que das 200 vagas de ATPS mencionadas, 116 serão destinadas à substituição dos terceirizados que se encontram em discordância com o Decreto nº 2.271/1997, que fazem parte do Termo de Conciliação Judicial celebrado pela União e Advocacia-Geral da União nos autos do Processo nº 00810.2006.017.10.00.7, junto ao Ministério Público do Trabalho. Embora o incremento de mão de obra relativa à referida seleção será de apenas 84 servidores, caso o MPOG autorize a nomeação de mais 50%, o incremento passará a ser de 184 postos de trabalho, o que pode ser considerado como razoável, diante dos problemas enfrentados pelo Ministério no que tange aos recursos humanos.

Assim, visando conhecer as demandas setoriais para melhor subsidiar a distribuição do quantitativo de servidores a ser disponibilizado ao órgão, a CGRH/MDS informou por meio do Ofício nº 39/SAA/SE/MDS, de 30.4.2013, que realizou, a partir de informações prestadas pelas áreas, estudo técnico que compila as necessidades de pessoal para incremento da força de trabalho em face às necessidades particulares de cada área, justificadas no mencionado estudo.

De acordo com o referido estudo, o quantitativo de servidores necessários por área é de:

Quadro 16 – Necessidade de pessoal por área

Unidade de Lotação	Quantitativo de analistas
Gabinete do Ministro	1
Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS	46
Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN	30
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC	39

Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza – SESEP	8
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI	10
Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA	3
Total	137

Fonte: Ofício nº 39/SAA/SE/MDS, de 30.04.2013.

Assim, a demanda acima das vagas previstas para descentralização ao MDS seria suprida com a autorização pelo MPOG da nomeação de mais 50% das vagas originalmente previstas no concurso anteriormente citado.

Destaca-se também a homologação, em 26.4.2013, do Processo Seletivo Simplificado 2013, autorizado pela Portaria Interministerial nº 305, de 9 de julho de 2012, com fulcro nas alíneas “i” e “j” do inciso VI, do art. 2º, da Lei 8.745/1993, que abriu 120 vagas, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público no âmbito do Ministério. Entretanto, verifica-se que tais nomeações terão baixo impacto na força de trabalho do MDS, considerando que os servidores nomeados ocuparão as vagas que vem sendo gradativamente liberadas pelos temporários que foram admitidos em 2008 por meio do Edital nº 01/2008.

Por fim, verificou-se que, muito embora a Unidade tenha apresentado um estudo técnico para conhecer as demandas de cada setor, ele foi direcionado ao preenchimento das vagas relativas ao concurso público da carreira de ATPS, conforme mencionado anteriormente. Contudo, para fins de melhor avaliar o adequado quantitativo e qualitativo de pessoal para atender as necessidades das UJ’s, entende-se ser desejável a realização de estudo com diagnóstico da situação atual, e indicativo do dimensionamento adequado dos quadros de Recursos Humanos.

Posteriormente, por meio do Ofício nº 415/2013/SE/MDS, de 17.7.2013, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade informou que após a conclusão dos procedimentos de ingresso dos novos servidores aprovados em decorrência do concurso de Analista Técnico de Políticas Sociais e do Processo Seletivo Simplificado de 2012, irá realizar o referido estudo técnico.

3.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

3.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Análise da Folha de Pagamento da Unidade

Fato

A equipe de auditoria analisou os dados oriundos da folha de pagamento dos servidores do Ministério, com vistas a avaliar a observância à legislação sobre remuneração, cessão e requisição de pessoal e indenizações, ressaltando que, em 2012 e em exercícios anteriores, não ocorreram concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Dos pagamentos analisados, 5 (cinco) apresentavam alguma impropriedade, sendo 1 (um) servidor que apresentou parcela de devolução ao erário interrompida indevidamente em virtude de inconsistências do próprio SIAPE e 4 (quatro) servidores com devolução de adiantamento de férias nos últimos cinco anos, em valor inferior ao recebido, ocorrido devido à interrupção de férias ou a ocorrência de exonerações no exercício, na qual o SIAPE não considerou o valor do adiantamento de 13º concedido para fins de acerto.

Conforme informações prestadas pela CGRH, embora o SIAPE execute automaticamente os cálculos relativos aos pagamentos, existem situações específicas e pontuais que necessitam de intervenções manuais dos colaboradores responsáveis pelos pagamentos, a exemplo dos casos anteriormente citados, resultando assim em potenciais de riscos que demandam a criação de rotinas mitigatórias no sentido de evitar pagamentos indevidos.

Considerando que os trabalhos foram realizados nas folhas de pagamento de 21 (vinte e um) servidores tiveram como escopo os últimos cinco anos, e tendo em vista que as impropriedades foram constatadas nos exercícios de 2007 a 2011, as efetivas devoluções dos valores pagos a maior serão monitoradas e acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente – PPP da Unidade.

Conforme consulta ao Portal da Transparência, foram realizados, até setembro/2012, transferências a 18 (dezoito) pessoas a título de ajuda de custo, no âmbito do MDS, que totalizam R\$ 209.783,60. Para análise da equipe de auditoria, foi selecionada uma amostra aleatória de seis processos referentes a pagamentos aos servidores de matrícula SIAPE n°s 2434841, 1806825, 1562711, 1917206, 2498480 e 2444623, com representatividade de aproximadamente 30% do total de servidores que receberam a referida indenização e 47% do total pago até setembro/2012. Não foram verificadas impropriedades a partir da análise desses processos.

