



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

**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO Nº 02/2012**  
**OS nº 2012/0085**

**EXERCÍCIO:** 2011

**UNIDADE/ENTIDADE:** Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR

**CÓDIGO SIAFI:** 200016

**PROCESSO Nº:** 00005.002409/2012-62

**MUNICÍPIO/UF:** Brasília/DF

## SUMÁRIO

<b>I - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>II – DO ESCOPO DOS EXAMES .....</b>	<b>3</b>
<b>III – DOS RESULTADOS DOS TRABALHOS.....</b>	<b>3</b>
III.1 – AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS DE QUE TRATA O ART. 13 DA IN TCU Nº 63/2010. ....	3
III.2 – AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO. ....	4
III.3 – AVALIAÇÃO DOS INDICADORES INSTITUÍDOS PELA UNIDADE. ....	4
III.4 – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS.....	4
III.5 – AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE CONTROLES INTERNOS .....	5
III.6 – AVALIAÇÃO ACERCA DA ADERÊNCIA A CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL.....	6
III.7 – AVALIAÇÃO SOBRE A GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI). ....	6
III.8 – AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS MEDIANTE CONVÊNIO OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES.....	7
III.9 – AVALIAÇÃO, POR AMOSTRAGEM, DA REGULARIDADE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS. ....	9
III.10 – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO USO DOS CARTÕES DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL.....	9
III.11 – AVALIAÇÃO DOS REGISTROS DE PASSIVOS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DE CRÉDITOS OU DE RECURSOS.....	9
III.12 – AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DA MANUTENÇÃO DO REGISTRO DE VALORES EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS. ....	10
III.13 – IRREGULARIDADES QUE RESULTARAM EM DANO OU PREJUÍZO. ....	10
III.14 – FALHAS E IRREGULARIDADES CONSTATADAS QUE NÃO RESULTARAM EM DANO OU PREJUÍZO. ....	10
III.15 – AVALIAÇÃO INDIVIDUALIZADA SOBRE AS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELOS RESPONSÁVEIS SOBRE AS IRREGULARIDADES VERIFICADAS NA AUDITORIA DE GESTÃO E INCLUÍDAS NO RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO DO EXERCÍCIO.....	10
III.16 – AVALIAÇÃO SOBRE O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES ESTABELECIDAS NA LEI Nº 8.730/1993, RELACIONADAS À ENTREGA E AO TRATAMENTO DAS DECLARAÇÕES DE BENS E RENDAS.....	10
III.17 – AVALIAÇÃO SOBRE A GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO. ....	10
III.18 – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA UNIDADE SOBRE AS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS PRATICADAS. ....	11
III.19 - OUTRAS SITUAÇÕES QUE AFETAM O JULGAMENTO DA GESTÃO. ....	11
<b>IV – CONCLUSÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>ANEXO I AO RELATÓRIO Nº 02/2012 - DEMONSTRATIVO DAS CONSTATAÇÕES RELEVANTES.....</b>	<b>12</b>
CONSTATAÇÃO 1: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COM PREÇOS INEXEQUÍVEIS .....	12
<b>ANEXO II AO RELATÓRIO Nº 02/2012 - DEMONSTRATIVO DAS CONSTATAÇÕES DE CARÁTER FORMAL .....</b>	<b>16</b>
CONSTATAÇÃO 1: FALHAS NO GERENCIAMENTO DAS INFORMAÇÕES NO SIGPLAN .....	16
CONSTATAÇÃO 2: FRAGILIDADE DOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS INTERNOS .....	18
CONSTATAÇÃO 3: NÃO OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1/2010 – SLTI/MPOG.....	24
CONSTATAÇÃO 4: IMPROPRIEDADES NA FORMALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS .....	25
CONSTATAÇÃO 5: NÃO OBSERVÂNCIA AOS PRAZOS PARA ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS .....	47
CONSTATAÇÃO 6: IMPROPRIEDADE EM PROCESSOS LICITATÓRIOS.....	48
<b>ANEXO III AO RELATÓRIO Nº 02/2012 - INFORMAÇÕES .....</b>	<b>51</b>
INFORMAÇÃO 1: BAIXA EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS AÇÕES DE GOVERNO SOB A RESPONSABILIDADE DA SDH.....	51
INFORMAÇÃO 2: GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.....	52
INFORMAÇÃO 3: ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DA Ciset/PR.....	53
<b>ANEXO IV – CARTA DE RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>55</b>
<b>ANEXO V – NOTA TÉCNICA (CS) Nº 26/2012/COFIP/Ciset/SG-PR.....</b>	<b>57</b>

## I - INTRODUÇÃO

1. Este Relatório apresenta os resultados da ação de controle de auditoria realizada no período de 19/3 a 3/4/2012 na Unidade Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR, localizada em Brasília-DF, em cumprimento ao contido na Ordem de Serviço nº 2012/0085. O objetivo do trabalho foi analisar os aspectos definidos pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do Anexo III da Decisão Normativa nº 117, de 19/10/2011, de modo a avaliar a gestão do exercício de 2011.
2. No primeiro dia de campo, foi apresentada a metodologia de trabalho à Unidade e, ao final, foi informada das conclusões preliminares e que os resultados serão apresentados por meio do Relatório de Auditoria de Gestão. Importante ressaltar que todas as constatações de auditoria estão suportadas por evidências e que a Unidade foi informada de modo a manifestar-se, dando-se, assim, ampla possibilidade de apresentação de novos elementos à equipe de auditoria. Os papéis de trabalho que dão suporte às análises encontram-se arquivados nesta Secretaria de Controle Interno/SG-PR. Também foi emitida versão preliminar deste relatório, cuja manifestação da Unidade, por meio do Ofício nº 772 /2012/CGC/SGPDH/SDH/PR, de 25/5/2012, foi incorporada a este documento.
3. Os trabalhos foram conduzidos em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas as técnicas de análise documental, entrevistas, indagação escrita, conferência de cálculos e inspeção física. Não nos foi imposta qualquer restrição aos trabalhos.
4. As avaliações conclusivas resultantes dos exames efetuados se encontram, de forma resumida, no **Capítulo III** e estão devidamente suportadas pelas constatações relevantes, constatações de caráter formal e informações, consignadas, respectivamente, nos Anexos I – “*Demonstrativo de Constatações Relevantes*”, II – “*Demonstrativo de Constatações de Caráter Formal*” e III – “*Informações*”. No Anexo IV estão consignadas nossas recomendações à Unidade,
5. O Anexo V – Nota Técnica (CS) nº 26/2012/COFIP/CISET/SG-PR – informa o status das constatações apontadas pela Coordenação-Geral de Fiscalização da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República nos exercícios de 2010 e 2011.

## II – DO ESCOPO DOS EXAMES

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

## III – DOS RESULTADOS DOS TRABALHOS

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

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

8. Quanto às peças de responsabilidade da SDH/PR, verificamos que essas foram devidamente elaboradas. Quanto ao formato e aos conteúdos obrigatórios de cada peça, não



verificamos divergências do Relatório de Gestão da SDH/PR em relação ao que dispõe a Decisão Normativa TCU nº 108/2010 e a Portaria-TCU nº 123/2011.

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

9. A SDH/PR atua no sentido de garantir que as políticas públicas para defesa e promoção dos direitos humanos sejam formuladas e implementadas na sociedade. Para tanto, no exercício de 2011, foi responsável pela execução de 11 (onze) programas finalísticos: 0073 - Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes; 0152 - Sistema Nacional de Atendimento Sócio-educativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Pró-SINASE; 0153 - Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente; 0154 - Garantia e Acesso a Direitos; 0155 - Gestão da Política de Direitos Humanos; 0670 - Proteção a Pessoas Ameaçadas; 1078 - Nacional de Acessibilidade; 1086 - Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência; 1086 - Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência; 1401 - Reparação de Violações e Defesa dos Direitos Humanos; 1402 - Educação em Direitos Humanos; e 1404 - Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoa Idosa.

10. No que se refere aos aspectos quantitativos da gestão, em nossos exames, verificamos que a execução financeira dos programas geridos pela SDH/PR, tomando por base o volume das despesas liquidadas, apresentou uma baixa execução, conforme detalhado na **Informação 1 do Anexo III**. Quanto à execução física, constatamos falhas no gerenciamento das informações constantes do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), que estão descritas na **Constatação 1 do Anexo II**.

11. No tocante aos aspectos qualitativos, nossas análises corroboraram o descrito no item 2.2 do Relatório de Gestão da Unidade. Sobre esse aspecto, cumpre-nos destacar que, a partir do exercício de 2011, a SDH/PR iniciou a efetiva desvinculação administrativa do Ministério da Justiça, passando a desempenhar as atividades de administração de pessoal, material, patrimônio, serviços gerais, contratos e licitações e gestão de tecnologia da informação.

12. Quanto à administração de pessoal, salienta-se que ainda persiste uma dependência do Ministério da Justiça, em especial quanto aos registros no SIAPE, pagamentos de auxílios e indenizações, atendimento no setor de saúde, gestão de indicadores de RH e controle de entrega das declarações de bens e rendas.

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

13. Verificamos que, no exercício sob análise, a Unidade passou a formular indicadores voltados à avaliação do desempenho da gestão, buscando corrigir a situação apontada no Relatório de Auditoria referente ao exercício de 2010. Nesse relatório foi constatado que os indicadores existentes no âmbito da SDH/PR não diziam respeito à gestão da Unidade, mas aos Programas de Governo sob sua responsabilidade.

14. Entretanto, nossa opinião é de que se trata de um trabalho incipiente e que, atualmente, ainda não há, no âmbito da SDH/PR, um sistema de indicadores estruturado que possa refletir o desempenho da gestão da Unidade, o que poderá ocorrer com a efetiva implantação da Plataforma SIMEC, conforme destacado no item 2.4.6 do Relatório de Gestão da Unidade.

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

15. A folha de pagamento de pessoal da SDH/PR é processada e paga pelo Ministério da Justiça, em conformidade com o Decreto nº 4.939/2003, por esse motivo, não avaliamos a regularidade dos gastos com aposentadorias, pensões e remunerações.



16. O **Quadro 01** apresenta a composição de sua força de trabalho.

**Quadro 01: Força de Trabalho**

Secretaria de Direitos Humanos	
Força de Trabalho	
Tipologia	Quantidade Dez/2011
Estatutários	0
Celetistas	1
Cargo de Natureza Especial	2
1 - Servidores com Cargos em Comissão	155
1.1 - Sem vínculo	111
1.2 - Requisitados com ônus	4
1.3 - Requisitados sem ônus	40
2 - Servidores com Função	87
2.1 - Requisitados com ônus	6
2.2 - Requisitados sem ônus	81
Estagiários	59
Terceirizados	66
<b>Total</b>	<b>370</b>

17. A respeito de cessões e requisições, a Unidade informou que:

*“Nem a Secretaria de Direitos Humanos, nem nenhum outro órgão vinculado à Presidência da República tem em suas competências a prerrogativa de requisitar pessoal, por ser esta competência exclusiva da Casa Civil. Assim, cabem a nós todos os procedimentos de requisição, menos a sua formalização ao órgão de origem do servidor.”*

18. No que diz respeito aos indicadores relacionados à gestão de pessoas, também não nos manifestaremos a respeito, pois, conforme descrito no item 4.4 do Relatório de Gestão da Unidade, esses são geridos pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva do Ministério da Justiça.

