



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA-GERAL  
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO Nº 6/2012  
OS nº 2012/119

**EXERCÍCIO:** 2011

**UNIDADE/ENTIDADE:** Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC

**CÓDIGO SIAFI:** 113214, 113215, 113216, 113217, 113218, 113219, 113220, 113221,  
113236, 113243, 122002 e 523001

**PROCESSO N°:** 00058.032235/2012-47

**MUNICÍPIO/UF:** Brasília/DF

## SUMÁRIO

<b>I - INTRODUÇÃO:</b> .....	<b>3</b>
<b>II – DO ESCOPO DOS EXAMES</b> .....	<b>3</b>
<b>III – DOS RESULTADOS DOS TRABALHOS</b> .....	<b>3</b>
III.1 – AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS DE QUE TRATA O ART. 13 DA IN TCU Nº 63/2010. ....	3
III.2 – AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO.....	4
III.3 – AVALIAÇÃO DOS INDICADORES INSTITUÍDOS PELA UNIDADE.....	4
III.4 – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS.....	4
III.5 – AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE CONTROLES INTERNOS.....	5
III.6 – AVALIAÇÃO ACERCA DA ADERÊNCIA A CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL.....	6
III.7 – AVALIAÇÃO SOBRE A GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI). .....	6
III.8 – AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS MEDIANTE CONVÊNIO OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES.....	6
III.9 – AVALIAÇÃO, POR AMOSTRAGEM, DA REGULARIDADE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS.....	8
III.10 – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO USO DOS CARTÕES DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL.....	9
III.11 – AVALIAÇÃO DOS REGISTROS DE PASSIVOS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DE CRÉDITOS OU DE RECURSOS.....	9
III.12 – AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DA MANUTENÇÃO DO REGISTRO DE VALORES EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS. ....	9
III.13 – IRREGULARIDADES QUE RESULTARAM EM DANO OU PREJUÍZO. ....	9
III.14 – FALHAS E IRREGULARIDADES CONSTATADAS QUE NÃO RESULTARAM EM DANO OU PREJUÍZO. ....	9
III.15 – AVALIAÇÃO INDIVIDUALIZADA SOBRE AS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELOS RESPONSÁVEIS SOBRE AS IRREGULARIDADES VERIFICADAS NA AUDITORIA DE GESTÃO E INCLuíDAS NO RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO DO EXERCÍCIO.....	9
III.16 – AVALIAÇÃO SOBRE O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES ESTABELECIDAS NA LEI Nº 8.730/1993, RELACIONADAS À ENTREGA E AO TRATAMENTO DAS DECLARAÇÕES DE BENS E RENDAS.....	10
III.17 – AVALIAÇÃO SOBRE A GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO. ....	10
III.18 – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA UNIDADE SOBRE AS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS PRATICADAS. ....	10
III.19 - OUTRAS SITUAÇÕES QUE AFETAM O JULGAMENTO DA GESTÃO. ....	10
<b>IV – CONCLUSÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>ANEXO I AO RELATÓRIO Nº 6/2012 - DEMONSTRATIVO DAS CONSTATAÇÕES DE CARÁTER FORMAL</b> .....	<b>12</b>
CONSTATAÇÃO 1: FRAGILIDADES NA GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI) .....	12
CONSTATAÇÃO 2: IMPROPRIEDADE NA ANÁLISE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIO .....	14
CONSTATAÇÃO 3: IMPROPRIEDADE EM PROCESSO LICITATÓRIO .....	16
CONSTATAÇÃO 4: FALHAS NO GERENCIAMENTO DAS INFORMAÇÕES REFERENTES AOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL NO SISTEMA SPIUNET.....	18
<b>ANEXO II AO RELATÓRIO Nº 6/2012 - INFORMAÇÕES</b> .....	<b>20</b>
INFORMAÇÃO 1: DETALHAMENTO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS AÇÕES DE GOVERNO SOB A RESPONSABILIDADE DA ANAC .....	20
INFORMAÇÃO 2: ANÁLISE DOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS INTERNOS.....	21
INFORMAÇÃO 3: ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO CONTROLE INTERNO .....	24
INFORMAÇÃO 4: ATUAÇÃO DA ANAC QUANTO À POSSÍVEL FRAUDE EM CONCURSO PÚBLICO .....	25
INFORMAÇÃO 5: CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL REALIZADA EM 2011 .....	26
<b>ANEXO III AO RELATÓRIO Nº 6/2012 – CARTA DE RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>33</b>

## I - INTRODUÇÃO:

1. Este Relatório apresenta os resultados da ação de controle de auditoria realizada no período de 2 a 11/5/2012 na sede da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, localizada em Brasília-DF, e de 21 a 22/5/2012, na Superintendência de Aeronavegabilidade da ANAC, localizada em São José dos Campos-SP, em cumprimento ao contido na Ordem de Serviço nº 2012/119. O objetivo do trabalho foi analisar os aspectos definidos pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do Anexo III da Decisão Normativa nº 117, de 19/10/2011, de modo a avaliar a gestão do exercício de 2011.
2. No primeiro dia de campo, foi apresentada a metodologia de trabalho à Unidade e, ao final, foi informada das conclusões preliminares e que os resultados serão apresentados por meio do Relatório de Auditoria de Gestão. Importante ressaltar que todas as constatações de auditoria estão suportadas por evidências e que a Unidade foi informada de modo a manifestar-se, dando-se, assim, ampla possibilidade de apresentação de novos elementos à equipe de auditoria. Os papéis de trabalho que dão suporte às análises encontram-se arquivados nesta Secretaria de Controle Interno/SG-PR.
3. Os trabalhos foram conduzidos em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas as técnicas de análise documental, entrevistas, indagação escrita, conferência de cálculos e inspeção física. Não nos foi imposta qualquer restrição aos trabalhos.
4. As avaliações conclusivas resultantes dos exames efetuados se encontram, de forma resumida, no Capítulo III e estão devidamente suportadas pelas constatações relevantes, constatações de caráter formal e informações, consignadas, respectivamente, nos Anexos I – “Demonstrativo de Constatações de Caráter Formal” e II – “Informações”. No Anexo III estão consignadas nossas recomendações à Unidade.

## II – DO ESCOPO DOS EXAMES

5. O Escopo dos trabalhos abrangeu os itens 1 a 18 do Anexo III – “Conteúdo do Relatório de Auditoria de Gestão”, da Decisão Normativa nº 117, de 19/10/2011. Os escopos específicos estão detalhados nos respectivos itens deste Relatório e Anexos.

## III – DOS RESULTADOS DOS TRABALHOS

6. Do trabalho realizado, segundo o escopo definido no Capítulo II deste Relatório, verificamos situações, detalhadas nos Anexos I a III. A seguir apresentamos, por item definido no Anexo III da Decisão Normativa nº 117, de 19/10/2011, as análises conclusivas que possuem suporte nas constatações e informações relatadas nos referidos anexos.

### III.1 – Avaliação da conformidade das peças de que trata o art. 13 da IN TCU nº 63/2010.

7. Quanto às peças de responsabilidade da ANAC, verificamos que essas foram devidamente elaboradas. Quanto ao formato e aos conteúdos obrigatórios de cada peça, não verificamos divergências do Relatório de Gestão da ANAC em relação ao que dispõe a Decisão Normativa TCU nº 108/2010 e a Portaria-TCU nº 123/2011.

### III.2 – Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão.

8. A ANAC atua no sentido de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária. Para tanto, no exercício de 2011, foi responsável pela execução direta de um programa, classificado como “*de apoio às políticas públicas e áreas especiais*”: 0630 – Desenvolvimento da Aviação Civil.
9. No que se refere aos aspectos quantitativos da gestão, em nossos exames, verificamos que a execução financeira do programa gerido pela ANAC, tomando por base o volume das despesas liquidadas, apresentou execução satisfatória, conforme detalhamento da realização de suas ações que se encontra consignado na *Informação I do Anexo II*. Quanto à execução física, exceto pelo baixo resultado das metas referentes às ações 20CW, 2926, 4572 e 6640, que se encontram justificadas no item “*Análise Crítica das Ações do Programa 0630*” do Relatório de Gestão da Unidade, verificamos que as metas propostas foram alcançadas e até mesmo ultrapassadas.

10. No tocante aos aspectos qualitativos, destacamos a publicação do Planejamento Estratégico da Unidade em 2011. Trata-se de uma ferramenta essencial para que a Unidade possa atingir seus objetivos propostos. Quanto às principais realizações e dificuldades para a realização dos objetivos da ANAC, estas informações encontram-se consignadas às fls. 13/18 do Relatório de Gestão.

### III.3 – Avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade.

11. Verificamos que, no exercício sob análise, a Unidade se valeu de indicadores estratégicos, em consonância com o que dispõe o Decreto nº 7.133/2010, além de indicadores táticos e operacionais.

12. Nossos exames se restringiram aos estratégicos, que representam os três grandes macroprocessos finalísticos da ANAC (fiscalização, certificação e normatização). Quanto a esses, nossa opinião é de que tais indicadores: i) são razoavelmente capazes de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir; ii) têm a capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; iii) as fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador são confiáveis; iv) a obtenção dos dados e a elaboração do indicador são normatizadas pela Instrução Normativa nº 56/2011; v) não demandam custos significativos para obtenção do indicador.

### III.4 – Avaliação da gestão de pessoas.

13. A auditoria abordou os aspectos relacionados ao quantitativo de pessoal nos últimos três exercícios, com o objetivo de expor a série histórica do quantitativo de servidores, demonstrada no **Quadro 01**.

**Quadro 01 – Força de trabalho**

Tipologia	Quantidade		
	2009	2010	2011
Estatutários (inclusive os cedidos, com ônus)	1.041	1.259	1.205
Celetistas (inclusive os cedidos, com ônus)	0	0	0
Cargo de Natureza Especial	4	5	5
Cargo em Comissão	137	121	120
Estagiários	158	213	239
Requisitados com ônus para a UG	87	71	69
Requisitados sem ônus para a UG	87	57	38
Servidores aposentados	34	50	65
Beneficiários de pensão	3	4	6

Militares - Art. 46 – Lei nº 11.182/05	305	114	0
Exercício descentralizado de carreira	11	16	14
Total	1.867	1.910	1.761

Fonte: ANAC e SIAPE

14. Quanto aos servidores da carreira vinculada ao órgão (Analistas e Técnicos Administrativos e Especialistas e Técnicos em Regulação de Aviação Civil), acrescido dos cargos redistribuídos da carreira de Ciência e Tecnologia e do Plano de Classificação de Cargos instituído pela Lei nº 5.645/1970, que ainda permanecem em exercício na Unidade, de uma lotação total autorizada de 1.922 servidores, apenas 1.205 se encontravam em efetivo exercício em dezembro de 2011 que corresponde a 62,69% do total autorizado.

15. Importa ressaltar que, em 2011, o quadro de servidores de carreira teve uma diminuição de 54 (cinquenta e quatro) servidores, ocasionadas por aposentadorias e vacâncias. Além disso, também no exercício de 2011, 114 (cento e quatorze) militares encerraram suas atividades na ANAC, conforme previsão do § 1º, do art. 46, da Lei nº 11.182/2005, que cria a ANAC e dá outras providências. Esses números demonstram a necessidade urgente de reposição do quadro, por meio de concurso público.