Com relação ao pagamento de diárias, conforme consulta ao Sistema de Concessão e Diárias e Passagens - SCDP, até o mês de outubro/2012, foram registradas pelo MDS viagens para 959 propostos. Foi selecionada uma amostra de 25 propostos, considerando pessoas com maior número de viagens e que foram para o mesmo local por diversas vezes, bem como as viagens internacionais, que representam 2% do total, e analisadas duas viagens de cada proposto, totalizando uma amostra de 66 viagens analisadas. O resultado dessas análises indicou a regularidade nos pagamentos efetuados pelo MDS.

Conforme consulta ao Portal da Transparência, 52 servidores receberam Auxílio Moradia até setembro/2012 no MDS, totalizando R\$ 686.908,72 em pagamentos na referida rubrica. Foi selecionada uma amostra aleatória de 10 processos para análise, o que representou aproximadamente 20% dos servidores que receberam a referida indenização. Como resultado constatou-se pagamento a maior no valor de R\$ 187,40 ao servidor identificado pela matrícula SIAPE nº 2379701, referente ao mês de março/2010.

A Unidade, ao tomar conhecimento da impropriedade pela CGU, notificou prontamente o servidor no sentido de realizar a devolução do valor pago indevidamente, o que foi concretizado, conforme comprovante da restituição encaminhado à equipe de auditoria por meio do Ofício 23/SAA/SE/MDS, de 28.2.2013. Já para os demais pagamentos efetuados pelo MDS, com relação às indenizações a título de Auxílio Moradia não foram encontradas impropriedades.

No que concerne à cessão de servidores, em dezembro de 2012, existiam 20 servidores do quadro de Ativo Permanente do MDS cedidos a outros órgãos. Para verificação da regularidade destas cessões, foram analisados os seguintes processos: 71000.093738/2011-11, 71000.032935/ 2012-45, 71000.025396/2011-15, 71000.066631/2012-81, 71000.015924/2012-09. A partir da análise destes processos, não foram identificadas impropriedades, contudo, foi possível observar a cessão de 14 servidores do quadro de ativo permanente do MDS para diversos outros órgãos,

somente em 2012, sendo que destes 8 (oito) foram cedidos para órgãos em que a cessão não era obrigatória.

Muito embora não exista irregularidade nos processos de cessão, o fato descrito vai de encontro à situação de carência de pessoal apontada pelas áreas finalísticas do Ministério, gerando impactos na área administrativa do Ministério, e principalmente nas atividades finalísticas relativas à execução das Políticas Públicas. Ademais, somente 12% da força de trabalho do MDS é composta por servidores de carreira vinculados ao órgão, situação que amplia ainda mais o risco identificado. Diante da ausência de justificativas plausíveis, por parte da Unidade, acerca dessa questão, foi sugerido à Unidade que reavaliasse seus critérios de conveniência e oportunidade sobre essa questão, fazendo prevalecer o interesse público.

Posteriormente, por meio do Ofício nº 415/2013/SE/MDS, de 17.7.2013, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade informou que irá aumentar a rigidez nos critérios de concessão de cessão, em observância à supremacia do interesse público, fato este que será verificado em trabalhos futuros na CGRH.

Conforme Art. 7º da IN/TCU nº 55/2007, as informações pertinentes aos atos de admissão e concessão de servidores devem ser cadastradas no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessão – SISAC e disponibilizadas para o órgão de controle interno no prazo de até 60 dias. Já para os atos de desligamento, de cancelamento de desligamento e de cancelamento de concessão, o prazo de registro no referido sistema é de até 30 dias.

Em análise aos processos referentes aos atos de pessoal relativos ao MDS, para fins de registro no SISAC, do total de 187 atos registrados nos exercícios de 2011 e 2012, a equipe de auditoria analisou 17 atos de admissão. Com efeito, verificou-se que a unidade descumpriu os prazos previstos para o registro de todos os atos analisados, conforme evidenciado a seguir:

Quadro 17 – Comparação entre a data dos atos de admissão e registro no SISAC.

Número do Ato	Matrícula no SIAPE	Tipo de ato	Vínculo	Data do Ato (1)	Registro no SISAC (2)	Dias entre (1) e (2)
10002820-01-2012-000021-6	1894946	Admissão	Contrato Temporário	17/10/11	27/01/12	102
10002820-01-2012-000019-4	2766024	Admissão	Contrato Temporário	07/10/11	27/01/12	112
10002820-01-2012-000012-7	1893523	Admissão	Contrato Temporário	11/10/11	27/01/12	108
10002820-01-2012-000030-5	1899366	Admissão	Contrato Temporário	11/11/11	28/02/12	109
10002820-01-2012-000023-2	2379012	Admissão	Contrato Temporário	21/10/11	27/01/12	98
10002820-01-2012-000031-3	1903500	Admissão	Contrato Temporário	08/12/11	29/02/12	83
10002820-01-2012-000018-6	1895284	Admissão	Contrato Temporário	18/10/11	27/01/11	101
10002820-01-2012-000038-0	1444814	Admissão	Contrato Temporário	19/12/11	29/02/12	72
10002820-01-2012-000039-9	671961	Admissão	Contrato Temporário	01/11/11	29/02/12	120

10002820-01-2012-000040-2	1900721	Admissão	Contrato Temporário	22/11/11	29/02/12	99
10002820-01-2012-000013-5	1894622	Admissão	Contrato Temporário	14/10/11	27/01/12	105
10002820-01-2012-000016-0	1894788	Admissão	Contrato Temporário	17/10/11	27/01/12	102
10002820-01-2012-000022-4	1895242	Admissão	Contrato Temporário	20/10/11	27/01/12	99
10002820-01-2012-000043-7	1874688	Admissão	Contrato Temporário	01/12/11	29/02/12	90
10002820-01-2012-000014-3	2514332	Admissão	Contrato Temporário	14/10/11	27/01/12	105
1000-2820-01-2012-000020-8	2467424	Admissão	Contrato Temporário	11/10/11	27/01/12	108
10002820-01-2012-000047-0	1844630	Admissão	Contrato Temporário	15/02/11	29/02/12	379

