

Relatório de Auditoria Anual de Contas

▪ Presidência da República

▪ Secretaria Geral

▪ Secretaria de Controle Interno

Unidade Auditada: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Exercício: 2013

Processo: 03016.000007/2013-73

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 09/2014

UCI Executora: Secretaria de Controle Interno da Presidência da República-
CISET-PR

Senhor Coordenador-Geral,

1. Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 052/2014, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 6/4/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

2. Registre-se, preliminarmente, que, em conformidade com o Manual de Auditoria Anual de Contas/2014, da Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o presente Relatório de Auditoria Anual de Contas compõe-se de duas partes, sendo a primeira denominada “**Análise Gerencial**”, que contém, de forma sintética, as análises elaboradas pela equipe, para os itens definidos nos normativos do Tribunal de Contas da União, e vem assinado pelos membros da equipe de auditoria. A segunda parte constitui-se do Anexo ao Relatório, denominado “**Achados de Auditoria**”, que discrimina as informações e constatações evidenciadas e elaboradas pela equipe de auditoria, que dão suporte ao conteúdo da primeira parte do Relatório.

ANÁLISE GERENCIAL

1. INTRODUÇÃO

1. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 25/4/2014 a 9/5/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício de 2013 e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas as técnicas de análise documental, entrevistas e indagações escritas. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. RESULTADO DOS TRABALHOS

2. As análises conclusivas estão dispostas por itens específicos a seguir, ressaltando que não houve no exercício de 2013, por parte da UJ, atos de gestão relacionados aos seguintes itens do Anexo IV da DN/TCU nº 132/2013: item 7 – Avaliação de Passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos e 9 – Gestão sobre Renúncias Tributárias praticadas pela UJ.

2.1 AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS EXIGIDAS NOS INCISOS I E II DO ART. 13 DA IN TCU Nº 63/2010.

3. Considerando o disposto na Decisão Normativa/TCU nº 132/2014 para a avaliação da conformidade das peças do Processo Anual de Contas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, as verificações realizadas buscaram responder às 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 os conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 127/2013; da DN TCU nº 132/2013 e da Portaria TCU nº 175/2013?

4. A metodologia da Equipe de Auditoria consistiu na análise de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

5. Verifica-se na Prestação de Contas, Processo nº 03016.000007/2013-73, que o Rol de Responsáveis foi elaborado de acordo com o que dispõe a Instrução Normativa-TCU nº 63/2010, alterada pela IN TCU nº 72/2013 e a Decisão Normativa-TCU nº 132/2014. No entanto, observa-se no Relatório de Gestão 2013 a não conformidade do teor de algumas peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU nº 63/2010; DN-TCU nº 127/2013, modificada pela DN-TCU nº 129/2013; DN-TCU nº 132/2013; Portaria-TCU nº 175/2013; Portaria-SE/CGU-PR nº 650/2014 e Portaria-SLTI/MP nº 5/2002, consoante as seguintes falhas:

- a) No item 2.2.3.1 Ações – OFSS, ao detalhar as dimensões física e financeira da execução da ação 4727 - Diagnósticos, Prospecções e Estratégias do Desenvolvimento Brasileiro, a Unidade incluiu detalhamento de Planos Orçamentários, quando o quadro requer informações em nível de Ação Orçamentária. Em casos semelhantes, as informações complementares deveriam compor nota explicativa ao respectivo Quadro.
- b) Com relação ao item “Tópicos Especiais da Execução Orçamentária e Financeira”, no item 4.4.5 (Análise Crítica), referente à situação da gestão das transferências vigentes, a Unidade não esclareceu os motivos que fundamentaram a análise, afirmando somente que as transferências realizadas contribuíram para a efetiva execução da Missão Institucional.
- c) Com relação ao item “Gestão de Pessoas, Terceirização de Mão de Obra e Custos Relacionados”, os quadros A.5.1.1.1 (Lotação), A.5.1.2.1 (Detalhamento da Estrutura de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da UJ) encontram-se indevidamente preenchidos, conforme detalhado adiante no item 2.4 deste Relatório de Auditoria. Ademais, no item 5.1.6 (Acumulação Indevida de Cargos, Funções e Empregos Públicos), a Unidade não esclareceu sobre a existência de controles, seus tipos e se estes são avaliados como úteis e eficientes, afirmando somente que não foi detectada situação irregular.
- d) Concernente ao item "Organograma Funcional", entende-se que poderá ser repensado para ajustá-lo à extensão compatível com os parâmetros da Portaria TCU nº 175/2013, no sentido de conter a descrição sucinta das competências e atribuições.

2.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO

6. A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, consideramos as seguintes questões de auditoria: (a) sob os aspectos da eficiência e eficácia os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, no cumprimento dos objetivos fixados no PPA como de responsabilidade da UJ, foram alcançados? (b) sob os aspectos da eficiência e eficácia os objetivos estabelecidos no planejamento estratégico foram cumpridos? (c) sob os aspectos da eficiência e eficácia a execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos foi atingida? (d) foram identificadas as causas de insucessos no desempenho da gestão?

7. Considerando que à UJ não foi atribuída responsabilidade por objetivos de Programas Temáticos no PPA 2012-2015, a metodologia adotada pela Equipe de Auditoria consistiu na análise da execução física e financeira das Ações da LOA vinculadas à objetivos, de responsabilidade de outros Órgãos, de Programas Temáticos (PPA 2012-2015 - Programa 2038: Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública), e das Ações vinculadas a objetivos contidos no Planejamento Estratégico do IPEA, consoante descrito adiante.

8. Segundo o art. 5º da Lei no 12.593/2012, o PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de: Programas Temáticos – que expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado – que expressam e orientam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

2.2.1 - Ações da LOA vinculadas a Programas Temáticos

9. A UJ não é responsável por objetivos vinculados a programas temáticos. Todavia, executa 3 (três) ações da Iniciativa 0290, integrantes do Objetivo 0579, vinculado ao Programa Temático 2038, que experimentaram em 2013 execução satisfatória, conforme se verifica nas informações adiante registradas, ressaltando que consideramos nessa avaliação as análises constantes do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), reproduzidas no quadro abaixo, para cada ação, bem assim os resultados dos indicadores de eficiência e eficácia.

UO – 61201 – IPEA

PROGRAMA: 2101 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública.

OBJETIVO: 0579 – Fortalecer a governança e ampliar a capacidade institucional da Administração Pública, visando a melhor organização e funcionamento do Estado.

Órgão Responsável: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

INICIATIVA: 0290 - Universalização do uso de informações estatísticas, geocientíficas, econômicas e sociais ampliando a cobertura territorial e temática dos estudos e pesquisas que visem o conhecimento da realidade brasileira.

Ação: 10 NG – Construção do Edifício-Sede do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Ação: 00M6 - Concessão de Bolsas para Pesquisa Econômica

Ação: 4727 - Diagnósticos, Prospecções e Estratégias do Desenvolvimento Brasileiro

Quadro 1 – Execução Financeira e Física das Ações vinculadas a Programas Temáticos

Programa: 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública							
Ação	Financeiro (R\$ 1,00)			Físico		Indicadores	
	Dotação Final	Liquidado	(%) Execução	Meta LOA	Realizado	Eficiência	Eficácia
	(a)	(b)	[=100%] (b/a)	(c)	(d)	[>100%] (a/c) / (b/d)	[>100%] (d/c)
10NG	0	0	0	0	0	-	0,00
Empenhado em 2013: R\$ 0							
Análise: Tendo em vista a insuficiência de recursos alocados na ação em 2013, a etapa do projeto prevista não foi realizada.							
00M6	11.344.000	8.253.253	72,75	275	194	96,96	70,75
Empenhado em 2013: R\$ 10.133.653							
Análise: Causa externa: cortes orçamentários sofridos durante o ano; Causa interna: Portaria Ipea nº 109/2013, que alterou o prazo máximo de renovação das bolsas para 36 meses (anteriormente, o prazo máximo era de 24 meses). Assim, foi concedido um número menor de bolsas novas em 2013. Por outro lado, foi dada continuidade às bolsas concedidas em anos anteriores. Destaque-se que, considerando-se as bolsas concedidas nos anos anteriores, 589 pessoas foram beneficiadas com bolsas do Ipea no período de janeiro a dezembro de 2013.							
4727	53.469.716	35.402.673	66,21	12	27	339,82	225,00
Empenhado em 2013: R\$ 40.659.600							
Análise: Apresentamos a seguir a produção do IPEA no Exercício de 2013: 36 Livros Publicados;13 Revistas Publicadas;40 Boletins divulgados/publicados;26 Notas Técnicas produzidas, divulgadas e publicadas;2 Relatórios Institucionais produzidos, divulgados e publicados; 115 Textos para Discussão produzidos, divulgados e publicados: e 27 Relatórios de Pesquisas Produzidos, Divulgados e Publicados (Produto: Estudo Realizado)							

Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

2.2.2 – Ações vinculadas a Objetivos do Planejamento Estratégico da Instituição

10. Verifica-se que a UJ não estabeleceu Planejamento Estratégico para o exercício de 2013. Por esta razão, não foram definidas metas nem indicadores a elas vinculados.

11. Sobre o tema a Unidade apresentou as informações (excertos) a seguir reproduzidas, constantes do Ofício nº 80/2014/COFIN/CGPGO/DIDES/IPEA, de 12/5/2014, que entendemos, por pertinência, reproduzir para melhor entendimento da questão:

- a) *Quanto ao planejamento estratégico do Ipea, cabe destacar que, em razão da última mudança na gestão do Instituto em meados de agosto de 2012 (com a nomeação do novo presidente do órgão e da montagem de sua equipe ao longo do segundo semestre daquele exercício), o processo de planejamento estratégico teve início somente a partir de 2013, após a contratação em dezembro/2012 da Empresa Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão S/S LTDA, empresa esta especialmente contratada para esse fim.*
- b) *Segundo orientação do novo presidente em acordo com a diretoria do Instituto, ficou acertado que o processo de planejamento estratégico permearia todas as questões inerentes ao Ipea, tanto de caráter estratégico, quanto organizacional – inclusive a discussão para adoção de conjunto de indicadores segundo recomendação dos órgãos de Controle Interno e Externo (CISSET, CGU e TCU), com vistas a orientar a sua atuação de médio e longo prazos, considerando o horizonte temporal de dez anos (até meados de 2023).*
- c) *Na etapa de elaboração desse processo foram envolvidos diretamente nos trabalhos mais de cinquenta servidores da Instituição, além de vários outros colaboradores, que estiveram presentes em etapas específicas, dando suas contribuições e participando de discussões específicas, inclusive acerca da delicada questão das estruturas de governança e de autocontrole da gestão – matéria diretamente relacionada ao tema da indagação da referida SA dessa CISSET.*
- d) *Para que no final dos trabalhos fossem contemplados vários aspectos ligados à governança da Instituição, a preocupação maior, tanto dos servidores quanto dos profissionais da consultoria externa contratada, foi a de construir mecanismos que possibilitassem monitorar e avaliar as atividades, ações e demais componentes do plano de trabalho do Ipea, no tocante ao seu desempenho, o seu custo e sua efetividade junto à clientela interna e externa.*
- e) *Nesse particular, cabe enfatizar que todo o processo foi conduzido, desde os primeiros trabalhos de análise dos insumos até os processos de tomada de decisão, com a principal filosofia de funcionamento baseado no estímulo à contínua ampliação da participação dos servidores.*

12. Registre-se que a UJ executou, também, as seguintes ações não integrantes do PPA 2012-2015, segundo dados extraídos do SIOP:

PROGRAMA: 2101 – Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República

Ação: 2010 – Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Cíveis, Empregados e Militares.

Ação: 2011 – Auxílio-Transporte aos Servidores Cíveis, Empregados e Militares.

Ação: 2004 – Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados e Militares.

Ação: 2012 - Auxílio-Alimentação dos Servidores Civis, Empregados e Militares.

Quadro 2 – Execução Financeira e Física das Ações não vinculadas a Programas Temáticos

Programa: 2101 – Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República							
Ação	Financeiro (R\$ 1,00)			Físico		Indicadores	
	Dotação Final	Liquidado	(%) Execução	Meta LOA	Realizado	Eficiência	Eficácia
	(a)	(b)	[=100%] (b/a)	(c)	(d)	[>100%] (a/c)/(b/d)	[>100%] (d/c)
2010	72.000	52.926	73,51	63	44	95,01	69,84
Empenhado em 2013: R\$ 52.926							
Análise: Sem maiores informações da UO.							
2011	36.000	31.208	86,69	17	24	162,86	141,18
Empenhado em 2013: R\$ 31.208							
Análise: Sem maiores informações da UO.							
2004	1.812.589	1.711.533	94,42	1326	820	65,49	61,84
Empenhado em 2013: R\$ 1.711.533							
Análise: Sem maiores comentários da UJ.							
2012	2.235.000	2.195.526	98,23	526	493	95,41	93,73
Empenhado em 2013: R\$ 2.195.526							
Análise: Sem maiores comentários da UJ.							

Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

13. Além disso, observa-se que o IPEA realizou pagamentos e inscreveu em restos a pagar em 2013, os seguintes montantes, na gestão 20225, anterior a atual Gestão 61201:

Quadro 3 – LOA 2013 – Execução da Unidade Orçamentária 20225 R\$ 1,00

Programa (Código)	Ação (Código)	Autorizado	Empenhado	Pago	RP Pago	RP Inscrito	Saldo de Crédito Disponível
0089	0181	-	-	-	6.205,22	6.205,22	-
0797	10HQ	-	-	-	32.000,00	32.000,00	-
	10NG	-	-	-	-	72.198,75	-
	2217	-	-	-	-	6.870,31	-
	2272	-	-	-	-	2,34	-
0901	00G5	-	-	-	-	0,01	-
2038	14MX	102.957.920,00	-	-	-	-	102.957.920,00
	2217				202.510,00	272.253,88	-
	2219				2.490,00	5.848,96	-
	4727				2.767.563,90	3.609.035,06	-
2101	2000				3.622.321,32	3.927.729,53	-
	20CW				-	5.289,30	-
	20TP				40.619,26	120.735,21	-
TOTAL	-	102957.920,00	-	-	6.673.709,70	8.058.168,57	102.957.920,00

Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

2.3 AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DA GESTÃO INSTITUÍDOS PELA UNIDADE

14. O IPEA não instituiu indicadores para aferir o desempenho da sua gestão em 2013.

15. Sobre este assunto, a Unidade encaminhou o Ofício nº 80/2014/COFIN/CGPGO/DIDES/IPEA, de 12/5/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria



nº 001/2014 – OS Nº 052/2014, contendo, entre outras informações reproduzidas nos Achados de Auditoria deste Relatório, a seguinte:

"Levamos ao conhecimento de V.Sª que este Instituto, diante da necessidade de vincular a aplicação de indicadores de desempenho de gestão aos objetivos estratégicos do Ipea, ainda não elaborou ou implementou integralmente, de forma estruturada e consensuada, a sistemática de indicadores de desempenho, uma vez que entendemos que este instrumento só poderá proporcionar os benefícios esperados pelo Instituto (melhoria das atividades organizacionais e do atendimento das necessidades dos clientes do Ipea) se for instituído no âmbito do planejamento estratégico, ainda em processo de implantação." (grifo da Equipe de Auditoria)

16. Entende-se que Indicadores de Gestão bem estruturados são necessários tendo em vista a necessidade de explicitar, de forma sistêmica, se os propósitos institucionais estão sendo alcançados. A ausência de indicadores com capacidade de representar, com maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados alcançados, bem assim com capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas, diminui, igualmente, a capacidade da Unidade de aferir o cumprimento dos objetivos estratégicos, bem como dificultam, em tese: a tomada de decisões para a sua melhoria; a identificação de desvios e a adoção tempestiva de ações corretivas; o desenvolvimento de estratégias de alocação de recursos; e o reconhecimento de setores com bom desempenho, conforme a constatação 1.1. deste Relatório.

2.4 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS

17. A Gestão de Pessoas do IPEA é de responsabilidade da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGPES) da Diretoria de Desenvolvimento Institucional (DIDES), conforme estrutura da UJ disponibilizada à Equipe de Auditoria.

18. A par disso, a fim de atender ao estabelecido pelo TCU, consoante o contido no Item 4 do Anexo IV à Decisão Normativa TCU nº 132, de 02 de outubro de 2013 buscou-se responder às seguintes questões de auditoria, aplicáveis à realidade da UJ examinada:

- a) adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições;
- b) observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como se for o caso, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões;
- c) consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas;
- d) tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios;
- e) qualidade do controle da unidade jurisdicionada para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos; e
- f) ações e iniciativas da unidade jurisdicionada para a substituição de terceirizados irregulares, inclusive estágio e qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento.

a) adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições:

19. Da análise das respostas às formulações sobre Gestão de Pessoas do Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA, no exercício de 2013, por meio da resposta à Solicitação de Auditoria nº 2/2014, verificou-se que as informações ali prestadas mostravam-se dissonantes das constantes do Relatório de Gestão, especificamente no que se refere ao quantitativo de pessoal.

20. Dessa forma, visando ratificar as informações relativas ao quantitativo de pessoal, por meio da Solicitação de Auditoria nº 12/2014, pedimos novamente que o IPEA fornecesse o quadro de pessoal informando o quantitativo e a lotação dos servidores, requisitados, nomeados sem vínculo e terceirizados. Da resposta verifica-se que a força de trabalho do órgão, posição em 31/12/2013, é composta por 770 servidores, distribuída entre Brasília e Rio de Janeiro. Destes, 500 servidores na situação de Ativos Permanentes (entre servidores em exercício no órgão e cedidos), 6 nomeados sem vínculo, 6 requisitados, 14 servidores de carreira de exercício descentralizado, 59 estagiários e 185 terceirizados, cuja distribuição está abaixo demonstrada:

Quadro 4 – Distribuição dos Servidores

Tipologia	Quantitativo Brasília (a)	Quantitativo Rio de Janeiro (b)
Ativo Permanente	303	75
Cedidos	122	-
Exercício descentralizado de carreira	12	2
Cargo em comissão (sem vínculo)	4	2
Requisitados	4	6
Estagiários	35	24
Terceirizados	145	40
Total Parcial	625	145
Total Geral (a + b)	770	

Fonte: CGPES/DIDES/IPEA

21. O IPEA tem por finalidade a realização de pesquisas e estudos sociais e econômicos, disseminando o conhecimento resultante, além do apoio técnico e institucional ao Governo, na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento, oferecendo à sociedade elementos para o conhecimento e solução dos problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro.

22. A Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas relatou que a evasão de servidores, em decorrência da faixa etária e a perspectiva de aposentadorias, aliada à alta rotatividade do pessoal concursado “vem resultando em redução acentuada e irremediável da força de trabalho, prejudicando sobremaneira o desempenho das atividades, sobretudo as estratégicas, relativas a planejamento, gestão de pessoas, de projetos, e do conhecimento, bem assim da informação, governança corporativa, processos organizacionais e tecnologia da informação”.

23. O último concurso público, ocorrido em 2008, selecionou 117 servidores para cargos de nível superior, sendo 91 para o cargo de Técnico de Planejamento e Pesquisa, 14 para o de Técnico de Desenvolvimento e Administração e 12 para o de Analista de Sistema. Entretanto, segundo o Órgão, a evolução da força de trabalho, a previsão de aposentadoria, a faixa etária dos servidores e, ainda, os abonos de permanência (que hoje totalizam 130 servidores) poderão gerar nos próximos 5 anos insuficiência de recursos humanos especializados e consequentemente impactar nas atribuições de sua responsabilidade. Cabe mencionar que em

2013 o IPEA concedeu 62 aposentadorias, que equivalem a aproximadamente 12% de evasão de servidores do Órgão.