16. A respeito de cessões e requisições, verificamos que a Unidade cedeu 14 (quatorze) servidores a outros órgãos em 2011, sendo que 7 (sete) desses foram cedidos à Secretaria Aviação Civil da Presidência da República, e requisitados 21 (vinte e um) servidores de outros órgãos.

17. No que diz respeito aos requisitos legais na emissão de atos de aposentadoria e pensões, a ANAC encaminhou a esta Ciset/PR os atos dentro do prazo de 60 dias contados a partir de sua publicação, cumprindo o disposto no art. 7º da IN TCU nº 55/2007. Também, foram constatados que os processos contendo atos de aposentadoria e pensão apreciados por esta Ciset/PR estavam em conformidade com as normas vigentes, e, consequentemente, em todos os atos foram atribuídos pareceres de legalidade, em consequência da análise conclusiva. Destaca-se que, em 2011, não houve nomeações de novos servidores.

18. Quanto à consistência das informações prestadas pela ANAC em seu Relatório de Gestão, quando do atendimento ao item 5 da Parte A do Anexo II da DN TCU nº 108/2010, não identificamos inconsistências nas informações contidas nos Quadros XVI à XXIV do referido relatório.

### III.5 – Avaliação da estrutura de controles internos

19. Em atenção ao item 5 do anexo Anexo III à Decisão Normativa TCU nº 117/2011, foram selecionadas a área que desempenha atividades referentes à licitação e gestão de contratos, sob responsabilidade da Gerência Técnica de Licitações e Contratos (GTLC), e a que atua na tarefa de certificação de aeronaves, sob responsabilidade da Superintendência de Aeronavegabilidade.

20. A escolha da área de licitação e contratos deveu-se ao volume de recursos geridos por essa unidade (aproximadamente 53 MRS, em 2011). Já a área de certificação de aeronaves foi escolhida por representar um dos três macroprocessos finalísticos da Agência.

21. Como resultado da nossa avaliação, que foi realizada com base na metodologia “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada”, do Committee of Sponsoring Organizations – COSO, e que se encontra detalhada na *Informação 2 do Anexo II*, verificamos, no que se referem às áreas selecionadas, a adequação dos controles internos administrativos existentes em seus aspectos mais substanciais.

22. Quanto à confirmação do posicionamento assumido pela unidade jurisdicionada no Relatório de Gestão quanto do atendimento do item 9 da Parte A do Anexo II da DN TCU nº 108/2010, não emitiremos opinião, pois nossos exames não abrangeram a Unidade como um todo, mas as áreas responsáveis pelas atividades descritas no parágrafo 18 deste Relatório.

### **III.6 – Avaliação acerca da aderência a critérios de sustentabilidade ambiental.**

23. Verificamos, na amostra dos processos licitatórios realizados em 2011, que a ANAC, em seus editais para contratação de serviços, previu cláusula referente a “*ações de responsabilidade ambiental*”, em consonância com o que dispõe a Instrução Normativa nº 1/2010 - SLTI/MPOG. Salientamos que a Unidade não contratou obras e serviços de engenharia no exercício.

24. No que se refere aos convênios celebrados, verificamos que os Termos de Convênio não possuem cláusula que determine à parte ou partícipe a observância do disposto nos arts. 2º a 6º da Instrução Normativa nº 1/2010 - SLTI/MPOG.

25. Com relação ao destino dado aos bens considerados ociosos, a Unidade informou que “*os bens foram doados ou cedidos às entidades filantrópicas, órgãos públicos federais e administrações municipais, conforme tabela apresentada*”.

26. No tocante ao tratamento de resíduos recicláveis, constatamos que a Unidade, no exercício de 2011, não atendeu parcialmente ao disposto no Decreto nº 5.940/2006, pois, em que pese adotar coleta seletiva, não apresentou evidências de sua destinação às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

27. Quanto à confirmação do posicionamento assumido pela unidade jurisdicionada no Relatório de Gestão quanto do atendimento do item 10 da Parte A do Anexo II da DN TCU nº 108/2010, nossa opinião é de que o Quadro XXXVII do Relatório de Gestão reflete a posição da Unidade quanto à sua gestão ambiental.

### **III.7 – Avaliação sobre a gestão de tecnologia da informação (TI).**

28. Verificamos que a gestão de tecnologia da informação da ANAC possui fragilidades relevantes, que estão detalhadas na *Constatação I do Anexo I*.

29. Nossa avaliação foi realizada com base: i) no modelo Control Objectives for Information and Related Technology 4.1 (Cobit 4.1); ii) nas Normas ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005 – Código de Prática para a Gestão de Segurança da Informação e NBR ISO/IEC 38500:2009 – Governança Corporativa de Tecnologia da Informação; iii) na Instrução Normativa nº 4/2010 - SLTI/MPOG, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.

30. Quanto à confirmação do posicionamento assumido pela unidade jurisdicionada no Relatório de Gestão quanto do atendimento do item 12 da Parte A do Anexo II da DN TCU nº 108/2010, nossa opinião é de que o Quadro XLI do Relatório de Gestão reflete, em seus aspectos mais relevantes, a posição da Unidade quanto à sua gestão de tecnologia da informação.

### **III.8 – Avaliação da situação das transferências mediante convênio ou instrumentos congêneres.**

31. Foram avaliados, na forma do item 8 do Anexo III à decisão normativa TCU nº 117, os seguintes aspectos:

a) A consistência das informações prestadas pela UJ no relatório de gestão sobre este tema.

32. Não identificamos, no Relatório de Gestão elaborado pela Unidade, divergências entre suas informações e as extraídas dos sistemas SIAFI e SICONV por essa equipe de auditoria.

b) O volume de recursos transferidos pela UJ comparado à quantidade de termos vigentes no exercício de referência.

33. Durante o exercício de 2011, 18 convênios e 1 termo de cooperação estiveram vigentes, e foram transferidos R\$ 3.077.115,30. Desse total, R\$ 2.085.356,50 (67,77%) são referentes ao Termo de Cooperação entre ANAC e Comando da Aeronáutica, que tem por objeto a execução de avaliação psicofísica dos aeronavegantes da Aviação Civil, por intermédio das Juntas Especiais de Saúde (JES) do Sistema de Saúde da Aeronáutica (SISAU) e de capacitação e atualização técnica em Fisiologia de Aviação e Perícias Médicas Aeronáuticas aos Médicos da ANAC e aos Médicos Credenciados (MC).

c) A situação da prestação de contas pelos agentes recebedores dos recursos.

34. A Unidade não apresentava, em 31/12/2011, pendências relativas à apresentação da prestação de contas por parte dos tomadores.

d) A situação do tratamento às contas prestadas ao órgão ou unidade concedente, repassador dos recursos.

35. A Unidade não apresentava, em 31/12/2011, pendências relativas à análise das prestações de contas. Em 2011 foram apresentadas 6 (seis) prestações de contas e todas foram analisadas pela ANAC.

36. Tendo como escopo os aspectos estritamente formais da análise das prestações de contas (Portaria nº 127/2008), analisamos as 6 (seis) prestações de contas aprovadas pela ANAC. Nessa análise verificamos que as formalidades necessárias ao processo estão sendo observadas pela Unidade, exceto quanto a impropriedade disposta na *Constatação 2 do Anexo I*.

e) A observância pela UJ das exigências previstas nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

37. Em nossos exames, não detectamos inconsistências quanto à observância das exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

f) A estrutura de controles da UJ concedente/contratante para: i) garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos; ii) para analisar a prestação de contas; iii) para realizar as fiscalizações da execução do objeto da avença, inclusive por intermédio de verificações físicas e presenciais.

38. Na nossa opinião, a ANAC possui estrutura e procedimentos adequados para garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos; para analisar a prestação de contas e para realizar as fiscalizações da execução do objeto da avença, inclusive por intermédio de verificações físicas e presenciais.

g) As Tomadas de Contas Especiais (TCE) relacionadas às transferências abertas para apuração de responsabilidades e quantificação e resarcimento do dano:

39. Sem ocorrência no exercício sob análise.

h) A conformidade do chamamento público com o disposto no parágrafo único do art. 4º e art. 5º do Decreto nº 6.170/2007, caso a unidade jurisdicionada tenha se utilizado da prerrogativa de que trata o caput do art. 4º do Decreto nº 6.170/2007;

40. Não foram formalizados convênios no exercício sob análise.

i) A qualidade e a completude das informações referentes a contratos e convênios ou outros instrumentos congêneres inseridas, respectivamente, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria – SICONV, conforme estabelece o § 3º do art. 19 da Lei nº 12.309/2010.

41. Em nossos exames, não detectamos inconsistências relevantes quanto à alimentação dos sistemas SIASG e SICONV.

### III.9 – Avaliação, por amostragem, da regularidade dos processos licitatórios.

42. Os processos, incluindo os atos de dispensas e inexigibilidades, foram selecionados com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade e o exame contemplou os aspectos relativos a: motivação da contratação, adequabilidade da modalidade, objeto e valor da contratação, fundamentação da dispensa ou inexigibilidade e identificação do contratado.

43. Para avaliar a regularidade dos procedimentos licitatórios foi definida uma amostra correspondente a 94,61% do montante total homologado pela Unidade durante o exercício de 2011, conforme **Quadro 02**.

**Quadro 02 – Processos analisados**

Valores em R\$ 1,00

Classificação	Valor Homologado Total	Amostra	% da Amostra	Processos Analisados
Dispensa	1.480.617,02	822.687,28	55,56	Dispensas nº 6, 8, 9, 12, 13, 29, 55, 75 e 88/2011.
Inexigibilidade	809.287,03	423.598,47	52,34	Inexigibilidades nº 1, 3, 6, 7, 32, 79 e 114/2011.
Pregão Eletrônico	50.833.380,98	49.016.153,81	95,97	Pregões nº 43, 56 e 57/2010, 12, 13, 15, 17 e 25/2011.
<b>Total</b>	<b>53.123.285,03</b>	<b>50.262.439,56</b>	<b>94,61</b>	

44. Da análise dos processos da amostra, ficou evidenciado que as formalidades legais foram observadas, exceto quanto à constatação de caráter formal descrita na *Constatação 3 do Anexo I*.

### III.10 – Avaliação da gestão do uso dos Cartões de Pagamento do Governo Federal.

45. Verificamos que a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) observou as disposições dos Decretos nºs 5.355/2005 e 6.370/2008 e que a Unidade possui satisfatórios controles internos administrativos que visam garantir a regularidade na utilização do CPGF.

46. No que se refere às informações prestadas pela Unidade, nos Quadros XLII e XLIII de seu Relatório de Gestão, não identificamos divergências entre essas e as apuradas em nossos exames.

### III.11 – Avaliação dos registros de passivos sem previsão orçamentária de créditos ou de recursos.

47. Observamos que não ocorreram, na gestão examinada, passivos sem a consequente previsão orçamentária de créditos ou de recursos. Via de regra, esse fato não ocorre nas unidades da Administração Direta quanto a execução orçamentária e financeira esteja atrelada a limite de empenho e pagamento.