Fonte: SISAC

Tal fato evidencia descumprimento sistemático, por parte da Unidade, dos prazos previstos no Art. 7º da IN/TCU nº 55/2007, o que poderá resultar nas sanções previstas aos responsáveis, consoante o disposto na Lei nº 8.443/92. Questionada sobre a impropriedade detectada, a Unidade, por meio do Ofício nº 23/SAA/SE/MDS, de 28.02.2013, informou que aperfeiçoará seus controles internos no sentido de evitar reincidência de falhas quanto ao descumprimento de prazo de registro das informações no SISAC.

Ademais, conforme inspeção realizada em maio/2013 e com base nos esclarecimentos prestados pela Unidade, ocorreu um incremento considerável de pessoal na área responsável, com remanejamento de 2 (dois) servidores efetivos para a citada área, tendo sido ampliado o número de colaboradores com possibilidade de obter senha de acesso junto ao SISAC.

Quadro 18 - Quadro de custos de pessoal no exercício de referência e nos dois anteriores (em R\$ 1,00)

Tipologias/ Exercícios	Vencimen- tos e Vantagens Fixas	Despesas Variáveis						Despe- sas de Exercí- cios Anterior es	D.J.	Total
		Retribui- ções	Gratifica- ções	Adicio- nais	Indeniza- ções	Benefí- cios Assisten- ciais e Previ- Denciá- rios	Demais Despesas Variáveis			
Membros de Poder e Agentes Políticos										
Exercícios	2012	320.678		26.723	8.908	3.648	2.240			362.196
	2011	304.703		26.723	8.908	3.952		1.971		346.256
	2010	129.339		10.748	7.763	3.662		15.490		167.003
Servidores de Carreira que não Ocupam Cargo de Provimento em Comissão										
Exercícios	2012	1.950.293		323.450	102.867	318.035	15.039	2.394.475	291.735	5.395.894
	2011	2.502.640	396.429	466.122	167.549	607.441	177.493	2.832.372		7.150.045
	2010	2.398.946	271.021	493.123	146.072	750.221	50.033	3.110.967	3.234	7.223.617
Servidores com Contratos Temporários										
Exercícios	2012	8.152.610			215.019	398.936		94.951		8.861.517
	2011	8.158.847		671.550	247.747	394.858		177.496		9.650.498
	2010	9.471.114		785.747	278.977	461.177		108.904		11.105.918
Servidores Cedidos com Ônus ou em Licença										
Exercícios	2012	40.191		7.427	1.529	4.864	1.816	32.251	4.645	92.724

	2011	211.178	32.192	31.050	12.044	41.638	6.079	103.711			437.892
	2010	146.163	16.092	27.528	5.566	38.042	1.389	112.350			347.130
Servidores Ocupantes de Cargos de Natureza Especial											
	2012	46.109		3.811				25.396			75.316
Exercícios	2011	137.183	0	11.432	3.811	3.648	0	7.646			163.719
	2010	118.917	0	11.432	0	2.432	0	0			132.781
Servidores Ocupantes de Cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superior											
	2012	15.181.037	8.764.668	2.082.964	616.382	1.284.219	375.459	2.101.792	217.184		30.623.703
Exercícios	2011	15.466.709	8.475.624	2.072.976	676.766	1.387.308	346.802	1.816.254	0		30.242.440
	2010	14.218.529	7.841.695	2.013.168	549.394	1.279.314	81.739	1.504.515	10.779		27.499.133
Servidores Ocupantes de Funções Gratificadas											
	2012	612.136	82.442	96.225	36.549	119.451	45.365	528.744	55.166		1.576.078
Exercícios	2011	646.360	99.094	90.422	27.013	124.543	33.469	346.789	0		1.367.689
	2010	566.730	97.829	93.633	42.525	125.479	9.414	448.945	0		1.384.554

Fonte: Sistema Data Warehouse - DW/SIAPE - CGRH.

Conforme dados do quadro anterior, verificou-se um aumento das despesas relativas aos membros de poder e agentes políticos de 2010 para 2011 e 2012, decorrente do aumento salarial de 148,63% concedido aos Ministros de Estado, a contar de 1º.02.2011, conforme Decreto-Legislativo nº 805/2010 - DOU 21.12.2010, Seção I.

Também se verificou uma diminuição nos gastos com pagamentos de temporários e efetivos em relação aos dois exercícios anteriores, decorrente do encerramento, em 2011 e 2012, de vários contratos por tempo determinado que faziam parte do Processo Seletivo realizado em 2006 e devido à diminuição no quadro de servidores de carreira vinculados ao MDS.

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Ação 4923.

Fato

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI é a responsável pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação das políticas e dos programas do MDS. Para o cumprimento dessas funções, as despesas da Unidade estão inseridas no Programa 2122 - Gestão e Manutenção do MDS, por intermédio das Ações 4923 – Avaliação e monitoramento de Políticas de Desenvolvimento Social e 6877 - Capacitação de Agentes Públicos e Sociais em Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome de Governo, com a seguinte execução orçamentário-financeira:

Ação 4923 – Avaliação e monitoramento de Políticas de Desenv. Social e Combate à Fome.