24. Ainda, da análise da relação dos 122 servidores cedidos que representam 25% do ativo permanente do IPEA, verifica-se que aproximadamente 50% das cessões ocorreram após 2008, ano da realização do último concurso público para provimento de cargos para o IPEA. Dessa forma verificada a redução acentuada da força de trabalho, ressalte-se a necessidade de revisão da Política de Gestão de Pessoas do Órgão, considerando que o quantitativo de servidores cedidos impacta negativamente na adequabilidade da força de trabalho frente às suas atribuições.

25. O IPEA implementou gestões junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Secretaria de Assuntos Estratégicos, órgão a que a Unidade está vinculada, por meio do Processo nº 03012.000118/2013-10, que trata de proposta relativa à realização de concurso público com vistas à criação do seu quadro de pessoal, para adequabilidade da força de trabalho frente às suas atribuições.

26. Nesse sentido, em 29/04/2013 o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, por meio do Aviso 037/2013-Gab/SAE/PR, encaminhou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o referido processo, solicitando a realização de concurso público para o IPEA.

27. Em 25/09/2013, mediante o Ofício nº 759/2013/SEGEP-MP, o Ministério do Planejamento informou que a proposta do IPEA relativa a concurso público não foi contemplada no Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2014.

28. Segundo documentação disponibilizada pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do IPEA, verifica-se que em 10/03/2014 a Nota Técnica nº 4/2014/CGPES/DIDES/IPEA, ainda não submetida à SAE/PR, formalizada por meio do Processo nº 03012.000074/2014-17, sugeriu a continuidade do processo de autorização para realização de concurso público, seguindo as disposições do Decreto nº 6.944/2009, objetivando o provimento dos cargos efetivos do IPEA, com parecer favorável do órgão jurídico da Instituição, datado de 17/03/2014.

29. Registre-se que 46% da força de trabalho do IPEA (terceirizados, servidores com abono de permanência e estagiários) enquadram-se em situação de temporalidade, cujo desligamento pode ocorrer a qualquer tempo.

30. Sobre o assunto, mencione-se o Acórdão nº 1762/2014 - TCU - 1ª Câmara, em que o Tribunal determina à Secex/AM que dê conhecimento aos Ministérios de Planejamento Orçamento e Gestão e da Ciência, Tecnologia e Inovação, dos riscos incorridos pelo Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia em razão da existência em seu quadro de pessoal de servidores da área de pesquisa que estão prestes a se aposentar e ainda não existe o planejamento para a realização de concurso público que vise o preenchimento das futuras vagas a serem abertas.

31. Assim, ao tempo em que informamos, para fins de correção, que os quantitativos da força de trabalho trazidos no Quadros A.5.1.1.1, inserido no Relatório de Gestão 2013 da UJ, não correspondem à realidade do órgão, conforme verificado nos trabalhos de campo, entendemos que a falta de tempestividade na recomposição do quadro de servidores do IPEA constitui em grave risco de continuidade das ações de competência daquela Fundação, com

possibilidade de forte impacto, caso não adotadas medidas urgentes, no desempenho de sua missão institucional.

b) observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como se for o caso, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões:

32. Por meio da Portaria nº 40, de 06/02/2013, foi instituído o sistema de gestão de pessoas do IPEA, formado por: I - Comitê Técnico de Gestão de Pessoas – CTGPE; e II – Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da Diretoria de Desenvolvimento Institucional – CGPES/DIDES. Segundo art. 2º da referida Portaria, o CTGPE é instância consultiva permanente do sistema de gestão de pessoas do IPEA, tendo como atribuição, entre outras, o acompanhamento das ações relacionadas à gestão de pessoas no IPEA.

33. Os atos de pessoal relativos à aposentadoria e pensão concernentes ao exercício 2013, no quantitativo de 77 atos (62 aposentadorias e 15 pensões), foram encaminhados à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República e aguardam análise quanto à sua regularidade e encaminhamento ao TCU, por intermédio do Sistema de Avaliação de Atos de Admissão e Concessões (SISAC), conforme determina a IN TCU nº 55/2007.

34. No que se refere à remuneração, da consulta às fichas financeiras do SIAPE de 26 servidores arquivadas na Unidade, não foi detectado nenhum tipo de irregularidade. Dos testes realizados, avalia-se que o IPEA observou a legislação pertinente à remuneração daqueles servidores no exercício de 2013.

35. Por meio do atendimento à Solicitação de Auditoria nº 12/2014, a Coordenação-Geral de Pessoas da Diretoria de Desenvolvimento Institucional informou a cessão de 5 (cinco) servidores a outro órgão da administração, no exercício de 2013. Sobre os atos de cessão de servidores do IPEA, não foram detectadas ilegalidades ou impropriedades, destacando que os processos de cessão observaram a legislação pertinente.

36. Da mesma forma verificou-se a requisição, no exercício de 2013, de 2 (dois) servidores estatutários sem que fossem detectadas ilegalidades ou impropriedades.

c) consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas:

37. As atividades e rotinas relacionadas à área de recursos humanos são desenvolvidas pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da Diretoria de Desenvolvimento Institucional, que conta com 20 servidores, 11 terceirizados e um estagiário.

38. A demanda dos serviços executados relaciona-se aos 542 servidores do Ativo Permanente, 6 nomeados sem vínculo, 6 requisitados, 14 servidores de carreira de exercício descentralizado, 59 estagiários e 185 terceirizados, além de 628 inativos e 103 pensionistas, totalizando 1.517 pessoas.

39. Cabe mencionar que o IPEA mantém uma representação no Rio de Janeiro com uma força de trabalho de 145 pessoas, sendo, destes, 81 servidores, 40 terceirizados e 24 estagiários.

40. Foram examinados, por amostragem, assentamentos funcionais de 26 servidores, quanto à instrução de processos sobre assuntos de responsabilidade da área, destacando-se

entre outros, treinamentos, afastamentos do país, férias, licenças, frequências, termos de opção e declaração de acumulação/não acumulação de cargos.

41. Oportuno registrar que, dos 26 assentamentos analisados, 6 referiam-se a servidores ocupantes de cargos comissionados. Verificou-se que em 4 destes não constava o termo de opção quanto ao recebimento da função ou cargo em comissão nos termos dos incisos I, II, III § 1º da Lei nº 10.470/2002.

42. Na manifestação sobre o Relatório Preliminar a Unidade prestou a seguinte informação: *"Desenvolvido o formulário e determinado cronograma de encaminhamento e recebimento tendo em vista o atendimento da recomendação."* Nessa situação este assunto será objeto de monitoramento no Plano de Providências Permanente (PPP).

43. Ainda dos exames realizados, verificou-se excesso de arquivos, com documentação pulverizada em várias pastas e fora de ordem.

44. No pronunciamento sobre o Relatório Preliminar a Unidade prestou a seguinte informação: *"Proposto Grupo de Trabalho com o intuito de verificar a necessidade de documentos existentes. Os documentos excedentes serão encaminhados ao arquivo central."* Nessa condição este assunto será objeto de monitoramento no Plano de Providências Permanente (PPP).

45. Das ocorrências relatadas, fica evidenciada a necessidade de se criar mecanismos de controle administrativos mais efetivos, que confirmam maior confiabilidade em relação aos controles de férias, licenças, frequências, termos de opção e declaração de acumulação/não acumulação de cargos, conforme a constatação 2.2. deste Relatório.

46. A manifestação do IPEA sobre esta Constatação e a análise correspondente desta Ciset-PR, efetuadas após a emissão do Relatório Preliminar, estão registrados nos "Achados de Auditoria", anexo a este Relatório.

d) tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios:

47. Em relação aos registros mantidos pela Área no sistema contábil, o IPEA informou que os controles são realizados por meio de sistema do IPEA, SIGRH, SRHWEB, SISAC, SIAPE.

48. Quanto à tempestividade dos registros pertinentes à área de pessoal nos sistemas corporativos obrigatórios, de modo especial o Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões – SISAC, da disponibilização dos relatórios do SISAC, é possível avaliar que estes são satisfatórios, realizados com observância dos prazos estipulados.

49. Entretanto, do exame do SIAPE, verificou-se a ausência de informações no cadastro de servidores, mas especificamente quanto à atualização de dependentes, conforme mencionado na constatação 2.1. deste Relatório. A existência dessas fragilidades compromete a consistência dos controles internos administrativos relacionados à tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos na sua totalidade.

50. Na manifestação sobre o Relatório Preliminar a Unidade prestou a seguinte informação: *Promover junto aos servidores o cadastramento, para atualização dos dados cadastrais.* Nessa circunstância este assunto será objeto de monitoramento no Plano de Providências Permanente (PPP).

e) qualidade do controle da unidade jurisdicionada para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos:

51. Verificou-se, pelos assentamentos disponibilizados à equipe de auditoria, que o IPEA não tem exigido dos servidores a declaração anual quanto à existência de acúmulo de cargos, empregos ou funções, previsto no artigo 37, inciso XVI, alínea a da CF/88, redação dada pela EC nº 19, de 04.06.1998.

52. Dessa forma, ratifica-se a evidência de fragilidade nos controles administrativos quanto à identificação de acumulação ilegal de cargos, necessitando por parte da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas - CGPES/DIDES implementar mecanismos de controle mais efetivos.

53. No pronunciamento sobre o Relatório Preliminar a Unidade prestou a seguinte informação: *Promover junto aos servidores o cadastramento para atendimento da Portaria nº 230/2009.* Nessa situação este ponto será objeto de monitoramento no Plano de Providências Permanente (PPP).

f) ações e iniciativas da unidade jurisdicionada para a substituição de terceirizados irregulares, inclusive estágio e qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento.

54. Da análise do quadro de lotação disponibilizado pelo órgão, posição em 31/12/2013, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 2/2014, verifica-se 185 terceirizados lotados nas diversas áreas do IPEA, sendo 145 em Brasília e 40 no Rio de Janeiro.

55. Conforme já mencionado no item “a”, o IPEA implementou gestões junto à Secretaria de Assuntos Estratégicos e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão quanto à realização de concurso público com vistas à criação do seu quadro de pessoal para adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições.

56. Da análise da lotação, dos 185 terceirizados, verifica-se que 98 estão lotados na Diretoria de Desenvolvimento Institucional (DIDES) a quem compete, de acordo com o Decreto nº 7142/2010, entre outras, atividades relacionadas ao orçamento, finanças e contabilidade, recursos humanos, serviços gerais, convênios, etc.

57. Segundo a documentação disponibilizada pela CGPES/DIDES, verifica-se a emissão da Nota Técnica nº 4/2014/CGPES/DIDES/IPEA, de 10/3.2014 que trata da continuidade do processo de autorização para realização de concurso público, seguindo as disposições do Decreto nº 6.944/2009, objetivando o provimento dos cargos efetivos do IPEA, registra, com relação à área administrativa, que o concurso possibilitará suprir as necessidades decorrentes do cumprimento das atribuições institucionais exigidas por força de lei e o atendimento às demandas das unidades organizacionais não contempladas nos concursos públicos realizados anteriormente.

58. Por fim, considerando a situação de temporalidade de quase 50% da força de trabalho do IPEA, conforme mencionado em item "a", até a conclusão do processo de autorização para realização de concurso público, reforça-se a necessidade de o órgão estabelecer mecanismos de controles internos eficientes, com a criação e formalização de manual de procedimentos e de rotinas de trabalho, de forma a garantir a estruturação de uma memória permanente dos processos de gestão, sem comprometer as atividades que se relacionam à essência do negócio do Órgão.

2.5 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS

2.5.1 Acordo de Cooperação Técnica IPEA - CEPAL

59. Amparado pelo Acordo Básico entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para o Funcionamento do Escritório, em Brasília, da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, firmado em 1984, em Santiago do Chile e no Decreto nº 1247/94, que o promulgou, o IPEA e a CEPAL assinaram o Acordo de Cooperação Técnica BRA/12/001, na qualidade de Ato Complementar do Acordo Básico mencionado concretizado no documento denominado Programa Executivo.

60. Voltado a implementar ações de cooperação na área de políticas públicas, o Programa Executivo firmado, registrado no SIAFI sob o nº 672158, tem como objeto “*o fomento à implementação de ações de cooperação na área de políticas públicas, com enfoque centrado no desenvolvimento econômico e social da América latina, em especial do Brasil, destacando-se aspectos macroeconômicos, sociais, regionais e setoriais, por meio de pesquisas, análises comparativas, treinamento de recursos humanos e outras modalidades de cooperação técnica, tais como seminários, simpósios, estágios e intercâmbio de técnicos.*”

61. Em decorrência das avaliações promovidas pela Equipe de Auditoria, identificaram-se fragilidades na gestão desse Acordo, conforme as constatações a seguir referenciadas, destacando-se, dentre essas, o não atendimento às orientações da Procuradoria Geral Federal – PGF junto ao IPEA, o descumprimento de cláusulas pactuadas e as fragilidades quanto à execução da despesa:

- a) Constatação: Ausência de aprovação prévia da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o que configura o descumprimento do artigo 3º do Decreto nº 5151/2004 e do artigo 7º da Portaria MRE nº 717/2006, conforme a constatação 3.6 deste Relatório;
- b) Constatação: Não atendimento do Parecer emitido pela Procuradoria Geral Federal junto ao IPEA quanto ao Programa Executivo IPEA – CEPAL, conforme a constatação 3.1. deste Relatório;
- c) Constatação: Falhas formais na instrução e na execução de acordo de cooperação, conforme as constatação 3.7. deste Relatório;
- d) Constatação: Descumprimento de cláusulas do Programa Executivo do Acordo pactuado – Fatos: 1 - Ausência de Diretor Nacional; 2 - Fragilidades no Acompanhamento da Gestão e Supervisão da Execução; e 3 - Ausência de Relatórios de Acompanhamento da Gestão com apontamentos Técnicos e Financeiros relativos à Execução do Plano de Trabalho pactuado e ao Período a que se refere, conforme a constatação 3.2. deste Relatório;

- e) Constatação: Fragilidades na Execução da Despesa: Fatos 1 - Pagamento de Despesas Operacionais Relativas à Manutenção do Escritório da CEPAL no Brasil; e 2 – Contratação de Servidor Público para Realização de Serviço de Consultoria, conforme a constatação 3.3. deste Relatório; e
- f) Constatação: Fragilidades na Execução da Despesa – Pagamento de viagem (procedimento Administração Pública Federal), conforme a constatação 3.3. deste Relatório.

2.5.2 Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento - PROMOB

62. O Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento – PROMOB, instituído pela Portaria IPEA nº 491/2010, visa à mobilização de pesquisadores externos ao IPEA para ampliação da capacidade nacional de pesquisa em temas relativos ao desenvolvimento do país.

63. Em 2013 foram realizadas 144 chamadas no âmbito do PROMOB, sendo que 28 delas (017, 026, 027, 028, 029, 032, 038, 039, 042, 044, 045, 051, 061, 062, 064, 068, 069, 074, 086, 088, 089, 091, 095, 096, 117, 119, 123 e 142), ou seja, aproximadamente 19%, foram revogadas. Ressalte-se que, em 36 chamadas a fonte de recursos era proveniente de outros órgãos.

64. De acordo com a Portaria IPEA nº 491/2010, a operacionalização do PROMOB se dará mediante a implantação de 3 (três) Subprogramas, quais sejam: (a) Subprograma Nacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD) destinado a apoiar os projetos de pesquisa desenvolvidos pelo IPEA; (b) Subprograma de Apoio a Redes de Pesquisa (PROREDES) destinado a contribuir para a formação de redes de pesquisadores em instituições acadêmicas e de pesquisa; e (c) Subprograma de Apoio a Projetos Especiais (PROESP) apoio a projetos especiais para o fomento e incentivo a pesquisa socioeconômica aplicada e ao estudo e gestão das políticas públicas.

65. Todos os subprogramas, apesar de regulamentados por normativos distintos, se operacionalizam por meio de chamamentos públicos.

66. Conforme informado pela Auditada, em 2013 não houve processo seletivo no âmbito do PROESP e nem do PROREDES. Sendo que no âmbito deste último foram concedidas bolsas de chamadas realizadas em anos anteriores.

67. Destaque-se, porém, que no Processo nº 03019.000102/2013-47 relativo ao Acordo de Cooperação Técnica entre o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC e o IPEA, registrado respectivamente em cada órgão pelos números 04/2012 e 29/2012, a chamada pública consta registrada como Chamada Pública IMESC/SEPLAN Nº 005/2013.

68. Desta forma, a equipe de auditoria analisou os autos processuais relativos a 10 chamadas públicas realizadas no âmbito do PNPD e 03 relativos às concessões de bolsas no âmbito do PROREDES, cujas informações encontram-se listadas a seguir:

Quadro 5 - Processos Analisados PNPD e PROREDES

Subprograma	Chamada Nº	Processo Chamada	Processo Concessão de Bolsa
-------------	------------	------------------	-----------------------------



PNPD	01/2013	03019.001052/2012-34	03019.000014/2013-45
	05/2013	03019.000020/2013-01	03019.000524/2013-12
	18/2013	03019.000066/2013-11	03019.000327/2013-01
	23/2013	03019.000125/2013-51	03019.000629/2013-71
	31/2013	03019.000145/2013-22*	03019.000313/2013-80
	37/2013	03019.000149/2013-19**	03019.000438/2013-18
	49/2013	03019.000156/2013-11	03019.000436/2013-11
	77/2013	03019.000271/2013-87	03019.000514/2013-87
	84/2013	03019.000329/2013-92	03019.000519/2013-18
	106/2013	03019.000426/2013-85	03019.000633/2013-30
PROREDES	001/2011	-	03019.000094/2013-39
	001/2012	-	03019.000350/2013-98
	005/2013	-	03019.000102/2013-47

* Dos processos analisados foi o único que considerou a proposta de execução do projeto entre os critérios de seleção.

** Realizado em parceria com a ESAF

69. Como resultado dos procedimentos verificou-se: a existência de fragilidades na autuação processual; o descumprimento do Artigo 9º da Portaria IPEA nº 491/2010, e dos artigos 5º 11 e do inciso III do Artigo 13 da Portaria nº 492/2010; seleção de bolsista presencial de candidato residente e com vínculo empregatício em estado distinto ao local indicado na chamada pública.

70. Constatou-se também, a existência de fragilidades no processo de seleção de bolsistas, como por exemplo, a subjetividade nos critérios e da pontuação e na redação das chamadas públicas, conforme as constatações 3.4 e 3.5. deste Relatório.