### III.12 – Avaliação da conformidade da manutenção do registro de valores em restos a pagar não processados.

48. Não identificamos impropriedades na manutenção do registro de valores em restos a pagar, tendo sido observados, pela Unidade, os motivos previstos no art. 35 do Decreto nº 93.872/86 e no Decreto nº 7.468/2011.

### III.13 – Irregularidades que resultaram em dano ou prejuízo.

49. Não constatamos irregularidades que resultaram em dano ou prejuízo na gestão examinada.

### III.14 – Falhas e irregularidades constatadas que não resultaram em dano ou prejuízo.

50. As impropriedades formais relacionadas no Quadro 03 não resultaram em dano ou prejuízo e encontram-se detalhadas no *Anexo I - “Demonstrativo de Constatações de Caráter Formal”*.

**Quadro 03 – Demonstrativo de constatações de caráter formal que não resultaram dano ou prejuízo**

Constatação 1 – Anexo I	Fragilidades na gestão de TI
Constatação 2 – Anexo I	Impropriedade na análise de prestação de contas de convênio
Constatação 3 – Anexo I	Impropriedade em processo licitatório
Constatação 4 – Anexo I	Falhas no gerenciamento das informações referentes aos imóveis de uso especial no sistema SPIUNet

### III.15 – Avaliação individualizada sobre as justificativas apresentadas pelos responsáveis sobre as irregularidades verificadas na auditoria de gestão e incluídas no relatório de auditoria de gestão do exercício.

51. Essas avaliações estão consignadas no Anexo I, após as manifestações exaradas pela ANAC referentes a cada uma das constatações apontadas.

### **III.16 – Avaliação sobre o cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730/1993, relacionadas à entrega e ao tratamento das declarações de bens e rendas.**

52. Verificamos que a Unidade cumpriu, em 2011, os requisitos da Lei nº 8.730/93, no que se refere à entrega e tratamento das declarações de bens e rendas. Destaca-se que nossos exames contemplaram, além da análise dos procedimentos adotados, uma verificação amostral das declarações enviadas em 2011 e das autorizações de acesso.

### **III.17 – Avaliação sobre a gestão do patrimônio imobiliário.**

53. Confrontando os dados constantes do SPIUnet com as informações do Relatório de Gestão da Unidade e com a resposta à Solicitação de Auditoria nº 12/2012, verificamos pendências na regularização da titularidade dos imóveis de propriedade da União em responsabilidade da ANAC, conforme descrito na *Constatação 4 do Anexo I*.

54. Quanto aos imóveis locados de terceiros, que totalizam 6 unidades, nenhum dos contratos de locação foi celebrado em 2011, portanto, não fizeram parte do escopo de nossos exames.

55. No que se refere aos custos de manutenção dos imóveis ocupados pela ANAC, não identificamos discrepâncias entre os valores gastos com os imóveis próprios e com os imóveis locados de terceiros.

56. Por fim, quanto à estrutura tecnológica (SIASG e controles em aplicativos do Microsoft Office) e de pessoal (40 servidores atuando de forma direta ou indireta), nossa opinião é de que ambas são adequadas à gestão do patrimônio imobiliário da Unidade sob sua responsabilidade. Todavia, conforme descrito no parágrafo 53, existem pendências que devem ser regularizadas.

### **III.18 – Avaliação da gestão da Unidade sobre as renúncias tributárias praticadas.**

57. A ANAC não é responsável pela arrecadação de tributos.

### **III.19 - Outras situações que afetam o julgamento da gestão.**

58. Estão consignadas na *Informação 3 do Anexo II* as medidas adotadas pela Unidade para atendimento às recomendações emanadas do órgão de controle interno em 2011, e as respectivas análises quanto à adequabilidade das mesmas.

59. A *Informação 4 do Anexo II* apresenta o histórico das tratativas, no âmbito da ANAC, para apuração de possível fraude ocorrida em seu concurso público realizado em 2009. Destaca-se que se trata de um desdobramento da “Operação Tormenta”, deflagrada pela Polícia Federal, em 16/7/210.

#### IV – CONCLUSÃO

59. Uma vez abordados os pontos requeridos pela legislação e normas aplicáveis, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 10 de julho de 2012

*Frederico Pedro Marouelli*

<b>FREDERICO PEDROSA MAROUELLI</b>	<b>JOSE ROBERTO BIAZON</b>
Especialista/COAUD/CISET/SG/PR	Assistente/COAUD/CISET/SG/PR

*Márcio R. Guerra Reis*

<b>MÁRCIO RODRIGO GUERRA REIS</b>
AFC/COAUD/CISET/SG/PR

De acordo.

À consideração do Senhor Secretário de Controle Interno.

*Marcia da Rosa Pereira*  
MARCIA DA ROSA PEREIRA  
Coordenadora-Geral /COAUD/CISET/SG/PR

Em, 10 de julho de 2012.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
**SECRETARIA-GERAL**  
**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**  
**COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA**

**ANEXO I AO RELATÓRIO N° 6/2012 - DEMONSTRATIVO DAS CONSTATAÇÕES DE CARÁTER FORMAL**

**CONSTATAÇÃO 1: Fragilidades na gestão de tecnologia da informação (TI)**

**Fato:**

Avaliamos, nos termos do item III.7 deste Relatório de Auditoria, a gestão de tecnologia da informação da ANAC. Nossa avaliação abordou os seguintes aspectos: planejamento de TI; recursos humanos da área de TI; procedimentos para a salvaguarda da informação; desenvolvimento e produção de sistemas; e procedimentos para a contratação e gestão de bens e serviços de TI.

Quanto ao planejamento de TI, devemos inicialmente ressaltar que, em que pese a publicação do Planejamento Estratégico da ANAC em 2011, a Unidade não possui um Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI). Dessa forma, as diretrizes para a área de TI constam do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), que, em seus aspectos mais relevantes, foi elaborado consoante as orientações dispostas na Estratégia Geral de Tecnologia da Informação elaborada pela SLTI/MPOG. Ressalva-se que o referido documento não se encontra publicado no sítio da ANAC para livre acesso, contrariando o que dispõe o item 3.14 do Guia de Elaboração de PDTI, elaborado pela SLTI/MPOG.

Destacamos, ainda, que a ANAC possui um Comitê Gestor de TI, instituído por meio da Portaria nº 294, de 23/3/2009, formado por representantes de todas as Superintendências e de todos os órgãos descentralizados, e que, entre outras atribuições, decide sobre a priorização das ações e investimentos de TI, o que está de acordo com o que determina o Cobit 4.1 em seu item PO4.3.

Quanto aos recursos humanos da área de TI, verificamos que a ANAC possui quadro próprio de servidores de carreira específica de TI, em que pese a ausência de servidores para preenchimento da lotação autorizada. Atualmente a Agência possui 9 Analistas Administrativos TI e 14 Técnicos Administrativos TI, sendo que a lotação autorizada total é de 30 servidores. Neste ponto, é importante destacar a informação obtida junto ao Superintendente de Tecnologia da Informação da ANAC, por meio do Mem. nº 29/2010/STI/ANAC, de 21/6/2012, reproduzida a seguir, que reforça a ideia da insuficiência do quantitativo de servidores atuantes na área de TI.

*"Um dos principais problemas que a ANAC enfrenta atualmente é a falta de recursos humanos na área de TI. Em que pese o fato das 30 vagas autorizadas no último concurso, 10 encontram-se em aberto, sem a possibilidade de preenchimento, vez que a validade do concurso expirou. Esse quantitativo é notoriamente insuficiente para execução de atividades tais como: planejamento, gestão, segurança da informação, atendimento à IN04 do MPOG quanto ao planejamento da contratação e a fiscalização, análise de*

negócio, verificação da qualidade dos produtos contratados, administração de dados corporativa, dentre outras que não são passíveis de terceirização ou, pelo menos, são desaconselhadas devido à necessidade de manter o conhecimento na instituição ou garantir a segurança da informação.

*Não há perspectiva de melhora deste cenário de escassez de recursos humanos, uma vez que o MPOG aprovou a realização de concurso para 2012 com apenas 30 vagas de analista administrativo para toda a ANAC, o que, considerando a necessidade das outras unidades da Agência deverá resultar em um quantitativo bastante reduzido para a área de TI, até mesmo insuficiente para repor as vagas em aberto."*

No tocante aos procedimentos para salvaguarda da informação, verificamos que a ANAC: i) não inventariou todos seus ativos de informação (dados, hardware, software e instalações); ii) não classificou as informações; iii) não analisou os riscos aos quais as informações críticas para o negócio estão submetidas; iv) não possui política corporativa de segurança da informação. Destaca-se que com base nessas avaliações, somos de opinião que a informação constante no item 7 do Quadro XLI do Relatório de Gestão da ANAC não reflete a realidade evidenciada em nossos exames.

Quanto à metodologia para desenvolvimento e produção de sistemas, a ANAC, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 6/2012, informou que não possui metodologia formalizada para tal fim. Essa posição vai de encontro ao que a Unidade informou no item 9 do Quadro XLI de seu Relatório de Gestão.

No que se refere aos procedimentos para a contratação de bens e serviços de TI, verificamos que: i) as contratações de bens de TI estão de acordo com o que dispõe a Portaria nº 2/2010/SLTI/MPOG; ii) as contratações de serviços de TI estão de acordo com o que dispõe a Instrução Normativa nº 4/2010/SLTI/MPOG.

Por fim, quanto à gestão de contratos de TI, verificamos que a Unidade não possui um processo específico com essa finalidade e que este poderia ser baseado nas disposições contidas na Seção III do Capítulo II da Instrução Normativa nº 4/2010/SLTI/MPOG.

#### Manifestação da Unidade:

No que se refere ao Planejamento Estratégico de TI e à publicação do Plano Diretor de TI, a ANAC informou que:

*"...ressaltamos que conforme descrito no PDTI, o mesmo foi elaborado tendo como base o Planejamento Estratégico da Agência e a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação elaborada pela SLTI/MPOG, o que confere ao Plano Diretor de Tecnologia sua aderência às necessidades da Agência e as determinações do órgão central do SISP.*

*O PDTI está atualmente publicado apenas internamente no site da Superintendência de Tecnologia da Informação, divulgado e compartilhado com os outros setores da ANAC para acompanhamento, críticas e sugestões. Acatamos a sugestão e providenciaremos a publicação do PDTI em todos os meios de divulgação interno e externo, respeitando o direito de acesso à informação por todos e atendendo o que dispõe o item 3.14 do Guia de Elaboração de PDTI, elaborado pela SLTI/MPOG."*

Quanto aos procedimentos para salvaguarda da informação, a Agência argumentou no sentido de que:

*"Com referência aos itens i, ii e iii a STI vem realizando diversas ações no sentido de concluir os procedimentos para salvaguarda da informação. Algumas das ações em*

curso estão descritas no PDTI/2012 e contempladas como metas estratégicas da Agência, podendo ser destacadas:

- Elaboração do plano de disponibilidade dos sistemas críticos;
- Catálogo de sistemas;
- Dicionário de dados;
- Normas e Procedimentos de segurança da informação previstos na Política em fase de aprovação pela Diretoria.

Em relação ao item iv a ANAC elaborou a Política de Segurança da Informação, que foi submetida, analisada e aprovada pelo Comitê de TI e pela Procuradoria, restando ainda sua aprovação pela Diretoria Colegiada da Agência para posterior publicação."