Programa 2122 - Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.		
Dotação Final (R\$)	Despesa Empenhada (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)
15.203.462,00	8.096.908,11	3.085.260,53
Finalidade		
Melhorar as políticas de desenvolvimento social e combate à fome em termos de eficiência, eficácia, efetividade, focalização e controle social.		
Implementação		
Direta e Descentralizada, mediante contratação de instituições públicas e privadas, bem como pela transferência de recursos financeiros a instituições parceiras, mediante a celebração de instrumentos adequados.		

Ação 6877 – Capacit. de agentes públicos e sociais em políticas de Desenv. Social e Comb. à Fome.

Programa 2122 - Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.		
Dotação Final (R\$)	Despesa Empenhada (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)
5.574.406,00	4.561.339,98	4.334.281,92
Finalidade		
Ampliar a capacidade dos agentes públicos e sociais e capacitá-los para a gestão, o monitoramento, a avaliação e o controle social das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, em âmbito nacional e em ações de cooperação internacional, visando ao aperfeiçoamento da sua implementação e ao aumento da transparência da ação governamental.		
Implementação		
Direta e Descentralizada, mediante contratação de instituições públicas e privadas, bem como pela transferência de recursos financeiros a instituições parceiras, mediante a celebração de instrumentos adequados.		

Fonte: Relatório de Gestão e SIAFI.

Considerando a vinculação finalística à missão da SAGI (critério de relevância) e o volume de recursos disponibilizados em dotação orçamentária (critério de materialidade), foi examinada a Ação 4923, que representa cerca de 73% do Orçamento das Ações de Governo vinculadas as despesas da SAGI, no valor total de R\$

20.777.868,00. No exercício de 2012, a Ação de Governo 4923 foi executada por meio de três Unidades Gestoras, a saber:

- UG 240090: envolve despesas pertinentes a execução de atividades previstas no Acordo de Cooperação Técnica Internacional firmado com o PNUD, por meio do Projeto BRA/04/044 – Programa de Cooperação com a América Latina, a África, a CPLP e os Países de Língua Portuguesa.

- UG 550005: representa despesas com contratação de instituições de pesquisas e de consultores externos para subsidiar as avaliações de políticas sociais do Ministério, bem como a aquisição de parque tecnológico (estações de trabalho para processamento de cenários e editoração eletrônica) para análise de gráficos e planilhas e estatísticas do Plano Brasil Sem Miséria.

- UG 550017: concentra despesas relacionadas a execução de atividades previstas no Acordo de Cooperação Técnica Internacional firmado com a UNESCO, por meio do Projeto “914BRZ3002 - Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza”, que tem como objetivo geral “Contribuir para a consolidação da política de desenvolvimento social no Brasil, fortalecendo programas, ações sociais e serviços sob responsabilidade do MDS”.

O quadro a seguir detalha o volume de recursos liquidados, em 2012, por UG e Natureza de Despesas relacionadas à Ação de Governo 4923:

Quadro 01 – Liquidação de despesas - Ação 4923

Unidade Gestora		Natureza de despesa		Despesas Liquidadas	% do total
240090	Delegação do Brasil /MRE junto à ONU	338039	Outros Serv.Terc. Pes. Jur.	225.585,36	7,0
550005	Coordenação-Geral de Licitações e Contratos	339033	Outros Serv.Terc. Pes. Jur.	874.059,17	28,0
		449052	Equipam. e Mat. Perman..	248.616,00	8,0
550017	II Projeto de Apoio ao PBF e ao CNDS	338039	Outros Serv.Terc. Pes. Jur.	1.737.000,00	57,0
TOTAL				3.085.260,53	100,00

Fonte: SIAFI Gerencial 2013

No que se refere ao atingimento das metas físicas e financeiras para o exercício de 2012, a situação foi a seguinte:

Quadro 02 – Execução/Previsão da Ação 4923

Programa 2122 - Gestão e Manutenção			
Ação 4923 – Avaliação e Monitoramento de Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome			
Meta	Previsão	Execução	Execução/Previsão
Física	3	4	125%
Financeira	15.203.462,00	3.085.260,53	20%
Fonte: Relatório de Gestão e SIAFI Gerencial			

No exercício de 2012 a meta física da Ação 4923 previa a avaliação de 3 (três) das áreas finalísticas do MDS (Assistência Social, Transferência de Renda, Inclusão Produtiva e Segurança Alimentar e Nutricional), contudo, a meta foi superada em virtude de ter sido avaliada também outras temáticas da Pasta de Governo e políticas transversais que passam por todas essas áreas, por meio de estudos e pesquisas executadas por pessoas físicas e jurídicas contratadas e supervisionadas pela SAGI (Ex: estudo sobre racismo ambiental e conflitos territoriais envolvendo comunidades quilombolas). Dessa forma, a

execução se deu em 4 (quatro) áreas, superando a meta inicialmente prevista, tendo como percentual de execução 125% da meta física da Ação.

Em relação ao valor empenhado de somente 53% (R\$ 8.096.908,11) da dotação orçamentária (R\$ 15.203.462,00), aliada à liquidação de somente 20% dos recursos empenhados (R\$ 3.085.260,53), a SAGI, em seu Relatório de Gestão, justificou que a baixa execução ocorreu em virtude da não conclusão dos Pregões nºs 34, de 19.11.2012; 38, de 09.11.2012; e 39, de 09.11.2012, que tinham como objetivos a contratação de estudos, pesquisa e avaliação de programas sociais monitorados pelo MDS, tendo em vista se tratarem de objetos de alta complexidade que demandaram tempo e esforço consideráveis na especificação nos termos de referência, além de enfrentarem percalços corriqueiros do processo licitatório, tais como, problemas na habilitação ou suspensão.