2.6 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

71. A análise da gestão de compras e contratações objetivou emitir opinião sobre os seguintes aspectos:

- regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação;
- utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e
- qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

72. A avaliação da Área tomou como referência o exame da amostra dos processos licitatórios, das contratações e das aquisições formalizadas durante o exercício de 2013 pelo IPEA. Assim, foram selecionados para análise doze processos, sendo nove pregões, uma adesão à ata de registro de preços e uma dispensa e uma inexigibilidade, considerando-se o critério de materialidade, o que representou 95,44% (R\$ 22.419.166,30) dos recursos envolvidos, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 6 – Amostra analisada de processos de compras e contratações



SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO - PALÁCIO DO PLANALTO - ANEXO III-B, SALA 212 - BRASÍLIA-DF - CEP: 70.150-900
TEL.: (61) 3411-2681, 3411-2682 - FAX: (61) 3321-0755 - E-MAIL: cisetpr@presidencia.gov.br

Tipo	Processos Realizados		Amostra para Auditoria		% da Amostra	
	Qtd	Valor Homologado (R\$)	Qtd	Valor Homologado (R\$)	Qtd	Valor Homologado
Pregão	52	19.714.994,30	10	18.911.356,70	19,23	95,92
Dispensa	02	2.599.069,80	01	2.520.000,00	100,00	96,96
Inexigibilidade	04	1.097.010,90	01	987.809,60	25,00	90,046
Convite	01	8.000,00	00	-	-	-
Tomada de Preços	01	71.050,00	00	-	-	-
TOTAL	60	23.490.125,00	12	22.419.166,30	20,00	95,44

Fonte: Comprasnet/DWSIASG

73. Nessa amostra foi incluído o Processo nº 03019.000914/2012-10, que se refere ao Contrato nº 04/2013, firmado pelo IPEA com a empresa PLANSUL – Planejamento e Consultoria Ltda., para prestação de serviços de auxiliar de escritório, assistente administrativo, auxiliar de eventos e organizador de eventos, com valor global original de R\$ 12.763.932,80. Esse processo já havia sido objeto de ação de controle pela Coordenação-Geral de Auditoria – COAUD, desta Ciset, em trabalho de monitoramento da gestão 2013 do IPEA, tendo sido examinados, à época, o Termo de Referência e a Planilha de Custos e Formação de Preços, não restando registros, sob esses aspectos, de impropriedades, conforme os papéis de trabalho pertinentes contidos no Processo nº 00010.000755/2013-18.

74. O referido contrato foi examinado, também, pela Auditoria Interna do IPEA, em atendimento à programação de trabalho aprovada no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT/2013 daquela Unidade, com o escopo de (a) avaliar se o processo de contratação observou o disposto na legislação; (b) averiguar as providências de prevenção de prática de nepotismo, observado o Decreto nº 7.203, de 04/11/2011; (c) apurar a existência ou não de cumprimento de dispositivos contratuais por parte da contratada no tocante ao recolhimento tempestivo de obrigações trabalhistas e fiscais (Tributos, FGTS, INSS etc.) e à remuneração dos seus funcionários; e, (d) verificar a ocorrência de eventuais falhas no processo de acompanhamento da execução do contrato por parte do gestor. Esse trabalho gerou o Relatório AUDIN/IPEA nº 004, de 26/09/2013, com o seguinte desfecho:

"IV – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Tendo em vista o disposto neste relatório, em especial, no tocante aos procedimentos de fiscalização e de acompanhamento por parte do fiscal do contrato, bem como ao cumprimento pela contratada dos dispositivos contratuais pactuados é de se concluir que o processo de execução do Contrato nº 004/2013 está em consonância com a legislação pertinente.

Cabe também acrescentar que não foram detectadas inadimplências nos recolhimentos dos encargos sociais e trabalhistas por parte da contratada até o mês de junho de 2013, período abrangido pelo exame documental do Processo IPEA nº 03019.000914/2012-10.

No que tange ao estabelecido no Decreto nº 7.203/2011, sobre a possibilidade da prática de nepotismo, entende-se que houve observância do Decreto retro mencionado e o respectivo atendimento à recomendação desta Auditoria Interna contido no Relatório AUDIN/IPEA nº 003/2012, de 17/10/2012.

Em relação ao acréscimo no quantitativo de empregados, embora não tenha prosperado, esta AUDIN recomenda em futuros procedimentos dessa natureza que a Administração avalie com cautela a real necessidade desses incrementos nos postos de trabalho, haja vista que esta auditoria apurou que o número de Auxiliares de Escritório pagos mensalmente, nos meses de março, abril e maio, não havia



ultrapassado ao limite previsto no Contrato nº 004/2013 (34 postos), tendo alcançado a utilização máxima de 34 (trinta e quatro) empregados nesse posto.

*Conforme sugerido na análise anterior, **recomenda-se a realização de controle pelo fiscal do contrato, por amostragem, do cumprimento de obrigações trabalhistas, bem como do recolhimento regular do FGTS de tal forma que abranja todos os empregados no decorrer do ano.***

*Adicionalmente, apesar da menção no Memorando nº 14/GESTOR/IPEA/PLANSUL, de 29/07/2013 (3º parágrafo), de comprovantes acompanhados da Nota Fiscal nº 01131 (fls. 1.731), referentes ao mês de 06/2013, **recomenda-se apensá-los ao Processo nº 03019.000914/2012-10, em virtude da ausência desses documentos durante o seu exame.**"*

Observação: O Relatório nº 004/2013, foi encaminhado ao Chefe de Gabinete do IPEA e ao Diretor da Diretoria de Desenvolvimento Institucional – DIDES, pelo Memorando nº 68/AUDIN/IPEA, de 27 de setembro de 2013.

75. Assim, considerando que o Processo nº 03019.000914/2012-10 já tinha sido analisado quanto a procedimentos substantivos da licitação e do contrato pela COAUD desta Ciset-PR, e pela Auditoria Interna do IPEA, sem registro de impropriedades, deliberamos complementar a análise nesta auditoria de contas, verificando se as recomendações da AUDIN/IPEA foram e/ou estão sendo cumpridas. Neste sentido, emitimos a Solicitação de Auditoria nº 17/2014, cuja resposta foi encaminhada pelo Memorando nº 19/2014/COFIN/CGPGO/DIDES, de 08 de maio de 2014. Tomando por base a documentação apresentada em resposta à SA e à constante do processo, verifica-se que aquelas recomendações têm sido implementadas.

76. Verificam-se como aspectos positivos da gestão de compras e contratações os seguintes procedimentos adotados pela Unidade, conforme resposta do Órgão à Solicitação de Auditoria nº 14/2014:

"...

- a) *O IPEA continuamente provê capacitação dos servidores da área de licitação e contratos. Ano passado foram realizadas 06(seis) capacitações. Inclusive uma das demandas de capacitação de nossa equipe se reflete quanto a eventos de capacitação cuja tema é a introdução de critérios ou exigências de sustentabilidade no mesmo;*
- b) *Há checklist e fluxograma relativos aos processos de contratação, renovação contratual e de pagamento;*
- c) *Existe uma sistemática de acompanhamento das alterações na legislação pertinente. O acompanhamento é feito via diário oficial e comprasnet. Quando da divulgação de legislação pertinente todos os funcionários são comunicados de sua alteração;*
- d) *É feita análise de mercado, em especial quanto aos preços praticados e amplitude de fornecedores. Tenta-se contatar fornecedores pertinentes ao objeto que será contratado a fim de obter feedback sobre as especificações e exigências contidas no termo de Referência além de tentar obter preços para compor a estimativa de custos prevista e impacto orçamentário. Muitas vezes utilizamos também editais de outros entes da administração pública e preços de licitações finalizadas para realizar estimativa e também obter contatos de fornecedores;*

- e) *Há identificação e acompanhamento de prazos. Há inclusive metas de instrução processual pela unidade de compras conforme documentação anexa;*
- f) *A Entidade possui política de planejamento/verificação de necessidades, de forma a evitar a realização de diferentes processos licitatórios, em datas próximas, por não ter atendido as necessidades. A unidade de compras, quando do recebimento de termo de referência alerta a unidade demandante sobre a necessidade de se prever a aquisição de quantitativo que supra pelo menos um ano, a fim de evitar repetidas contratações. Estamos em fase de implantação, inclusive com processo aberto para tal e em fase de estimativa de preços, de contratação via registro de preços a fim de evitar justamente a necessidade de múltiplas aquisições, inclusive também para fins de prevenir o fracionamento de objeto e diminuir o quantitativo de dispensas de licitação realizadas por este órgão, já que em sua maioria são itens de utilização eventual. O objeto desse processo é a aquisição de peças necessárias para se efetuar pequenos reparos, materiais de consumo de copa, materiais permanentes eventualmente demandados, dentre outros.”*

77. Sob outra ótica, observam-se como aspectos negativos, com base nos exames efetuados, as seguintes fragilidades relacionadas aos controles internos administrativos na atividade de compras e contratações, detalhadas na Constatação 4.1. e na Informação 4.2 específicas dos Achados de Auditoria deste Relatório:

- a) em procedimento de auditoria de recursos externos do Contrato de Empréstimo BID 1841/OC-BR, foi verificado que a Unidade auditada não submete os processos administrativos relativos às licitações e contratações à sua Área Jurídica;
- b) a empresa Multiplena Comércio e Serviços LTDA foi vencedora do Pregão nº 20/2012, tendo assinado a Ata de Registro de Preços (fls. 270-275), no valor de R\$ 834.080,60. Os contratos decorrentes do pregão somaram o valor de R\$265.747,58. O exame do Processo nº 03019.000328/2012-67 (3 vol., fls. 01-495), evidenciou as seguintes falhas de natureza formal:
 - c.1) Não foram previstas nos contratos práticas de sustentabilidade;
 - c.2) Consta notificação do Gestor do Contrato à empresa contratada sem confirmação do recebimento (por recibo ou AR) e sem a informação sobre a regularização da pendência ou da aplicação de sanção (fls. 388, 439 – 439-v).

2.7 AVALIAÇÃO OBJETIVA SOBRE A GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

78. Verifica-se que a gestão de Tecnologia da Informação (TI) é regular, embora necessite aperfeiçoamento, a teor das respostas da Unidade ao questionário encaminhado pela Solicitação de Auditoria nº 04/2014, do qual se extraem os excertos adiante, nos tópicos aspectos negativos e aspectos positivos da gestão.

79. O mencionado questionário foi formulado pelo TCU, com base nos seguintes parâmetros: i) no modelo Control Objectives for Information and Related Technology 4.1 (Cobit 4.1); ii) nas Normas ABNT NBR ISSO/IEC 27002:2005 – Código de Prática para a Gestão de Segurança da Informação e NBR ISSO/IEC 38500:2009 – Governança Corporativa de Tecnologia da Informação; iii) na Instrução Normativa nº 4/2008/SLTI/MPOG, que dispõe sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

80. Em síntese, as manifestações da Unidade acerca da Gestão de TI da Informação foram as seguintes:

“ Aspectos negativos da gestão, os quais, avaliamos, ensejam medidas para repará-los, dentre as quais consideramos essenciais, a elaboração de um Plano Estratégico de TI (PETI), para um período julgado adequado, necessário ao estabelecimento de diretrizes internas para a padronização da infraestrutura, gerenciamento de metas e segurança da informação, aqui incluído pontos relacionados a integridade, a confidencialidade, a disponibilidade e autenticidade da informação e comunicação, a um Plano de Contingências, visando proteger o IPEA de ameaças lógicas e físicas, em conformidade com a legislação vigente – análise dos riscos aos quais a informação crítica está submetida- a valores éticos e as melhores práticas.”

I - Planejamento de TI

81. A Unidade não possui Planejamento de TI. A despeito disso, esclareceu a UJ que: *“Foi incluído, ainda em dezembro de 2011, no programa Ipea Pesquisa - Diagnóstico, Perspectivas e Alternativas para o Desenvolvimento do Brasil (recursos financiado pelo BID) o projeto de plano de gestão da TI e aquisição de equipamentos e software para a modernização do aparato tecnológico do Ipea. Esse projeto foi cancelado e seus recursos transferidos para o projeto Planejamento Estratégico institucional, que teve início em janeiro de 2013 e término em dezembro desse mesmo ano. Anexou o documento – alteração Peti bid para planejamento institucional.pdf - com explicações sobre o cancelamento e informações sobre o contexto organizacional naquela oportunidade.”*

II – Perfil dos Recursos Humanos da área de TI.

82. A força de trabalho em TI é de 33 (trinta e três) servidores, composta de 13 (treze) servidores públicos efetivos da carreira de TI da própria instituição, 13 (treze) servidores públicos efetivos de outras carreiras (que não TI) da própria instituição, 02 (dois) Servidores públicos cedidos de outras instituições públicas e 05 (cinco) estagiários.

83. Existem 7 (sete) servidores com formação em TI exercendo atividades não relacionadas à TI em outras áreas da Unidade, não compondo, assim, a força trabalho da Área.

84. Há um total de 6 (seis) funções comissionadas de gerenciamento e assessoramento específicas para a gestão de TI, 5 (cinco) delas preenchidas por servidores efetivos da Unidade e 1 por servidor não efetivo.

85. A Unidade possui plano de capacitação de pessoal para a gestão de TI. Segundo a Unidade, até 2013 a Área de RH gerenciava internamente o plano anual de capacitação, com demanda levantada no ano anterior. Em 2014 foi instituído o novo Programa de Desenvolvimento de Competência Gerenciais, publicado na Portaria nº 25, de 19/2/2014. Este plano define os treinamentos necessários, em termos de perfis profissionais e competências.



III - Segurança da Informação

86. A Unidade não classificou a informação para o negócio, tendo como exemplos, se a divulgação é ostensiva ou restrita.

87. Entretanto, segundo a Unidade, foi criado um GT, sob a gestão da Ouvidoria, com a incumbência de classificar as informações no âmbito da LAI.

“> A Unidade não analisou os riscos aos quais a informação crítica para o negócio está submetida, considerando, pelo menos, confidencialidade, integridade e disponibilidade.

> A Unidade não tem formalmente estabelecidos procedimentos de descarte de documentos (físico e em meio magnético) de segurança da informação, ou seja, não há política de descarte de documentos físicos.

> A UJ não possui Plano de Contingências na área de TI.”

88. Relativamente ao exercício de 2013, a UJ inventariou todos os ativos de informação (dados, hardware, software e instalações), de acordo com as seguintes especificidades:

- a) O inventário de hardware e software é realizado anualmente pela área de Patrimônio do Ipea e mantido em sistema informatizado;
- b) o inventário de instalações de infraestrutura é realizado de forma automatizada no software livre Nagios e do sistema central de virtualização;
- c) o inventário de instalações de usuários é feita pelo software público Cacic e sistema interno - hardware;
- d) O inventário de dados críticos ao negócio é mantido no Banco de Bases de Dados Estatísticos – BBE, disponível na Intranet e gerenciado pela Assessoria Técnica da Presidência do Ipea).

“A Unidade gerenciou incidentes na Área. Neste sentido, a equipe de Tratamento de Resposta a Incidentes de segurança – ETIR, instituída pela Portaria nº 139, de 10 de maio de 2011, recebeu 395 denúncias internas, tratou 10 eventos suspeitos e reportou 6 tentativas de fraudes ao CTIR-Gov em 2013.

A política corporativa de segurança da informação da Unidade foi instituída pela Portaria nº 456, de 4/11/2010, como parte do Sistema de Gestão da Segurança da Informação do Ipea, disponível no portal do Ipea na Internet, junto com as demais normas complementares. É acompanhada pelo Comitê de TI, conforme determina o Sistema de Gestão da Segurança da Informação do Ipea, na Portaria nº 321, de 21 de julho de 2010. Ademais, um servidor foi designado pelo Presidente do Ipea como gestor de segurança da Informação e Comunicações, por meio da Portaria nº 322, de 21/7/2010.

Relativamente ao conteúdo das mídias magnéticas (HDs e Fitas), esses são removidos pela equipe da CGTIC antes do descarte e doação.

O acesso aos ambientes da Área (DATACENTER) – físicos (local de trabalho, depósitos, almoxarifado, etc) e de manutenção de informações em meio magnético (hardware e software), é limitado por meio de tranca eletromagnética de acesso biométrico e registrado por câmeras de segurança; As mídias de backup são mantidas

em cofre próprio e em ambiente isolado; O acesso dos usuários a software, hardware e dados é limitado e registrado por meio de sistema lógico de controle de acesso com o uso de senha pessoal e intransferível, conforme determinado pela Portaria nº 133, de 6/5/2013. O laboratório de manutenção e os depósitos de TI são trancados e o acesso é limitado ao pessoal do setor.”

IV - Desenvolvimento e produção de sistemas:

“> O processo de desenvolvimento de software não é controlado por meio de mensurações, nem há metas a cumprir.”

89. Segundo a UJ, o controle de desenvolvimento de software está previsto para 2015, com apoio de empresa de consultoria, que entregou como produtos a metodologia de construção de software, que contempla processo controlado por mensurações em pontos de função, e outros documentos necessários à contratação dos serviços de desenvolvimento de sistemas, entre eles, o Termo de Referência para licitação de 3 lotes de serviços; de fábrica de software, escritório de métricas e núcleo de apoio a gestão.

“> A UJ não pratica gerenciamento de projeto.”

90. Um aspecto positivo da gestão, o qual avaliamos como pró-ativo, é a iniciativa da Unidade de adequar o seu processo de contratação de soluções de TI à IN SLTI MP Nº 04/2010, que pressupõe a elaboração de procedimentos padrão para “Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica” a serem observados pela Área na formação de processos licitatórios, com adesão ao Guia de Boas Práticas em Contratações de Soluções de TI, parte integrante da citada IN 04/2010, da SLTI.

“A Unidade faz avaliação demonstrando que os recursos de TI são compatíveis com as suas necessidades. No entanto, as demandas internas por recursos e serviços de TI extrapolam a capacidade de entrega da CGTIC, em função da limitação de recursos humanos e de disponibilidade orçamentária, principalmente para desenvolvimento de sistemas. As demandas de TI levantadas em 2013, extraídas do sistema Ipea Projetos (que é gerido pela ASPLA), ferramenta que consolida todos os projetos de todas as unidades do Ipea – para compor seu plano de trabalho anual, evidencia que há um descompasso enorme entre demanda e capacidade de gasto. Dado o cenário de contrição orçamentária são priorizados os projetos apresentados ao Comitê de TI.

A UJ adota acordos de nível de serviço aos contratos de TI celebrados. O último contrato de terceirização de TI teve seu término em julho de 2013 e havia requisitos de nível de serviço. Desde então, não foi possível firmar novos contratos (nem desenvolver aplicativos/sistemas pela CGTIC) em função dos elevados cortes orçamentários aplicados a área de TI do Ipea”.

V - Procedimentos para a Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI:

“A UJ faz avaliação das necessidades de negócio que se pretende atender com a contratação. As necessidades, bem como os resultados a serem alcançados devem ser descritas pela área demandante no Documento de Oficialização de Demanda e no Termo de Referência, disponíveis na Intranet.

São feitos estudos técnicos preliminares para avaliar a viabilidade da contratação, os quais devem ser registrados na etapa de Análise de Viabilidade de Contratação e registrado no Termo de Referência, disponíveis na Intranet.

No caso de prorrogação de contratos, a análise dos benefícios reais já obtidos é usada como critério para prorrogar ou não o contrato”.

VI – Outras Questões

“Modelos de formulários, disponíveis na Intranet, constituem procedimentos internos que auxiliam na padronização do processo de planejamento das contratações.

O processo de transferência de conhecimentos para servidores da Unidade referentes a produtos e serviços de TI terceirizados se faz com relatórios mensais com o registro das atividades desenvolvidas na execução contratual. Além disso, a Unidade dispõe de um sistema (e-pedidos) que é o canal de entrada único das demandas de TI para atendimento ao usuário e nele são registrados todos esses eventos e criada uma base de conhecimento”.