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

19. Em atenção ao item 5 do anexo Anexo III à Decisão Normativa TCU nº 117, de 19/10/2011, foram selecionadas, como sendo as que melhor representam o negócio da unidade jurisdicionada, as atividades de análise e aprovação de propostas e de análise e aprovação de prestação de contas de convênios. A escolha deveu-se ao fato de que a transferência de recursos mediante convênios e congêneres representa 83,56% do orçamento empenhado pela Secretaria no exercício sob análise.

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

21. Quanto à confirmação do posicionamento assumido pela unidade jurisdicionada no Relatório de Gestão quando do atendimento do item 9 da Parte A do Anexo II da DN TCU nº

108/2010, não emitiremos opinião, pois nossos exames não abrangeram a Unidade como um todo, mas as áreas responsáveis pelas atividades descritas no parágrafo 19 deste Relatório.

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

22. Verificamos, na amostra dos processos licitatórios realizados em 2011, que a SDH/PR, em seus editais para contratação de bens e serviços, não previu que as empresas contratadas adotassem práticas de sustentabilidade ambiental relacionadas na Instrução Normativa nº 1/2010 - SLTI/MPOG, conforme detalhado na **Constatação 3 do Anexo II**. Salientamos que a Unidade não contratou obras e serviços de engenharia no exercício.

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

24. Com relação ao destino dado aos bens considerados ociosos, a Unidade informou que *“os bens estão tombados pelo Ministério da Justiça, a devolução é feita àquele órgão, que efetua as devidas doações”*.

25. No tocante ao tratamento de resíduos recicláveis, constatamos que a Unidade, no exercício de 2011, não atendeu ao disposto no Decreto nº 5.940/2006. Todavia, cumpre-nos ressaltar que, em janeiro de 2012, a SDH/PR deu início ao processo de licitação para aquisição de materiais necessários para a realização da coleta seletiva e firmou parceria com a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que possui sede no mesmo edifício, com o intuito de compartilhar os contêineres até que seja concluída a referida licitação.

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

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

27. Verificamos que, a partir do exercício de 2011, a SDH/PR iniciou a estruturação de sua área de Tecnologia da Informação (TI). Nesse contexto, verificamos, conforme disposto na **Informação 2 do Anexo III**, que a Unidade tem apresentado evolução no que se refere à sua gestão de Tecnologia da Informação (TI).

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

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



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

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

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

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

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

32. Durante o exercício de 2011, 504 convênios estiveram vigentes, e foram transferidos R\$ 67.388.838,86. Tendo como escopo os aspectos estritamente formais da atividade de celebração de convênios (aderência aos ditames da Instrução Normativa nº 1/97 – STN e da Portaria nº 127/2008), analisamos uma amostra dos Termos de Convênios firmados em 2011 (Convênios SIAFI nºs 667713, 667817 e 668053; e Convênios SICONV nºs 758153, 759066, 760480 e 761602), que representa 28,98% do volume de recursos pactuados no exercício. O resultado dessa análise está detalhado na *Constatação 4 do Anexo II*.

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

33. Em 31/12/2011, conforme registros no sistema SIAFI, havia 33 transferências sem a apresentação da prestação de contas por parte dos tomadores, há mais de 180 dias. Dessas, 19 deveriam ter apresentado suas prestações de contas em exercícios anteriores a 2011.

34. Neste ponto destacamos que, em 2010, conforme consignado no Relatório de Auditoria de Gestão nº 3/2011, havia 32 processos nessa situação, o que demonstra que as medidas adotadas pela SDH/PR para reduzir esse passivo não surtiram o efeito desejado.

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

35. Em 31/12/2011, conforme registros nos sistemas SIAFI, havia 185 transferências em estoque aguardando análise de contas prestadas há mais de 180 dias. Dessas, 160 são referentes a prestações de contas de convênios que tiveram suas vigências expiradas em exercícios anteriores a 2011.

36. Ao contrário do que observamos quanto aos convênios na situação “*a comprovar*”, o estoque de convênios na situação “*a aprovar*” apresentou uma redução em 2011 (em 2010 havia 232 processos nessa situação contra 185 em 2011). Nesse quesito, uma das ações que mais colaboraram para essa redução do passivo foi o acordo realizado com o Ministério do Planejamento, por meio do Ofício nº 263/2011-CGC/SGPDH/SDH/PR, de 5/5/2011, em que o Departamento de Gestão do Acervo de Órgão Extinto (DAEX) se compromete a auxiliar a SDH/PR na tarefa de análise financeira dos convênios regidos, ainda, pela IN nº 1/1997 – STN/MF.

37. Tendo como escopo os aspectos estritamente formais da análise das prestações de contas (aderência aos ditames da Instrução Normativa nº 1/97 – STN e da Portaria nº 127/2008), analisamos uma amostra das prestações de contas aprovadas pela SDH/PR (Convênios SIAFI nºs 470474, 472150, 541049, 541082, 574938, 577852, 592185, 592863, 595137, 595746, 595758,

601241, 601483, 601503 e 601524; e Convênios SICONV n°s 705349, 717901, 719978, 737189 e 749699), que representa 53,32% do saldo de convênios com prestações de contas aprovadas no exercício de 2011. Nessa análise verificamos que as formalidades necessárias ao processo estão sendo observadas pela Unidade, exceto quanto aos prazos para análise de prestação de contas dos convênios regidos pela IN n° 1/1997 – STN/MF, conforme disposto na **Constatação 5 do Anexo II**.

**e) A observância pela UJ das exigências previstas nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000.**

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

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

39. No que se refere à atividade de fiscalização da execução dos convênios, verificamos que a SDH/PR deu um foco maior às ações de fiscalização *in loco*, passando de 47 para 131 instrumentos vistoriados, que, comparado ao exercício de 2010, representa um aumento expressivo de 179%.

40. Em cumprimento ao Decreto n° 7.592/2011, que determinou a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos (ONGs), até a publicação do Decreto n° 7.568/2011, a SDH, mediante a Portaria n° 3.083/2011, instituiu grupo de trabalho, dando continuidade às ações de fiscalização já iniciadas no primeiro semestre, resultando, ao final de 2011, em 59 (cinquenta e nove) ONG's vistoriadas.

41. Quanto às demais atividades, as análises estão consignadas na **Constatação 2 do Anexo II**.

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

42. Em 2011, a Ciset/PR encaminhou ao Tribunal de Contas da União 13 (treze) relatórios de tomadas de contas especiais instauradas pela SDH/PR. Em todos os relatórios a conclusão foi pela “irregularidade” das contas, cabendo a devolução de recursos da ordem de **R\$ 1.745.917,16**.

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

43. Em 2011 os projetos foram selecionados mediante Edital Unificado de Chamada Pública, que apresentaram critérios específicos de cada área finalística da SDH/PR (SNPDDH, SNPDCa e SNPDPD), contendo indicativos para balizar a apresentação das propostas, conforme as diretrizes do programa e suas respectivas ações.

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



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

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

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

46. Para avaliar a regularidade dos procedimentos licitatórios foi definida uma amostra correspondente a 89,91% do montante total homologado pela Unidade durante o exercício de 2011, conforme **Quadro 02**.

**Quadro 02 – Processos analisados**

Valores em R\$ 1,00

Classificação	Valor Homologado Total	Amostra	% da Amostra	Processos Analisados
Dispensa	128.503,12	55.514,00	43,20	Dispensas nº 1, 7, 8, 10, 12, 14, 15 e 22/2011.
Inexigibilidade	974.635,30	640.700,00	65,74	Inexigibilidades nº 1, 2 e 4/2011.
Pregão Eletrônico	11.977.972,30	11.065.421,22	92,38	Pregões nº 3, 5, 12, 13 e 14/2011.
<b>Total</b>	<b>13.081.110,72</b>	<b>11.761.635,22</b>	<b>89,91</b>	

47. Além dos processos licitatórios conduzidos diretamente pela Unidade, foram analisados 6 (seis) processos referentes a adesões a Atas de Registro de Preços (00005.000465/2011-81, 00005.009350/2011-52, 00005.000248/2011-91, 00005.008894/2011-05, 00005.004178/2011-41 e 00005.006516/2011-89), cujos empenhos alcançaram **R\$ 5.287.023,50** e que correspondem a 70,75% do montante empenhado para esse tipo de contratação.

48. Da análise dos processos da amostra, ficou evidenciado que as formalidades legais foram observadas, exceto quanto à constatação relevante descrita na **Constatação 1 do Anexo I** e à constatação de caráter formal descrita na **Constatação 6 do Anexo II**.

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

49. Verificamos que a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) observou as disposições dos Decretos nºs 5.355/2005 e 6.370/2008. Ademais, para garantir o fiel cumprimento dessas, a SDH/PR adota a prática de concentrar esse tipo de despesas em um único portador do CPGF.

50. No que se refere às informações prestadas pela Unidade, no item 12.1 de seu Relatório de Gestão, verificamos que essas não contemplaram as despesas efetuadas pelo Sr. Luis Augusto Ribeiro Sarmiento, no valor total de R\$ 470,00, que era o portador do CPGF até 29/4/2011, quando foi exonerado e se desligou da SDH/PR.

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

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

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

52. Não foram identificados, em 31/12/2011, empenhos relativos aos exercícios de 2007, 2008 e 2009. Quanto aos valores inscritos em 2010 e 2011 não foram identificadas impropriedades, tendo sido observados, pela Unidade, os motivos previstos no art. 35 do Decreto nº 93.872/86.

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

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

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

54. As impropriedades relacionadas nos Quadros 03 e 04 não resultaram em dano ou prejuízo e encontram-se detalhadas, respectivamente, nos *Anexos I e II - “Demonstrativo de Constatações Relevantes/de Caráter Formal”*.

#### Quadro 03 – Demonstrativo de constatações relevantes que não resultaram dano ou prejuízo

Constatação 1 – Anexo I	Contratação de serviços com preços inexequíveis
-------------------------	---

#### Quadro 04 – Demonstrativo de constatações de caráter formal que não resultaram dano ou prejuízo

Constatação 1 – Anexo II	Falhas no gerenciamento das informações no SIGPlan
Constatação 2 – Anexo II	Fragilidade dos Controles Administrativos Internos
Constatação 3 – Anexo II	Não observância aos ditames da Instrução Normativa nº 1/2010 – SLTI/MPOG
Constatação 4 – Anexo II	Impropriedades na celebração de convênios
Constatação 5 – Anexo II	Não observância aos prazos para análise das prestações de contas
Constatação 6 – Anexo II	Impropriedade em processos licitatórios

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

55. Essas avaliações estão consignadas nos Anexos I e II, após as manifestações exaradas pela SDH/PR referentes a cada uma das constatações apontadas.