Ocorre que as informações disponibilizadas no Relatório de Gestão não são suficientes como justificativa, haja vista que a abertura dos pregões, marcadas para novembro de 2012, inviabilizou a intenção de se utilizar o crédito correspondente ao exercício, dado o escasso tempo para finalizar as licitações dentro do mesmo ano. Verifica-se que somente no Pregão nº 38/2012 se utilizou dos créditos do exercício de 2012, sendo que os demais os empenhos foram emitidos em 2013, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 03 - Empenho/Pregões – Ação 4923

Pregão	Empenho/data	Valor
34/2012	2013NE800021, de 16.01.2013	2.779.800,00
38/2012	2012NE800589, de 06.12.2012	96.500,00
39/2012	2013NE800037, de 23.01.2013	160.000,00
Total		3.036.300,00

Fonte: SIAFI 2012/2013

Ademais, a justificativa também não se sustenta considerando que, efetivando-se as referidas licitações no exercício de 2012, com a emissão dos respectivos empenhos da ordem de R\$ 3.036.300,00, somados ao valor de R\$ 8.096.908,11 empenhados em 2012, a despesa executada no referido exercício (R\$ 11.133.208,11), representaria um percentual de 73%, não haveria uma maior utilização dos recursos financeiros, dado o tempo exíguo para liquidar as despesas em 2012, permanecendo o percentual de 20% de despesas liquidadas.

Controles internos adotados pela Unidade.

Com o objetivo de melhor avaliar os procedimentos de controles internos instituídos na área de Resultado Quantitativo e Qualitativo e se eles têm contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Administração, foi solicitado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201308236/003, de 18.6.2013, que a Unidade apresentasse informações sobre a efetividade dos controles, estando à equipe de auditoria no aguardo dessas informações.

Por meio de análise as informações do Relatório de Gestão e do Regimento Interno do MDS, verificou-se, com relação ao ambiente de controle, a existência de normativo interno (regimento) que distribui responsabilidades dentro da SAGI, por área.

Com relação ao processo de trabalho na Unidade, consta a informação do Relatório de Gestão que, tendo em vista a diversidade de produtos e a complexidade de sua elaboração pela Secretaria, está em desenvolvimento o Sistema de Gestão Estratégica de Projetos – SIGE, objetivando, segundo o gestor, definir para cada macroprocesso, o conjunto de tarefas, atividades e as equipes envolvidas, o que denota a percepção da

Unidade sobre a importância em formular de rotinas/procedimentos no ambiente da SAGI.

No que tange a avaliação dos controles internos, em atendimento ao item 3.2 da Portaria TCU nº 150/2012, a Unidade efetuou o preenchimento do Quadro A.3.1 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ e fez o registro complementar com a análise crítica sobre as percepções trazidas pelo quadro.

Especificamente, a respeito do controle interno exercido pela Unidade acerca dos resultados quantitativo e qualitativo da gestão que se refere à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício de 2012, observou-se de um modo geral que a Unidade necessita de implementações e melhorias na área sob exame, de maneira a aperfeiçoar a estratégia de utilização dos recursos disponíveis à UJ, avaliando as condições e os riscos que impactam no atingimento das metas financeiras pactuadas.

1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Indicadores apresentado pela SAGI no Relatório de Gestão.

Fato

No atendimento às normas da Corte de Contas atinentes à apresentação e conteúdo do Relatório de Gestão do exercício 2012, a Unidade apresentou no item 2.4 do referido Relatório informações sobre os indicadores de desempenho utilizados para monitorar e avaliar a sua gestão.

Os indicadores de desempenho expostos pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI se relacionam a 3 (três) de seus macroprocessos finalísticos: avaliação e monitoramento das políticas e programas; e capacitação de agentes públicos e sociais. Essa Secretaria, para a concretização dos objetivos destes macroprocessos, que se inserem entre as suas competências institucionais, dispõe da execução orçamentária e financeira das Ações de Governo 4923-Avaliação e Monitoramento de Políticas e 6877-Capacitação de Agentes Públicos e Sociais.

Na construção dos mencionados indicadores, a Unidade adotou os critérios da eficiência, eficácia e efetividade, e para fins da auditoria, foi selecionado e analisado, pela sua relevância, o indicador de eficiência referente ao desempenho da gestão da Unidade no que tange à Ação 4923 – Avaliação e Monitoramento de Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Na apreciação ora realizada buscou-se responder às seguintes questões de auditoria: a) existe definição em normativos dos responsáveis pela elaboração e alimentação dos indicadores? b) existem indicadores para os processos críticos da UJ? c) os indicadores evidenciados são de fácil compreensão para o público interno e externo? e d) o gestor atua no atendimento de recomendações anteriores para os indicadores de desempenho?

Cumprir destacar que a análise foi efetivada utilizando os referenciais de utilidade e mensurabilidade para o indicador avaliado, nos termos definidos na Portaria TCU nº 150/2012. O parâmetro utilidade relaciona-se com a capacidade que o indicador tem de expressar de forma condensada as múltiplas variáveis de um fenômeno de interesse da administração e é demonstrado pela sua efetiva utilização pelo gestor nas decisões

gerenciais. Já a mensurabilidade tem relação com a viabilidade de aplicação de um indicador na mensuração de um fenômeno, e está associada a três fatores: complexidade, auditabilidade e economicidade.