2.8 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO

91. O IPEA em Brasília-DF (Sede – UG 113601) funciona no Setor Bancário Sul, Edifício BNDES, Quadra 1, Bloco J, CEP 70076-900, em imóvel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com amparo no vigente Contrato de Comodato de Imóvel Não Residencial – OCS nº 212/2012, firmado em 24/08/2012, originário da Inexigibilidade de Licitação nº 85/2012, fundamentada no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93. Ao IPEA cabe, conforme Parágrafo Primeiro da Cláusula Sexta, o pagamento de todas as despesas ordinárias e das decorrentes de impostos, taxas, contribuições fiscais e parafiscais, tarifas de utilização de água, luz, gás e telefone, bem como do seguro obrigatório previsto no art. 1346 do Código Civil, além de todas as demais que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel, ou que sejam oriundas de sua utilização.

92. No Rio de Janeiro-RJ (UG 113602), o IPEA funciona em imóvel locado de terceiros, 16º e 17º pavimentos do Edifício Presidente Wilson, na Avenida Presidente Antônio Carlos, nº 51, Centro, por força do Contrato nº 06/2013, celebrado com a empresa JAA – Imobiliária e Participações Ltda., no valor de R\$ 2.520.000,00, com prazo de locação de 36 (trinta e seis) meses, de 01/08/2012 a 31/07/2015, com os seguintes registros no SPIUnet:

Quadro 7 - DISCRIMINAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS (UG 113602 – IPEA-Rio)

UG	RIP	Regime	Estado de Conservação	Valor do Imóvel		
				Valor Histórico	Data da Avaliação	Valor Reavaliado
113602	6001.04905.500-4 (16º Pavimento)	-	-	-	22/03/2012	18.464,00
113602	6001.04905.500-6 (17º Pavimento)	-	-	-	22/03/2012	18.464,00
Total				-	-	36.928,00

Fonte: SPIUnet

93. Além disso, o SPIUnet registra que a Unidade tem 2 (dois) imóveis próprios, com as especificidades constantes do quadro a seguir:

Quadro 8 - DISCRIMINAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS (UG 113601 - IPEA – Brasília)



UG	RIP	Regime	Estado de Conservação	Valor do Imóvel		
				Valor Histórico	Data da Avaliação	Valor Reavaliado
113601	9701.16825.500-8	23	1	1.800.000,00	31/12/2012	13.545.783,28
113601	9701.16828.500-4	23	1	1.940.000,00	31/12/2012	14.553.841,57
Total				3.740.000,00	-	28.099.624,85

Fonte: SPIUnet

94. Verifica-se que esses imóveis estão registrados no Balancete da Unidade (DEZ-2013-Encerrado), na seguinte forma:

Conta	Descrição	Saldo Atual (R\$)
1.4.2.1.1.10.00	Imóveis de Uso especial	28.099.624,85
1.4.2.1.1.10.03	Terrenos/Glebas	28.099.624,85

95. As informações abaixo constituem respostas da Unidade aos itens contidos na Solicitação de Auditoria nº 05/2014:

Item: Relacionar os Controles Internos Administrativos instituídos por essa UJ para Gestão do Patrimônio Imobiliário.

Resposta da UJ: Periodicamente são feitas visitas aos referidos terrenos para constatar que eles não estão indevidamente ocupados por terceiros.

Item: Informar a estrutura própria existente (pessoal: quantidade de servidores/empregados, por cargo/função e tecnológica: aplicativos, softwares) para administrar o patrimônio sob responsabilidade dessa UJ.

Resposta da UJ: Equipe composta por servidores da CGPGO (SECON) e da CGCAP.

Item: Apresentar manifestação quanto à suficiência ou não da estrutura informada no item anterior.

Resposta da UJ: Cabe ressaltar que a estrutura mencionada atende satisfatoriamente ao objetivo desejado.

96. Entende-se que, pelas circunstâncias, a Unidade não instituiu controles internos administrativos voltados exclusivamente para a gestão do patrimônio imobiliário, assim como não criou estrutura específica de pessoal e tecnológica para tal.

97. Temos por aceitável o posicionamento demonstrado, especialmente em relação a ausência de controles internos específicos, porquanto, de um lado, ter apenas dois imóveis próprios (terrenos) sob sua responsabilidade, e, de outro lado, ter no Rio de Janeiro um servidor designado como Fiscal (e uma servidora como substituta) da execução do Contrato nº 06/2013, no período de 01/08/2012 a 31/07/2015 (locação do 16º e 17º pavimentos do Edifício Presidente Wilson).

98. Esclareça-se que as despesas do condomínio do Edifício BNDE em Brasília (Sede) são pagas pelo BNDES, e, posteriormente, a parte que cabe ao IPEA é ressarcida àquele Banco, hoje em torno de R\$ 375.000,00 (trezentos e setenta e cinco mil reais) por mês.

2.9 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS INSTITUÍDOS PELA UNIDADE

99. Avaliamos os aspectos da atual estrutura de controles internos administrativos do IPEA, fundamentados na metodologia de Gerenciamento de Riscos Corporativos do Committee of Sponsoring Organizations (COSO), que relaciona os componentes de: ambiente de controle; avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e, monitoramento.

100. Da verificação desses elementos referentes à: (i) eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos constantes do Planejamento Estratégico da Unidade (ii) capacidade dos indicadores instituídos pela UJ para aferir o desempenho da sua gestão (iii) consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas; (iv) qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão das transferências; e (v) qualidade dos controles internos relacionados à atividade de compras e contratações, observamos fragilidades no funcionamento, conforme detalhado nas Constatações dos Achados de Auditoria deste Relatório.

101. Especificamente referente a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ com vistas a garantir que os objetivos estratégicos sejam atingidos, a nossa avaliação se faz em relação aos controles vigentes em 2014 e não em relação ao exercício auditado, em razão de o IPEA não ter estabelecido Planejamento Estratégico para o ano de 2013. Assim, consideramos que as fragilidades existentes em 2013 foram reparadas com a conclusão do Planejamento Estratégico que norteará os projetos e demais ações do IPEA ao longo do período de 2014-2023 e da Portaria nº 25, de 19/2/2014, que aprovou os Produtos do Projeto "Mapeamento de Competência do IPEA", em cumprimento ao que determina o Decreto nº 5.707, de 23/2/2006, realizados em conjunto com a empresa Quântica Empresa de Consultores e Serviços Ltda. (Contrato nº 09/2011 – Processo nº 03019.000601/2010-91).

102. A propósito, emitimos a Solicitação de Auditoria nº 06/2014, visando atender o item 11 do Anexo IV à DN TCU Nº 132/2013, considerando os seguintes elementos do sistema de controles internos da UJ: Ambiente de Controle; Avaliação de Risco; Atividades de Controle; Informação e Comunicação; e, Monitoramento. A resposta da Unidade ao questionário emitido pela Equipe de Auditoria, encaminhada pelos Memorandos nºs 009 e 010/2014/COFIN/CGPGO/DIDES, de 29/4/2014 e 30/4/2014, respectivamente, está demonstrada em síntese na Informação 5.1 dos Achados de Auditoria, que evidencia como pontos negativos:

- a) Não possui rotinas administrativas para a gestão de risco;
- b) Não possui indicadores de qualidade ou de desempenho que monitorem os processos relacionados aos objetivos estratégicos.

2.10 SITUAÇÕES NÃO CONTEMPLADAS NOS DEMAIS ITENS DA DN TCU Nº 132/2013

2.10.1 – Nota Técnica Nº 12/2011-COAUD/CISET/SG-PR.

103. Essa Nota reflete a apuração de denúncia, datada de 10/10/2008, encaminhada pela CGU-PR a esta CISET-PR pelo Ofício nº 24664/DCOPE/DC/SFC/CGU-PR, de 8/8/2009, sobre diversos fatos supostamente irregulares praticados no âmbito do IPEA, dos quais restaram não pacificados, com recomendação de regularização:

› **FATO 01: Ordem manifestamente ilegal para pagamento de diárias a consultores em número superior aos dias trabalhados.**

Nexo Causal (constante da Nota Técnica): Pagamento de diárias a mais do que o tempo que consultores ou convidados passaram dentro do IPEA trabalhando.

Recomendação: O IPEA deve exigir dos seus colaboradores a observação da legislação pertinente no que se refere à prestação de contas das diárias e passagens recebidas.

› **Fato 05: Inobservância do Princípio da Segregação de Funções, consistente em nomear a mesma pessoa para deter o controle sobre atribuições de planejar, empenhar, liquidar, fiscalizar e efetuar pagamento.**

Nexo Causal (constante da Nota Técnica): O servidor [...] foi nomeado mediante a Portaria IPEA PRESI nº 26, de 14/02/2008, publicado no BOLETIM IPEA, de 15 de fevereiro de 2008 para exercer as atribuições de planejar, dirigir, coordenar e avaliar a execução das atividades de administração orçamentária, financeira e contábil, que, segundo o Regimento Interno estão afetas à Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças. Também foi nomeado por meio da Portaria nº 72, de 18/03/2008, como titular da Coordenação-Geral de Serviços Gerais, responsável pelas atribuições de compras, almoxarifado e gestão de contratos.

Recomendação: Adoção de medida saneadora.

› **Fato 07: Existência de parte de unidades do IPEA funcionando no Rio de Janeiro/RJ, em salas sob regime de locação, sem fundamento legal que respalde tal situação.**

Nexo causal (constante da Nota Técnica): Cumpre observar que os órgãos públicos não são livremente criados ou mantidos somente pela vontade da Administração. Tanto a criação quanto a extinção de órgãos depende de lei. Contudo, a estruturação e as atribuições, quando não implicar aumento de despesas, podem ser processados por decreto do Chefe do Poder Executivo, como consta, aliás, no art. 84, VI, "a", da CF, que assim estabelece:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

- a) **Organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.**

104. Em face dessas situações, pedimos à Unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 18/2015, que informasse se as preditas recomendações tinham sido implementadas, juntando a documentação comprobatória e, se não, que apresentasse esclarecimentos e/ou justificativas relacionados a cada fato.

105. A resposta se fez pelo Ofício nº 083/2014/COFIN/CGPGO/DIDES, de 12/5/2014, da seguinte forma:

Em relação ao Fato 01:

Manifestação da Unidade Auditada:

" Esclarecemos que fizemos uma análise por amostragem nos processos listados de que trata este fato e comprovamos que não foram inseridos nos mesmos os comprovantes obrigatórios para a finalização dos autos no tocante a Prestação de Contas das viagens realizadas.

Com a implantação do SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens do Governo Federal, este problema deixou de existir, uma vez que um segundo processo de Concessão de Diárias e Passagens só autorizamos quando o processo de liberação anterior aparece no sistema com sua situação regular, sendo que a situação de regularidade é verificada no âmbito do Governo Federal - Poder Executivo e não apenas no IPEA."

Análise da Ciset:

106. Avaliamos que a recomendação foi atendida, tendo em conta os fundamentos do SCDP mencionados.

Em relação ao Fato 05:

Manifestação da Unidade:

" Esclarecemos que a referida pendência foi regularizada em razão das medidas de nomeação/exoneração a seguir descritas:

No que se refere à Portaria Ipea nº 26, de 14/02/2008, a qual designou o servidor G. P. F., para exercer atribuições de planejamento, direção, coordenação e avaliação da execução de atividades de administração orçamentária, financeira, contábil do Ipea, informamos que esta foi revogada por intermédio da Portaria nº 023, assinada pelo Presidente do Ipea em 27/01/2010.

Relativamente à Portaria Ipea nº 72, de 18/03/2008, nomeando esse mesmo servidor para o cargo em comissão de Coordenador-Geral de Serviços Gerais – CGSEG, da Diretoria de Administração e Finanças – DIRAF do Ipea (atual CGCAP/DIDES após a reforma estatutária promovida por meio de Decreto nº 7.142/2010), esclarecemos que esta portaria também foi revogada a partir de publicação da Portaria Ipea nº 266, de 24/08/2001, cuja redação exonerou esse

do cargo em comissão de titular de Coordenador-Geral de Serviços Corporativos e Apoio à Pesquisa – CGCAP/DIDES.

Cabe ressaltar ainda que o referido servidor não mais ocupa qualquer cargo em comissão no âmbito do Ipea desde setembro de 2012, a partir da edição da Portaria da Casa Civil nº 790, de 25/09/2012, exonerando-o do cargo de titular da DIDES.”

Análise da Ciset:

107. Avaliamos que a recomendação foi atendida, haja vista que o exame dos atos administrativos citados evidencia que a situação foi regularizada, no sentido de não mais existir, in casu, a inobservância do Princípio da Segregação de Funções.

Em relação ao Fato 07:

Manifestação da Unidade Auditada:

“Anexamos cópia do Aviso nº 035/2013 – GAB/SAE/PR, de 24 de abril de 2013 e seus anexos.”

Análise da Ciset:

108. O Aviso, de 24/4/2013, encaminhado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, interino, à Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, trata de Proposta Organizacional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, contendo, como anexo, minuta de decreto que visa à adequação da estrutura organizacional do IPEA, juntamente com minuta de exposição de motivos e nota técnica que contempla as justificativas da proposta e os resultados que pretendem ver alcançados. Consta expresso, também, que "tal iniciativa tem fundamento na política de descentralização do IPEA, cuja concretização da medida pleiteada favorecerá, sobremaneira, a consecução da sua missão e o conhecimento da diversidade das regiões, com ênfase nas experiências locais."

109. Verifica-se que a proposta objetiva alterar o Decreto nº 7.142, de 29/3/2010, que aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do IPEA, para, em essência, autorizar a criação de Superintendências-Regionais de Pesquisas Econômica e Social, dentre as quais a Superintendência-Regional de Pesquisa Econômica e Social no Rio de Janeiro.

110. Ao que se soube, até o momento de elaboração deste relatório, não houve resposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ao pleito.

111. Nessa condição, permanece o fato de o IPEA funcionar no Rio de Janeiro-RJ sem previsão legal.

2.10.2 – Nota Técnica (JRB/FOS) nº 005/2014-COAUD/Ciset/SG-PR (OS Nº 004/2014).

Referência: Processo nº 00010.00351/2013-24 (Ciset-PR), Processo nº 00190.504017/2012-93 (CGU) e Processo nº 03019.000031/2014-63 (IPEA).



112. Essa Nota consubstancia a apuração de denúncia, apresentada em 7/8/2012 no sítio da CGU-PR, por esta encaminhada a esta Ciset-PR pelo Ofício nº 14.330/2013/CGCid/OGU/CGU-PR, de 13/5/2013, sobre fatos supostamente irregulares cometidos no âmbito do IPEA. A análise dos fatos inquinados de não regular está sintetizada nos excertos conclusivos da mencionada Nota Técnica, a seguir transcritos:

" 46. *Examinando o teor dos argumentos trazidos desta feita pela Unidade Jurisdicionada, temos a registrar que concordamos em parte com o seu posicionamento, mais precisamente no que diz respeito ao eventual ressarcimento financeiro ao Erário, cuja apuração dependerá da ocorrência de condenação do IPEA pela Justiça do Trabalho quanto aos pagamentos não efetuados pela empresa contratada.*

*47. Porém, entendemos, com base nas informações e nos documentos apresentados pela Auditoria Interna do IPEA, que há elementos suficientes para apuração, de forma tempestiva, das responsabilidades disciplinares da **fiscal/gestora do Contrato nº 47/2011, que também era a Coordenadora-geral de Serviços Corporativos e Apoio à Pesquisa, e do então Diretor de Desenvolvimento Institucional**, pela inobservância dos ditames legais, regulamentares e das cláusulas contratuais, o que permitiu a ocorrência de irregularidades na execução do contrato nº 47/2011, cujos resultados deverão ser avaliados quando da realização dos trabalhos de Auditoria de Gestão do exercício de 2013, de responsabilidade deste Órgão Setorial de Controle Interno.*

48. Convém alertar, também, que a Consultoria-Geral da União, por intermédio do Memorando Circular nº 001/2014-CGU/AGU, de 6.1.2014, deu conhecimento das disposições contidas no PARECER Nº 073/2013/DECOR/CGU/AGU, que discorre sobre a responsabilidade subsidiária da União pelo inadimplemento de verbas trabalhistas devidas por empresas prestadoras do serviço de mão-de-obra terceirizada frente a nova redação do enunciado nº 331, da súmula do egrégio Tribunal Superior do Trabalho – TST, e destaca, em Despacho nº 136/2013/SFT/CGU/AGU, os seguintes pontos que devem ser observados pela Administração Pública Federal:

- a) Prever nos editais e nos contratos referentes à contratação de serviços de mão-de-obra terceirizada os institutos da conta vinculada e pagamento direto, em conformidade com as normas estatuídas na IN SLTI/MP Nº 2/2008 e as determinações do Tribunal de Contas da União previstas no Acórdão nº 1214/2013 – TCU – Plenário;*
- b) Aditar os atuais contratos de fornecimento de mão-de-obra terceirizada às normas estatuídas na IN LSTI/MP Nº 2/2008 e às determinações do Tribunal de Contas da União previstas no Acórdão nº 1214/2013 – TCU – Plenário, nas hipóteses de prorrogação;*
- c) Mesmo nos casos em que não há previsão no edital e no contrato, efetuar o pagamento direto, de acordo com o item 9.1.3 do Acórdão nº 1214/2013 – TCU – Plenário, em hipóteses excepcionais, p.ex., o desaparecimento dos representantes da empresa contratada, e*
- d) Coletar todas as provas necessárias à demonstração da efetiva fiscalização da execução dos contratos de fornecimento de mão-de-obra terceirizada.*

49. Assim, propomos o encaminhamento da versão definitiva desta Nota ao IPEA para conhecimento e providências tempestivas no sentido de apurar as responsabilidades dos signatários dos cargos descritos no item 47 retro quantos aos fatos ali mencionados, bem como cópia à Controladoria-Geral da União - CGU, em resposta

ao Ofício nº 14330/2013/CGCid/OGU/CGU-PR, de 13/05/2013, e à Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, considerando suas atribuições de supervisão ministerial."