Por fim, no tocante à gestão de contratos de TI, foi informado que:

"Quanto à Gestão de Contratos de TI, a Superintendência de Tecnologia da Informação juntamente com a Superintendência de Administração e Finanças estão revisando o manual de fiscalização de contratos da Agência, de modo a incluir os procedimentos de fiscalização para soluções de TI, conforme IN 04/2010.

Ressalte-se que apenas isso não será suficiente, haja vista o problema da escassez de recursos humanos, já referenciadas, frente ao grande volume de contratos de TI e a quantidade de atores envolvidos no processo de fiscalização."

#### Análise da Equipe:

As informações acrescidas ao relatório corroboram os pontos inicialmente destacados como fragilidades na Gestão de TI da ANAC. Nos próximos trabalhos que serão realizados nessa unidade verificaremos a efetiva implementação das soluções propostas pelo Gestor.

#### Evidências:

- Relatório de Gestão
- Plano Diretor de Tecnologia da Informação
- Memorando nº 16/2012/STI/ANAC
- Memorando nº 29/2012/STI/ANAC

#### CONSTATAÇÃO 2: Impropriedade na análise de prestação de contas de convênio

##### Fato:

Ao analisar a prestação de contas do convênio nº 1/2009 (SICONV: 714421) não identificamos, nos autos do processo nº 60800.076989/2009-85, comprovante de restituição à União no valor de R\$ 2.493,00, referente à soma dos itens de despesa nºs 21, 31 e 37 que, como exposto no Parecer Final Financeiro nº 001/2011, (fls.344/345), foram glosados.

#### Manifestação da Unidade:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 14/2012, a ANAC informou que:

*"Sobre o assunto acima destacado, informo que apesar de terem sido glosadas as despesas nº 21, 31 e 37, no total de R\$ 2.493,00, conforme exposto no Parecer Final Financeiro nº 001/2011, não houve a necessidade de restituição destes valores à ANAC. Ocorre que, o projeto que motivou a celebração do convênio em análise teve como escopo o subsídio ao custeio das horas voo necessárias à formação prática de pilotos para a aviação civil, nas categorias privado e comercial. De acordo com a sistemática adotada, o conveniente deveria comprovar valor da hora de voo praticada mediante a apresentação da Planilha de Composição de Custos com o rol de despesas diretas e indiretas efetivamente incorridas durante a vigência do convênio. No caso do convênio nº 714421/2009, celebrado junto ao Aeroclube de Bento Gonçalves, o conveniente apresentou, durante a Prestação de Contas, custos da hora de voo no total de R\$ 247,83. No momento da análise, os técnicos da ANAC realizaram o exame dessas despesas e, após as diligências e as glosas necessárias, constataram que os gastos elencados alcançaram o valor de comprovação da hora no total de R\$ 239,24, o que supera o valor inicialmente proposto de R\$ 235,00. Desse modo, não se faz necessária a devolução de recursos por ocasião da glosa de despesas, haja vista que o conveniente comprovou o valor da hora de voo praticada. O procedimento detalhado consta do processo nº 60.800.076989/2009-85, já encaminhado a essa Auditoria Interna em resposta à Solicitação de Auditoria nº 07/2012 – CISET/PR."*

#### Análise da Equipe:

Discordamos da manifestação do gestor de que o valor da hora de voo passou de R\$ 247,83 para R\$ 239,24 por causa da simples indicação de glosa dos três itens. Entendemos que isso só se concretizaria com a efetiva devolução dos valores glosados à ANAC, o que, conforme exposto na manifestação, não ocorreu.

Além disso, outro fator que nos impede de acatar a argumentação do gestor é o posicionamento de que não houve a necessidade de restituição dos valores à ANAC. Ora, no Parecer Prévio nº 1/2011/SECONV/GPOF/SAF/ANAC são detalhados os motivos que levaram a glosa dos valores referentes aos três itens. O de nº 21, R\$ 1.360,00, conforme o recibo apresentado, refere-se à venda de combustível, atividade obviamente incompatível com qualquer plano de trabalho de convênio, por significar receita auferida. O de nº 31, correspondente a R\$ 264,00, se embasa em recibo sem a identificação de fornecedor, portanto, sem validade. Já para o de nº 37, no valor de R\$ 869,00, foi apresentada apenas proposta de orçamento, assim, também sem validade como comprovante de despesa. Ou seja, não houve, para esses três itens, a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, exigida pela Portaria Interministerial nº 127/2008, aplicada ao convênio em tela.

Por outro lado, em que pese a orientação da Instrução Normativa – TCU nº 56/2007 para que seja instaurada Tomada de Contas Especial apenas para valores que sejam iguais ou superiores a R\$ 23.000,00, entendemos que cabe a realização de procedimentos administrativos com o intuito de cobrar os valores indevidamente gastos, como determina o artigo nº 57 da Portaria Interministerial nº 127/2008, além da inscrição de inadimplência no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais - Cadin, em observância ao § 2º do artigo 5º da referida IN e ao § 2º do artigo 6º da mencionada Portaria.

Por fim, ressaltamos que esta equipe não verificou detalhadamente a análise de Prestação de Contas de convênios durante esta Auditoria de Gestão, mas tão somente quanto à aderência das informações entre os sistemas SIAFI e SICONV de convênios cujas contas foram analisadas no ano de 2011. Nessa atividade, então, constatamos a incoerência entre as informações do Parecer Prévio

nº 1/2011/SECONV/GPOF/SAF/ANAC, repetidas no Parecer Financeiro Final nº 001/2011, e o Despacho do Ordenador de Despesas, todos inseridos nos autos do processo.

#### Manifestação da Unidade após Relatório Preliminar:

A Unidade informou, por meio do Mem. nº 95/2012/SAF/ANAC, de 21/6/2012, que foi encaminhado ao Aeroclube de Bento Gonçalves, em 20/6/2012, o Ofício nº 142/2012/SAF/ANAC, solicitando o recolhimento de R\$ 2.493,00 no prazo de 30 dias.

#### Análise Complementar da Equipe:

O efetivo recolhimento do valor supra será objeto de avaliação em futuras ações de controle realizadas por esta Ciset.

#### Evidências:

- Processo nº 60800.076989/2009-85;
- Memorando nº 71/2012/SAF/ANAC;
- Memorando nº 95/2012/SAF/ANAC.

### CONSTATAÇÃO 3: Impropriedade em processo licitatório

#### Fato:

Ao analisar o pregão nº 15/2011, verificamos que o preço de referência para a contratação foi calculado com base em uma única cotação de preço. Os demais valores adotados são referentes a contratos firmados com outros órgãos da administração pública, para esses casos foi calculado o valor cobrado por MB (megabyte) contratado e, de posse desse valor base, foram estimados os preços para as demais faixas, sem levar em consideração os ganhos de escala existente nas faixas mais altas. Ou seja, o preço estimado por MB foi o mesmo para a faixa mais baixa (16 MB) e para a mais alta (128 MB), o que não corresponde com a realidade do mercado.

Esses fatos comprovam que o processo foi instruído sem que fosse realizada uma efetiva pesquisa de preços de mercado, o que contraria diversos normativos afetos ao assunto (artigo 15, § 1º e artigo 43, inciso IV, ambos da Lei nº 8.666/1993; artigo 3º, do Decreto nº 3.931/2001; artigo 9º, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005).

A jurisprudência do TCU quanto à necessidade de pesquisa de preços também é farta (Acórdãos nº 2.361/2009 - Plenário, 2.410/2009 - Plenário, 47/2011 - Plenário, 915/2011 - 2ª Câmara, 381/2011 - Plenário).

#### Manifestação da Unidade:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 19/2012, a ANAC informou que:

*"Para a estimativa do custo da contratação foi considerado o somatório das faixas mais altas de cada grupo, uma vez que este seria o valor máximo que poderia ser contratado, na medida em que os itens 5.2, alínea "b", 5.3, alínea "b" e 5.4, alínea "b" do Termo de*

Referência, anexo "A" do Edital 15/2011, dispõe que a ANAC solicitaria a utilização de uma banda por vez, conforme sua necessidade técnica."

### Análise da Equipe:

A resposta apresentada pela ANAC não esclarece o fato de não ter havido uma efetiva pesquisa de preços de mercado.

### Manifestação da Unidade após Relatório Preliminar:

Quanto à composição do preço de referência, a Unidade informou, por meio do Mem. nº 102/2012/SAF/ANAC, de 29/6/2012, que:

*"3.3 – A fim de instruir o referido processo de acordo com a legislação e jurisprudência vigentes, foi efetuada consulta à cinco empresas do ramo, a saber: Oi, Embratel, Intelig, Brasil Telecom e GVT. Desta pesquisa, apenas a Intelig encaminhou sua proposta comercial conforme solicitado. As demais empresas, apesar de reiterado pedido, não o fizeram.*

*3.4 – Após a infrutífera tentativa de conseguir que as empresas do ramo encaminhassem suas propostas comerciais, esta Gerência Técnica de Licitações e Contratos, procedeu à ampla pesquisa junto aos mais diversos órgãos da administração pública, sem, no entanto, identificar qualquer contratação cujo objeto contemplasse todas as faixas de velocidade pretendidas pela ANAC.*

*3.5 – Desta forma, exaurida a possibilidade de ampliar a pesquisa de preços e considerando-se a premente necessidade de prosseguir com a instrução processual, não restou outra alternativa que não fosse o cálculo conforme descrito corretamente por esta CISET no relatório em comento.*

*3.6 – Assim, foi calculada a média dos valores obtidos/projetados junto aos demais órgãos da Administração Pública.*

*3.7 – Após o cálculo, esta média foi comparada com os valores informados na única proposta recebida (intelig). Esta comparação evidenciou que a média calculada a partir das contratações similares verificadas era menor que a proposta oferecida pela Intelig. Pelo exposto e em consonância com o princípio da economicidade optou-se pela fixação daquela média como valor máximo a ser aceito pela ANAC para a referida contratação.*

*3.8 – Cabe ressaltar ainda que, por experiência, é sabido que as propostas que as empresas, via de regra, fornecem a órgãos públicos para efeito de estimativas de valores a serem ainda licitados, escondem boa "margem" de lucratividade, uma vez que esse preço tende a ser ainda bastante reduzido no ambiente de competição gerado pelo procedimento licitatório."*

### Análise Complementar da Equipe:

A justificativa apresentada não tem o condão de afastar a constatação, pois o cálculo elaborado pela ANAC não guarda embasamento técnico, tendo em vista que não considerou variáveis importantes na formação dos preços de serviços de telecomunicações, tais como o ganho de escala e a capilaridade da rede da operadora na localidade onde o serviço é prestado.

Quanto ao fato da média dos valores obtidos/projetados ter apresentado valor inferior ao cotado pela Intelig, outro não poderia ser o resultado, pois a referida média foi calculada com base em valores de contratos firmados em 2007 e 2009, ou seja, valores defasados.