Em sua formulação, conforme demonstrado no Relatório de Gestão, o indicador examinado *pondera os indicadores específicos de eficácia pela relação custo das iniciativas de avaliação e monitoramento dos programas ou ações pelo custo global do conjunto de programas e ações das políticas sociais do MDS*. Nesta perspectiva, o indicador é uma medida do aspecto custo, relacionando os gastos das iniciativas de avaliação e monitoramento, realizados pela UJ, com os gastos referentes aos programas e ações avaliados no exercício, valores estes, obtidos a partir de relatório de execução financeira disponibilizados para a SAGI. Pode-se afirmar, assim, que da perspectiva da mensurabilidade, o indicador atende de modo razoável ao critério, e as relações envolvidas são compatíveis com os parâmetros de complexidade, auditabilidade e economicidade. Contudo, ressalva-se que o resultado desta mensuração sofre a limitação de não dispor de referência ou padrão de custo que sirvam de parâmetro para se obter efetiva avaliação comparativa do custo envolvido nas iniciativas na Unidade. Por outro lado, pode-se utilizar uma análise de custos através de uma série histórica, como já vem sendo construída pela UJ, cuja utilidade se presta à verificação evolutiva dos custos.

No que tange à utilidade, verifica-se também que o indicador apresenta capacidade de expressar de forma condensada o fenômeno que almeja mensurar. Neste aspecto, ainda, convém destacar que a Unidade em seu Relatório de Gestão, não demonstrou ter utilizado o indicador em seu processo decisório, fato que deve ser objeto de maior atenção por parte da UJ.

Para o exercício de 2012, o indicador apresentou como resultado, na definição da UJ, o conceito máximo “muito bom”, que numericamente correspondeu a $E_c=9$ (E_c = indicador de eficiência da Ação), sendo que o patamar inicial para tal conceito é $E_c=4,5$. Em série histórica referida pela Unidade em seu RG, verifica-se que o indicador de eficiência teve o conceito “bom” somente em 2008, e no período de 2009 a 2012, o conceito “muito bom”. Pela avaliação da UJ existe razoável compatibilidade entre os custos dispendidos e as competências da SAGI, quanto aos aspectos de avaliação e monitoramento dos Programas/Ações do MDS, considerando o período da série histórica de 2009 a 2012.

Quanto às questões de auditoria, pelas análises efetuadas, conclui-se de maneira positiva a avaliação realizada sobre o indicador de eficiência relatado pela UJ. Faz-se uma ressalva a respeito do item “c”, sobre a fácil compreensão dos indicadores para o público interno e externo, pois a informação no Relatório de Gestão pode ser aperfeiçoada, com maior transparência a respeito da finalidade e objeto mensurado dos indicadores e a realização de análise crítica a respeito dos resultados evidenciados e sua relação com a gestão e sua utilidade para o processo decisório. Acrescenta-se que inexistem pendências quanto a recomendações nas avaliações anteriores realizadas sobre os indicadores de desempenho da gestão da UJ.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Conformidade das peças do Processo Anual de Contas.

Fato

Considerando o disposto na Decisão Normativa/TCU nº 124/2012 para a avaliação da conformidade das peças do Processo Anual de Contas da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, as verificações realizadas buscaram responder as seguintes questões de auditoria: (i) a Unidade Jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício em referência? (ii) as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012; da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria TCU nº 150/2012?

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

Com o objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI foi analisado o Processo nº 71000.006547/2013-90, tendo sido constatado que o Relatório de Gestão, nos temas aplicáveis à sua estrutura, atende aos requisitos estabelecidos nos Normativos do Tribunal de Contas da União. Contudo, a exemplo do ocorrido no Relatório de Gestão Consolidado da Secretaria Executiva e do Relatório de Gestão da Agregada SESEP, a SAGI não apresentou uma análise crítica a respeito dos principais pontos controles internos administrativos; não há apontamento acerca da metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos e as áreas envolvidas no processo de avaliação (item 3.2 do RG).

Sobre esse aspecto, em resposta aos questionamentos formulados na Solicitação de Auditoria nº 201308236/003, a UJ encaminhou, por meio do Ofício nº 57/2013/SAGI/MDS, de 21.07.2013, um novo Quadro A.3.1 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ, componente do Relatório de Gestão da Unidade, solicitando inclusive a juntada do mesmo ao Processo Anual de Contas da Secretaria Executiva, assim sendo procedido às fls 13/17 do processo nº 71000.006547/2013-90.

No que diz respeito ao Rol de Responsáveis da UJ, verificou-se que o período informado para os substitutos dos cargos abrangidos pelo Art. 10 da Portaria TCU nº 63/2012 coincide com o período de responsabilidade dos correspondentes titulares, e ainda que o documento apresentado contém informações acerca de período de gestão, exercício de 2013, diferente do exercício considerado para avaliação das contas, ou seja, o exercício de 2012.

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Força de trabalho da SAGI.

Fato

Primeiramente, cumpre salientar que a gestão de recursos humanos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI está centralizada na Coordenação-Geral de

Recursos Humanos da Secretaria Executiva do MDS. Assim, com o fito de atender ao estabelecido pelo TCU, consoante o contido no Anexo IV, item 6, da DN TCU nº 124/2012, buscou-se responder à seguinte questão de auditoria, aplicável à realidade da UJ examinada: *(i) A gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da unidade às suas atribuições?*

Em análise aos quantitativos da força de trabalho registrada no Quadro A.6.1 do Relatório de Gestão da Unidade, foi possível inferir que a UJ possui uma força de trabalho de 51 servidores, sendo 23 servidores sem vínculo com o serviço público; 11 servidores temporários, cujos contratos se encerram no exercício de 2014; 10 servidores em exercício de carreira descentralizado e requisitados de outras esferas de governo. Apenas 7 servidores pertencem ao quadro da UJ.

Além deste quantitativo de servidores a UJ conta ainda com a força de trabalho de 10 funcionários terceirizados e/ou estagiários, cuja natureza das atividades desempenhadas na SAGI foi objeto de questionamentos por parte do Ministério Público do Trabalho, tendo sido determinada a substituição destes por meio do Termo de Ajustamento de Conduta ajustado com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG.