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

56. A Unidade informou que “os procedimentos e rotinas visando o efetivo cumprimento das obrigações estabelecidas pela Lei nº 8.730/1993, relacionadas à entrega e ao tratamento das declarações de bens e rendas são de responsabilidade do Ministério da Justiça”.

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

57. Em consulta ao SPIUnet, corroborada pela resposta à Solicitação de Auditoria nº 12/2012, verificamos que não há imóveis de propriedade da União em responsabilidade da SDH/PR.

58. Quanto ao imóvel ocupado pela Unidade (8º, 9º e 10º andares do Ed. Parque Cidade Corporate), trata-se de um imóvel de propriedade da Caixa Previdenciária dos Funcionários do

Banco do Brasil – PREVI, locado pelo Ministério da Justiça, que é o responsável pela gestão desse contrato, embora a SDH/PR já tenha solicitado sua sub-rogação.

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

59. A SDH/PR não é responsável pela arrecadação de tributos.

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

60. Estão consignadas na *Informação 3 do Anexo III* as medidas adotadas pela Unidade para atendimento às recomendações desta Coordenação-Geral de Auditoria (COAUD/CISET/PR), e as respectivas análises quanto à adequabilidade das mesmas.

## **IV – CONCLUSÃO**

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

Brasília/DF, de julho de 2012

De acordo.

À consideração do Senhor Secretário de Controle Interno.

Em, de julho de 2012.

**Coordenador-Geral /COAUD/CISET/SG/PR**





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

**ANEXO I AO RELATÓRIO Nº 02/2012 - DEMONSTRATIVO DAS CONSTATAÇÕES RELEVANTES**

**CONSTATAÇÃO 1: Contratação de serviços com preços inexequíveis**

**Fato:**

A SDH aderiu à Ata de Registro de Preços nº 9/2010-IPEA, que tinha como objeto a prestação de serviços de planejamento, organização, execução e acompanhamento de eventos. Para tanto, foi celebrado o Contrato nº 2/2011, no valor de **R\$ 2.575.040,00**, com a empresa Boeing Eventos Ltda.

Ao analisar as planilhas de preços constantes da referida Ata, verificamos que alguns serviços foram orçados e contratados com preços inexequíveis. No caso específico da locação de espaço para realização de eventos, o contrato foi assinado com os valores descritos no Quadro 1 – Anexo I.

**Quadro 1 – Anexo I: Preços para locação de espaços**

<b>LOTE 1 – REGIÃO NORTE</b>					
<b>Item</b>	<b>Especificação</b>	<b>Unidade</b>	<b>Valor Unitário</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Total</b>
1.5	Espaço com capacidade de até 50 lugares	Diária	R\$ 700,00	5	R\$ 3.500,00
1.6	Espaço com capacidade de 51 a 150 lugares	Diária	R\$ 750,00	5	R\$ 3.750,00
1.7	Espaço com capacidade de 151 a 300 lugares	Diária	R\$ 850,00	5	R\$ 4.250,00
1.8	Espaço com capacidade para mais de 300 lugares	Diária	R\$ 100,00	5	R\$ 500,00
<b>LOTE 4 – REGIÃO SUDESTE</b>					
<b>Item</b>	<b>Especificação</b>	<b>Unidade</b>	<b>Valor Unitário</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Total</b>
1.5	Espaço com capacidade de até 50 lugares	Diária	R\$ 900,00	10	R\$ 9.000,00
1.6	Espaço com capacidade de 51 a 150 lugares	Diária	R\$ 1.300,00	10	R\$ 13.000,00
1.7	Espaço com capacidade de 151 a 300 lugares	Diária	R\$ 1.500,00	10	R\$ 15.000,00
1.8	Espaço com capacidade para mais de 300 lugares	Diária	R\$ 100,00	10	R\$ 1.000,00
<b>LOTE 5 – REGIÃO CENTRO-OESTE</b>					
<b>Item</b>	<b>Especificação</b>	<b>Unidade</b>	<b>Valor Unitário</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Total</b>
1.5	Espaço com capacidade de até 50 lugares	Diária	R\$ 700,00	25	R\$ 17.500,00
1.6	Espaço com capacidade de 51 a 150 lugares	Diária	R\$ 900,00	25	R\$ 22.500,00
1.7	Espaço com capacidade de 151 a 300 lugares	Diária	R\$ 100,00	25	R\$ 2.500,00
1.8	Espaço com capacidade para mais de 300 lugares	Diária	R\$ 100,00	25	R\$ 2.500,00



Da leitura do **Quadro 1 – Anexo III** observa-se que não há justificativa para que a locação de um espaço com capacidade para mais de 300 pessoas custe até 15 vezes menos que a locação de um espaço com metade dessa capacidade.

Trata-se de procedimento chamado “jogo de planilhas” que deveria ter sido detectado pela SDH/PR quando da seleção da Ata de Registro de Preços aderida.

### **Manifestação da Unidade:**

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

*“Quanto à inexecuibilidade de alguns itens da proposta de preços, partimos da premissa de que o órgão detentor da ata de registro de preços fez a respectiva análise da proposta de preços na fase de sua aceitação, pois entendemos que a exequibilidade envolve uma avaliação da capacidade patrimonial da licitante. Caso disponha de recursos suficientes e incorra em prejuízo, essa será uma decisão empresarial privada, não cabe à Administração a tarefa de fiscalização da lucratividade empresarial.*

*Ademais, a área técnica avaliou a respectiva ata e verificou que, qualitativamente, a ata atendia as demandas desta Secretaria e os valores se mostravam vantajosos à Administração.”*

### **Análise da Equipe:**

A justificativa apresentada pela SDH não elide sua responsabilidade quanto à ampla pesquisa de preços que deve ser realizada anteriormente a qualquer contratação.

A necessidade de ampla pesquisa de preços antes da contratação de empresas para a prestação de serviços consta de diversos normativos afetos ao assunto (artigo 15, § 1º e artigo 43, inciso IV, ambos da Lei nº 8.666/1993; artigo 3º, do Decreto nº 3.931/2001; artigo 9º, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005).

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

O Acórdão nº 2.090/2009 - Plenário, em especial, retrata muito bem os potenciais prejuízos que podem se originar de uma contratação de empresa para a realização de eventos, sem a prévia e ampla pesquisa de preços.

O principal problema identificado é a prática do “jogo de planilha” (composição que combina preços inexecuíveis para itens de menor demanda e preços superfaturados para itens de grande demanda), que dá margem a prejuízos ao erário nas contratações, e não somente naquelas realizadas pelo próprio órgão gerenciador da Ata, mas, principalmente, nas contratações realizadas por outros órgãos e entidades da Administração, por adesão à Ata.

No caso em tela, foi exatamente isso que aconteceu, a contratada praticou “jogo de planilha” exatamente em um dos itens demandados, e acabou por se recusar a prestar o serviço, alegando que o preço pactuado não cobria seus custos. Diante disso, restou à SDH/PR a contratação de outra empresa para prestar o serviço, por inexigibilidade de licitação.

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



*“Preliminarmente, cumpre consignar que antes de proceder à adesão à Ata de Registro de Preços n.º 9/2010 – IPEA a Secretaria de Direitos Humanos efetivamente realizou a pesquisa de preços exigida pela legislação aplicável à matéria, estando os respectivos resultados registrados nas fls. 201 a 261 do processo n.º 00005.000248/2011-91.*

*Ocorre que a referida pesquisa de preços revelou grande disparidade entre os valores cotados para o item em questão, tanto de uma empresa para outra, quanto entre os valores apresentados por uma mesma empresa para as diferentes regiões do país.*

*Registre-se, na oportunidade, que a pesquisa de preços envolvia a cotação de 430 (quatrocentos e trinta) itens, de modo que a comparação entre as propostas não se constituía em tarefa trivial. Como se pode constatar nos resultados transcritos, há cotações com valores aparentemente inexequíveis em três das quatro propostas remetidas para análise pela equipe da SDH/PR. Além disso, a realização dos eventos pressupõe, na maior parte dos casos, o emprego combinado de vários dos itens constantes da proposta, o que torna ainda mais complexa a análise de exequibilidade de cada atividade.*

*À época da contratação, a conclusão da equipe responsável pela realização da pesquisa de mercado foi de que, em seu valor global, o contrato decorrente da adesão à ARP n.º 9/2010 – IPEA se mostrava o mais vantajoso para a Administração. No prosseguimento do trâmite devido, uma vez colhidas as anuências do órgão gerenciador da ata e dos respectivos prestadores de serviço, bem como o pronunciamento favorável da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, não se vislumbrou nenhum óbice à efetivação do contrato, o que se deu em 22/03/2012.*

*Durante os cinco primeiros meses de vigência contratual, a prestação dos serviços por parte da empresa Boeing Eventos Ltda. vinha ocorrendo a contento até que, em 20 de outubro de 2011, fomos comunicados pela empresa de sua recusa em prestar o serviço de locação dos espaços físicos para a realização da 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa e da 2ª Conferência Nacional dos Direitos LGBT, realizadas em novembro e em dezembro de 2011, respectivamente.*

*Assim que foram finalizados os procedimentos relativos às contratações e aos pagamentos decorrentes dos serviços afetos à realização de ambos os eventos — o que se estendeu até fevereiro de 2012 — a atitude adotada pela SDH/PR em relação à suposta quebra de contrato por parte da empresa Boeing Eventos Ltda., ante sua manifesta recusa em prestar o serviço de locação de espaço físico, previsto no Contrato n.º 2/2011, foi a autuação do processo administrativo n.º 00005.002093/2012-17, que trata da apuração de possível infração contratual pela empresa Boeing Eventos Ltda.*

*De um lado, comungamos do entendimento da equipe de auditoria de que uma pesquisa de preços mais rigorosa do que a realizada nos autos do processo 00005.000248/2011-91 poderia ter evitado a ocorrência da recusa na prestação do serviço e a conseqüente necessidade de contratação intempestiva de outra empresa para prestar o serviço. Em contraponto, não há como deixar de mencionar que o aprimoramento dos procedimentos licitatórios deriva da experiência acumulada pela equipe envolvida, da constante prática dos atos administrativos inerentes ao processo e da oferta regular de ações de qualificação. O caso em tela se refere a um dos primeiros procedimentos conduzidos por uma equipe recém constituída, no primeiro ano em que as licitações passaram a ser realizadas por equipe própria da SDH e no escopo apenas do segundo contrato firmado no ano, de um total de 36 que foram celebrados de forma exitosa até a conclusão do exercício. Além disso, a SDH mantém, em vigor, outros 13 contratos de prestação de serviços continuados, todos eles sendo executados de forma satisfatória.*

*Quanto às ações necessárias para evitar nova ocorrência do fato apontado nessa constatação, registramos que algumas das medidas voltadas ao aprimoramento do processo já vêm sendo praticadas há mais de um ano (dado que o fato que ensejou a constatação ocorreu há 14 meses) e que esta Secretaria inaugurará, no mês de junho, espaço dedicado ao aprendizado institucional, denominado “Sala de Educação*



*Corporativa”, na qual serão realizados diversos eventos de capacitação dentre os quais aqueles voltados às atividades afetas à contratos, licitações e convênios.”*

### **Análise Final da Equipe:**

Quanto à constatação apontada, a Unidade não apresentou novos fatos capazes de descaracterizá-la, portanto a manteremos.