## CONSTATAÇÃO 4: Falhas no gerenciamento das informações referentes aos imóveis de uso especial no sistema SPIUNet

### Fato:

A ANAC informa em seu Relatório de Gestão que é responsável pela gestão de 5 (cinco) imóveis de uso especial, localizados em Brasília, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba e Belém. Todavia, ao realizar pesquisa no sistema SPIUNet, não identificamos o registro de nenhum desses imóveis vinculado à UGs da Unidade.

Por outro lado, foi identificado o imóvel de RIP nº 2531.00466.500-0, localizado em Recife-PE, vinculado à UG 113218 (Unidade Regional de Recife), mas que não foi relacionado pela ANAC em seu Relatório de Gestão.

Analizando os dados dos imóveis listados pela ANAC no Quadro XL (Discriminação dos Bens Imóveis de Propriedade da União sob Responsabilidade da ANAC), identificamos as seguintes impropriedades:

O primeiro imóvel listado no quadro supra, RIP nº 9701.16528.500-3, localizado no Aeroporto de Brasília, está com seus dados desatualizados no sistema desde 14/9/2008, além de ter indicações de utilizações relacionadas ao Comando Aéreo Regional da Aeronáutica.

Já para os segundo e terceiro imóveis, localizados respectivamente nos aeroportos de Jacarepaguá e Santos Dumont, não identificamos RIP.

O quarto imóvel, RIP nº 0427.00605.500-9, localizado em Belém, está com os dados desatualizados no sistema desde 19/8/2011. O SPIUnet indica que o quinto imóvel do quadro, RIP nº 7535.00263.500-6, em Curitiba, está com a avaliação de m<sup>2</sup> fora dos padrões da Secretaria do Patrimônio da União, além de ser válida até 01/12/2009.

Finalmente, o quinto imóvel, RIP nº 8589.00305.500-8, se localizaria no município de Porto Alegre, segundo disposto no Relatório de Gestão, enquanto no SPIUnet a indicação de município é Canoas. Mais relevante, porém, é a informação do próprio sistema de que esse RIP está cancelado por erro de cadastramento.

Assim, constatamos que há problemas de registro no SPIUnet para todos os imóveis da União utilizados pela ANAC.

### Manifestação da Unidade:

Em manifestação após tomar ciência do Relatório Preliminar, a ANAC informou, por meio do mem. nº 102/2012/SAF/ANAC, de 29/6/2012, que:

*"Para esse quesito, cumpre esclarecer que, por força da Lei 11.182/2005, foi transferido à ANAC todo o patrimônio do Comando da Aeronáutica correspondente às atividades do extinto DAC – Departamento de Aviação Civil. Fazia parte desse patrimônio edificações dentro de aeródromos, de titularidade da União. As edificações que foram transferidas à ANAC pela Lei se situam dentro da área cedida ao Comando pela União, por intermédio da SPU."*

*Sendo a União a titular do domínio desses imóveis, caberia às Gerências Regionais da SPU a transferência da titularidade desses imóveis, com desmembramento de matrículas, junto aos competentes Ofícios de Registro de Imóveis. Ocorre que já envidamos esforços junto a todas as Regionais da SPU e não obtivemos êxito, conforme documentos também em anexo, com exceção do imóvel localizado em Recife. Nas reuniões já realizadas aduzem que precisaríamos de anuência do Comando para alterar o cessionário da área.*

*Se a referida anuênciia fosse hipoteticamente deferida, toda a área aeropôrtuaria, e não só a edificação utilizada pelo DAC, passaria para a administração da ANAC, segundo as regionais da SPU.*

*Por não concordamos com esses entendimentos, vez que competiria a nós a transferência parcial do domínio e não a cessão total, procuramos a SPU central. Foi nos dito então que estava em estudo a regularização dessas áreas, até mesmo porque 3 delas (Brasília, Guarulhos e Viracopos) foram agora concedidas para exploração por entes privados. A tese que parece ganhar força é a de inserir como cessionária das áreas em comento a Secretaria de Aviação Civil – SAC, que faria as subcessões. Fomos instruídos ainda a formalizar pedido pela regularização das áreas, o que foi feito recentemente pela SAF.*

*Pelo exposto, tem-se que de fato nenhum dos 5 (cinco) imóveis de propriedade da União, usados anteriormente pelo DAC, está vinculado à ANAC. Todos ainda estão sob a tutela do Comando. Por essa razão não conseguimos atualizar os dados no sistema da SPU.”*

#### Análise da Equipe:

As informações prestadas corroboram o entendimento desta Ciset e demonstram a necessidade urgente de ação conjunta entre Secretaria de Patrimônio da União, Secretaria de Aviação Civil, ANAC e Comando da Aeronáutica para a solução do problema apontado.

#### Evidências:

- Relatório de Gestão;
- Consultas ao sistema SPIUNet realizada em 17/5/2012;
- Mem. nº 102/SAF/ANAC.





**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
**SECRETARIA-GERAL**  
**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**  
**COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA**

**ANEXO II AO RELATÓRIO N° 6/2012 - INFORMAÇÕES**

**INFORMAÇÃO 1: Detalhamento da execução financeira das Ações de Governo sob a responsabilidade da ANAC**

Como exposto no Item III.2, apresentamos no Quadro 01 – Anexo III o detalhamento da execução financeira das ações constantes do Programa 0630 (Desenvolvimento da Aviação Civil), onde é possível identificar o impacto do contingenciamento e quanto a Unidade não foi capaz de executar (saldo disponível ao final do exercício).

**Quadro 01 – Anexo III: Detalhamento da execução financeira das ações do Programa 0630**

Ação	Dotação	Descentralização	Empenho	Contingenciamento	Saldo
0B09 - Apoio à Aeroclubes e Escolas de Aviação Civil	2.900.000,00	0,00	937.614,80	1.900.000,00	62.385,20
2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	1.779.895,00	0,00	1.530.846,61	0,00	249.048,39
2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	197.137,00	0,00	191.744,29	0,00	5.392,71
2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	1.048.432,00	0,00	1.037.152,61	0,00	11.279,39
2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	5.245.764,00	0,00	4.930.292,66	300.000,07	15.471,27
20CW - Assistência Médica aos Servidores e Empregados - Exames Periódicos	238,00	0,00	0,00	0,00	238,00
2272 - Gestão e Administração do Programa	317.447.101,00	871.581,67	284.081.564,50	9.643.958,21	22.849.996,62
2880 - Avaliação Médica para o Sistema de Aviação Civil	2.435.500,00	2.066.104,50	0,00	0,00	369.395,50
2912 - Regulação e Fiscalização da Aviação Civil	23.185.118,00	0,00	16.282.792,77	5.600.000,00	1.302.325,23
2924 - Sistema de Informações para Gestão da Aviação Civil	36.757.000,00	0,00	20.695.242,87	12.100.000,00	3.961.757,13
2925 - Certificação de Produtos Aeronáuticos em Prol da Aviação Civil	8.917.803,00	0,00	0,00	0,00	8.917.803,00
2926 - Capacitação de Especialistas e Técnicos da Aviação Civil	1.920.000,00	0,00	868.113,77	0,00	1.051.886,23
4572 - Capacitação de	2.995.826,00	0,00	542.868,41	0,00	2.452.957,59

Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação					
6640 - Estudos para a Normatização da Aviação Civil	2.000.000,00	0,00	0,00	0,00	2.000.000,00
Total	406.829.814,00 (100,00%)	2.937.686,17 (0,72%)	331.098.233,29 (81,38%)	29.543.958,28 (7,26%)	43.249.936,26 (10,63)

Fonte: SIAFI

## INFORMAÇÃO 2: Análise dos Controles Administrativos Internos

Avaliamos, nos termos do item III.V do Relatório, os aspectos da atual estrutura dos controles administrativos internos das áreas de licitação e gestão de contratos e de certificação de aeronaves, nos moldes da metodologia ditada pelo *Committee of Sponsoring Organizations* – COSO, constante do estudo de Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, abrangendo cinco componentes.

Os resultados de nossos exames, para as duas áreas selecionadas, estão descritos nos Quadros 02 e 03 – Anexo III.

**Quadro 02 – Anexo III – Avaliação do ambiente de controle da área de licitação e gestão de contratos.**

Item	Subitem	Análise da CISET
Ambiente de Controle	Valores éticos da organização	A ANAC, como um todo, segue o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. A ANAC possui Comissão de Ética, instituída pela Resolução nº 29/2008.
	Competência e desenvolvimento de pessoal	A IN nº 32/2009, alterada pela IN nº 41/2010, estabelece a Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores da ANAC. Não há uma política específica para a área de licitações e contratos.
	Filosofia da administração para a gestão de riscos	No âmbito da GTLC, tem sido instituídos controles e rotinas que visam resguardar o fiel cumprimento dos contratos de prestação de serviços, pois, na visão da ANAC, são os que apresentam maiores riscos à unidade.
	Forma pela qual a administração atribui alçadas e responsabilidades	As alçadas e responsabilidades são estabelecidas no Anexo à Resolução nº 110/2009, que altera o Regimento Interno da ANAC.
Avaliação de Risco	Metodologia de avaliação de risco	Em 2011 observamos avaliações de risco apenas nas licitações da área de TI, em obediência ao que dispõe a IN nº 4/2010 – SLTI/MPOG.
Procedimentos de Controle	Rotinas administrativas	Três principais rotinas são adotadas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- elaboração e preenchimento de check-list com o detalhamento das rotinas dos processos administrativos;</li> <li>- elaboração e atualização de planilhas de controle dos processos administrativos no excell;</li> <li>- acompanhamento do cumprimento das rotinas estabelecidas no Manual de Fiscalização de Contratos.</li> </ul>

	Limites operacionais e decisórios para cada nível de cargo/função.	A Instrução Normativa nº 29/2010 fixa as alçadas decisórias e define as diretrizes para a descentralização de decisões relativas à aquisição, alienação e locação de bens e contratação de obras e serviços decorrentes de processo licitatório, dispensa ou inexigibilidade de licitação.
	Avaliação sistemática de adequação e/ou desempenho em relação às metas e objetivos traçados.	A GTLC avalia e controla o tempo médio de duração dos processos licitatórios e a quantidade de concluídos com sucesso (certame homologado).
	Segregação de funções.	As funções de solicitação (demanda), contratação (condução do processo licitatório), pagamento e gestão dos contratos são segregadas na ANAC.
Informação e Comunicação	Fluxo de informação do processo.	Verificamos que os processos licitatórios conduzidos nas Regionais não seguem o mesmo padrão daqueles conduzidos pela Sede, o que pode indicar falha no fluxo de informação do processo.
Monitoramento	Realização de avaliações, gerenciais ou independentes, para acompanhar suas atividades de controle operacionais e administrativas.	Os processos licitatórios e a gestão de contratos são monitorados pela Auditoria Interna da ANAC e são analisados pela Procuradoria Federal Especializada.

Quadro 03 – Anexo III – Avaliação do ambiente de controle da área de certificação de aeronaves.