Uma análise a respeito da força de trabalho da SAGI sob a ótica da faixa etária e do nível de escolaridade ficou prejudicada, considerando que os Quadros A.6.4 e A.6.5 DO Relatório de Gestão da Unidade mantêm uma contagem dupla de servidores efetivos e que ocupam concomitantemente cargo ou função em comissão. Foi solicitado à Unidade que ajustasse tais quadros de informações.

A partir de uma avaliação do impacto da força de trabalho sobre a execução das atividades afetas à SAGI, a UJ revelou uma necessidade de incorporação de pessoal com perfil adequado à execução de suas atribuições, sobretudo em razão das especificidades técnicas requeridas para a execução de suas atribuições institucionais e das crescentes demandas das demais Secretarias, que detém certa complexidade em relação às atividades das demais áreas do Ministério. Nesse contexto, a UJ apresentou como risco a evasão do pessoal qualificado em razão da frequente abertura de concursos em outras instituições semelhantes cuja remuneração se apresentou bem mais atrativa.

A situação argumentada pela SAGI em relação à sua força de trabalho, seja pela escassez, pela qualificação técnica exigida para os servidores e pelos riscos decorrentes da evasão do corpo técnico para outras instituições semelhantes em busca de remuneração mais elevada é comum a toda Administração Pública, que vive esta constante volatilidade de sua força de trabalho. Tal cenário requer dos gestores públicos atuais a busca por soluções mais factíveis, lançando mão de medidas por vezes simplórias, como, por exemplo, a manualização de procedimentos de rotinas de trabalho, de forma a garantir a estruturação de uma memória permanente dos processos e procedimentos de gestão, com vistas a reter o conhecimento necessário para atendimento dos objetivos finalísticos da Unidade.

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Resultados quantitativos e Qualitativos da Gestão.

Fato

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, considerou-se a seguinte questão de auditoria: os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício de 2012, foram cumpridos?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da Ação 20GG – Fomento, Capacitação Ocupacional, Intermediação e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores, selecionada para ser analisada em virtude de sua materialidade e relevância.

Ação 20GG – Fomento, Capacitação Ocupacional, Intermediação e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores - Tem por finalidade implementar atividades de qualificação profissional para o mercado de trabalho formal e assistência técnica aos microempreendedores individuais e aos empreendimentos solidários, inclusive incubadoras e cooperativas. Além disso, realiza ações de intermediação de mão de obra, por meio da captação de vagas e encaminhamento dos trabalhadores pertencentes ao público alvo do Plano Brasil sem Miséria para inserção no mercado de trabalho, por intermédio das unidades de atendimento do Sistema Nacional de Emprego (SINE).

Quadro 01

Unidade Gestora 550018 – Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza			
Programa 2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária			
20GG – Fomento, Capacitação Ocupacional, Intermediação e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores.	Prevista	Realizada	Percentual
	Meta Física (Unidade: pessoa atendida)		
	138.925	170.947	123%
	Meta Financeira		
R\$ 224.467.274	R\$ 77.349.569	35%	
Finalidade			
Promover a geração de trabalho ocupação e renda por intermédio de atividades de capacitação, fomento a empreendimentos populares e solidários e assistência técnica.			
Implementação			
Ações de capacitação ocupacional para o mercado de trabalho formal, e assistência técnica aos empreendimentos populares e solidários, às redes de cooperação da Economia Popular e Solidária, bem como ações de desenvolvimento de produtos oriundos desse segmento. Apoiar a consolidação de incubadoras públicas e cooperativas de empreendimentos populares.			

Inicialmente, convém registrar que a Ação não é executada diretamente pelo Ministério e sua eficácia não depende exclusivamente dos seus esforços. O MDS, por meio da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza – SESEP, realiza articulações junto a entidades parceiras (órgãos governamentais, bancos públicos e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas-SEBRAE) que possuem objetivos correlatos na implementação de políticas relacionadas à inclusão produtiva e à busca ativa.

No que tange aos resultados quantitativos e qualitativos da Ação 20GG, a SESEP justificou que a superação da execução física (123%) foi alcançada em consequência do êxito do Programa ACESSUAS Trabalho, executado através do repasse “Fundo a Fundo” de recursos diretamente do FNAS aos Fundos de Assistência Social dos municípios e do Distrito Federal, bem como pelas transferências voluntárias da Secretaria Nacional de Economia Solidária-SENAES, do Ministério de Trabalho e Emprego/MTE, para realização de convênios com governos estaduais e municipais. Dessa forma, houve a adesão de 292 municípios ao programa ACESSUAS Trabalho, viabilizando a matrícula de 170.947 pessoas no PRONATEC/MEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego.

A SESEP informou também que o principal motivo para a baixa execução financeira (35%) decorreu da execução própria dos órgãos parceiros (MEC, SEBRAE e Bancos Públicos), não tendo sido necessária a descentralização de recursos por parte do MDS.

No entanto, a justificativa apresentada não esclarece a incompatibilidade entre a superação da meta física e a baixa execução financeira. Entende-se, neste caso, que o descompasso entre as metas física e financeira pode ter decorrido de uma subestimativa da meta física inicialmente prevista. Nesse contexto, considerando que existe uma relação direta entre a execução das metas física e financeira, em tese, uma superação de meta física teria decorrido, a princípio, pela utilização plena dos recursos financeiros inicialmente previstos, o que não ocorreu. Além disso, no Relatório de Gestão, quanto a meta física atingida com a matrícula de 170.947 pessoas, este resultado não foi oriundo de esforços das entidades parceiras (MEC, SEBRAE e Bancos Públicos) que executaram a ação com recursos próprios, visto que a meta física limitou-se a resultados oriundos do ACESSUAS.