113. Desse modo, pedimos à Unidade por meio da Solicitação de Auditoria nº 09/2014 –, para **informar que medidas foram adotadas pela IPEA relacionadas a "responsabilidades disciplinares", a que se referem os Ofícios nºs 048/2014/SE/SAE/PR, de 24/2/2014 e 049/2014/SE/SAE/PR, da mesma data, em anexo por cópia xerográfica.**

114. A resposta à dita Solicitação de Auditoria foi encaminhada pelo Memorando nº 16/2014/COFIN/CGPGO/DIDES, de 6/5/2014, nos seguintes termos:

"Tratam os referidos ofícios de solicitação por parte da Secretaria-Executiva da SAE/PR para que este Instituto venha a proceder à abertura, com brevidade possível, de processo administrativo para apurar responsabilidades em possível irregularidade na execução do Contrato nº 47/2011 (firmado entre o Ipea e a empresa Prestacional Construção e Serviços Ltda) dos ocupantes dos cargos descritos na Nota Técnica (JRB/FOS) nº 005/2014-COFIP/CISSET/SG-PR, de 18/02/2014, a saber, a fiscal/gestora do supracitado Contrato de terceirização (e também Coordenador Geral de Serviços Corporativos e Apoio à Pesquisa-CGCAP) e o titular da Diretoria de Desenvolvimento Institucional – DIDES/IPEA à época de vigência dos mencionado contrato;

Em relação à providência de apuração, o Diretor substituto da DIDES expediu o Ofício nº 312/DIDES, de 26/12/2013 (fls 10 e 11 do Processo Ipea nº 03019.000031/2014-63) àquela Setorial de Controle Interno, manifestando-se pela concordância em relação ao conteúdo da referida Nota Técnica da CISSET, porém ponderando acerca da oportunidade de abertura de processo apuratório em ocasião mais adequada diante da situação atual ainda pendente de solução no tocante à liquidação definitiva de todas as obrigações trabalhistas da Contratada com o intuito de se certificar de eventual ocorrência de dano ao erário;

No Ofício nº 312/DIDES, foi solicitada à CISSET a flexibilização do prazo de início da apuração, para que esta só fosse iniciada após ações/medidas pelo IPEA envolvendo diligente levantamento de informações mais detalhadas e acompanhamento do trâmite da pendência trabalhista da Contratada;

Tais medidas tiveram início já no final de fevereiro deste ano, com a emissão de e-mail, datado de 24/02/2014 (fls 29), pelo titular da CGCAP solicitando à área jurídica (PROFE/IPEA) que intercedesse junto à 11ª Vara do Trabalho a fim de obtenção do extrato de movimentação da conta judicial utilizada para a liquidação das verbas trabalhistas da Contratada. Por sua vez, a titular da PROFE/IPEA repassa a referida solicitação à Procuradoria Regional Federal – 1ª Região (fls 30), que orientou, em e-mail de 19/03/2014 (fls 43), para que o próprio Ipea oficiasse diretamente a instituição financeira (Caixa) para obtenção dessas informações;

Em 25/03/2014, o Diretor da DIDES expede o Ofício nº 042/DIDES/IPEA solicitando ao Banco do Brasil-BB, extrato de movimentação da conta judicial (Agência 4200-5, conta judicial nº 900121402927), à disposição do Juízo da 11ª Vara do Trabalho de Brasília (fls 44). Em resposta o BB encaminhou em 31/03/2014, por meio do

Expediente Agência Governo Federal (DF) – 2014/0461 (fls 45) o extrato bancário, com posição de 31/03/2014 (fls 46 a 47), onde informa o saldo projetado de R\$ 113.643,21 após vários saques e crédito de rendimentos financeiros da conta.

De posse do referido extrato de movimentação, o IPEA pretende elaborar demonstrativo/planilha com dados mais detalhados com vistas monitorar cada lançamento até a conclusão definitiva do processo.

Isto posto, reiterando o nosso posicionamento mencionado no Ofício nº 312/DIDES, informamos que continuaremos a acompanhar todo o processo de quitação das dívidas trabalhistas da Contratada e, à medida que forem incorporadas novas informações a esse respeito, a Administração do IPEA avaliará e definirá a melhor ocasião para abertura de procedimento apuratório, informando tempestivamente à Ciset/SG-PR sobre essa providência."

115. Avaliamos que o cerne da questão continua inalterado, porquanto o processo administrativo para apuração de responsabilidade não foi instaurado. A propósito lembramos que, em regra, a abertura de processo para apuração de responsabilidade no âmbito do Órgão não está atrelada a resultado de ação concomitante em andamento na Justiça (Independência de Instâncias).

116. Pelo Ofício nº 143/2014/PRESI/IPEA, de 18/7/2014, por meio do qual se manifestou sobre o Relatório Preliminar, encaminhado àquele órgão pelo Ofício nº 277/2014/COFIP/Ciset/SG-PR, de 27/6/2014, a Unidade apresentou cópia da Portaria nº 120, de 11/7/2014 - publicada no Boletim (Gestão e Desenvolvimento de Pessoas) EXTRA nº 02, de 14/7/2014 – designando servidores para constituírem a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, visando à apuração dos fatos abordados pela Nota Técnica 005/2014 COFIP/Ciset, constante do Processo nº 03019.000031/2014-63.

117. Ante o exposto, compete recomendar que a Unidade mantenha este Órgão de Controle Interno informado sobre o andamento e o desfecho da questão.

3. CONCLUSÃO

118. Diante da análise efetuada acerca de todos os pontos previstos na DN-TCU nº 132/2013, constatamos situações de natureza formal, de fragilidades de controles internos e de governança, que embora não tenham causado prejuízo ao erário ensejam providências corretivas pertinentes, conforme recomendações sinalizadas neste relatório, ressaltando que serão incluídas no Plano de Providências Permanente da UJ, e monitoradas por esta Secretaria de Controle Interno. Em consonância com os ditames legais e regulamentares vigentes, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília, de julho de 2014.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral da COFIP/CISET/SG-PR



1. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DA GESTÃO INSTITUÍDOS PELA UNIDADE	33
1.1. CONSTATAÇÃO.....	33
2. GESTÃO DE PESSOAS.....	36
2.1. CONSTATAÇÃO.....	36
2.2. CONSTATAÇÃO.....	37
3. GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS.....	38
3.1. CONSTATAÇÃO.....	38
3.2. CONSTATAÇÃO.....	40
3.3. CONSTATAÇÃO.....	44
3.4. CONSTATAÇÃO.....	48
3.5. CONSTATAÇÃO.....	53
3.6. CONSTATAÇÃO FORMAL	55
3.7. CONSTATAÇÃO FORMAL	57
4. GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES.....	59
4.1. CONSTATAÇÃO.....	59
5. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS INSTITUÍDOS PELA UNIDADE	63
5.1. INFORMAÇÃO.....	63

1. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DA GESTÃO INSTITUÍDOS PELA UNIDADE

1.1. CONSTATAÇÃO

Inexistência de Indicadores de Gestão

Fato:

1. Verificamos que o IPEA não instituiu indicadores no exercício de 2013, visando auxiliar o Gestor na administração da Unidade, bem como na tomada de decisões.
2. Indicadores de Gestão bem estruturados são necessários tendo em vista a necessidade de explicitar, de forma sistêmica, se os propósitos institucionais estão sendo alcançados. A inexistência de indicadores diminui a capacidade do Gestor de aferir o cumprimento dos objetivos estratégicos, bem como dificulta, em tese: a tomada de decisões para a sua melhoria; a identificação de desvios e a adoção tempestiva de ações corretivas; o desenvolvimento de estratégias de alocação de recursos; e o reconhecimento de setores com bom desempenho.
3. As informações da Unidade, consubstanciadas nas respostas às Solicitações de Auditoria (SA) nºs 01 e 09/2014, foram as seguintes:

“... ”

- a) *Levamos ao conhecimento de V.Sª que este Instituto, diante da necessidade de vincular a aplicação de indicadores de desempenho de gestão aos objetivos estratégicos do Ipea, ainda não elaborou ou implementou integralmente, de forma estruturada e consensuada, a sistemática de indicadores de desempenho, uma vez que entendemos que este instrumento só poderá proporcionar os benefícios esperados pelo Instituto (melhoria das atividades organizacionais e do atendimento das necessidades dos clientes do Ipea) se for instituído no âmbito do planejamento estratégico, ainda em processo de implantação.*” (grifo da Equipe de Auditoria);
- b) *No tocante ao gerenciamento, foi dado enfoque principalmente em três aspectos relacionados à gestão, considerados necessários para reforçar sua capacidade de gerenciamento, a saber:*
- c) *acompanhamento regular da execução dos projetos garantindo a sua concretização;*
- d) *monitoramento contínuo da execução do Plano de trabalho vis-a-vis as constantes mudanças nos ambientes interno e externo do Ipea; e*
- e) *gerenciamento por projetos, consistindo na integração e acompanhamento de elementos-chave que compõem um projeto, tais como escopo, prazos, custos, recursos humanos, riscos, padrões de qualidade, entre outros.*

- f) *E repousa justamente nesse último aspecto (gerência de projetos) a elaboração e implementação de indicadores de desempenho mais adequados a nova realidade em que o Ipea se insere, de forma inclusive a assegurar que o Ipea cumpra a sua missão consensuada pelos partícipes no planejamento estratégico ora comentado: “Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas”, para que a sua visão em 2023 venha a ser alcançada: “A instituição de Estado que influencia, de maneira decisiva, as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento”.*
- g) *De ressaltar que antes dos trabalhos desenvolvidos em 2013, em relação ao monitoramento do desempenho da gestão, os processos de cálculos dos desempenhos institucionais (ou de gestão) limitavam-se ao controle de metas e eram feitos em função de metas institucionais globais e intermediárias segundo a legislação vigente, consistindo, em sua maioria, num processo manual de apuração, sujeito a eventuais falhas e bastante limitado no tocante à avaliação dos resultados efetivos dessas ações.*
- h) *A apuração era feita em planilhas com o suporte dos arquivos que comprovam a execução do produto planejado. Desta forma, se havia a promessa de um Texto para Discussão (TD) e o responsável enviasse um texto, haveria a necessidade de leitura rápida do mesmo para certificar-se de que a entrega era correta, deixando o trabalho muito complexo. Os valores propostos eram comparados aos realizados, chegando-se aos percentuais de execução em função da variação entre eles. Cada item tinha um peso de 9,9% e mesmo que em um item você chegasse a valores superiores, para efeito do cálculo final era utilizado apenas o percentual de 100%. Ao final, somava-se os percentuais, encontrando-se o desempenho institucional global.*
- i) *Com o novo sistema concebido como parte de iniciativas decorrentes do planejamento estratégico, essa atividade de monitoramento continuará ocorrendo de forma assemelhada, porém haverá maior acurácia para a aceitação ou não dos resultados e produtos, os quais passarão por processo de análise contínua e apuração mais detalhada pelos coordenadores e diretores técnicos, além de críticas de todos os interessados, pela implantação do sistema Ipea Publica, que será a porta de entrada dos produtos físicos no sistema.*
- j) *Assim, como se pode constatar, na questão de indicadores de gestão, embora o Ipea ainda não tenha atingido o nível de excelência esperado pelos órgãos de Controle Interno e Externo, a partir dessa nova sistemática, todas as metas finalísticas passarão por crivo mais apurado e sistematizado do que o processo anterior de apuração, à exceção da comprovação da realização de eventos que permanecerão sob a antiga metodologia. No mais, o processo de cálculo das metas globais será o mesmo, no caso de produtos físicos e mensuráveis.*
- k) *No caso das metas de gestão, que se constitui no cerne principal da avaliação por parte dessa Ciset, até que se estabeleça indicadores mais apurados, a sua métrica de acompanhamento será eminentemente binária, correspondendo a resultados objetivos indicando a entrega ou não de determinado produto, ou mediante o emprego de percentuais nos casos em que a apuração quantitativa for possível. Assim, considerando que as 29 metas de gestão contratadas para 2014 disporão do mesmo peso e critério de apuração, o Ipea obterá o respectivo percentual de desempenho da gestão.*
- l) *Teremos, assim, dois índices, um que apura o total do que a casa produziu em sua atividade final e outro que apurará a realização dos compromissos de gestão.*

- m) Há, ainda, o cálculo dos indicadores setoriais finalísticos, que serão realizados nos mesmos moldes das metas globais, mas poderá ser objeto de aperfeiçoamento, na medida em que se avance o processo de implantação do planejamento e da gestão estratégica do Ipea.
- n) Nesse caso particular, levando em conta o levantamento do TCU relativo ao portfólio com indicadores adotados por instituições públicas, no Brasil e no exterior, para mensuração de desempenho e, em especial, aquele “por perspectiva” que contempla a consulta agrupada por perspectiva de classificação dos indicadores (cidadãos/sociedade/clientes/imagem, infra-estrutura, orçamento e finanças, pessoas, planejamento e gestão, processos finalísticos, suprimentos e tecnologia da informação), a proposta é que uma determinada diretoria finalística estabeleça um compromisso de produtos na mesma diversificação descrita acima para as metas globais, e a consequente apuração venha a servir como instrumento de avaliação do indicador de realização dessa mesma unidade, retroalimentando o processo em anos subseqüentes.
- o) Estes cálculos também servirão para a determinação da gratificação dos servidores das áreas administrativas (GDAIpea), não aplicáveis aos servidores da Carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea, em exercício em cada unidade, sendo que o percentual de realização das metas de gestão serão aplicados indistintamente para todos os servidores implicados nos setores envolvidos na meta.
- p) Desta forma, os resultados operacionais e administrativos serão acompanhados mês a mês e a administração das metas institucionais e do plano estratégico terá um alto nível de acurácia.
- q) Portanto, em que pese a ausência, na ocasião desta auditoria de prestação de contas de 2013, de indicadores preconizados pelos órgãos de Controle Interno e Externo, diante das considerações apresentadas, este Instituto oportunamente discutirá essa questão específica no decorrer da implementação e revisão dos instrumentos e ações do planejamento estratégico, de modo que tais indicadores venham a refletir as principais áreas funcionais da Fundação, realçando o enfoque de atendimento e as expectativas de seus clientes - prioritariamente o Governo Federal, bem como aos seus principais objetivos estratégicos de gestão a seguir descritos, tendo em conta a busca pelo alcance de sua visão para 2023 – vide a Publicação “Plano Estratégico do Ipea 2013-2023” entregue a equipe de auditores dessa Ciset .”

Causa:

4. Ausência de Planejamento Estratégico para elaboração de indicadores vinculados às metas.

Recomendação:

5. Desenvolver indicadores que possibilitem a mensuração da concretização de seus objetivos institucionais ao longo do tempo, de modo a: subsidiar a tomada de decisões para melhoria; a identificação de desvios e a adoção tempestiva de ações corretivas; o desenvolvimento de estratégias de alocação de recursos; e o reconhecimento de setores com bom desempenho.



2. GESTÃO DE PESSOAS

2.1. CONSTATAÇÃO

Fragilidades nas informações do cadastro de servidor, mais especificamente quanto à atualização de dependentes.

Fato:

6. Da análise do Processo nº 03018.000029/2012-32, verifica-se o afastamento do país de servidor, aprovado em processo seletivo interno e designado pelo IPEA para exercer a missão em Caracas/Venezuela, em setembro/2010, com autorização inicial por 12 meses, prorrogada sucessivamente, perfazendo até 31/08/2014, data-limite da última prorrogação, o tempo de 4 (quatro) anos.

7. Conforme o processo, o afastamento fundamenta-se no § 1º do artigo 95 da Lei nº 8.112/90 (estudo ou missão oficial, que não pode exceder 4 (quatro) anos), sendo que no SIAPE, está registrado o artigo 96 da Lei 8112/90 (afastamento para servir em organismo internacional, com início em 01/10/2012 e término em 01/09/2030). Cabe mencionar que o afastamento com base no art. 96 “dar-se-á com perda total da remuneração”.

8. Do exame dos processos relativos à concessão do afastamento e do SIAPE, observa-se que o servidor vem percebendo a remuneração calculada em dólar com a utilização de sistema informatizado próprio que funciona off-line e não se comunica com o SIAPE, conforme Notas de Pagamentos inseridas nos processos relativos ao afastamento, mês a mês, observando tabela de servidor da Carreira Diplomática, cuja manutenção do pagamento do subsídio do servidor, está assegurada pela Lei nº 5.809/72, regulamentada pelo Decreto nº 71.733/73.

9. Dessa forma, os pagamentos da remuneração são realizados pelo IPEA diretamente na conta do servidor em Miami, cujo cálculo corresponde à aplicação do índice 60 (sessenta) da tabela de Escalonamento Vertical do Anexo I do Decreto nº 71.733/73, correspondente aos valores atribuídos aos integrantes da Carreira de Diplomata, em missão no exterior, na função de Conselheiro de Embaixada, conforme Portaria nº 95, de 03/09/2010.

10. Ainda da análise do processo, observou-se a concessão da indenização de Ajuda de Custo (art. 53 da Lei nº 8.112/90) ao servidor e dependentes, embora não se tenha verificado registro de dependentes no cadastro do servidor constante do SIAPE.

11. Da mesma forma, verifica-se o pagamento de auxílio-familiar, que contraria o estabelecido no art. 18 do Decreto 71.733/73, *in verbis*:

Art. 18. A concessão do auxílio-familiar é feita com base nos dados da declaração de dependentes do servidor, registrada e arquivadas no órgão competente, observado o disposto na Seção V do Capítulo II da LRE.

Causa

12. Cadastro de servidores do Órgão desatualizado, com reflexo em possíveis pagamentos indevidos, caracterizando inconsistência nos controles internos administrativos da Área relacionados à tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos.

Manifestação da Unidade pós-Relatório Preliminar:

13. Quanto ao cadastro de servidor, a Unidade informou que promoverá a “*Revisão das pastas funcionais e atualização junto ao SIAPE e SRH*”.

14. Quanto à concessão de auxílio-familiar e ajuda de custo, informou que “O servidor tem de fato dependentes comprovados, e que “aguarda o envio do CPF dos dependentes para atualização do SIAPE”.

Análise da Ciset pós Relatório Preliminar:

15. Mantemos a recomendação até que as medidas referenciadas sejam implementadas e as falhas regularizadas. Este assunto será reavaliado no Plano de Providência Permanente (PPP).

Recomendação

16. Atualizar/retificar informações do cadastro de servidores do Órgão; verificar, sob o aspecto legal, a ajuda de custo e o auxílio-familiar concedido ao servidor pelo afastamento comentado; promovendo a regularização com o devido ressarcimento, se for o caso.

2.2 CONSTATAÇÃO

Falhas formais na instrução processual e no controle da documentação relativa aos assentamentos funcionais.

Fato:

17. Da análise dos autos processuais relativos à demanda dos serviços executados destacando-se entre outros, afastamentos do país, estágio probatório e ajuda de custo, foram observadas fragilidades quanto ao procedimento de instrução processual, em razão da inobservância quanto aos processos não extrapolarem 200 páginas, conforme determina a Portaria Normativa SLTI/MP nº 5/2002:

18. No que se refere aos assentamentos funcionais, do exame, por amostragem em 26 pastas de servidores, verificou-se excesso de arquivos, com documentação pulverizada em várias pastas e fora de ordem, principalmente em relação ao controle de férias dos servidores.



Causa

19. Inobservância da Lei nº 9.784/1999 nas instruções processuais, bem como quanto ao sistema de organização do acervo de documentos funcionais.

Manifestação da Unidade pós-Relatório Preliminar:

20. Quanto à observância da Lei nº 9.784/99, informou que promoverá treinamento aos servidores envolvidos nas atividades.

21. Quanto ao controle mais efetivo dos assentamentos funcionais, trouxe informações dando conta que “foi editada a Portaria nº 117, de 09 de julho de 2014, publicada no Boletim Extra nº 01, de 10 de julho de 2014, que trata da implantação do Cadastro Unificado do IPEA”.

Análise da Ciset pós-Relatório Preliminar:

22. Mantemos a recomendação, até que os resultados das medidas propostas sejam alcançados, com as consequentes correções das falhas.

Recomendações

- a) Instruir os autos com observância dos dispositivos da Lei nº 9784/1999 e da Portaria Normativa SLTI/MP nº 5/2002; e
- b) Criar mecanismos de controles administrativos mais efetivos dos assentamentos funcionais, que confirmem maior confiabilidade em relação aos controles de férias, licenças e frequências, para um sistema de arquivo mais bem integrado.

3. GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS

3.1 CONSTATAÇÃO

Não atendimento ao Parecer emitido pela Procuradoria Geral Federal/IPEA quanto ao Programa Executivo IPEA - CEPAL

Fato

23. Observou-se que diversas fragilidades constatadas no Ajuste Complementar (Programa Executivo e em seu Plano de Trabalho (versão preliminar) e em sua execução foram previamente apontadas, justificadas e fundamentadas no Parecer nº 37/2012/PF-IPEA/PGF/AGU, emitido pela Procuradoria Geral Federal (PGF) junto à Fundação, ínsito às folhas 103 a 151 dos autos processuais, e não foram alteradas ou corrigidas em sua



integralidade conforme orientado naquele Parecer. Também não foram encontradas as justificativas para o não atendimento do proposto no referido documento.