Item	Subitem	Análise da CISET
Ambiente de Controle	Valores éticos da organização	<p>A ANAC, como um todo, segue o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.</p> <p>A ANAC possui Comissão de Ética, instituída pela Resolução nº 29/2008.</p>
	Competência e desenvolvimento de pessoal	<p>Além da Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores da ANAC, a Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR) – responsável pela atividade de certificação de aeronaves – está finalizando a elaboração do seu Plano de Capacitação por Competência.</p> <p>Ressaltamos que a atividade de certificação de aeronaves demanda uma alta capacitação técnica e, em função disso, a SAR possui uma Gerência Técnica de Treinamento e Capacitação em sua estrutura, que busca constantemente a atualização técnica dos servidores da Superintendência.</p>
	Filosofia da administração para a gestão de riscos	Em que pese a ANAC não possuir rotinas administrativas formais para gestão de risco, a SAR utiliza fortemente a análise de riscos em suas atividades.

	Forma pela qual a administração atribui alçadas e responsabilidades	As alçadas e responsabilidades são estabelecidas no Anexo I ao Decreto nº 7.256/2010, que aprova a estrutura regimental da ANAC.
Avaliação de Risco	Metodologia de avaliação de risco	A cultura de avaliação de risco é bastante disseminada na SAR e serve de base para decisões como o grau de utilização de mão de obra em determinada tarefa e de necessidade de viagens. Na certificação de projeto, podemos citar como principal ferramenta é o "Safety Assessment". Na área de sistemas de fabricação as não conformidades são classificadas como maior e menor risco. Nesta mesma área, o intervalo entre auditorias é definido por um critério de análise de risco que considera a criticidade das peças produzidas e os resultados recentes.
Procedimentos de Controle	Rotinas administrativas	<p>A atividade de certificação de aeronaves pode ser resumida em três grandes rotinas: certificação de projeto e suas modificações, certificação e vigilância continuada de sistemas de fabricação e retroalimentação dos resultados de ambos os processos (conhecido como dificuldades em serviço).</p> <p>A certificação de projeto é o processo onde é feita uma avaliação de cumprimento com requisitos de aeronavegabilidade e de proteção ambiental. É um processo que verifica a incorporação de características de projeto que minimizem ou eliminem os riscos à segurança de voo ou, no caso de proteção ambiental, que minimizem o impacto ao meio ambiente. A principal atividade é a análise de engenharia dos vários dados produzidos pelo interessado, resultado de testes, inspeções e simulações realizados pelo mesmo. O responsável pela gestão do processo é a Gerência de Programa, através do coordenador de cada projeto específico.</p> <p>A certificação e vigilância continuada de sistemas de fabricação é o processo onde é feita uma avaliação no sistema da qualidade do fabricante de modo a verificar sua capacidade de reproduzir unidades que estejam em conformidade com o projeto aprovado pela ANAC. A principal atividade é a auditoria. O responsável pelo processo é a Gerência de Programa.</p> <p>A retroalimentação (sistema de dificuldades em serviço) é um processo de coleta e avaliação de ocorrências de defeitos, mau funcionamentos e falhas que ocorram em produtos certificados, com a finalidade de eventual tomada de ações corretivas para que seja restabelecido o nível de segurança inicialmente esperado. A responsável pelo processo é a Gerência de Programa.</p> <p>Todas essas atividades/processos são normatizadas e estão publicadas no sítio eletrônico da SAR (<a href="http://www2.anac.gov.br/certificacao/MPR/MPR.asp">http://www2.anac.gov.br/certificacao/MPR/MPR.asp</a>).</p>
	Limites operacionais e decisórios para cada nível de cargo/função.	A SAR possui o MPR-000 intitulado Estrutura Organizacional, atribuições e funções da Superintendência de Aeronavegabilidade.

	Avaliação sistemática de adequação e/ou desempenho em relação às metas e objetivos traçados.	<p>A SAR realiza avaliação sistemática das metas intermediárias à ela atribuídas. As metas intermediárias estão alinhadas com os objetivos estratégicos da Agencia. A avaliação na SAR é feita a partir do desempenho indicado pela métrica de cada meta e eventos singulares que possam interferir no desempenho futuro, por exemplo, limitação de empenho com diárias e passagens que podem afetar o desempenho das fiscalizações. O levantamento do desempenho de cada meta é feito mensalmente no âmbito da SAR e formalizado trimestralmente para a Superintendência de Planejamento Institucional (SPI). Os resultados trimestrais são formalizados no relatório de Desempenho Institucional.</p> <p>Desde Abr/2012 está sendo gerado e distribuído mensalmente aos gestores da SAR um relatório de acompanhamento e ações de controle da SAR intitulado “Visibilidade gerencial mensal – ANAC/ SAR”, na forma de gráficos que representam os principais indicadores e de um painel de controle que sintetiza a situação atual da superintendência.</p>
	Segregação de funções.	A segregação ocorre a nível de porte dos projetos (aeronaves de grande ou pequeno porte) e a nível de escopo (projeto ou alteração de projeto).
Informação e Comunicação	Fluxo de informação do processo.	<p>As principais informações, manuais e procedimentos encontram-se disponíveis no sítio eletrônico da SAR.</p> <p>Nesse aspecto destacamos que essa atividade é pouco divulgada, não sendo de conhecimento geral a realização de uma atividade tão especializada e de fundamental importância para o desenvolvimento da aviação civil no país.</p>
Monitoramento	Realização de avaliações, gerenciais ou independentes, para acompanhar suas atividades de controle operacionais e administrativas.	<p>O Brasil, por ser signatário da Convenção de Aviação Civil Internacional, deve seguir os padrões de certificação utilizados internacionalmente, desta forma, continuamente, a SAR é auditada por organismos internacionais.</p> <p>Além disso, em 2011 foi realizada Auditoria interna na certificação e vigilância continuada de oficinas de manutenção (Março2011) e na gestão de credenciamento de pessoas físicas e jurídicas (Jun2011).</p>

### INFORMAÇÃO 3: Atendimento às recomendações do Controle Interno

A análise quanto às recomendações contidas no Relatório de Auditoria nº 074/2011/Geaud/Ciset-MD, em 2011, se encontra consolidada no Quadro 04 – Anexo III, a seguir.

**Quadro 04 – Anexo III: Atendimento às recomendações do Controle Interno emitidas em exercícios anteriores**

Nº	Recomendação do Controle Interno	Análise da CISET
Relatório de Auditoria de Gestão nº 74/2011	<p>2.9.1.3 – Propõe-se recomendar à Administração da ANAC as seguintes providências: i) elaborar estudo sobre a viabilidade de manutenção do Termo de Parceria nº 001/ANAC/2007, levando em conta, ao menos, os aspectos referentes à conveniência, à oportunidade, à legalidade e à economicidade; ii) agilizar as análises dos documentos e informações encaminhados pela DCA-BR e, se identificar prejuízos, adotar as medidas necessárias para resarcimento ao erário</p>	<p>A Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR) elaborou estudo de viabilidade e constatou que a parceria entre DCA-BR e ANAC trouxe resultados altamente benéficos em relação à aquisição de conhecimentos e de processos aprimorados com base nas consultorias providas.</p> <p>Nesse mesmo documento a SAR destacou que diante do contexto atual e do grau de conhecimento adquirido, a ANAC apresenta uma menor dependência ao Termo de Parceria e que não seria mais conveniente ou oportuno sua continuidade. Nesse sentido, a ANAC optou, em 29/2/2012, pela rescisão unilateral.</p> <p>Quanto à prestação de contas referente ao período auditado (2010), foram analisados todos os documentos e informações apresentadas pela DCA-BR à ANAC. Considerando a boa e regular aplicação dos recursos transferidos, encontra-se aprovada e homologada a prestação de contas anual referente ao ano de 2010, conforme Despacho nº 96/2011/SECONV/GPOF/SAF, de 31/10/2011.</p>
	<p>2.9.2.3 – Propomos recomendar à administração da ANAC que elabore estudo sobre a viabilidade de manutenção do Contrato nº 8/ANAC/2007, levando em conta, ao menos, os aspectos referentes à conveniência, à oportunidade, à legalidade, à economicidade e à independência da Agência Reguladora em relação aos entes por ela regulados.</p>	<p>O referido contrato foi encerrado em 26/2/2012, o novo contrato (12/ANAC/2012) foi originado do Pregão nº 1/2012.</p>
	<p>2.9.3.3 – Propomos recomendar à administração da ANAC que crie mecanismos de controle interno visando ao estabelecimento de ritos próprios, a serem seguidos pela Gerência de Gestão de Pessoas em casos semelhantes, de forma a dar celeridade aos procedimentos adotados até o efetivo resarcimento ao erário de valores devidamente corrigidos. Dentre essas providências, pode-se, por exemplo, oficiar o banco em que o servidor tem sua conta domiciliada, solicitando à instituição financeira que estorne, para a Conta Única do Tesouro Nacional, o valor creditado indevidamente pela União.</p>	<p>A Gerência de Gestão de Pessoas, por meio do setor de pagamento, tem efetivado a suspensão da remuneração de acordo com a data da exoneração previamente informada pelo Gabinete da Gerência de Gestão de Pessoas, a quem compete elaborar os atos de nomeação e exoneração.</p> <p>Para os casos de exoneração efetuados no período em que a folha de pagamento já se encontra fechada, permanece a prática de oficiar ao banco onde os valores foram creditados e solicitar que a instituição financeira estorne o valor em favor da conta única do Tesouro.</p>

#### **INFORMAÇÃO 4: Atuação da ANAC quanto à possível fraude em concurso público**

Em setembro de 2010, após a mídia veicular notícias acerca da “Operação Tormenta”, promovida pela Polícia Federal, cuja investigação aponta indícios de fraude em concurso público realizado pela ANAC no ano de 2009, a Corregedoria da Agência autuou procedimento administrativo com o fito de verificar as providências que poderiam ser tomadas na esfera administrativa.

Em setembro de 2011, a Corregedoria concluiu pela impossibilidade de se apurar disciplinarmente o fato, pois este não teria sido praticado durante o exercício das atribuições de



Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC  
Fls.: 604  
PRT 26  
Rúpica  
AUD

servidor. Ou seja, a possível fraude teria ocorrido antes dos servidores terem sido efetivamente nomeados.

Por outro lado, sugeriu ao Diretor-Presidente da Agência que fosse instaurado procedimento apuratório com vistas a subsidiar eventual anulação dos atos de nomeação em caso de comprovação das supostas irregularidades praticadas quando da realização do concurso público.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 15/2011, que solicitou “*informações acerca das providências adotadas até o momento, referente aos 10 candidatos que supostamente teriam se valido de fraude para lograr êxito no certame de 2009, e que, posteriormente, foram nomeados na ANAC*”, a Agência, por meio do Ofício nº 260/2012/GAB/DIR-P, de 11/5/2012, assim se manifestou:

*“Sobre o assunto, informo que, em 31 de outubro de 2011, foram fornecidas à Justiça Federal de 1ª Instância, 3ª Vara federal de Santos/SP, a fim de instruir os autos da ação penal movida pelo Ministério Público Federal, as informações acerca das funções desempenhadas pelos 10 servidores em questão.”*

*“Informo, ainda, a existência de Processo, autuado pela Corregedoria desta Agência como “Reservado” e encaminhado a esta Presidência em setembro de 2011. Ressalto que, devido ao grande volume de informações constantes no Processo e ao alto nível de sensibilidade do tema, esta Presidência está adotando as medidas necessárias para acolher a sugestão de despacho final do Corregedor, viabilizando a instauração de procedimento apuratório do fato pela Agência.”*

Posteriormente, ao verificar a inércia na instauração do referido procedimento apuratório, esta Ciset, por meio da Diligência COAUD nº 211/2012, de 4/7/2012, solicitou informações atualizadas quanto a abertura de procedimentos referentes ao assunto em tela.