No que se refere ao processo administrativo para apuração da infração contratual e aos controles que serão adotados para que fatos como esse não se repitam, esses serão objeto de análise desta Ciset em futuras ações de controle.

### **Evidências:**

- Ata de Registro de Preços nº 9/2010 – IPEA e Contrato nº 2/2011.



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

**ANEXO II AO RELATÓRIO Nº 02/2012 - DEMONSTRATIVO DAS CONSTATAÇÕES DE CARÁTER FORMAL**

**CONSTATAÇÃO 1: Falhas no gerenciamento das informações no SIGPlan**

**Fato: Não preenchimento e/ou não atualização das informações relativas à execução física das ações sob a responsabilidade da SDH/PR, no SIGPlan.**

O art. 18, da Lei nº 11.653/2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011, determina que:

*"Os Órgãos do Poder Executivo responsáveis por programas, nos termos do Anexo III desta Lei, deverão manter atualizadas, durante cada exercício financeiro, na forma estabelecida pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, as informações referentes à execução física das ações orçamentárias e à execução física e financeira das ações não-orçamentárias constantes dos programas sob sua responsabilidade."*

Entretanto, verificamos que a SDH não preencheu e/ou não atualizou as informações referentes à execução física das ações sob sua responsabilidade, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPlan), cujo prazo expirou em 15/2/2012, conforme estabelecido no § 1º, do art. 18, da Lei nº 11.653/2008.

**Manifestação da Unidade:**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 1/2012, a SDH/PR informou que:

*"UG 110244, Programa 0073, Ação 8788: ocorreu um equívoco no lançamento da meta realizada. Registramos uma superação da meta, ao invés de apoiar 06 comitês optamos pela estratégia de apoiar projetos de abrangência nacional de modo a garantir a efetiva articulação e mobilização dos 27 comitês estaduais."*

*UG 110244, Programa 0153, Ação 2C63: A meta física inicial era apoio a 04 estudos, porém em Assembleia do CONANDA ficou deliberado o apoio de um projeto de âmbito nacional.*

*UG 110244, Programa 0155, Ação 9091: Não houve o lançamento devido no SIGPLAN.*

*UG 110244, Programa 0155, Ação 90AK: Ação planejada foi concluída. Não houve o lançamento devido no SIGPLAN.*

*UG 200016, Programa 0152, Ação 8794: Registra-se que a meta prevista para 2011 quando da elaboração do PPA era a construção de 10 centros socioeducativos e reforma/ampliação de outros 09 centros, num montante de R\$ 57.931.635; entretanto a demanda foi revista no intuito de se reprogramar a estratégia de implementação dos*

*centros com uma definição prévia de parâmetros arquitetônicos nacionais que deverão nortear as próximas construções.*

*UG 200016, Programa 0154, Ações 2A56 e 8799: A SDH adotou nova metodologia e estratégia na criação de centros de referências, os quais deverão atender a todas as temáticas substituindo os centros temáticos, de maneira que a quantificação da meta física será a de centros de referência implantados e não mais o de pessoas beneficiadas.*

*UG 200016, Programa 0154, Ação 9A94: Apenas não houve o devido preenchimento no SIGPLAN.*

*UG 200016, Programa 0155, Ações 10B9 e 90CI: Não houve o devido preenchimento no SIGPLAN.*

*UG 200016, Programa 0750, Ações 2004, 2010, 2011 e 2012: Apenas não houve o devido preenchimento no SIGPLAN.*

*UG 200016, Programa 1078, Ação 90CO: Houve apenas a ausência do preenchimento de meta física no SIGPLAN.*

*UG 200016, Programa 1086, Ações 90CP e 90CQ: Houve apenas a ausência do preenchimento de meta física no SIGPLAN.*

*UG 200016, Programa 1401, Ações 4906 e 9955: Houve apenas a ausência de preenchimento no SIGPLAN.*

*UG 200016, Programa 1402, Ação 9956: A meta física foi cumprida, apenas não houve o devido preenchimento no SIGPLAN.*

*UG 200016, Programa 1404, Ações 90CK e 90CL: Apenas não houve o devido preenchimento no SIGPLAN. Meta cumprida.*

### **Análise da Equipe:**

As justificativas apresentadas pela Unidade corroboram a constatação apontada.

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

*“A SDH/PR reconhece a ocorrência de falhas no gerenciamento das informações no SIGPlan ao longo do exercício de 2011. Para 2012, há informações de que o SIGPlan não será mais utilizado e que haverá um novo sistema (o SIOP – Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento) para fins de monitoramento do novo PPA 2012-2015 tanto na sua parte qualitativa (iniciativas e objetivos) quanto na quantitativa (metas físicas e financeiras).*

*O fato é que a SDH, seja qual for o sistema ou mecanismo adotado pela Administração Pública Federal para monitoramento do PPA, passará a fazer um controle mensal do preenchimento das informações gerenciais no âmbito do seu Comitê de Coordenação de Programas – CCP. O CCP, presidido pelo Secretário Executivo e integrado pelos Secretários Nacionais e Diretores da SDH, tem previsão de reuniões ordinárias mensais com a pauta de monitoramento político-gerencial do órgão. Reconhecendo a importância da recomendação apontada pela Equipe de Auditoria, a SDH, a partir de 2012, fará o monitoramento das informações gerenciais no SIOP (ou qualquer que seja o sistema adotado) no âmbito dessas reuniões mensais do CCP.”*

### **Análise Final da Equipe:**



As medidas informadas pela Unidade para melhorias no Sistema serão objeto de avaliação em futuras ações de controle realizadas por esta Ciset.

#### Evidências:

- Informações registradas no SIGPlan;
- Solicitação de Auditoria nº 1/2012, de 19/3/2012 e respectiva resposta, de 28/3/2012.

### CONSTATAÇÃO 2: Fragilidade dos Controles Administrativos Internos

#### Fato:

Avaliamos, nos termos do item III.V do Relatório, os aspectos da atual estrutura dos controles administrativos internos das áreas responsáveis pelas atividades de análise e aprovação de propostas e de análise e aprovação de prestação de contas de convênios na SDH/PR, nos moldes da metodologia ditada pelo *Committee of Sponsoring Organizations* – COSO, constante do estudo de Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, abrangendo cinco componentes.

Os resultados de nossos exames, para as duas áreas selecionadas, estão descritos nos Quadros I e II – Anexo II.

#### Quadro I – Anexo II – Avaliação do ambiente de controle da área de análise e aprovação de projetos.

Item	Subitem	Análise da Ciset
<b>Ambiente de Controle</b>	Valores éticos da organização	A SDH/PR, como um todo, segue o Manual de Ética da Presidência da República.
	Competência e desenvolvimento de pessoal	Verificamos que, nas áreas finalísticas (Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos - SNPDDH, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNPDCA, e Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência - SNPD), responsáveis pela atividade técnica de análise e aprovação de projetos, em função da alta rotatividade de pessoal, <b>não há uma política de desenvolvimento de pessoal instituída.</b>
	Filosofia da administração para a gestão de riscos	A SDH/PR <b>não possui rotinas administrativas formais para gestão de risco.</b>
	Forma pela qual a administração atribui alçadas e responsabilidades	As alçadas e responsabilidades são estabelecidas no Anexo I ao Decreto nº 7.256/2010, que aprova a estrutura regimental da SDH/PR.
<b>Avaliação de Risco</b>	Metodologia de avaliação de risco	Em 2011 <b>não observamos nenhuma ação da SDH/PR para avaliação de risco quando da celebração de convênios.</b> Para o Edital Unificado de Chamada Pública de 2012, a Unidade informou que a nova metodologia utilizada contempla a análise de risco.

<b>Procedimentos de Controle</b>	Rotinas administrativas	<p>A análise de projetos é realizada pelo Coordenador-Geral de cada programa finalístico, que avalia as propostas em 3 fases distintas e complementares: habilitação, classificação e seleção. Após o exame das propostas, com base nos critérios elencados no Edital, são selecionados os projetos aptos a receber apoio financeiro.</p> <p>Nesta fase, os analistas técnicos das áreas responsáveis pela execução dos programas (SNPDDH, SNPDCa e SNPD) emitem Parecer Técnico de análise pormenorizada e fundamentada da viabilidade técnica e econômica do objeto proposto, manifestando-se, ainda, quanto à capacidade técnica e operacional da proponente, bem como o encaminhamento do compromisso orçamentário informando por qual programa e ação ocorrerá a transferência.</p> <p>Superada a fase de seleção e análise, a proposta aprovada é encaminhada à Coordenação-Geral de Convênios, vinculada à SGPDH, para a formalização do instrumento a ser pactuado.</p> <p>Nesta etapa, é verificado se a Proponente está devidamente Cadastrada no SICONV. Na sequência é confeccionada minuta contendo cláusulas específicas em relação ao instrumento a ser celebrado, sendo submetida à análise da Subchefia para Assuntos Jurídicos – SAJ/PR. Após manifestação do órgão consultivo quanto aos atendimentos das exigências formais e legais, realiza-se a coleta de assinaturas e publicação, para que haja a liberação dos recursos financeiros, pela Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira, também vinculada à SGPDH.</p>
	Limites operacionais e decisórios para cada nível de cargo/função.	Conforme se extrai do disposto no Anexo I ao Decreto nº 7.256/2010, as áreas finalísticas da SDH/PR são as responsáveis pela análise e aprovação das propostas de projetos, cabendo à Coordenação-Geral de Convênios, vinculada à Secretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos (SGPDH) coordenar e implementar a formalização dos Termos de Convênios.
	Avaliação sistemática de adequação e/ou desempenho em relação às metas e objetivos traçados.	<b>Não identificamos qualquer avaliação ou mensuração capaz de refletir a gestão da SDH/PR, seja nas áreas finalísticas ou na área de gestão (SGPDH), no que diz respeito à análise e aprovação de projetos de convênios.</b>
	Segregação de funções.	<p>Verificamos que, nas áreas finalísticas, <b>a equipe responsável pela análise e aprovação de projetos de convênios é a mesma que é responsável pela análise técnica das prestações de contas.</b></p> <p>Quanto às atividades realizadas pela área de gestão (SGPDH), verificamos que equipes distintas são responsáveis pelas atividades supras.</p>
<b>Informação e Comunicação</b>	Fluxo de informação do processo.	<p>Verificamos que <b>não há um sistema ou procedimento capaz de controlar com relativa precisão o fluxo de informações entre as áreas finalísticas e a área de gestão.</b></p> <p>O processo se resume a trocas de Memorandos e/ou Despachos entre essas áreas, sem que haja um processo padronizado para controle de pendências e/ou prazos.</p>
<b>Monitoramento</b>	Realização de avaliações, gerenciais ou independentes, para acompanhar suas	<b>Não foram identificadas avaliações</b> (gerenciais/internas ou independentes/externas) <b>para acompanhar suas atividades de controle operacionais e administrativas</b>

	atividades de controle operacionais e administrativas.	
--	--	--

**Quadro II – Anexo II – Avaliação do ambiente de controle da área de análise e aprovação das prestações de contas de convênios.**