Quanto à execução financeira, o resultado obtido reflete a adesão dos 292 municípios ao ACESSUAS Trabalho, a partir do acordo entre a Unidade e a SNAS, logo, como tais adesões municipais devem ter abrangido apenas parte do universo de municipalidades que atendam aos critérios do Programa, o melhor desempenho teria ocorrido com um incremento no número de adesões, com um esforço conjunto entre os parceiros.

Controles internos administrativos

Os controles internos não foram suficientes para prevenir e detectar o risco do não alcance da meta financeira. O contínuo monitoramento de suas atividades permite que a SESEP conheça tempestivamente as causas que impactam negativamente no resultado quantitativo da ação governamental. A partir da avaliação do comportamento da Ação, compete à Unidade a realização de estratégias de resposta aos riscos que ameaçam o êxito da Ação.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da conformidade das peças do Processo Anual de Contas da SESEP.

Fato

Considerando o disposto na Decisão Normativa/TCU nº 124/2012 para a avaliação da conformidade das peças do Processo Anual de Contas da Secretaria Executiva do MDS e suas Unidades Consolidadas e Agregadas, as verificações realizadas buscaram responder as seguintes questões de auditoria: (i) a Unidade Jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício em referência? (ii) as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012; da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria TCU nº 150/2012?

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

Com o objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Secretaria Executiva no que diz respeito à Secretaria Extraordinária para Superação da Pobreza – SESEP foi analisado o Processo nº 71000.006547/2013-90, tendo sido constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2012, contudo, no que diz respeito ao Relatório de Gestão Agregado, verificaram-se algumas desconformidades com o conteúdo exigido na Portaria TCU nº 150/2012, no tocante aos itens relacionados ao Planejamento Estratégico, Plano de Metas e de Ações. As informações referentes aos indicadores também não guarda conformidade com o estabelecido na citada Portaria. O item 1.3 que trata do organograma funcional traz no segundo nível hierárquico informações incompletas (Diretor de Programa) em três setores.

A SESEP também não apresentou uma análise crítica a respeito dos principais pontos controles internos administrativos; não há apontamento acerca da metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos e as áreas envolvidas no processo de avaliação, assim como não traz uma análise sintética contemplando o cumprimento das metas previstas para o exercício, eventuais problemas ocorridos na execução ou a ausência destes, as superações significativas das metas e os reflexos na execução das ações decorrentes da gestão de restos a pagar no exercício (itens 3.2 e 4.1 do Relatório de Gestão).

As principais inconsistências estão identificadas no quadro a seguir:

Quadro 1 – Inconformidades detectadas no Relatório de Gestão – SESEP 2012

Item - DN 119/2012	Consta do Relatório?	Atende ao conteúdo da Portaria TCU 150/2012?	Observações
2. Planejamento estratégico, Planos de Metas e de Ações			
2.1 - Informações sobre o Planejamento Estratégico	SIM	NÃO	O texto contempla resultados alcançados no exercício, mas não traz uma vinculação com um planejamento estratégico traçado para o exercício.
2.2 - Informações sobre as estratégias adotadas para atingir os objetivos estratégicos	SIM	NÃO	O texto não traz uma avaliação de riscos; justificativas para o atingimento ou não de metas

2.3 - Demonstração da execução do plano de metas ou de ações para o exercício	SIM	NÃO	fixadas ou ações não executadas e impactos dos resultados sobre os objetivos estratégicos traçados para o exercício.
2.4 - Informações sobre indicadores utilizados para monitorar e avaliar a gestão	SIM	NÃO	A UJ apresenta unidades de medida de execução das ações como sendo indicadores. Não apresentou fórmula de cálculo. Os indicadores informados não são produzidos na própria Secretaria, não sendo de domínio da SESEP os resultados apurados. Não há informações acerca da utilização dos indicadores apresentados para monitoramento e avaliação da gestão.
3. Estruturas de Governança e de autocontrole da gestão			
3.2 - Informações sobre o funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ (Autoavaliação dos Controles Internos Administrativos)	SIM	NÃO	Não há uma análise crítica dos principais pontos controles internos administrativos, não há apontamento acerca da metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos e as áreas envolvidas no processo de avaliação.
4. Programação e Execução das Despesas Orçamentárias e Financeiras			
4.1 - Relação dos Programas do Plano Plurianual vigente, de responsabilidade integral ou parcial da UJ	SIM	NÃO	O texto apresentado não traz uma análise sintética contemplando o cumprimento das metas previstas para o exercício, eventuais problemas ocorridos na execução ou a ausência destes, as superações significativas das metas e os reflexos na execução das ações decorrentes da gestão de restos a pagar no exercício.
6. Gestão de Pessoas, Terceirização de Mão de obra e custos relacionados			
6.1 - Informações sobre a estrutura de pessoal da UJ	SIM	SIM	Para o item 6.1.4 há menção à SAGI, embora o Relatório trate das informações da SESEP.
6.2 - Informações sobre terceirização de mão de obra e estagiários	SIM	SIM	A justificativa apresentada pela SESEP no Relatório de Gestão para a ausência de informações sobre o tema não é a mais apropriada.

Fonte: Relatório de Gestão Agregado – SESEP 2012

Quanto ao conteúdo do Rol de Responsáveis, verificou-se que o período informado para o substituto do Dirigente Máximo e demais titulares das responsabilidades especificadas na Portaria TCU nº 63/2010 coincide com o período de responsabilidade do titular.