Em resposta, por meio do Ofício nº 377/2012/DIR-P, de 6/7/2012, a ANAC informou que aguarda resposta ao Ofício nº 375/2012/DIR-P, também de 6/7/2012, encaminhado à Procuradoria Geral Federal, em que solicita a indicação de três Procuradores Federais para compor a comissão que será instituída para a apuração das possíveis fraudes praticadas por servidores da Agência.

## INFORMAÇÃO 5: Contratação emergencial realizada em 2011

### Fato:

A ANAC contratou a empresa WS Serviços Terceirizados Ltda para prestar os serviços de limpeza, conservação e higienização predial, serviço de lavagem e remoção de manchas de carpetes na unidade da ANAC em Porto Alegre-RS, por meio de dispensa de licitação, enquadrando-a no art. 24, IV da Lei nº 8.666/1993 (contratação emergencial), no valor de R\$ 79.796,10.

Ocorre que na vigência do contrato anterior (contrato nº 001/ANAC/2010), o fiscal do contrato, em 29/9/2010, portanto, 120 dias antes do término do contrato com a JOB Recursos Humanos Ltda, posicionou-se contrário à renovação com a contratada em virtude de descumprimento de cláusulas contratuais, cujas ocorrências foram relatadas e devidamente informadas à Gerência Técnica de Licitações e Contratos - GTLC/SAF, tendo sido instaurados dois processos administrativos para apuração dos fatos.

Em que pese a posição assumida pela fiscal titular, em 30/9/2010, o fiscal substituto do contrato consultou a empresa JOB Recursos Humanos Ltda, por meio da MSG 68/URP/SDAF acerca de seu interesse em continuar prestando os serviços contratados, tendo sido a consulta também efetuada pela GTLC por e-mail, em 18/11/2010, visando a prorrogação do contrato por mais 12 meses, ou até a data de assinatura do contrato decorrente de novo processo licitatório. A

empresa somente se manifestou, mediante correspondência, em 14/1/2011, informando desinteresse em continuar prestando os serviços contratados.

Diante do exposto, a Agência optou pela contratação direta, inobservando a necessária e regular instauração de processo licitatório.

Importa ressaltar que o que está sendo apontado como impropriedade não é a contratação em si, mas sim, a inércia da Agência em iniciar a tempestiva instauração de processo licitatório. Não estamos questionando a existência ou não da situação emergencial, mas os fatos que a ocasionaram.

Neste ponto apresentamos trecho do voto do Relator do Acórdão TCU nº 2.614/2011 – Plenário, que corrobora nossa análise:

*"5. Entendo, também, necessário fazer algumas considerações sob a análise empreendida pela Unidade Técnica no que diz respeito à questão da contratação por dispensa de licitação, em caráter emergencial, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993. Nesse ponto, deve ser destacado que o assunto foi abordado sob dois ângulos. O primeiro relativo à contratação propriamente, enquanto que o segundo relacionado com a falta de planejamento, o que teria dado causa à situação emergencial apontada."*

#### Manifestação da Unidade:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 18/2012, a ANAC informou que:

*"De fato, as providências quanto à contratação emergencial de nova empresa para a manutenção da prestação dos serviços de limpeza e conservação em Porto Alegre/RS, somente foram adotadas pela Gerência Técnica de Licitações e Contratos – GTLC/SAF aproximadamente um mês antes do término do prazo de vigência do Contrato nº 001/ANAC/2010. Ou seja, as providências foram iniciadas em 04 de janeiro de 2011, ocasião em que foi expedido o Ofício Circular nº 01/2011/GTLC/SAF/ANAC solicitando proposta comercial para várias empresas do ramo.*

*A esse respeito, cumpre esclarecer que em função da divergência de entendimento entre a Fiscalização do Contrato e o Responsável pela Área de Administração e Finanças da ANAC/RS quanto à prorrogação do prazo de vigência do citado contrato, a Gerência Técnica de Licitações e Contratos – GTLC/SAF opinou, após deliberação da Gerência de Logística desta Agência Reguladora, pela tratativa de negociação com a empresa contratada visando à prorrogação do prazo de vigência do contrato até que fosse instaurado e concluído novo processo licitatório. Mesmo porque as denúncias apresentadas pela fiscalização do contrato, quais sejam: atraso na apresentação da garantia financeira; não fornecimento de 17 unidades de "dispensers" para papel higiênico; não fornecimento de 20 unidades de protetor para assento sanitário e não fornecimento dos protetores descartáveis para assento sanitário, não representam risco na sua execução.*

*Tal procedimento é praxe na GTLC, a exemplo das prorrogações ocorridas nos Contratos nº 06/ANAC/2006, 23/ANAC/2007 e 66/ANAC/2007, que foram realizadas para cobrir um lapso de tempo estritamente necessário à deflagração de conclusão de novo processo licitatório, de forma a não acarretar solução de continuidade na prestação dos serviços.*

Vale registrar que as denúncias apresentadas pela Fiscalização do Contrato até então estavam sendo apuradas por esta Gerência Técnica, mediante a instauração do processo administrativo nº 60800.023656/2010-97, em que foi facultado à empresa contratada a apresentação de defesa prévia no exercício do contraditório e da ampla defesa, nos termos do artigo 87 da Lei nº 8.666/93.

Todavia, ao tomar conhecimento de que seria penalizada pela ANAC, a empresa contratada formalizou o seu desinteresse na prorrogação do contrato, o que somente ocorreu em 14 de janeiro de 2011. Portanto, a 17 dias do término da vigência contratual, sendo que as providências quanto à contratação emergencial, por parte desta Gerência Técnica, iniciaram-se em 04 de janeiro de 2011, 10 (dez) dias antes desta data, como informado no item 3 deste despacho.

Como visto, não houve desídia ou negligência na condução do processo que motivou a contratação emergencial da empresa WS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA – ME, o qual substituiu a prestação dos serviços pela empresa JOB RECURSOS HUMANOS LTDA. Dessa forma, entende-se que a ANAC agiu de forma prudente e acertada diante da divergência de entendimentos quanto à prorrogação do prazo de vigência do Contrato nº 001/ANAC/2010, em que foi facultada à contratada a apresentação de defesa prévia no exercício do contraditório e da ampla defesa, nos termos do artigo 87 da Lei nº 8.666/93.

Simultaneamente à contratação emergencial dos serviços de limpeza e conservação das instalações prediais da ANAC/RS, que vigorou pelo período de 01.02.2011 a 30.07.2011, foi deflagrado o Pregão Eletrônico nº 013/2011, que resultou na assinatura do Contrato nº 024/ANAC/2011, o qual entrou em vigor a partir de 01.08.2011.

Por fim, há de se registrar que a Administração da ANAC aferiu vantagem econômica com a celebração do contrato emergencial, visto que o mesmo foi firmado com um custo mensal de R\$ 13.299,39, enquanto que o contrato decorrente da licitação foi firmado ao custo mensal de R\$ 19.129,84.”

#### Análise da Equipe:

Preocupada com a possibilidade de a JOB Recursos Humanos Ltda. não desejar prorrogar o contrato de prestação de serviços a partir de 1/2/2011, visto o não interesse em cumprir plenamente as cláusulas contratuais, fato que motivou a instauração de dois processos administrativos com vistas a apurar as ocorrências apontadas pela fiscalização do contrato, a ANAC iniciou contatos com a contratada 120 dias do término do Contrato nº 001/ANAC/2010, tendo sido reiterado em 18/11/2010 em virtude de a empresa não ter se manifestado acerca do assunto.

Em 11/1/2011, já sem prazo para a instauração de nova licitação, tendo em vista que a ANAC historicamente demanda três meses para concluir um processo licitatório, realizou-se reunião entre as partes visando obter entendimento no sentido de prorrogação por mais 12 meses, ou ao menos por mais 90 dias o contrato em vigência, tempo necessário para licitar e contratar nova empresa e não sofrer descontinuidade na prestação dos serviços.

Neste sentido, em 14/1/2011, faltando apenas duas semanas para o final do contrato, a contratada expediu correspondência à ANAC formalizando seu desinteresse pela continuidade da prestação do serviço a partir de 1/2/2011.

Porém, observa-se na manifestação da ANAC que a reiteração junto à contratada para a prorrogação do contrato se deu somente em 18/11/2010, bem como aconteceu tardivamente a reunião

convocada para tratativas com a diretamente interessada, restando pouco tempo para a realização de nova licitação, caso a prestadora dos serviços optasse pela não continuidade.

Como se observa, a ANAC se acomodou valendo-se da prática que reiteradas vezes utilizou prorrogando contratos até que se desflagrasse novo processo licitatório e firmasse contrato com a empresa vencedora. Mas, nesse caso, com bastante antecedência tinha conhecimento que a empresa sinalizava desinteresse pela continuidade da prestação dos serviços, descumprido cláusulas contratuais e deixando de atender solicitações da contratante, e mesmo assim veio tomar iniciativa visando nova contratação somente em 4/1/2011, e desta vez emergencial.

Em que pesem os argumentos e os esclarecimentos prestados, entendemos que a ANAC deveria ter observado o estabelecido nos normativos legais e regulamentares, e com a antecedência necessária ter deflagrado o processo licitatório imprescindível para nova seleção de prestadora dos serviços demandados, e não se valer do instituto utilizado, eis que não se aplica para o caso a capituração inferida.

#### **Manifestação da Unidade após Relatório Preliminar:**

Tendo presente o Relatório Preliminar, a Auditada após sua análise solicitou reunião junto a esta COAUD visando dirimir dúvidas acerca de alguns pontos constatados e relatados pela Equipe de Auditoria.

Uma vez discutidas e esclarecidas as dúvidas trazidas pela Unidade interessada, desta feita a ANAC acostou novas informações e argumentos complementares, conforme seguem:

"[...]

2. *Em 29/09/2010 o Fiscal Titular do Contrato nº 001/ANAC/2010, celebrado com a empresa Job Recursos Humanos Ltda., informou ser desfavorável à prorrogação do Contrato em questão.*

3. *Em 13/10/2010, por meio do Memorando nº 412/2010/DAF/SAF/UR/PORTO ALEGRE, o Gestor da Unidade Regional manifesta-se favorável à prorrogação contratual, contrariamente ao posicionamento assumido pela fiscalização do Contrato, desde que regularizadas as pendências apontadas pela mesma fiscalização.*

4. *Vale registrar que a Contratada já respondia ao Processo Administrativo nº 60800.008257/2010-04, instaurado em 1º/04/2010, o qual resultou, em 06/05/2010, nas sanções de Advertência e Multa, e que, em razão das recentes irregularidades praticadas pela Contratada apontadas pela fiscalização contratual, esta Gerência Técnica instaurou, em 21/09/2010, o Processo Administrativo nº 60800.023656/2010-97, o qual resultou em arquivamento.*

5. *Diante da divergência de posicionamentos assumidos pela pertinente fiscalização contratual e pelo Gestor da Unidade Regional de Porto Alegre, esta Gerência Técnica, por meio do Despacho nº 1.291/2010/GTLC/SAF, de 11/11/2010, comunicou esse fato à então Gerência de Logística para deliberação acerca do impasse e lhe sugeriu a prorrogação contratual pelo lapso do tempo necessário à assinatura de contrato decorrente de novo processo licitatório.*

6. Tal proposta foi acatada pela Gerência de Logística e, paralelamente à ISSO, em 18/11/2010, essa mesma Gerência Técnica de Licitações e Contratos deu inicio à instrução do processo de licitação de nº 60800.028706/2010-22, porém sem interromper com a Contratada Job Recursos Humanos Ltda. as negociações para fins de prorrogação, em caráter temporário e excepcional do Contrato nº 001/ANAC/2010.