Item	Subitem	Análise da Ciset
<b>Ambiente de Controle</b>	Valores éticos da organização	A SDH/PR, como um todo, segue o Manual de Ética da Presidência da República.
	Competência e desenvolvimento de pessoal	Verificamos que, nas áreas finalísticas (Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos - SNPDDH, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNPDCA, e Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência - SNPDPD), responsáveis pela atividade de emissão do parecer técnico das prestações de contas dos convênios, em função da alta rotatividade de pessoal, <b>não há uma política de desenvolvimento de pessoal instituída.</b>
	Filosofia da administração para a gestão de riscos	A SDH/PR <b>não possui rotinas administrativas formais para gestão de risco.</b>
	Forma pela qual a administração atribui alçadas e responsabilidades	As alçadas e responsabilidades são estabelecidas no Anexo I ao Decreto nº 7.256/2010, que aprova a estrutura regimental da SDH/PR.
<b>Avaliação de Risco</b>	Metodologia de avaliação de risco	A SDH/PR <b>não possui rotinas administrativas formais para gestão de risco.</b>



<p><b>Procedimentos de Controle</b></p>	<p>Rotinas administrativas</p>	<p>Para os instrumentos formalizados nos moldes da IN/STN nº 01/97 (proteção a pessoas ameaçadas) é expedido ofício alertando do final da vigência do convênio, informando a data de apresentação da prestação de contas. Esse procedimento é repetido 30 dias antes do término de vigência. Não acusando o recebimento dentro do prazo estabelecido, há reiteração com prazo de atendimento de até 7 dias, sob pena de inscrição no registro de inadimplência junto ao SIAFI. Decorrido o prazo, é encaminhado novo ofício comunicando a efetivação do registro, bem como GRU, para devolução total dos recursos recebidos, ou a apresentação da documentação. O não atendimento resultará em possível instauração de TCE.</p> <p>Na sistemática SICONV, a prestação de contas ocorre concomitante à execução, pois os registros de execução do instrumento podem ser obtidos na medida de seus acontecimentos. Considerando a ordem estabelecida pelo Sistema, são gerados os relatórios de execução que, depois de aprovados pela Conveniente, geram a Prestação de Contas.</p> <p>Caso a Conveniente atenda a demanda, é realizada a atualização das contas contábeis, procedendo a baixa na conta “A Comprovar”, passando a integrar a conta “A Aprovar”, sendo que para os formalizados na modalidade IN nº 01/97 – STN/MF, exige a montagem e instrução do processo de prestação de contas. Se a documentação apresentada estiver incompleta, é expedida diligência por meio da aba “Pareceres” ou ofício, conforme o caso, solicitando apresentação dos documentos faltantes com prazo de 10 dias, sob pena de inscrição no cadastro de inadimplentes junto ao SIAFI. O não cumprimento ensejará a instauração de TCE.</p> <p>Apresentada a prestação de contas devidamente instruída, o analista da CGC/SGPDH procederá à análise financeira, e, caso constatadas disfunções, expedirá diligência solicitando a regularização com prazo de até 20 dias. Pelo não atendimento, a solicitação será reiterada por mais 10 dias.</p> <p>Concomitante, a área técnica competente (áreas finalísticas) emite parecer técnico quanto à execução física e atingimento dos objetivos do convênio.</p> <p>Não havendo pronunciamento por parte da parceira, e esgotados todos os prazos e medidas para cumprimento das exigências, é providenciado registro de inadimplência no SIAFI, com posterior inscrição no CADIN ou instauração de TCE, a depender do valor.</p> <p>Comprovada a regularidade serão emitidos pareceres quanto ao aspecto técnico e financeiro, sugerindo a aprovação e atualização da conta “A Aprovar”. O ato de aprovação da prestação de contas é registrado no Cadastro de Convênios no SIAFI e/ou SICONV, conforme o caso, pelo ordenador de despesa que fará constar declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação, sendo a Conveniente comunicada quanto à aprovação e arquivamento do processo.</p>
---	--------------------------------	---

	Limites operacionais e decisórios para cada nível de cargo/função.	Conforme se extrai do disposto no Anexo I ao Decreto nº 7.256/2010, as áreas finalísticas da SDH/PR são as responsáveis pela emissão dos pareceres técnicos, cabendo à Coordenação-Geral de Convênios, vinculada à Secretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos (SGPDH) a emissão do parecer financeiro e as demais providências relativas ao encerramento dos Convênios.
	Avaliação sistemática de adequação e/ou desempenho em relação às metas e objetivos traçados.	Identificamos, no âmbito da SGPDH, controles que refletem, de forma razoável, o status dos processos de prestação de contas. Todavia, <b>não identificamos nenhum sistema ou controle capaz de fornecer informações gerenciais relativas à atividade de análise de prestação de contas</b> (p. ex.: tempo médio decorrido para emissão do parecer financeiro, índice de prestações de contas reprovadas, quantidade de TCEs instauradas, etc).
	Segregação de funções.	Verificamos que, nas áreas finalísticas, <b>a equipe responsável pela análise e aprovação de projetos de convênios é a mesma que é responsável pela análise técnica das prestações de contas.</b> Quanto às atividades realizadas pela área de gestão (SGPDH), verificamos que equipes distintas são responsáveis pelas atividades supras.
<b>Informação e Comunicação</b>	Fluxo de informação do processo.	Verificamos que <b>não há um sistema ou procedimento capaz de controlar com relativa precisão o fluxo de informações entre as áreas finalísticas e a área de gestão.</b> O processo se resume a trocas de Memorandos e/ou Despachos entre essas áreas, sem que haja um processo padronizado para controle de pendências e/ou prazos, o que contribui de sobremaneira para o elevado quantitativo de prestações de contas analisadas após decorrido o prazo legal, conforme destacado na <b>Constatação 5 do Anexo II</b> deste Relatório de Auditoria.
<b>Monitoramento</b>	Realização de avaliações, gerenciais ou independentes, para acompanhar suas atividades de controle operacionais e administrativas.	<b>Não foram identificadas avaliações</b> (gerenciais/internas ou independentes/externas) <b>para acompanhar suas atividades de controle operacionais e administrativas</b>

### Manifestação da Unidade:

Após tomar conhecimento da versão preliminar desse Relatório de Auditoria, a SDH/PR informou que:

*“No tocante à **instituição de uma política de desenvolvimento de pessoal** voltada às equipes alocadas nas tarefas de análise e aprovação de projetos, desde 2010 temos nos empenhado na elaboração e execução de um Plano de Capacitação para nossos servidores, em que pesem as dificuldades provocadas pela rotatividade de pessoal, característica inerente a estruturas como a da SDH, que não dispõe de quadros próprios (por ser órgão da estrutura da Presidência da República).*

*Como resultado, capacitamos no exercício de 2010 sessenta servidores em “Execução Orçamentária via Convênios – SICONV”, em parceria metodológica com a ENAP, o que permitiu a certificação dos cursos por aquela Escola, utilizando servidores da própria*

*casa. Naquela ocasião, foram desenvolvidos os seguintes conteúdos: Ciclo Orçamentário, Elaboração de Projetos, SICONV, Fiscalização e Prestação de Contas, Execução Orçamentária e Financeira e uma Palestra da Ciset.*

*Em 2011, com a parceria do MPOG e do MEC, reeditamos a capacitação, desta feita já utilizando as ferramentas do SICONV de forma presencial, mediante a montagem de um laboratório com computadores em rede, ocasião em que capacitamos 45 (quarenta e cinco) servidores. Ainda em 2011, capacitamos 45 (quarenta e cinco) servidores em “Elaboração de Pareceres Técnicos”.*

*Para o exercício de 2012 o primeiro semestre está sendo dedicado à instalação de uma sala de educação corporativa, o que permitirá nossa autonomia de espaço físico e proporcionará condições ideais de desenvolvimento de pessoal. Com isso, no segundo semestre, os servidores receberão capacitação em SICONV, Elaboração de Pareceres Técnicos, Redação Oficial, além de outros cursos, com destaque para duas turmas, de 35 (trinta e cinco) alunos cada, de “Desenvolvimento de Gerentes Operacionais e Supervisores (DGOS)”, certificados pela ENAP.*

*As constatações de **inexistência de rotinas administrativas formais para a gestão de risco e de ausência de ações de avaliação de risco quando da celebração de convênios** revelam fragilidades que reconhecemos estarem patentes na Secretaria de Direitos Humanos, mas que ao mesmo tempo estão presentes em quase todos os órgãos públicos que realizam transferências voluntárias por meio de convênios e instrumentos similares, tanto que a edição dos Decretos n.ºs 7.568 e 7.592, ambos de 2011, agrega uma série de novas exigências a serem observadas na celebração de convênios, como forma de mitigar os riscos de inexecução de objeto ou de execução em desconformidade com o objeto pactuado, notadamente pela vedação de celebração de novos ajustes com entidades que possuam histórico de má aplicação dos recursos recebidos.*

*Na SDH, as ações nesse sentido ainda carecem de formalização, o que pretendemos corrigir ao longo de 2012, mas já incorporam diretrizes mais rigorosas nos processos de avaliação de pertinência do objeto e de sua adequação às políticas públicas em curso; análise da capacidade técnica e operacional do proponente; investigação de seu histórico na execução de ajustes anteriormente firmados e avaliação de consistência metodológica da proposta apresentada. Essas diretrizes estão presentes no Edital n.º 02/2012 – SDH/PR, que balizará a análise e aprovação dos projetos neste exercício.*

*As **avaliações de desempenho** da Secretaria (áreas técnicas e área de gestão) **nas atividades de análise e aprovação de projetos**, assim como o **acompanhamento das atividades de controle operacional** serão objeto de estudo específico, por ocasião do início do período de avaliação dos projetos apresentados no âmbito do Edital n.º 02/2012. Destacamos que a área de prestação de contas já está recebendo acompanhamento sistemático para avaliação do desempenho de seus servidores (as informações estão apresentadas na resposta à Constatação n.º 5 do Anexo II) e que essa experiência poderá balizar a formulação de um mecanismo similar para as funções de análise e aprovação de projetos.*

*Quanto à **segregação de funções, nas áreas finalísticas**, de modo a constituir diferentes equipes **para análise/aprovação de projetos** e, posteriormente, **para análise técnica de prestações de contas**, trata-se de limitação associada ao tamanho do quadro de pessoal desta Secretaria. Nunca é demais lembrar que a SDH não possui carreira de servidores e tampouco quadro próprio. Sua força de trabalho é basicamente constituída de ocupantes de cargos comissionados. Uma solução que vem sendo estudada é a de constituir equipes de análise/aprovação de projetos integradas por avaliadores externos (servidores de outros órgãos públicos, estudiosos da temática de Direitos Humanos, entre outros), mas tal possibilidade, caso se confirme, será implementada apenas em 2013.*

*Por fim, a **estruturação de sistema capaz de controlar o fluxo de informações entre as áreas finalísticas e a de gestão** deverá ser viabilizada por meio da construção de módulo*

*específico no Sistema de Informações Gerenciais da SDH — SIGSDH, apresentado aos auditores no primeiro dia dos trabalhos de campo.”*

### **Análise da Equipe:**

A Unidade manifestou-se no sentido de adotar medidas, além daquelas que já estão sendo adotadas, visando melhorias em seus Controles Internos Administrativos. Importante ressaltar que a implementação de rotinas de análise de risco, embora ainda não muito difundida no âmbito da administração pública, é uma importante ferramenta gerencial, subsidiando o gestor no aperfeiçoamento de seus controles. Saliente-se que a efetividade dessas medidas será objeto de avaliação na próxima auditoria de gestão a ser realizada na Unidade.