24. No referido documento encontram-se orientações relativas à (s)/ao(s):

- i. necessidade de inclusão de documentos, inclusive do instrumento por meio do qual o BNDES transferiu ao IPEA o uso do imóvel em que é sediado, a fim de apreciar a compatibilidade da cessão de espaço para a CEPAL;
- ii. aprovação prévia e intermediação da Agência Brasileira de Cooperação Técnica;
- iii. restrição quanto à atuação da contraparte externa, conforme Acórdão TCU – Plenário nº 1339/2009;
- iv. incompatibilidade da minuta de ato complementar submetido à análise da PGF, por apresentar-se em termos genéricos. Esclarece a vedação à disposições genéricas (objeto, forma de execução, do respectivo cronograma, dos produtos a serem entregues e da contribuição dos partícipes, entre outros), conforme determinação do TCU à Universidade Federal do Rio Grande – FURG, *in verbis* : “...abstendo-se de firmar qualquer ajuste com base em convênio ou termo de cooperação geral (guarda-chuva)...”, pois, é função dos ajustes complementares tornar os Acordos Básicos operacionais, mediante a definição de projetos específicos.

Destaca também que “... a postergação para momento futuro da definição de detalhes que já deveriam constar do ato complementar, no momento de sua celebração, agride a natureza desse tipo de ajuste.”

Os seguintes itens foram apontados como contendo disposições genéricas: (a) no Programa Executivo: artigos 1º, 4º, 5º item 2 alíneas “a” e “d”, 7º e no Plano de Trabalho na parte que fala sobre “Diretorias” à fls. 169: “A semelhança..., a definição dos escopos e suas modalidades serão definidas anualmente entre as duas instituições, ...”;

- v. aspecto orçamentário-financeiro, devendo-se atentar para a Instrução Normativa STN nº 06/2004 e, por determinação desta, aplicar a IN STN nº 01/97, nas transferências de recursos, “...especialmente, as exigências contidas nos artigos 2º e 7º do normativo:”. Conclui essa parte apontando o que demandaria alteração: art. 1º, inciso I do artigo 2º; artigo 4º; a alínea “a” do inciso 2 do artigo 5º; alínea “d” do inciso 2 do artigo 5º, alínea “i” do inciso 2 do artigo 5º; alínea “b” do artigo 6º; alíneas “e”, “f” e “h” do artigo 6º; artigo 7º; artigo 10; artigo 12; e
- vi. reformulação do Plano de Trabalho: por não apresentar a vinculação às prioridades nacionais definidas no Plano Plurianual ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias; a justificativa para a presença do organismo internacional para a realização das pesquisas indicadas no documento; por constar a previsão de que a contribuição do IPEA destinar-se-á também a fazer face aos gastos com atividades de suporte necessárias à qualidade do cumprimento do Plano de Trabalho; por que a citação da participação financeira da CEPAL não consta da minuta do Programa Executivo e está estabelecida em termos genéricos

(devendo-se detalhar os insumos e serviços a serem oferecidos e sua correspondência financeira).

Causa

25. Inobservância dos entendimentos exarados pela Procuradoria-Geral Federal, na condição de Assessoria Jurídica da Administração.

Recomendação

26. Promover o ajuste do Plano de Trabalho e seus decorrentes Planos Anuais do Acordo de Cooperação IPEA/CEPAL - Programa Executivo SIAFI nº 672158, firmado em 2012, conforme orientações emanadas pela Procuradoria Geral Federal junto à Fundação, atendendo assim, efetivamente, o preconizado para a concretização de Acordos de Cooperação Técnica com organismos internacionais.

3.2 CONSTATAÇÃO

Descumprimento de cláusulas do Programa Executivo do Acordo pactuado relativas às obrigações das partes – Fatos diversos

Fato 1 – Ausência de designação de Diretor Nacional no âmbito do Acordo IPEA/CEPAL

27. Da análise do processo relativo ao Acordo de Cooperação IPEA/CEPAL, verificou-se o descumprimento da alínea “a” do item 2 do artigo 5º do Programa Executivo, que prevê a designação de ***um diretor nacional, responsável pela proposição das atividades a serem implementadas no âmbito do presente Programa Executivo, bem como pela coordenação das mesmas***, conforme estabelecido no artigo 6º do Decreto nº 5151/2004. (grifamos)

28. Corroborando, o Item 5. Orçamento e Cronograma, do Plano de Trabalho, versão preliminar constante dos autos, afirma que “***A coordenação e supervisão das ações programadas serão do Diretor Nacional indicado pelo IPEA e pelo Diretor do Escritório da CEPAL em Brasília***”. (grifamos)

Fato 2 - Ausência de Acompanhamento da Gestão e Supervisão da Execução

29. Ainda da análise dos autos, verificou-se que as alíneas “b” e “c” do item 2 do artigo 5º do Programa Executivo referem-se ao planejamento e supervisão da execução do projeto, além da elaboração e acompanhamento dos Planos de Trabalho, análise de relatórios e prestações de contas.

30. Nos autos processuais somente consta a versão preliminar do Plano de Trabalho a ser pactuado no âmbito do Programa Executivo em comento. Ressalte-se que consta abaixo do



título do documento a expressão “(versão preliminar – favor não citar)”. Não foram encontrados nos processos os Planos de Trabalho Anuais aprovados.

31. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 11/2014 encaminhada à auditada, foi disponibilizado, à Equipe de Auditoria, documento semelhante ao constante dos autos, todavia, sem a expressão acima mencionada. E em documento emitido pela CEPAL identificado como ADM-059/2014, de 12/05/2014, aquele organismo afirma que o Plano de Trabalho firmado em 2012 é o supramencionado. Explicita ainda que não houve outros planos dele decorrentes.

32. Cabe mencionar que o documento em questão além de apresentar informações quanto à execução prevista para o período de 48 meses - prazo de execução acordado - traz de forma genérica as informações quanto aos resultados por tema, produtos e atividades.

33. Todavia, não há quantificação dos produtos, das metas e etapas por período, dos responsáveis – tanto da CEPAL quanto do IPEA - pela execução e/ou seu acompanhamento, seus respectivos custos, prazos de execução e cronograma de desembolso. Tão pouco, traz o detalhamento necessário e inerente (planos de trabalho e decorrentes termos de referência) à execução relativa a cada período, trazendo, com exceção, breve descrição do proposto por tema para o período de abril de 2012 a março de 2013.

34. Também estão listadas diversas diretorias existentes na estrutura organizacional dos dois partícipes do Acordo, destacando-se a “semelhança de estrutura como uma possibilidade de grande diversidade de temas que poderão ser utilizados como escopo dos trabalhos conjuntos entre a CEPAL e o IPEA”. E ainda que, “...a *definição dos escopos e suas modalidades serão definidas anualmente entre as duas instituições, sendo possível a programação de ações plurianuais, dada a duração do Programa Executivo*”. (grifo nosso)

35. Cumpre esclarecer que não consta dos autos quaisquer documentos relativos à definição de escopo e modalidade dos trabalhos. Tão pouco, planos de trabalho detalhados relativos aos meses de abril a dezembro de 2013 e anos seguintes.

36. Convém registrar que a Instrução Normativa – STN nº 06/2004 dispõe sobre os procedimentos de movimentação de recursos externos e de contrapartida nacional, em moeda ou bens e/ou serviços, decorrentes dos acordos de empréstimos e contribuições financeiras não reembolsáveis (doações), firmados pela União junto a organismos multilaterais de crédito e agências governamentais estrangeiras e transferência de recursos no âmbito de acordos de cooperação técnica com organismos internacionais. No artigo 14 da citada Norma, encontra-se determinado a aplicação da IN nº 01/97 nas transferências de recursos públicos visando à execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco.

37. Quanto ao Plano de Trabalho, merece ser destacado também o preconizado pelo artigo 12 do Programa Executivo:

Art. 12. Os Planos de Trabalho desenvolvidos no contexto do Presente Programa Executivo serão objeto de auditoria regular conduzida no caso do IPEA pelos respectivos órgãos de controle do Governo Federal e, no caso da CEPAL, pelos órgãos de controle das Nações Unidas, de acordo com seus respectivos procedimentos e normas, ou sempre que uma das Partes achar necessário.

Fato 3 - Ausência de qualificação dos produtos

38. Ainda no âmbito do artigo 5º do Programa Executivo do Acordo, foram analisadas as alíneas “d”, “e” e “f”, por representar a consequência das alíneas anteriores, por meio da concretização da execução:

- d) *definir os produtos a serem alcançados para cada item dos Planos de Trabalho, que serão qualificados por Termos de Referência e respaldados pelos recursos efetivamente liberados;*
- e) *analisar os Termos de Referência para cada um dos produtos a executar e, em consequência, indicar o perfil dos consultores a contratar, o tempo necessário para a sua realização e os técnicos da contraparte que participarão da elaboração do produto;*
- f) *solicitar à CEPAL o pagamento dos serviços técnicos de consultoria, após a aceitação do produto final, conforme critérios técnicos e qualitativos; (grifamos)*

39. Cabe esclarecer que não consta dos autos quaisquer documentos relativos a essas alíneas. Constatou-se que todos os procedimentos têm sido executados diretamente pela CEPAL, sem a participação formal do IPEA. Também não foram incorporados aos autos relatórios e respectivos produtos (parciais e finais).

40. Em resposta à citada Solicitação de Auditoria nº 11/2014, foram enviadas, em meio digital, cópias de 4 (quatro) termos de referência disponibilizados pela CEPAL. Ressalte-se que o total de termos enviados pela auditada difere do número de contratos informado, e, também, que não identificamos, nos termos enviados, a data da publicação e a mídia pela qual esta ocorreu.

41. Destaque-se ainda que, conforme o artigo 10 do Programa Executivo “*A contratação de consultores para executar as atividades e projetos previstos no âmbito do presente Programa Executivo será realizada pela sede da CEPAL em Santiago do Chile e regida pelas disposições dos regulamentos administrativos, financeiros e de pessoal das Nações Unidas*”. Todavia, conforme o Parágrafo único deste artigo “*É de responsabilidade do IPEA observar os procedimentos previstos no Decreto nº 5151/2004, no que couber*”. E, conseqüentemente, o que traz a Portaria MRE nº 717/2006, que o regulamenta.

42. Cumpre informar que não constam dos autos solicitações de pagamento e aceites de produto final. Observou-se que todos os procedimentos têm sido executados diretamente pela CEPAL, sem a participação formal do IPEA.

Fato 4 - Ausência de Relatórios de Acompanhamento da Gestão com apontamentos Técnicos e Financeiros relativos à Execução do Plano de Trabalho pactuado e ao Período a que se refere

43. Cabe transcrever a alínea “c”, focando em ponto específico tratado neste tópico, além da alínea “g” e a alínea “h” do artigo 6º:

...

- c) *elaborar e acompanhar os Planos de Trabalho, analisando seus relatórios e prestações de contas;(grifamos)*

...



g) elaborar os relatórios técnicos de progresso a intervalo de 12 meses, a partir da execução, e encaminhá-los à ABC/MRE, que os encaminhará à CEPAL;(grifamos)

h) observar os procedimentos a serem estabelecidos pela ABC/MRE com vistas a contribuir para o acompanhamento do Programa Executivo;

44. Além do descumprimento das normativas acima, não houve a elaboração, por parte do IPEA, de relatórios de progresso do projeto mencionados na alínea “g”, não obstante a prestação de contas da execução financeira por parte da CEPAL.

45. Tão pouco houve o encaminhamento desses à ABC,- ou a manutenção junto ao Sistema de Acompanhamento de Projetos – SIGAP¹ mantido por essa Agência, relativa à execução do Acordo.

46. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 11/2014, o IPEA anexou o Memorando IPEA nº14/DVPEQ/CGCAP/DIDES/IPEA, de 15 de maio de 2014, em que informa que o item i-f, de competência do IPEA, não teve resposta por inobservância a algumas das ações previstas no Programa Executivo, ações que o IPEA se compromete, doravante, observar e executar.

Artigo 6º

À CEPAL caberá:

g) elaborar trimestralmente os Planos de Aplicação dos Recursos, e semestralmente um Relatório de Atividades do período, em conformidade com os Planos de Trabalho relativos ao presente Programa Executivo;

47. Não constam dos autos processuais relatórios técnico-financeiros relativos ao término dos exercícios de 2012 e 2013 que, conforme o parágrafo único do artigo 8º do Programa Executivo, deveria ser apresentado pela CEPAL em até 60 (sessenta) dias após o término destes. Também não foram encontrados os relatórios semestrais de execução formulados pela CEPAL.

48. Quanto aos Planos de Aplicação, estes foram trimestralmente apresentados, mas apresentam somente o tipo de despesas em que os recursos serão alocados, não permitindo a vinculação ou a identificação com as metas/etapas e/ou atividades que serão cumpridas no período indicado nos documentos, conforme apontado acima.

49. E também que, conforme o Parágrafo Único do artigo 5º do Programa Executivo “*No cumprimento das responsabilidades estabelecidas nos itens “b”, “c”, “d”, “h” e “i”... deste artigo, o IPEA **manterá consultas com a CEPAL***”. (grifamos)

50. Deve-se ressaltar o ínsito na alínea “c” do artigo 15, Título XII - Da Suspensão, do Programa Executivo, *in verbis*:

¹ O Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos (SIGAP), mantido pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), tem por objetivo organizar informações referentes ao acompanhamento de projetos de cooperação técnica internacional em uma estrutura direcionada à tomada de decisões estratégicas, fornecendo ampla visão sobre o assunto e viabilizando o aprimoramento da área, através de ações regidas por maior agilidade e precisão. Em <http://www.abc.gov.br/sigap/>; consultado em 22/05/2014.

*Artigo 15. Os Planos de Trabalho decorrentes do presente Programa Executivo **poderão ser suspensos** caso ocorra o descumprimento de quaisquer das cláusulas pactuadas, quais sejam:*

...

c) não apresentação dos relatórios de progresso nos prazos estabelecidos.

...

Causa

51. Ausência de um Diretor Nacional, responsável pela proposição e coordenação das atividades a serem implementadas no âmbito do presente Programa Executivo, conforme estabelecido no artigo 6º do Decreto nº 5151/2004; ausência de planejamento, coordenação e supervisão dos trabalhos; ausência de controles internos e qualificação insuficiente da equipe responsável pela elaboração, execução e monitoramento de acordos de cooperação técnica.

Manifestação da Unidade pós-Relatório Preliminar, Ofício nº 143/2014/PRESI/IPEA:

“3.2. Constatação e item “b” das Recomendações.

Fato 1 – Ausência de designação de Diretor Nacional no âmbito do Acordo IPEA/CEPAL

Em anexo, cópia da publicação no Diário Oficial da União da Portaria nº 90, de 30 de maio de 2014;”

Análise da CISET pós-Relatório Preliminar:

52. Em decorrência da verificação da designação de um servidor público para exercer a função de Diretor Nacional, por meio da Portaria supramencionada, a recomendação relativa ao assunto foi extraída deste documento.

Recomendações

- a) Registrar e manter atualizadas, nos autos do processo e no SIGAP, as ações de controle prévio que evidenciem o exercício da função gerencial exercida pela Concedente;
- b) Instituir medidas de controle administrativo, de gestão e supervisão de acordos de cooperação técnica.

3.3 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na Execução da Despesa



Fato 1 - Pagamento de Despesas Operacionais Relativas à Manutenção do Escritório da CEPAL no Brasil

53. Em análise às prestações de contas disponibilizadas pela CEPAL observou-se a realização de despesas operacionais, tais como: pagamento de combustível, lavagem automotiva, café, detergente, aquisição de cafeteira elétrica, conserto de persiana vertical, despesas médicas e papel toalha, no âmbito do Programa Executivo em comento.

54. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 11/2014 a auditada informou:

*“Os relatórios enviados referem-se aos valores cabíveis à CEPAL a título de contrapartida e ao IPEA. As despesas elencadas têm respaldo no **Artigo VI do Programa Executivo** e devidamente descritos e previstos nos Planos de Aplicação aprovados pelo IPEA e apensos ao processo”. (grifo nosso)*

55. E ainda (conforme documento CEPAL ADM-059/2014 de 12/05/2014):

“...informamos que, conforme Decreto nº 1.247, de 16 de setembro de 1994, publicado no DOU de 19.09.1994, na Seção I, (Anexo VIII) no seu Artigo V “A Comissão Econômica para a América Latina será responsável pelos gastos decorrentes do funcionamento do escritório em Brasília. Não obstante, tais gastos poderão ser parcialmente custeados por contribuições de instituições brasileiras com as quais a CEPAL mantenha convênio para a prestação de cooperação técnica”.

Ademais, o Programa Executivo do Acordo (Anexo IX) em seu Título V, Artigo 7º diz: As especificações orçamentárias e as responsabilidades do IPEA e da CEPAL referentes às atividades implementadas no âmbito do presente Programa Executivo, bem como aquelas relacionadas aos gastos com atividades de suporte necessários à qualidade do cumprimento do presente instrumento, previamente negociados e aprovados entre a CEPAL e o IPEA”.

56. Imperioso destacar que, conforme o preconizado no Art. 1º do Decreto 5151/2004, abaixo replicado, a legislação que normatiza e regulamenta os Acordos de Cooperação Técnica compõe-se de dois tipos de documentos (instrumentos legais) a serem pactuados entre o Governo brasileiro e os organismos internacionais cooperantes, quais sejam: os Acordos Básicos e os atos complementares deles decorrentes:

*Art. 1º Este Decreto estabelece os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração **de atos complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais cooperantes, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.***

57. Logo, pelo exposto e por hierarquia de normas, constata-se que um Plano de Trabalho não pode regulamentar incisos previstos nos instrumentos acima mencionados, pois os projetos é que se vinculam a esses, e não o contrário.

58. Prosseguindo, cabe esclarecer que no Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o IPEA e a CEPAL, as ações executadas se encontram sob a égide dos seguintes documentos: Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações

Unidas para o Funcionamento do Escritório, em Brasília, da Comissão Econômica para a América Latina, firmado em 1984, em Santiago do Chile; Decreto nº 1247/94 que o promulgou, e cada um dos Programas Executivos firmados, cujos teor e validade extinguem-se com o encerramento de suas respectivas vigências.

59. Nesse raciocínio, mister se faz analisar nos instrumentos relativos ao Acordo Básico Governo Federal Brasileiro – ONU, os aspectos que versem quanto à possibilidade de se custear despesas operacionais acima exemplificadas:

Decreto nº 1.247/94:

Art. 1º O Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para o Funcionamento do Escritório, em Brasília, da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), firmado em Santiago do Chile, em 27 de julho de 1984, deverá ser cumprido tão inteiramente como nele se contém, inclusive quanto à ressalva determinada pelo Congresso Nacional e Formalizada pelas Partes Contratada, por troca de Notas, cujo texto, juntamente com o Acordo, encontra-se apenso a este Decreto. (grifamos)

Artigo V do Acordo:

*“A Comissão Econômica para a América Latina será responsável pelos gastos (sic) decorrentes do funcionamento do Escritório em Brasília. **Não obstante, tais gastos poderão ser parcialmente custeados por contribuições brasileiras** com as quais a CEPAL mantenha convênio para a prestação de cooperação técnica”.*

60. Esclarece-se que, por contribuições, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento – MTO 2014, página 38, entende-se as despesas tipo Operações Especiais que, quando ocorrem em virtude de contribuições a organismos internacionais, são denominadas como “Gestão da Participação em Organismos Internacionais”.