7. Em que pesem os procedimentos adotados por essa Gerência Técnica relativos à instrução de processo de licitação em 18/11/2010, às tentativas de se prorrogar o Contrato nº 001/ANAC/2010 por curto período de tempo, a empresa Job Recursos Humanos Ltda. não respondia, formalmente, às consultas acerca da prorrogação contratual, fato que somente ocorreu em 14/01/2011.

8. Diante desse quadro, temendo a não conclusão tempestiva do processo de licitação nº 60800.028706/2010-22, aberto em 18/11/2010, como também a descontinuidade dos serviços essenciais de conservação e limpeza, essa Gerência Técnica, desta feita, adotou sim, a partir de 04/01/2011, procedimentos administrativos para fins de contratação emergencial, por meio do processo nº 60800.009398/2011-17.

9. Ressalta-se que a contratação emergencial resultou em valor significativamente inferior àquele da possível prorrogação do Contrato nº 001/ANAC/2010, caso essa ocorresse.

10. Como se constata por meio da cronologia aqui apresentada, não se configura, no caso em apreço, falha no planejamento relativo à contratação, haja vista que, diante da divergência de posicionamentos entre a manifestação da pertinente fiscalização contratual e a do Gestor da Unidade Regional de Porto Alegre, essa Gerência Técnica e a então Gerência de Logística procuraram, sim, desfazer esse impasse. Acerca disso, vale ressaltar que não só não interrompeu as negociações com a Contratada, a fim de se alcançar uma prorrogação contratual em caráter meramente provisório, mas também – e isso é digno de destaque – que, em 18/11/2010, procedeu à instrução de processo de licitação com o fim de substituir o então Contrato nº 001/ANAC/2010, caso a Contratada não se decidisse pela prorrogação contratual.

11. Logicamente, acompanhando a falta de manifestação da Contratada acerca da possível prorrogação e considerando a exiguidade de tempo necessário à conclusão do processo de licitação aberto em 18/11/2010, essa Gerência Técnica de Licitações e Contratos, temendo a descontinuidade de serviços de natureza essencial, isto é, de conservação, limpeza prediais e de higienização pessoal, recorreu à medida de contratação emergencial, esta, considerada aqui, como última e única instância possível, diante do quadro que ali se verificava à época. Isso reforça a ideia de que não se afigura, nessa situação, um quadro de acomodação e inatividade dessa Gerência, mas sim a utilização dos meios e dos recursos legais e administrativos disponíveis para a resolução da situação, a seguir listados:

a) instauração, em 21/09/2010, do Processo Administrativo nº 60800.023656/2010-97 para apuração das supostas irregularidades apontadas pela fiscalização do Contrato nº 001/ANAC/2010, cujo resultado foi seu arquivamento;

b) deflagração, em 18/11/2010, de processo de licitação nº 60800.028706/2010-22, com vista à nova contratação de serviços objeto do Contrato nº 001/ANAC/2010;

c) negociações com a empresa até então Contratada com vistas à prorrogação do prazo de vigência do Contrato nº 001/ANAC/2010, mesmo que por curto espaço de tempo, de forma a possibilitar a manutenção dos serviços até a conclusão de novo processo de licitação;

d) instrução, a partir de 04/01/2011, do processo nº 60800.009398/2011-17, para contratação emergencial dos serviços em questão.

12. Digno de reiteração é também o fato de a contratação realizada decorrente de procedimento emergencial restou em significativa vantagem econômica, se comparada à possível prorrogação do Contrato nº 001/ANAC/2010, caso esta houvesse acontecido. Fato que não só ratifica o Princípio Constitucional da Economicidade, tendo em vista a situação ali apresentada, mas que, também, legitima o Princípio Infraconstitucional da Razoabilidade, haja vista a medida adotada por essa Gerência a fim de não interromper a continuidade dos essenciais serviços, evidentemente respeitando e cumprindo a legalidade estabelecida.

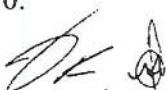
13. No tocante ao procedimento de prorrogação contratual até a conclusão de processo licitatório, cumpre registrar que essa não é uma medida corriqueira e contumaz praticada por essa Gerência, como talvez possa assim ter parecido em uma análise preliminar. Constitui, de fato, um recurso utilizado diante de situações específicas que apresentam peculiaridades, como essa em apreço, as quais caracterizam situação ou fato eventual e não, puramente, habitual, como possa suspeitar a priori.

14. Já quanto ao Processo Administrativo nº 60800.023656/2010-97, instaurado para apuração das irregularidades apontadas pela fiscalização do Contrato nº 001/ANAC/2010, o motivo do seu arquivamento se deu em função de diligências efetuadas por esta Gerência Técnica, das quais restaram evidenciadas inconsistências quanto às informações prestadas pela fiscalização do mesmo Contrato.

15. Por último, a respeito da deflagração, em 18/11/2010, do processo de licitação nº 60800.028706/2010-22, esta Gerência Técnica considera que tal medida foi adotada tempestivamente, considerando que, em 11/11/2010, a Administração da ANAC deliberou pela instrução da licitação e da manutenção das tentativas de prorrogação do Contrato nº 001/ANAC/2010, como relatado no item 6 deste Despacho."

#### Análise Complementar da Equipe:

Examinando a manifestação complementar trazida aos autos da presente auditoria, verifica-se que fato novo foi apresentado, ou seja, a Auditada instaurou o Processo nº 60800.028706/2010-22 em 18/11/2010 com vistas a contratar empresa para dar continuidade aos serviços essenciais de conservação e limpeza de sua Unidade em Porto Alegre/RS, cuja deliberação para a abertura do certame deu-se em 11/11/2010.



Ressalta-se que conferimos os documentos relativos ao mencionado processo licitatório, que evidenciam as ações colocadas em prática pela auditada, as quais a Equipe considerou terem sido efetivadas com tempestividade dado o fato que o prazo médio para conclusão de um certame pela ANAC é de 90 dias, e havia interregno de aproximadamente 80 dias para o encerramento do contrato então vigente.

Paralelamente às citadas ações, constata-se que a Unidade deu continuidade à tentativa de se conseguir prorrogar o Contrato nº 001/ANAC/2010 com a empresa Job Recursos Humanos Ltda. que tinha vigência até 31/1/2011.

Diante do resultado não exitoso com a Job Recursos Humanos Ltda., e a morosidade ocorrida no desfecho do Processo nº 60800.028706/2010-22 instaurado em 18/11/2010 com vistas a contratar nova empresa para substituí-la, preavendo-se da descontinuidade da prestação dos serviços essenciais de conservação e limpeza na Unidade de Porto Alegre/RS, a ANAC instaurou o processo nº 60800.009398/2011-17, em 4/1/2011, para contratação por dispensa entendendo estar configurada situação emergencial.

Ao analisar o arcabouço de informações, justificativas e argumentos apresentado acerca da decisão de a ANAC contratar por dispensa os serviços de conservação e limpeza, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, conclui-se que realmente as circunstâncias nortearam para tal desfecho sob pena de não poder contar mais com aqueles serviços essenciais em sua Unidade.

É fato que a contratação emergencial trouxe economia de aproximadamente 30% (trinta por cento) em relação ao dispêndio mensal com a empresa então contratada, mas isto não tem o condão de justificar a inobservância da capituloção legal que norteia contratações no âmbito da administração pública.

Porém, considerando estarem presentes nos argumentos, informações e esclarecimentos da Auditada o princípio constitucional da economicidade e o princípio infraconstitucional da razoabilidade, também, o fato de a empresa então prestadora dos serviços de conservação e limpeza ter comunicado seu desinteresse pela prorrogação do Contrato nº 001/ANAC/2010 tardiamente, deixando a Unidade a descoberto, sem esse serviço essencial, quiçá imprescindível, para a sua boa e regular funcionalidade, e, ainda, pelos procedimentos adotados pela ANAC instaurando o Processo Licitatório nº 60800.028706/2010-22 oitenta dias antes do término do contrato que tinha vigência até 31/1/2011, que se encontrava inconcluso à época da contratação emergencial, entendemos estar esclarecida e justificada a decisão de ter contratado por dispensa até a conclusão do certame que se achava em andamento.

Apesar de considerarmos desta feita justificada a contratação em questão, mesmo assim entendemos plausível recomendar à ANAC, visando mitigar riscos em suas contratações e melhorias em seus controles internos, abster-se de adotar medida consonante com o seu argumento aqui transcrito: “*Tal procedimento é praxe na GTLC, a exemplo das prorrogações ocorridas nos Contratos nº 06/ANAC/2006, 23/ANAC/2007 e 66/ANAC/2007, que foram realizadas para cobrir um lapso de tempo estritamente necessário à deflagração de conclusão de novo processo licitatório, de forma a não acarretar solução de continuidade na prestação dos serviços.*” Valendo-se dessa prática é que desaguou na contratação emergencial em virtude de a prestadora contratada desinteressar pela prorrogação.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
**SECRETARIA-GERAL**  
**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**  
**COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA**

**ANEXO III AO RELATÓRIO N° 6/2012 – CARTA DE RECOMENDAÇÕES**

Diante das Constatações inseridas no Relatório de Auditoria, apresentamos, a seguir, recomendações de caráter sugestivo com vistas a auxiliar o gestor na correção dos problemas apontados:

- a) Interagir junto ao Ministério do Planejamento no intuito de obter autorização para realização de concurso público para preenchimento dos cargos vagos existentes;
- b) Providenciar a publicação no sítio eletrônico da ANAC, do seu Plano Diretor de TI, em atendimento ao item 3.14 do Guia de Elaboração de PDTI, elaborado pela SLTI/MPOG;
- c) Instituir e executar procedimentos para salvaguarda da informação;
- d) Instituir e executar metodologia para desenvolvimento e produção de sistemas;
- e) Instituir e executar procedimentos para gestão de contratos de TI;
- f) Providenciar a restituição, à União, do valor de R\$ 2.493,00, destacada na Constatação 3 do Anexo II;
- g) Abster-se de realizar licitações sem a devida pesquisa de preços;
- h) Regularizar a situação da propriedade e do registro no SIGPlan dos imóveis de uso especial da União, sob responsabilidade da ANAC;
- i) Instaurar procedimento com vistas a apurar possíveis fraudes ocorridas quando da realização do concurso público da Agência, em 2009.

Brasília, 10 de julho de 2012.

Márcio Rodrigo Guerra Reis  
AFC/COAUD/CISET/SG-PR

Mônica da Rosa Pereira  
Coordenadora-Geral /COAUD/CISET/SG-PR