### **Evidências:**

- Entrevista realizada com a CGC/SGPDH/SDH/PR;
- Observações em campo;
- Análise dos processos de celebração e de prestação de contas de convênios constantes da amostra de auditoria;
- Solicitação de Auditoria nº 15/2012, de 23/3/2012 e respectiva resposta, de 29/3/2012.

### **CONSTATAÇÃO 3: Não observância aos ditames da Instrução Normativa nº 1/2010 – SLTI/MPOG**

#### **Fato:**

Verificamos, na análise do processo referente ao Pregão nº 13/2011 (registro de Preços para contratação de empresa especializada para fornecimento, montagem, instalação, configuração, ativação, integração e testes do sistema de automação audiovisual para ambientes de reunião, educação corporativa e eventos, com fornecimento de materiais, serviços, treinamento e operação assistida), que na especificação dos bens e serviços a serem contratados (Termo de Referência), não foram observados os ditames da IN nº 1/2010 – SLTI/MPOG.

### **Manifestação da Unidade:**

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

*“O objeto da contratação referente ao pregão 13/2011 trata de utilização de programas de informática, conforme preconiza o art. 57º, inciso IV da lei 8.666/93. A IN 01/2010 dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas. Neste caso, apesar de tratar-se de uma contratação de serviço, o direito de uso de softwares não produz bens tangíveis (não há fornecimento de mídias, equipamentos e etc), não acarretando impactos à sustentabilidade ambiental.”*

### **Análise da Equipe:**



A justificativa apresentada diverge do que consta dos autos do processo e do site Comprasnet, que relacionam diversos equipamentos adquiridos (projeto multimídia, microfones, caixas acústicas, equipamento de vídeo conferência, cabine acústica, etc) e serviços fornecidos (instalação, montagem), sendo que o fornecimento desses equipamentos e a prestação desses serviços se enquadram em vários itens da referida IN e acarretam impactos à sustentabilidade ambiental.

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

*“De fato, as informações prestadas por ocasião da resposta à Solicitação de Auditoria n.º 14/2012 não guardam qualquer relação com o fato apontado, porque tomaram por referência, de forma equivocada, o Pregão n.º 14/2011, ao passo que os questionamentos apontavam para o Pregão n.º 13/2011.*

*É possível que a confusão tenha sido criada em razão da presença, na mesma Solicitação de Auditoria, de questionamentos dirigidos a ambos os pregões (n.ºs 13 e 14/2011), ou, ainda, pela indevida associação entre o número da solicitação de auditoria com o número do pregão (14/2012 para ambos). De qualquer forma, pedimos desculpas pela confusão formada.*

*Em relação ao pregão n.º 13/2011, informamos que a SDH adotará os ditames da IN n.º 1/2010 – SLTI/MPOG nas próximas licitações de bens, contratação de serviços ou obras. Ressaltamos que já foram incluídos critérios de sustentabilidade nos artefatos para as futuras contratações de TI.”*

#### **Análise Final da Equipe:**

Quanto à constatação apontada, a Unidade não apresentou novos fatos capazes de descaracterizá-la, portanto a manteremos.

#### **Evidências:**

- Termo de Referência constante dos autos do processo n.º 00005.004023/2011-12 (fls. 362-405).

### **CONSTATAÇÃO 4: Improriedades na formalização e execução de convênios**

#### **Fato 1: Concessão dos valores federais em parcela única.**

O art. 18, *caput*, da Instrução Normativa n.º 01/97 estabelece que:

*“A liberação de recursos financeiros, em decorrência de convênio, deve obedecer ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho de que trata o art. 2º desta Instrução Normativa, guardar consonância com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio e, ainda, obedecer às seguintes disposições:*

*[...]”*

No mesmo sentido, a Portaria Interministerial n.º 127/2008, em seu art. 42, preconiza que:

*“A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.”*

Entretanto, verificamos que, na formalização dos convênios n.º 13, 14, 19, 83 e 92/2011, essas disposições não foram observadas.





Por fim, destacamos que se trata de uma constatação recorrente, que já foi apontada em trabalhos anteriores desta Ciset (Constatação 3 do Relatório de Fiscalização nº 35/2010, Constatação 4 do Relatório de Fiscalização de Demanda Interna nº 14/2011, Constatação 2 do Relatório de Fiscalização de Demanda Interna nº 16/2011 e Constatação 3 do Relatório de Fiscalização de Demanda Interna nº 20/2011).

#### A) Convênio nº 19/2011.

##### Manifestação da Unidade:

Quanto ao Convênio nº 19/2011, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a Unidade informou que:

*“Devido às especificidades do programa e da execução do objeto, que trata de atividades referentes à proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas no âmbito do Programa Federal, não há como mensurar as metas e etapas com precisão ao cronograma de desembolso. Sendo o repasse realizado em parcela única, para permitir uma maior agilidade na garantia de proteção da vida da testemunha e vítima ameaçada que ingressa no programa e a demandas que possam surgir, garantindo a não interrupção dos serviços mediante as cláusulas e condições constantes.”*

##### Análise da Equipe:

Em que pese a alegação do gestor de que, em função das características próprias do objeto, não é possível a fixação de um cronograma para realizá-lo, entendemos que essa não merece prosperar, pelo motivo que segue.

Analisando a tabela de subtotais das despesas do convênio (fls. 103/104), reproduzida a seguir, entendemos que apenas as referentes a “despesas com deslocamento”, “despesas com diárias (equipe e coordenação)” e “gastos com beneficiários do programa – acolhimento provisório emergencial” não são possíveis de terem seu período de utilização previsto.

Desta forma, as demais despesas, que correspondem a 75,71% do volume de recursos repassados pela SDH/PR, podem, e devem, ser realizadas de forma planejada e escalonada ao longo da vigência do convênio.

Subtotais (R\$)	
Despesas com pessoal	1.107.676,65
Despesas com serviços de pessoas físicas	26.400,00
Despesas com deslocamento	320.300,00
Despesas com diárias (equipe e coordenação)	137.500,00
Despesas com atividades de capacitação da equipe técnica	89.782,00
Despesas com comunicação institucional	21.100,00
Gastos com beneficiários do programa Acolhimento Provisório Emergencial	78.833,37
Despesas com atendimento/funcionamento	323.464,13
Fortalecimento das instâncias	56.500,00
Despesas com Material de Consumo	12.563,85
Despesas com bens de capital	34.880,00
<b>Total Geral</b>	<b>2.209.000,0</b>

Assim, para a liberação em parcela única, caberia à SDH melhor embasar tal necessidade, tendo como parâmetro o cronograma das atividades.

##### Evidências:

- Nota Técnica nº 2/2012 – CGAP/CGPT/DDDH/SNPDDH/SDH/PR





- Autos do processo nº 00008.004054/2011-35

## **B) Convênio nº 14/2011.**

### **Manifestação da Unidade:**

Quanto ao Convênio nº 14/2011, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a Unidade informou que:

*“O repasse é realizado em parcela única para impedir a falta de recursos quando da execução das atividades de proteção. A experiência de transferir em parcelas demonstra que o recurso de uma parcela pode findar antes de ser realizado o repasse seguinte. E o período de escassez dos recursos públicos pode comprometer as ações e mesmo a manutenção e custeio das atividades de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte. Assim, o principal objetivo de realizar a transferência em parcela única é garantir a continuidade do serviço evitando interrupções no atendimento de proteção por falta de recurso.”*

### **Análise da Equipe:**

Ao contrário do informado pela SDH, nossa opinião é a de que a falta de recursos para a execução de uma atividade é fruto de fragilidades no planejamento. Dessa forma, caberia à SDH/PR exigir de seus parceiros um cronograma físico-financeiro que de fato espelhasse a realização de suas atividades, ao invés de corrigir essa falha com a transferência imediata de todo o valor pactuado para o convênio.

### **Evidências:**

- Nota Técnica nº 002/2012 – CGPAAM/DPTDCA/SNPDC/SDH/PR
- Autos do processo nº 00004.001345/2011-10

## **C) Convênio nº 83/2011**

### **Manifestação da Unidade:**

Quanto ao Convênio nº 83/2011, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 17/2012, a Unidade informou que:

*“Esta Área informa que quanto aos recursos da Concedente, faz-se necessário sublinhar a necessidade de liberação de recursos da SDH em parcela única para o mês de dezembro pela necessidade de realização de processo licitatório para aquisição dos materiais, além de contratações necessárias para a realização dos encontros de formação propostos pelo Estado, atividades que restariam prejudicadas caso a transferência dos recursos não fosse em parcela única.*

*Ainda neste íterim, ressaltamos que se considerou legítima a solicitação do Estado pelo repasse em parcela única, pois a contratação dos serviços de forma fracionada poderá causar descompassos à operacionalização da execução do Projeto, além de que, pelo princípio da “economia de escala”, com a aquisição de mercadorias e serviços em grande quantidade, a tendência é de se conseguir preços menores no mercado do que em compras fracionadas e, com isso, atingir dois dos principais princípios da Administração Pública, o da economicidade e o da eficiência.”*

### **Análise da Equipe:**



A manifestação do gestor não foi embasada por dispositivo legal que sustente a liberação em parcela única, permanecendo, portanto, a divergência em relação à Portaria Interministerial nº 127/2008, art. 42, que dispõe que a liberação deve guardar consonância com as fases ou metas de execução do objeto.

Por outro lado, a manifestação do gestor também não procede por não haver exigência legal que vincule a realização de processo licitatório à imediata disponibilidade financeira. O inciso II, do § 2º. do art. 7º da Lei nº 8.666/93, define que deva haver apenas a existência de dotação orçamentária para o pagamento de obrigações no ano financeiro em curso.

Por fim, cabe ressaltar que a vigência do instrumento sob análise é de 24 meses, portanto outro fator que deveria ter sido considerado para a não definição de parcela única.