61. Conceitualmente conforme o Manual citado, as Operações Especiais são:

*“Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e **não geram contraprestação** direta sob a forma de bens ou serviços”.* (grifamos)

62. Quanto ao assunto, a Procuradoria Geral da Fazenda em parecer (folhas 103 à 151), remeteu “...à manifestação do TCU, dantes descrita, que se posiciona contrariamente à transferência de recursos para atividades de suporte, posição essa reafirmada quando da apreciação de recurso da ABC contra o Acórdão 1339/2009, *in verbis*: De fato, da análise que empreendo nos autos, verifico que os argumentos apresentados pela ABC em sede recursal não são suficientes para reformar os entendimentos firmados por este Tribunal mediante o acórdão recorrido.

63. Apesar de o Acórdão 1339/2009 referir-se a Projetos financiados exclusivamente com recursos nacionais e, no item 5. Do Plano de Trabalho (versão Preliminar) do Programa Executivo em análise, consta que a CEPAL arcará com, além de 3 (três) técnicos internacionais de alto nível (conforme alínea “d” do artigo 6º do Programa Executivo), no

mínimo com um aporte equivalente a 50% da participação do IPEA, como também com pessoal profissional e técnico conforme transcrito abaixo:

5. Prazos e Orçamento.

...

“A CEPAL irá aportar às atividades desse Programa a alocação de três funcionários internacionais e de pessoal Profissional e técnico no seu Escritório em Brasília, e em consultorias, serviços técnicos e recursos, no mínimo, equivalente a 50% da participação financeira do IPEA. A realização dos produtos previstos poderá contar com o apoio do quadro de especialistas da CEPAL em sua sede em Santiago e suas demais subsedes e escritórios nacionais”.

...

64. Observa-se que nos autos processuais não consta objetivamente como se deu o atendimento quanto à alocação dos três funcionários internacionais e nem de técnicos do seu Escritório em Brasília. Cabe mencionar que o aporte de recursos, no mínimo, equivalente a 50% da participação financeira do IPEA, deve observar o preconizado pelo artigo 13 da Portaria nº 717/2006, *in verbis*:

Art. 13. Portaria nº 717/2006:

“A assessoria técnica do organismo internacional, nos termos do art. 2º- §§ 5º- e 6º- , do Decreto nº 5.151/04, poderá compreender atividades de treinamento, prestação de consultoria, bem como aquisição de bens e contratação de serviços, desde que vinculados ao desenvolvimento das ações de cooperação técnica internacional que não possam ser executadas pelo próprio órgão ou entidade executora no âmbito de suas atribuições”.(grifamos)

65. Ademais, ressalte-se que os planos de aplicação enviados pela CEPAL e aprovados pelo IPEA vai de encontro à IN STN 01/97, cujos itens foram acima listados como de cumprimento necessário. Mas, principalmente, quanto à descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente; às etapas ou fases da execução do objeto a que dizem respeito; e aos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do proponente projeto ou evento para o período assinado no Plano de Aplicação Trimestral.

66. Posto isso, cumpre-se destacar que, qualquer tipo de despesa que seja distinta das listadas e cujos pagamentos sejam feitos com recursos provenientes da Comissão, ou mesmo com recursos do IPEA, deverão ser consideradas como descumprimento do pactuado. E ainda que, para aquelas que atendam ao preconizado pelo Item, devem ser objetiva e claramente relacionadas com as metas/etapas/atividades do(s) Plano(s) de Trabalho do Projeto com as quais se vinculam.

Fato 2 – Contratação de Servidor Público da Ativa para Realização de Serviço de Consultoria

67. Conforme consulta ao Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, em 15.05.2014, constatou-se que o consultor CPF nº ***.259.050-** contratado em



duas oportunidades distintas, é servidor público ativo. Quanto ao assunto, destaque-se o ínsito no artigo 7º do Decreto 5151/2004 abaixo transcrito:

Art. 7º É vedada a contratação, a qualquer título, de servidores ativos da Administração Pública Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal, direta ou indireta, bem como de empregados de suas subsidiárias e controladas, no âmbito dos projetos de cooperação técnica internacional.

68. Em que pese à exceção concedida pela lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO 2012, em função da carência de informações detalhadas quanto aos processos de contratação de consultores, resta a esta equipe de auditoria apontar tal fragilidade.

Causa

69. Equívoco na interpretação do Acordo Básico e consequentemente na elaboração do Programa Executivo, bem como desconhecimento da conceituação orçamentária para contribuições e ainda, a não observância das propostas constantes do Parecer nº 37/2012 da PGF junto ao IPEA.

Recomendações

- a) Adotar providências no sentido de restituir os valores indevidamente empregados em despesas operacionais e de suporte e manutenção da CEPAL;
- b) Emitir novos relatórios de execução (técnicos e financeiros) especificando a origem dos recursos, tanto oriundos do IPEA quanto relativos à contrapartida da CEPAL) vinculando os gastos realizados à execução do Plano de Trabalho do Programa Executivo;
- c) Instituir mecanismo de controle, em parceria com a CEPAL, de forma a evitar a ocorrência da situação de contratação de servidor;
- d) Explicitar no processo de contratação deve explicitar, no mínimo, as seguintes informações: nome e origem do funcionário (internacional ou do Escritório em Brasília), metas/etapas/atividades em que participará, o prazo de execução dos trabalhos, resultados envolvidos, custos, entre outros.

70. Desta forma, é altamente recomendável que a Administração zele para que os editais de seleção dos futuros prestadores de serviço no âmbito dos protocolos de cooperação internacional contenham expressa vedação de participação de agentes públicos da ativa, ressalvadas as exceções legais.

3.4 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na Gestão de Concessão de Bolsas



Fato 1 - Fragilidades na autuação processual

71. Da análise dos autos processuais foram observadas as seguintes fragilidades quanto ao procedimento de instrução processual, conforme determina a Lei nº 9784/1999 e a Portaria Normativa SLTI/MP nº 5/2002, alterada pela Portaria SLTI/MP nº 12/2009:

- a. Os processos não contêm termo de encerramento;
- b. O verso das folhas não foi identificado;
- c. Processo 03019.000426/2013-85: Última folha sem carimbo. A próxima numeração deveria ser para a folha 114;
- d. Processo nº 03019.001052/2012-34: uma folha está sem numeração, pela ordem de numeração a folha seria a de número 125, no entanto, esta numeração foi feita na folha seguinte à sem numeração, e ainda, 7 (sete) cópias de email anexadas à contracapa do processo, quando deveriam estar inseridas nos autos seguindo a ordem cronológica, além serem carimbadas e numeradas;
- e. Processo nº 03019.000125/2013-51: falta o aceite do 2º lugar.
- f. Processo nº 03019.000629/2013-71:
 - i. não constam os documentos relativos ao processo de concessão para o bolsista graduando (Auxiliar de pesquisa: graduação em curso – regularmente matriculado), constam somente os documentos referentes ao bolsista doutor.
 - ii. Não consta documento formalizando a desistência à bolsa do 1º lugar da modalidade doutor.
 - iii. Seleção finalizada em março, mas a contratação foi feita em novembro, sem que fosse apresentada uma justificativa para a essa demora. O aspecto relevante desse item é a possibilidade da existência de fragilidades no planejamento estratégico institucional, da área responsável pelo projeto e/ou da área responsável pela gestão do PROMOB.

Fato 2 –Ausência da documentação decorrente da concessão de bolsas

72. Na amostra analisada, autos processuais relativos à concessão de bolsas, de que tratam o Artigo 9º da Portaria IPEA nº 491/2010, o Artigo 11 e do Inciso III do Artigo 13, ambos da Portaria nº 492/2010, não foram encontrados documentos quanto à (ao): planejamento dos trabalhos, bem como sua pactuação pelo coordenador e bolsista; horário de trabalho e forma de verificação do cumprimento deste para as bolsas cuja execução ocorre presencialmente; forma de trabalho e documentos de cumprimento para bolsas de execução à distância; relatórios de acompanhamento emitidos pelo coordenador do projeto; entrega de produtos parciais elaborados pelo bolsista, conforme artigo 9º da Portaria nº 491/2010 e 11 da Portaria nº 492/2010.

73. Também não consta dos autos processuais de bolsistas, cujos termos contratuais o permitam, o relatório semestral preconizado pelo artigo 13 da Portaria 492/2010.

74. Não foram observados os procedimentos utilizados para avaliação (critérios, tipos de avaliação, conceitos/notas) e validação do produto final a ser entregue pelo bolsista, bem

como quais procedimentos serão adotados caso o conceito mínimo não seja atendido ou o produto final não seja entregue.

Fato 3 – Descumprimento do Prazo Mínimo de 15 dias Para Envio das Propostas

75. Em todos os 10 (dez) processos analisados de chamamento, o prazo médio de submissão ao processo de seleção tem sido de 15 (quinze) dias corridos. Na resposta à Solicitação de Auditoria nº 11/2014, a auditada forneceu arquivo em Excel no qual consta planilha com informações acerca das chamadas realizadas em 2013.

76. Segundo o arquivo, das 144 (cento e quarenta e quatro) chamadas públicas realizadas, 07 (sete) - 009, 037, 055, 056, 121, 130 e 131 - ficaram menos de 15 (quinze) dias disponíveis, indo de encontro ao preconizado pelo artigo 5º da Portaria IPEA 492/2010.

77. Ressalte-se que em algumas modalidades de bolsa foi exigido que o candidato apresentasse proposta de execução do projeto, ora, com prazo tão exíguo que o risco da qualidade da proposta apresentada ser baixa é grande.

78. Reforça o exposto, o fato de que em algumas chamadas públicas diversos candidatos foram excluídos do processo de seleção por não terem anexado proposta de execução do projeto, provocando uma redução significativa do número de candidatos aptos a prosseguir na seleção.

Fato 4 – Concessão de Bolsa na Modalidade Presencial a servidor com vínculo empregatício

79. Processo nº 03019.000313/2013-80: A candidata afirma ter vínculo empregatício com o setor público ativo, fls. 20 do processo de concessão, com a Universidade Federal de Pernambuco. Todavia, o valor da bolsa é para a modalidade presencial cuja execução do trabalho estava prevista para ocorrer no Rio de Janeiro.

Causa

80. Ausência de acompanhamento da Coordenação responsável, dos atos de concessão de bolsas.

Manifestação da Unidade pós-Relatório Preliminar:

81. A fim de facilitar o entendimento do texto, a equipe de auditoria enumerou as manifestações emitidas pela Auditada na sequência em que foram expostas.

Recomendação:

“

- *Instruir e autuar os autos processuais com todos os documentos relativos aos procedimentos de chamada de bolsistas, como o de concessão de bolsas,*



preferencialmente na ordem cronológica dos acontecimentos, de forma que fiquem registrados nos autos os procedimentos e respectivos documentos, bem como se garanta a segurança processual.

Manifestação 1:

A Administração do Ipea buscará corrigir os processos nos casos em que seja possível, e para minimizar as chances de falha no futuro será realizada capacitação interna sobre o tema em 2015.

Recomendação:

- *Instituir medidas e verificar a possibilidade de se aumentar o prazo de disponibilidade das chamadas públicas.*

Manifestação 2:

O Ipea entende que o prazo de 15 dias é adequado e suficiente para que os candidatos providenciem a documentação necessária, mesmo nos casos em que é exigida a apresentação de proposta de execução do projeto. As chamadas que eventualmente ficaram menos de 15 dias disponíveis foram de encontro à regra, e serão tomadas providências para evitar esse tipo de irregularidade no futuro.

Conforme consta nos editais das chamadas em que há essa exigência, os projetos de pesquisa apresentados pelos candidatos são objeto de avaliação, mas não serão desenvolvidos. Como exemplo, cita-se excerto do Regulamento da Chamada Pública nº 086/2014:

5.4. Os projetos de pesquisas citados na letra “b” do item 5.1 não serão desenvolvidos no âmbito desta Chamada Pública, e terão meramente o papel de objeto para a avaliação do candidato pelo Comitê Julgador.

Os projetos são de extensões variáveis. Na Chamada Pública nº 086/2014, por exemplo, o projeto foi limitado a 10 páginas. Com base no projeto a Comissão avalia itens tais como conhecimentos dos candidatos sobre o tema, metodologia de pesquisa, redação e correção gramatical. Dado o número reduzido de páginas exigidas, bem como a finalidade a que se destina o projeto, entende-se que 15 dias é prazo suficiente para elaboração e realização da inscrição.

Conforme se infere dos demais termos do relatório parcial de auditoria, a finalidade última dessa recomendação é diminuir a incidência de inscrições de candidatos considerados não aptos por não apresentarem projeto. Essa finalidade será alcançada com o aprimoramento do sistema que recebe as inscrições.

Portanto, o Ipea propõe que a recomendação de “instituir medidas e verificar a possibilidade de se aumentar o prazo de disponibilidade das chamadas públicas” seja retirada do relatório final, mantendo-se, entretanto, a recomendação de “promover alterações no sistema utilizado para submissão da candidatura (inclusão do currículo, envio da proposta de execução do projeto, entre outros) de forma que o aceite da submissão somente se dê quando os requisitos qualificadores (apresentação da proposta de execução do projeto, currículo no formato exigido, possibilidade para atender à bolsa presencial, entre outros indicados pelo coordenador do projeto)”, pois esta é mais clara e específica comparativamente àquela, e ambas atenderão ao mesmo objetivo.

Recomendação:



- *Desenvolver procedimentos de avaliação e aprovação final do bolsista.*

Manifestação 3:

O Ipea sugere que a redação seja alterada para “aperfeiçoar os procedimentos de acompanhamento e avaliação de desempenho do bolsista”.

Pelo motivo de já existirem procedimentos de avaliação final do bolsista, que podem, entretanto, serem aprimorados. Não é cabível, entretanto, falar-se em aprovação final do bolsista, mas sim em avaliação de desempenho.

Recomendação:

- *Desenvolver procedimentos de controle quanto à disponibilidade efetiva do candidato em cumprir os requisitos constantes do edital.*

Manifestação 4:

Essa recomendação originou-se da identificação de apenas um caso específico em que a candidata aparentemente não tem disponibilidade para atuação presencial, embora exigido em edital.

O Ipea está tomando providências nesse caso específico, a fim de confirmar se a indisponibilidade é real ou apenas aparente. Caso se confirme que houve irregularidade nesse processo, serão tomadas as medidas cabíveis.

Durante a execução da bolsa o controle sobre o cumprimento dos requisitos do edital compete ao coordenador do projeto. Entretanto, serão implementados novos controles no momento da inscrição, para verificação da disponibilidade.

Diante do exposto, pede-se a supressão dessa recomendação do relatório final, pois o caso particular identificado já está em verificação, e entende-se que os procedimentos de controle sugeridos já estão contemplados na recomendação de “promover alterações no sistema utilizado para submissão da candidatura (inclusão do currículo, envio da proposta de execução do projeto, entre outros) de forma que o aceite da submissão somente se dê quando os requisitos qualificadores (apresentação da proposta de execução do projeto, currículo no formato exigido, possibilidade para atender à bolsa presencial, entre outros indicados pelo coordenador do projeto)

Recomendação:

- *Promover alterações no sistema utilizado para submissão da candidatura (inclusão do currículo, envio da proposta de execução do projeto, entre outros) de forma que o aceite da submissão somente se dê quando os requisitos qualificadores (apresentação da proposta de execução do projeto, currículo no formato exigido, possibilidade para atender à bolsa presencial, entre outros indicados pelo coordenador do projeto) forem atendidos pelo candidato.*

Manifestação 5:

Recentemente foi constituído um grupo de trabalho para revisão do processo de concessão de bolsas, formado pelos servidores E. S., P. C. e A. Z.. Essa e outras recomendações serão consideradas pelo grupo no momento do aperfeiçoamento do processo.

Análise da Ciset pós-Relatório Preliminar:

82. Quanto às Manifestações 1 e 5: Mantenham-se as recomendações até que os resultados esperados sejam alcançados. No que se refere à atuação processual, entendemos



que se apresenta premente a orientação aos servidores envolvidos com vistas a buscar maior eficiência e eficácia no controle e organização documental.

83. Quanto à Manifestação 2, os argumentos da Unidade atendem parcialmente ao que foi constatado, notadamente no que se refere ao prazo de 15 dias. Todavia, quanto ao fato de que os projetos de pesquisa apresentados pelos candidatos sejam objeto de avaliação, mas não serão desenvolvidos, recomenda-se que os critérios aos quais os projetos serão submetidos estejam clara e objetivamente elencados nos editais das chamadas.

84. Quanto à Manifestação 3, os argumentos apresentados sanaram aos questionamentos formulados pela equipe da Ciset.

85. Quanto à Manifestação 4, a recomendação foi mantida e reiterada por uma nova descrita na alínea “f” deste Relatório. Tal fato foi corroborado pelas inconsistências e fragilidades observadas em algumas informações apresentadas nas respostas à Solicitação de Auditoria nº 16/2014, expressas no Memorando nº 24/2014/DVPEQ/CGCAP/DIDES.

Recomendações

- a) Instruir os autos processuais com todos os documentos relativos aos procedimentos de chamada de bolsistas, como o de concessão de bolsas, preferencialmente na ordem cronológica dos acontecimentos, de forma que fiquem registrados nos autos os procedimentos e respectivos documentos, bem como se garanta a segurança processual;
- b) Promover alterações no sistema utilizado para submissão da candidatura (inclusão do currículo, envio da proposta de execução do projeto, entre outros) de forma que o aceite da submissão somente se dê quando os requisitos qualificadores (apresentação da proposta de execução do projeto, currículo no formato exigido, possibilidade para atender à bolsa presencial, entre outros indicados pelo coordenador do projeto) sejam aceitos;
- c) Aperfeiçoar os procedimentos de acompanhamento e avaliação de desempenho do bolsista;
- d) Aperfeiçoar os critérios de seleção constantes dos respectivos editais;
- e) Desenvolver procedimentos de controle quanto à disponibilidade efetiva do candidato em cumprir os requisitos constantes do edital; e
- f) Fortalecer os controles administrativos internos na gestão dos processos de chamadas e concessões de bolsas, bem como os sistemas de informações gerenciais do Programa.

3.5 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no Processo de Seleção de Bolsistas



Fato 1: Subjetividade nos critérios e da pontuação

86. Na seleção das propostas submetidas ao IPEA, as análises e avaliações quanto ao mérito técnico-científico do projeto proposto são utilizadas notas, quais sejam: (0) insuficiente; (1-4) fraco; (5-6) Regular; (7-8) Bom e (9-10) Excelente, utilizando-se de pesos que podem variar de 1 a 5.

87. Em análise aos processos verificou-se que tanto os intervalos de notas quanto os critérios de avaliação carecem de objetividade, o que representa uma fragilidade do processo de seleção.

Causa

88. Ausência de objetividade nos critérios de avaliação estabelecidos.

Manifestação da Unidade pós-Relatório Preliminar:

89. A manifestação do IPEA abaixo transcrita refere-se à alínea “d” da Constatação 3.4 e da alínea “a” desta Constatação

Recomendação:

- *Aperfeiçoar os critérios de seleção constantes dos respectivos editais.*
- *Promover a utilização de critérios objetivos cujos valores de análise e pontuação sejam claros.*

Manifestação 6:

O Ipea considera que critérios baseados em escalas sociais, utilizadas atualmente, são adequadas a esse tipo de avaliação.