#### **Evidências:**

- Nota Técnica 01/2012, da SGD/SNPDCA/SDH/PR
- Autos do processo nº 00004.001799/2011-82

#### **D) Convênio nº 13/2011**

##### **Manifestação da Unidade:**

Quanto ao Convênio nº 13/2011, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 17/2012, a Unidade informou que:

*“O repasse foi realizado em parcela única para impedir a falta de recursos quando da execução das atividades de proteção. A experiência de transferir em parcelas demonstra que o recurso de uma parcela pode findar antes de ser realizado o repasse seguinte. E o período de escassez dos recursos públicos pode comprometer as ações e mesmo a manutenção e custeio das atividades de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte. Assim, o principal objetivo de realizar a transferência em parcela única é garantir a continuidade do serviço evitando interrupções no atendimento de proteção por falta de recurso.”*

##### **Análise da Equipe:**

Não concordamos com a manifestação do gestor, pois, além do já exposto sobre os demais convênios, o plano de trabalho referente a este convênio está detalhado em valores mensais para cada um dos itens a serem financiados, permitindo a realização de depósitos em parcelas.

#### **Evidências:**

- Nota Técnica nº 04/2012 – PPCAAM/SNPDCA/SDH/PR
- Autos do processo nº 00004.001148/2011-92

#### **E) Convênio nº 92/2011**

##### **Manifestação da Unidade:**

Quanto ao Convênio nº 92/2011, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 17/2012, a Unidade informou que:



*“Diante da formalização do convênio no final do ano de 2011, consideramos que o repasse em parcela única pudesse otimizar o início das atividades do conveniente. Cabe ressaltar que o convênio iniciou-se em 26 de dezembro de 2011 e que especificou a sua meta como avaliar a dinâmica dos programas de atendimento socioeducativos em meio aberto nas 27 capitais brasileiras. Apesar da abrangência ser o território nacional, a meta é única e, por isso, atende ao disposto no artigo 42 da Portaria Interministerial nº 127/08 no que tange ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho. Consideramos que o desenvolvimento do projeto de forma fracionada, em relação ao repasse, poderia causar descompassos à operacionalização da sua execução, o que atingiria um dos princípios da Administração Pública: o da eficiência.*

*Além disso, a natureza do objeto conveniado (estudo e pesquisa) requer uma diversidade de ações para serem desencadeadas ao mesmo tempo e desenvolvidas simultaneamente. Neste sentido, o repasse único facilita a execução.”*

### **Análise da Equipe:**

A única meta do plano de trabalho é “*avaliar a dinâmica dos programas de atendimento socioeducativos em meio aberto nas 27 capitais brasileiras*”. Porém, no plano de trabalho, item 7 (Metodologia/Estratégia de Ação), há a informação de que essa meta será executada de forma segmentada:

*“São previstas quatro etapas para o trabalho a serem desenvolvidas em 18 meses, compreendendo atividades de estudo sobre a normativa produzida nos últimos anos acerca da temática; caracterização e análise da dinâmica dos programas e projetos de atendimento socioeducativo em meio aberto e; sistematização dos resultados no que diz respeito às lições aprendidas a partir dos novos arranjos e modelos encontrados.”*

Assim, não há motivo para afirmar que fracionar o repasse, ou seja, realizar depósito em mais de uma parcela, poderia causar descompasso à execução do objeto e prejudicar o princípio da eficiência.

Ademais, deve ser destacado que a SDH, por meio do Ofício nº 452/2012/CGC/SGPDH/SDH/PR, de 29/2/2012, em resposta a pendências apontadas pela COFIP/CISET/PR, em relação a fiscalizações realizadas em 2010 e 2011, informou nas Notas Técnicas nº 9/2012 – ENG/SNPDCA/SDH/PR e nº 11/2012 – ENG/SNPDCA/SDH/PR, entre outras medidas saneadoras, que a liberação dos recursos dos convênios celebrados a partir de 2011 ocorreria em maior número de parcelas, respeitando a relação entre o cronograma de desembolso financeiro e a execução do objeto do convênio. Ou seja, a manifestação do gestor analisada neste Relatório contraria seu posicionamento anterior.

### **Evidências:**

- Nota Técnica nº 18/2012
- Autos do processo nº 00004.001787/2011-58

### **Fato 2: Aprovação do plano de trabalho sem pesquisa de preços.**

A Lei nº 10.180/2001 prevê que a celebração de compromissos que contêm transferência de recursos da União a demais entes sejam pautadas por pesquisas de preços de mercado, de forma

que os valores sejam suficientes para a aquisição dos bens e serviços previstos, respeitando a economicidade. A seguir transcrevemos o artigo 35 e seu § 1º:

*“Art. 35. Os órgãos e as entidades da Administração direta e indireta da União, ao celebrarem compromissos em que haja a previsão de transferências de recursos financeiros, de seus orçamentos, para Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecerão nos instrumentos pactuais a obrigação dos entes recebedores de fazerem incluir tais recursos nos seus respectivos orçamentos.*

*§ 1º Ao fixarem os valores a serem transferidos, conforme o disposto neste artigo, os entes nele referidos farão análise de custos, de maneira que o montante de recursos envolvidos na operação seja compatível com o seu objeto, não permitindo a transferência de valores insuficientes para a sua conclusão, nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado.”*

O TCU, por meio dos Acórdãos nº 1.933/2007 – Plenário e nº 2.593/2011 – 2ª Câmara, já se manifestou no mesmo sentido, tendo, inclusive, exarado entendimento de que, conforme exposto no Acórdão nº 2.593/2011 – 2ª Câmara, tal dispositivo também é aplicável em caso de celebração de convênio com entidade privada sem fins lucrativos.

Não obstante a legislação e a jurisprudência supracitadas, não verificamos nos autos dos processos referentes aos convênios nº 13, 14 e 115/2011, qualquer pesquisa de mercado ou demais cotações que consolidem os valores dos itens a serem financiados.

Ademais, no Relatório de Fiscalização nº 11/2010 ficou consignada a mesma falha na celebração do Convênio nº 704572 (Constatação 2), caracterizando sua reincidência.

#### **A) Convênio nº 115/2011.**

##### **Manifestação da Unidade:**

Instada a se manifestar, por meio da Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a SDH/PR apresentou a seguinte justificativa:

*“Devido à especificidade do programa, e haver o encaminhamento das testemunhas e seus familiares à rede de proteção de qualquer um dos Estados integrados ao sistema, sendo as permutas realizadas conforme a complexidade de cada caso e de forma sigilosa. Contudo esta SDH se compromete a verificar as possibilidades de se exigir nos próximos convênios, as cotações desde que se mantenha o sigilo de itinerário (ex. passagens) e de localização para aquisição de bens (ex. televisor).”*

##### **Análise da Equipe:**

O gestor afirma que as especificidades do programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, por incluir ações de deslocamento dos protegidos e seus familiares a qualquer um dos estados federados formadores da rede, conforme a necessidade, seria impeditivo à realização dessas cotações. Por fim, se compromete a verificar a possibilidade de se exigir cotações em convênios futuros.

Assim, a manifestação do gestor não apresenta dados que corroborem a determinação de valores de itens do plano de trabalho, confirmando a celebração de convênio sem a devida análise de seus custos, contrariando entendimento do TCU nos mencionados Acórdãos.

A análise dos custos visa à economicidade na utilização dos gastos públicos, mas também busca garantir condições para a própria execução do objeto celebrado, ao significar a certificação de

que os valores propostos são suficientes para a realização das despesas previstas. Aliás, isso é o que prega a Lei nº 10.180/2001, no § 1º de seu art. 35.

Além disso, vale ressaltar que esse não é o primeiro convênio que prevê o deslocamento a outros estados como forma de proteção a vítimas e testemunhas. Ou seja, a SDH/PR poderia se pautar nas prestações de contas de convênios anteriores para fixar, pelo menos, valores aproximados de passagens e demais gastos provenientes de deslocamentos.

Quanto a cotações de bens, forma bastante simples é a consulta a sítios eletrônicos de pesquisas de preços, o que garante que os valores propostos estão condizentes com praticados no mercado de todo o país.

#### **Evidências:**

- Nota Técnica nº 002/2012 – CGAP/CGPT/DDDH/SNPDDH/SDH/PR
- Autos do processo 00004.002006/2011-42

#### **B) Convênios nº 13 e 14/2011**

##### **Manifestação da Unidade:**

Instada a se manifestar, por meio da Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a SDH/PR apresentou a seguinte justificativa:

*“Esclarecemos que os convênios que são de responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e formalizados pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e que são Coordenados pela área técnica Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, são amparados pela INSTRUÇÃO NORMATIVA STN Nº 1, DE 15 DE JANEIRO DE 1997 – Celebração de Convênios. Dessa feita, conforme minuta original apensa ao processo nº 00004.001.664/2009-01 e convênio 014/2011, não possui cotação prévia, tendo em vista a peculiaridade de execução do Programa, pois o mesmo tem como parâmetro o último plano de trabalho, notas fiscais de aquisição de bens e serviços adquiridos durante os doze meses de execução do ano anterior.*

*Assim sendo, cumpre destacar que o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte é um Programa de ação continuada e repetitiva em seu cronograma de trabalho, que inclusive propõe-se a incluir ações que nos últimos planos de trabalho não foram contemplados, procurando adequar-se à realidade vivida pelos usuários do Programa nos estados onde existe o PPCAAM implantado.*

*Desse modo, antes de realizar qualquer despesa a instituição obedece à legislação realizando 3 (três) cotações de preços, antes de adquirir ou realizar qualquer bem ou serviço. Por fim, esta coordenação acompanhou e fiscalizou toda a execução dos convênios em conjunto com a Secretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos da Presidência da República, que in loco no ano de 2011, não verificando assim, qualquer realidade descabida da execução do projeto inicialmente pactuado.”*

#### **Análise:**

Além do já exposto, e considerando que o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte tem características comuns ao de proteção a vítimas e testemunhas, no que se refere à necessidade de deslocamento de pessoas, não acatamos a manifestação da Unidade, por não ter ficado comprovado que as notas fiscais de convênio anterior seriam para aquisição de bens e serviços exatamente de mesma especificação que os necessários para o processo em tela, ou mesmo que esses bens e serviços, quando coincidentes, não sofreram alteração de preço.



**Evidência:**

- Nota Técnica nº 2/2012 – CGPAAM/DPTDCA/SNPDC/SDH/PR
- Nota Técnica nº 4/2012 – PPCAAM/SNPDC/SDH/PR
- Autos dos processos nº 0004.001345/2011-10 e 00004.001148/2011-92

**Fato 3: Aprovação do plano de trabalho pautado em declaração do conveniente de que os valores de bens e serviços estão de acordo com o mercado.**

Além de não existir cotação de preços nos três processos relacionados no **Fato 2** acima, a SDH celebrou outras duas transferências pautadas em declaração do próprio conveniente, em substituição à cotação estipulada na Lei nº 10.180/2001 e defendida pelos Acórdãos do TCU nº 1.933/2007 – Plenário e nº 2.593/2011 – 2ª Câmara.