A subjetividade é superada pela existência de uma comissão julgadora, cuja incumbência é debater e chegar ao consenso sobre a pontuação merecida por cada candidato.

Caso a avaliação fosse objetiva e direta, a comissão seria dispensável e poderia ser realizada por um sistema informatizado ou por uma só pessoa que tivesse a incumbência de somar pontos. E o resultado de uma análise que não considerasse as nuances inerentes a conceitos tais como “qualidade” e “conhecimento” não surtiria um bom resultado final.

Isso não significa que as decisões não devam ser fundamentadas: os comitês efetivamente fundamentam suas decisões, embora não haja padronização no conteúdo mínimo necessário a ser explorado em suas análises. Há, portanto, oportunidade de melhoria e aperfeiçoamento.

Sugerimos que essas duas recomendações sejam suprimidas no relatório final e substituídas por uma nova recomendação de “promover o aperfeiçoamento da fundamentação da análise e pontuação atribuídas aos candidatos pelo Comitê Julgador”.

Análise da Ciset pós-Relatório Preliminar:

90. Não obstante o posicionamento da Auditada, entende-se que nos processos de seleção de bolsistas os critérios e parâmetros, no que couber, devem ser objetivos. Ressaltando-se que tal posicionamento não prescinde de o IPEA promover o aperfeiçoamento da fundamentação da análise e pontuação atribuídas aos candidatos pelo Comitê Julgador, conforme proposto acima.

Fato 2 – Fragilidades na Redação da Chamada Pública

91. Em algumas chamadas também se observou que um número significativo de candidatos foram excluídos do processo de seleção por não terem o perfil elencado na chamada pública.

Causa

92. Ambiguidade na redação de quesitos que compõem o perfil dos candidatos.

Recomendações

- a) Promover a utilização de critérios objetivos cujos valores de análise e pontuação sejam claros;
- b) Promover alterações no sistema utilizado para submissão da candidatura (inclusão do currículo, envio da proposta de execução do projeto, entre outros) de forma que o aceite da submissão somente se dê quando os requisitos qualificadores (apresentação da proposta de execução do projeto, currículo no formato exigido, possibilidade para atender à bolsa presencial, entre outros indicados pelo coordenador do projeto) forem atendidos pelo candidato.

3.6 CONSTATAÇÃO FORMAL

Ausência de aprovação prévia da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Acordo de Cooperação IPEA/CEPAL - SIAFI nº 672158

Fato:

93. De acordo com o artigo 3º do Decreto nº 5.151/2004 regulamentado pela Portaria MRE nº 717/2006, a celebração de ato complementar (Programa Executivo no âmbito da CEPAL-IPEA) depende de prévia aprovação da ABC, *in verbis*:

Decreto nº 5151/2004:



Art. 3º A celebração de ato complementar para a implementação de projetos de cooperação técnica internacional depende de **prévia** aprovação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. (grifamos)

...

§ 2º O órgão ou a entidade executora nacional **deverá encaminhar a minuta de ato complementar** à Agência Brasileira de Cooperação **acompanhada de pronunciamento técnico e jurídico**.(grifamos)

Portaria nº 717/2006:

Art. 7º- A **negociação** do projeto de cooperação técnica internacional **terá início** com a formalização à ABC, por parte do órgão ou entidade brasileira proponente, do interesse em desenvolver a cooperação técnica, devendo indicar o seu objetivo. (grifamos)

94. Em procedimento de auditoria de gestão realizada naquela Fundação emitiu-se a Solicitação de Auditoria nº 11/2014 acerca do assunto. Abaixo se transcreve a resposta enviada pela auditada:

“Consideramos que a manifestação da Agência Brasileira de Cooperação – MRE resta expressa no ato de assinatura do referido Programa, na pessoa do sr. Marco Farani – Diretor (fls. 162)”.

95. Cabe destacar que em parecer expedido pela Procuradoria Federal junto à Fundação, especificamente às folhas 104 e 105 dos autos, o IPEA foi alertado quanto à necessidade de cumprimento da legislação citada. Tendo sido esclarecido ainda que:

*“Não há formalização nos autos da observância dessa etapa prévia da negociação, que **não se confunde com a etapa posterior de aprovação da minuta pela ABC**, conforme previsto no art. 15 da Portaria nº 717/2006, do MRE, razão pela qual deve ser formalizada proposta perante à ABC para que, uma vez autorizada, se possa dar prosseguimento à fase de formalização do ato complementar”.*(grifamos)

96. Abaixo transcrevemos o art. 15 da Portaria MRE nº 717/2006:

*Art. 15. **Aprovada a proposta de projeto**, a ABC providenciará comunicação formal ao organismo internacional cooperante, **para celebração do respectivo Ato Complementar**.* (grifamos)

Causa

97. Não observância de dispositivos do Decreto nº 5.151/2004 e da Portaria MRE nº 707/2006.

Recomendação

98. Instituir mecanismos de controle interno para que os projetos de cooperação técnica internacional sejam submetidos à aprovação prévia da Agência Brasileira de Cooperação do



Ministério das Relações Exteriores, em observância aos dispositivos do Decreto nº 5.151/2004 e da Portaria MRE nº 707/2006.

3.7 CONSTATAÇÃO FORMAL

Falhas formais na instrução processual do Acordo de Cooperação IPEA/CEPAL

Fato

99. Em análise aos autos processuais foram observadas fragilidades quanto ao procedimento de instrução processual, podendo comprometer a segurança processual. Tais fragilidades estão listadas abaixo:

- a) Processo nº 03019.000556/2011-56:
 - Vol. I:
 - Termo de encerramento afirma que o processo finaliza com a folha de nº 200. Todavia, somente visualizamos até a folha 180. Não constam do volume as folhas 181 às 200.
 - Vol. II:
 - O Termo de Abertura afirma que a abertura refere-se ao volume I e não ao II.
- b) Processo 03019.000288/2013-34 – Prestação de Contas: 1º Trimestre de 2013:
 - Duas folhas com a numeração 107, 110 e 113.
 - Não contém termo de encerramento.
- c) Processo 03019.000174/2014-75 – Prestação de Contas: 3º Trimestre de 2013:
 - Não contém termo de encerramento
- d) Processo 03019.000241/2014-51 – Prestação de Contas: 4º Trimestre de 2013:
 - Não contém termo de encerramento

100. Quanto ao assunto, citamos os artigos 1º e 2º, bem como o inciso I deste último, da Lei nº 9784/1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.(grifamos)

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;(grifamos)



101. Ainda sobre o assunto, registre-se o contido no item 5.8.1 da Portaria Normativa SLTI/MP nº 5, de 19 de dezembro de 2002, que dispõe sobre os procedimentos gerais para utilização dos serviços de protocolo, no âmbito da Administração Pública Federal, para os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG):

Os autos não deverão exceder a 200 folhas em cada volume, e a fixação dos colchetes observará a distância, na margem esquerda, de cerca de 2cm.

Quando a peça processual contiver número de folhas excedente ao limite fixado nesta norma, a partir do próximo número, formar-se-ão outros volumes.

.....

O encerramento e a abertura de novos volumes serão efetuados mediante a lavratura dos respectivos termos em folhas suplementares, prosseguindo a numeração, sem solução de continuidade, no volume subsequente.

102. Destaque-se também o preconizado no Parágrafo Único do artigo 12 do Programa Executivo do Acordo em comento, abaixo transcrito:

Art. 12. ...

Parágrafo único. A CEPAL disponibilizará ao IPEA cópia de todos os documentos pertinentes à execução do presente Programa Executivo, inclusive os referentes à prestação de contas, nos casos em que as disposições dos regulamentos administrativos e financeiros das Nações Unidas assim autorizem.

Causa

103. Inobservância da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, da Portaria Normativa SLTI/MP nº 5, de 19 de dezembro de 2002, que dispõe sobre os procedimentos gerais para utilização dos serviços de protocolo, no âmbito da Administração Pública Federal, e do artigo 12 do Programa Executivo do Acordo em comento.

Recomendações

- a) Instruir os autos do Processo nº 03019.000556/2011-56, com:
 - i. cópia de todos os documentos constantes do arquivo da CEPAL, relativos à execução realizada por aquela Comissão no âmbito do Programa Executivo IPEA – CEPAL, conforme artigo 12 do Programa Executivo; e
 - ii. pareceres jurídicos, notas técnicas, minutas e outros documentos prévios relativos à celebração do Programa Executivo entre o IPEA e a CEPAL, preferencialmente na ordem cronológica dos acontecimentos, de forma que fique registrado nos autos os procedimentos, motivação/justificativa para a tomada de decisões, bem como todos os procedimentos relativos à execução com a demonstração clara e objetiva desta com o respectivo Plano de Trabalho (relatórios técnicos e gerenciais), no âmbito desta cooperação.
- b) Observar os procedimentos de formalização do processo administrativo, consoante as normas vigentes.



4.GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

4.1 CONSTATAÇÃO

Licitações e Contratos não submetidos a parecer prévio da Área Jurídica na Gestão de Contrato de Empréstimo BID 1841/OC-BR

Fato

104. Da análise dos autos processuais, em procedimento de auditoria de recursos externos do Contrato de Empréstimo BID 1841/OC-BR, constatou-se que a Unidade auditada não submete os processos administrativos relativos às licitações e contratações no âmbito daquele Contrato, à Área Jurídica daquela Fundação.

105. Destaque-se que, os contratos resultantes dos procedimentos licitatórios foram celebrados por representantes legais do IPEA e financiados com recursos BID que constam do Orçamento Geral da União, de acordo com as regras do Banco (GN 2350-7 e GN 2349-7).

106. Mister se faz registrar que em Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 04/04/2014, na sede da auditada, as autoridades presentes do IPEA informaram que o BID já atua como instância de verificação de conformidade das contratações, sendo dispensável a análise pela área jurídica daquele Órgão. E ainda, que encaminharia um documento consubstanciando os argumentos do IPEA quanto ao ponto.

107. Em procedimento de auditoria de gestão realizada naquela Fundação, emitiu-se Solicitação de Auditoria acerca do assunto. Abaixo se transcreve resposta enviada pela auditada:

“Com relação ao item 1.5, Licitações e Contratos não submetidos a parecer prévio da Área Jurídica, reiteramos e aprofundamos os argumentos indicados na Memória da Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada durante os trabalhos da equipe de auditoria no Contrato de empréstimo nº 1841/OC-BR.

Salvo melhor juízo, entendemos que nos processos que seguem as regras do BID (GN2350-7 e GN2349-7), o Banco, por meio de seus Especialistas de Aquisições, já atua como instância de verificação de conformidade das contratações, e seria redundante a análise pela área jurídica do Ipea.

Essa premissa tem sido utilizada nos processos de contratação desde o início da execução do Programa, em meados de 2009. Desde então, o Contrato de empréstimo BID foi objeto de auditoria em 2012 (exercício 2011) e 2013 (exercício 2013), em que se concluiu pela regularidade, nos aspectos substanciais, dos controles internos mantidos pela unidade executora, constando apenas recomendações pontuais.

O Ipea sempre procurou atender da melhor forma essas recomendações, buscando a melhoria contínua e a superação das deficiências constatadas pelos auditores. Como exemplo, cite-se o baixo nível de execução do projeto, constatação indicada nos dois relatórios de auditoria (item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria 04/2012 e item 1.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 52/2013). Diante dessa constatação, o Ipea promoveu diversas ações no âmbito interno e externo a fim de propiciar a superação dessa

dificuldade, entre elas a revisão do contrato de empréstimo ocorrida em meados de 2013.

É possível que a submissão dos processos a duas instâncias de verificação de conformidade, em redundância, prejudique a necessária celeridade no trâmite dos processos de contratação, tendo em vista que o prazo para comprometimento de recursos termina em março de 2016”.

108. No Brasil, as obras, serviços, compras e alienações se submetem a um rol de legislação e normatização, principalmente à Lei nº 8.666/93, atendendo precipuamente à Carta Magna do país, *in verbis*:

Inciso XXI do Art. 37, Constituição Federal:

“Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

109. Não obstante a legislação nacional cabe-se breve análise acerca da égide normativa sob a qual aquelas aquisições estão abrigadas quando os recursos a serem utilizados são oriundos de financiamentos externos:

§2º, Art. 5º, Constituição Federal:

“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. (grifamos)

§ 5º, Art. 42, Lei. 8.666/93:

*“Para realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos **provenientes de financiamento** ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou **organismo financeiro multilateral** de que o Brasil seja parte, poderão ser*

admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior”. (grifamos)

110. De acordo com a Cartilha “Licitações e contratos administrativos – perguntas e respostas”, publicada pela Controladoria Geral da União (CGU), houve o seguinte pronunciamento da SEAIN/MP em decorrência de determinação do TCU relativa ao assunto em comento:

“... em virtude da publicação do Acórdão TCU - Plenário nº 1718/2009, foi expedido Ofício-Circular nº 55/COFIEX-MP, de 09/11/2009, no qual A Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN/MP) orientou os executores de projetos a cumprirem as seguintes determinações quanto aos processos licitatórios futuros, cujos recursos de financiamento sejam total ou parcialmente oriundos de empréstimos internacionais:

...

b) a adoção dos parâmetros estabelecidos na norma vigente no País, caso não haja conflito entre as normas da instituição financeira internacional e a legislação brasileira;” (grifamos)

111. O posicionamento do BID quanto às políticas de aquisição de bens e serviços e, especificamente, quanto à utilização da legislação local, é o que segue, (<http://www.iadb.org/pt/aquisicoes-de-projetos/politicas-de-aquisicoes-de-projetos,8182.html> - consultado em 13/05/2014):

*“As políticas de aquisições refletem o interesse do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de seus países membros em **garantir a transparência, concorrência, igualdade de oportunidades e os princípios de economia, eficiência e integridade** nas aquisições de projetos financiados pelo BID.*

...

*O BID acompanha e apoia os países em seus esforços para fortalecer seus sistemas de compras nacionais, de forma a cumprir com as melhores práticas internacionais. O objetivo é que os países possam utilizar seus sistemas nacionais para realizar os processos de aquisições e contratação em projetos financiados pelo BID, com a exceção das licitações públicas internacionais (LPI) que sempre serão regidas pelas Políticas de Aquisições do Banco. Desta forma, e em geral, **prevalecerá a aplicação dos procedimentos do sistema nacional do país**, desde que tenham sido validados pelo BID e que cumpram com as disposições da “Guia de Aprovação de Sistemas Nacionais” (versão em Inglês). Consequentemente, para os sistemas que não estão validados e para todas as LPI, se aplicará as políticas de aquisições do BID”.(grifamos)*

112. Observa-se também que esse procedimento vem sendo orientado há algum tempo (<http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/politicas-de-aquisicao-de-bens-e-servicos,6251.html> – consultado em 13/05/2014), em tradução livre do espanhol para o português:

*Políticas de aquisição de bens e serviços
Políticas Operativas Gerais*

*Política aplicável nas operações aprovadas antes de **19 de janeiro de 2005** e para os projetos cujas missões de análises foram realizadas antes de **19 de janeiro de 2005**, a menos que o projeto tenha sido alterado pelas novas políticas. (grifamos)*

...

*As aquisições de bens, obras e serviços por um **Montante Inferior** ao estabelecido, **se regerá pela respectiva legislação local**, sempre que esta não esteja em conflito com as políticas do Banco quanto ao uso eficiente e econômico dos recursos e à participação de vários proponentes”. (grifamos e sublinhamos)*

113. Diante do exposto e com base no artigo 3º e no parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93, abaixo transcritos, consideramos oportuna e lícita a submissão dos processos de aquisição à Área Jurídica do IPEA, em cumprimento à legislação local, *in verbis*:

Art. 3º “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

...

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (grifamos)

Causa

114. Inobservância das Políticas de Aquisições para Projetos postulados pelo Banco no que se refere à compatibilidade das regras deste à legislação nacional, e, também, da jurisprudência gerada a partir das decisões emanadas pelo Tribunal de Contas da União e pelas normas oriundas do Ministério do Planejamento quanto ao assunto.

Manifestação da Unidade pós-Relatório Preliminar:

115. Segundo informações oriundas da Unidade, “O Ipea acatará integralmente ambas as recomendações”.

Análise da Ciset pós-Relatório Preliminar:

116. Mantenham-se as recomendações até que os resultados esperados sejam alcançados.

Recomendações

- a) Submeter à análise da Área Jurídica do IPEA, todo processo de licitação e contrato executado no âmbito do Contrato de Empréstimo BID 1841/OC-BR, cujos recursos constem do Orçamento Geral da União - considerando-se a orientação daquele Banco de que em geral, deverá prevalecer a aplicação do sistema nacional do país, desde que tenham sido validados pelo BID - tanto para exames de convergência, conforme Acórdão TCU – Plenário nº 1178/2009, como para adequação à legislação brasileira que verse sobre o tema, sob a égide do parágrafo único do artigo 38 e §5º do artigo 42, ambos da Lei nº 8.666/93;



- b) Adotar medidas visando aperfeiçoar os trâmites e análises dos processos licitatórios do referido Contrato, no sentido de que a tempestividade da execução dos projetos não seja comprometida.

5. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS INSTITUÍDOS PELA UNIDADE

5.1 INFORMAÇÃO

Fato:

117. Síntese da resposta à Solicitação de Auditoria nº 06/2014 – OS nº 052/2014, visando atender o item 11 do Anexo IV à DN TCU Nº 132/2013, considerando os seguintes elementos do sistema de controles internos da Unidade: Ambientes de Controle; Avaliação de Risco; Procedimentos/Atividades de Controle; Informação e Comunicação; e, Monitoramento.

Ambiente de Controle:

- i. Já elaborou um planejamento estratégico, com objetivos formalmente definidos.
- ii. Possui levantamento dos conhecimentos, das competências e das habilidades necessários para o alcance dos objetivos estratégicos, conforme Portaria nº 25, de 19/02/2014.
- iii. Os conhecimentos, as competências e as habilidades foram amplamente divulgados aos servidores/funcionários, publicados no Boletim IPEA Extra nº 5, de 19/02/2014.
- iv. Existem políticas formais relacionadas à organização e desenvolvimento de pessoal, focadas no alcance dos objetivos estratégicos, definidas na Portaria nº 25, de 19/02/2014, publicadas no Boletim IPEA Extra nº 5, de 19/02/2014.

Avaliação de Risco:

- i. Realiza análise sobre os impactos negativos ou positivos de eventos internos e externos que possam afetar o alcance dos seus objetivos estratégicos.
- ii. Possui mapeamento dos principais processos operacionais relacionados aos seus objetivos estratégicos.
- iii. Não possui rotinas administrativas para a gestão de risco.

Procedimentos/Atividades de Controle:

- i. Realiza avaliação sistemática de adequação e/ou desempenho das metas previstas no planejamento estratégico traçado, por análise quantitativa permitida por sistema próprio.



- ii. Não possui indicadores de qualidade ou de desempenho que monitorem os processos relacionados aos objetivos estratégicos.

Informação e Comunicação:

- i. Divulga aos servidores/funcionários os objetivos estratégicos, mediante produção de manual, hotsite, reuniões e palestras e à sociedade, na internet, anualmente no site de Acesso à Informação.

Monitoramento:

- i. Para monitorar o alcance de seus objetivos estratégicos o meio utilizado está em desenvolvimento, sendo que o processo de avaliação das percepções internas está pronto e será utilizado a cada dois anos, e no mesmo prazo, pretende fazer avaliação de impacto com os principais stakeholders da organização. As avaliações são formalizadas em relatórios e enviadas à Presidência da Instituição e os resultados publicados em portarias.