**A) Convênio nº 83/2011****Manifestação da Unidade:**

Em resposta à SA nº 17/2012, a Unidade assim se manifestou:

*“Esta Coordenação Geral informa que foi providenciado o envio do ofício nº 207/2012\_SNPDC/SDH/PR (doc. em anexo), em 04/04/2012, solicitando em caráter de urgência e até a data do dia 10/04/2012 o encaminhamento de justificativas e documentações necessárias à boa e regular execução do convênio e com o intuito de responder satisfatoriamente as solicitações da Ciset acima mencionados.*

*Acerca da solicitação acima referida, foi encaminhada por meio do Ofício GAB nº 36/2012, pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, em 11/04/2012, por meio de e-mail, a solicitação de dilação do prazo por mais 20 dias para o encaminhamento das informações, conforme anexo.”*

**Análise da Equipe:**

Entre as normas aplicadas ao convênio sob análise, destacamos a Portaria Interministerial nº 127/2008, aplicada aos órgãos e às entidades da administração indireta da União, quando realizarem transferências voluntárias. É exatamente esse o sentido do preâmbulo da referida portaria, ao explicitar que: *“Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.”*

Já o inciso XX do § 1º do artigo 1º da mesma norma define:

*“termo de referência - documento apresentado quando o objeto do convênio contrato de repasse ou termo de cooperação envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.”*

Quanto à substituição de orçamento detalhado que considere preços praticados no mercado por mera declaração de compatibilidade de preços apresentada pelo próprio conveniente, o TCU se manifestou contrário em alguns Acórdãos, entre eles o de nº 2.593/2011 – 2ª Câmara.



Assim, a manifestação do gestor, além de não informar o dispositivo legal que permita tal conduta, explicita o descumprimento da Portaria nº 127/2008 e da jurisprudência do TCU, e visa transferir ao conveniente a responsabilidade em aprovar o plano de trabalho com preços de mercado.

Por fim, deve-se ressaltar que a incorreta aplicação dos recursos públicos repassados, sem a devida comprovação de preços de mercado, pode ensejar responsabilização solidária do gestor, conforme o explicitado no mencionado Acórdão.

#### **Evidências:**

- Nota Técnica 01/2012, da SGD/SNPDCA/SDH/PR
- Autos do processo nº 00004.001799/2011-82

#### **B) Convênio nº 92/2011**

##### **Manifestação da Unidade:**

Em resposta à SA nº 17/2012, a Unidade assim se manifestou:

*“Solicitamos em caráter de urgência ao conveniente o encaminhamento de providências no que se refere a documentos de pesquisa de preços e de demais valores das despesas aprovadas no projeto. Informamos que, assim que tivermos esses documentos, anexaremos no SICONV e no processo físico. Tais providências contribuirão para a boa e regular execução do convênio e com o intuito de responder satisfatoriamente os apontamentos da Ciset.”*

#### **Análise da Equipe:**

Diante do já exposto, não acatamos a manifestação do gestor, ficando pendente de comprovação de valores de mercado, entre outros, todos os itens referentes a “*Serviços Gráficos*” e “*Despesa Administrativa – Consultoria*”.

#### **Evidências:**

- Nota Técnica nº 18/2012
- Autos do processo nº 00004.001787/2011-58

#### **Fato 4: Aprovação de plano de trabalho com previsão de aplicar recursos do convênio em despesas administrativas da própria conveniente.**

A Portaria Interministerial nº 127/2008 passou a prever no parágrafo único do art. 39, após alteração implementada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, a possibilidade de que tais despesas sejam arcadas com recursos do convênio:

*“Os convênios ou contratos de repasse celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, poderão acolher despesas administrativas até o limite de quinze por cento do valor do objeto, desde que expressamente autorizadas e demonstradas no respectivo instrumento e no plano de trabalho.”*

Por outro lado, no que se refere aos convênios regidos pela Instrução Normativa nº 01/97, o TCU consolidou jurisprudência (Acórdãos nº 191/2010 – Plenário e nº 2.593/2011 – 2ª Câmara) pela proibição de despesas administrativas nesses convênios, pois essa norma não prevê tal

financiamento. Em que pese o estabelecido na jurisprudência da Corte de Contas, verificamos que essa determinação não foi observada nos Convênios nº 13, 14 e 19/2011.

#### **A) Convênio nº 19/2011**

##### **Manifestação da Unidade:**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a SDH/PR informou que:

*“As despesas apontadas não se referem à manutenção da sede da instituição conveniente e sim ao local alugado para a execução do objeto devido à necessidade de local sigiloso, sobretudo para armazenar informações relativas às testemunhas protegidas pelo programa.”*

##### **Análise da Equipe:**

Não há como prosperar o argumento de local sigiloso quando o próprio sítio eletrônico (smdh.org.br) da conveniente Sociedade Maranhense de Direitos Humanos informa o endereço do escritório em Brasília, localizado no Edifício Venâncio 2000, salas 841 e 843. Em rápida pesquisa foi possível constatar que isso acontece na divulgação do edital de contratação de profissionais de programa de proteção (<http://smdh.org.br/?p=113>) e no blog da ONG (<http://smdhvida.blogspot.com.br/>).

A mesma pesquisa aponta não só o endereço do escritório em Brasília, mas indica, principalmente, que o local é sede da ONG na cidade. Já o plano de trabalho aprovado, na folha nº 73, cita o primeiro objetivo específico como sendo *“Manter o escritório sede em Brasília para o desenvolvimento das atividades do Projeto Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas”*.

##### **Evidências:**

- Nota Técnica nº 002/2012 – CGAP/CGPT/DDDH/SNPDDH/SDH/PR
- Autos do processo nº 00008.4054/2011-35

#### **B) Convênio nº 14/2011**

##### **Manifestação da Unidade:**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a SDH/PR informou que:

*“Por se tratar de um programa de proteção o local onde estará instalado o Programa não pode ser na sede da Conveniente. Ademais, cumpre expor que o programa demanda ações de segurança que necessitam de um grau de sigilo, o que é corriqueiro quando se trata de programa de proteção a pessoas ameaçadas de morte. Nesse sentido é necessário equipar local específico onde a equipe técnica deverá se reunir e promover e administrar as ações protetivas.”*

##### **Análise da Equipe:**

Como descrito, não há previsão na IN 01/97 de utilização de recursos de convênio para despesas administrativas da conveniente. Para o processo em tela, foram aprovadas despesas com manutenção de bens móveis e de equipamentos; instalação de rede de computadores, telefones fixo e celular, internet, IPVA e seguro obrigatório de veículos, manutenção de automóvel etc.

Ainda, a necessidade de alugar, equipar e manter local com recursos federais para que a ONG desempenhe as atividades do plano de trabalho apontam para incapacidade operacional e de infraestrutura da conveniente. O TCU já se manifestou a respeito, como, dentre outros, nos Acórdãos nº 235/2003, nº 1.036/2008 e nº 734/2012, todos do Plenário da Corte.

#### **Evidência:**

- Nota Técnica nº 002/2012 – CGPAAM/DPTDCA/SNPDC/SDH/PR
- Autos do processo nº 00004.001345/2011-10

#### **C) Convênio nº 13/2011**

##### **Manifestação da Unidade:**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a SDH/PR informou que:

*“Por se tratar de um programa de proteção o local onde estará instalado o Programa não pode ser na sede da Conveniente. Ademais, cumpre expor que o programa demanda ações de segurança que necessitam de um grau de sigilo, o que é corriqueiro quando se trata de programa de proteção a pessoas ameaçadas de morte. Nesse sentido é necessário equipar local específico onde a equipe técnica deverá se reunir e promover e administrar as ações protetivas. Cabe esclarecer que a manutenção é da sede do Programa de Proteção e não da Sede da ONG.”*

##### **Análise da Equipe:**

Neste caso também há previsão de despesas administrativas que vão além daquelas relacionadas à sede do programa de proteção, entre eles licenciamento, manutenção e seguro de dois veículos da ONG; material de expediente; e material de limpeza de local administrativo.

#### **Evidências:**

- Nota Técnica nº 04/2012 – PPCAAM/SNPDC/SDH/PR
- Autos do processo nº 00004.001148/2011-92

#### **Fato 5: Ausência de critério para aprovação de recursos para despesas com gasolina**

Nos dois convênios celebrados pelo Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte que analisamos, há previsão de despesas com combustível para que as equipes possam se deslocar no território de atuação e efetivar essa proteção. Porém, constatamos que não há critério para a aprovação de recursos para essa despesa mensal, pois foi destinado praticamente o mesmo valor para extensões discrepantes.

#### **A) Convênio nº 14/2011**

##### **Manifestação da Unidade:**

No que se refere ao Convênio nº 14/2011, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a SDH/PR alegou que:

*“O PPCAAM/DF, conforme disposto na minuta do termo de convênio, atende aos casos de outras Unidades da Federação encaminhados pela Coordenação Nacional do*



*Programa e às solicitações originárias do Distrito Federal e da Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, criada por meio da Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011. A RIDE é constituída pelo Distrito Federal e pelos Municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unai e Buritis, no Estado de Minas Gerais. Sua área de abrangência é de 50.612 km<sup>2</sup> (IBGE 2007), na qual abriga 3.716.996 habitantes (IBGE 2010). E a demanda de combustível do programa depende das ações que são planejadas e desenvolvidas. E, ainda, pode ocorrer que duas ou mais ações estejam sendo desenvolvidas simultaneamente. Os valores dos item "manutenção do automóvel", e no subtotal de "material de consumo e serviço para proteção" resultaram de erro de digitação."*

### **Análise da Equipe:**

A manifestação do gestor não fornece subsídios consistentes para a aprovação da citada quantidade de combustível, o que pode resultar em excesso ou escassez e prejudicar a execução do objeto.

Ressaltamos que o gasto de R\$ 3.275,00 com combustível representa a possibilidade de percorrer mais de 13.500 km por mês, considerando preço médio da gasolina a R\$ 2,85 e média de consumo de 12 km/l, o que nos parece demasiado.

### **Evidências:**

- Nota Técnica nº 002/2012 – CGPAAM/DPTDCA/SNPDC/SDH/PR
- Autos do processo nº 0004.001345/2011-10.

### **B) Convênio nº 013/2011**

#### **Manifestação da Unidade:**

No que se refere ao Convênio nº 13/2011, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a SDH/PR alegou que:

*"O PPCAAM/BA, conforme disposto na minuta do termo de convênio, atende aos casos de todo o Estado da Bahia. E a demanda de combustível do programa depende das ações que são planejadas e desenvolvidas. E ainda, pode ocorrer que duas ou mais ações estejam sendo desenvolvidas simultaneamente."*

### **Análise da Equipe:**

Além do exposto quanto ao não fornecimento de dados que justifiquem que a quantidade de combustível não resulte em excesso ou escassez, cabe comparar os valores repassados para essa despesa nos dois convênios analisados.

No primeiro, processo nº 00004.001345/2011-10, os R\$ 3.275,00/mês para despesa com combustível corroboram para a proteção a crianças e adolescentes no espaço geográfico da RIDE/DF, ou seja, a Região de Desenvolvimento Econômico que abrange o Distrito Federal, 19 municípios goianos e 2 mineiros. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, levantados no Censo de 2010, e citados na manifestação do gestor sobre aquele processo, trata-se de cerca de 3.700.000 habitantes em pouco mais de 50.000 Km<sup>2</sup>.

No segundo convênio, processo nº 00004.001148/2011-92, os R\$ 3.200,00/mês de despesa de combustível devem ser suficientes para proporcionar proteção a crianças e adolescentes em todo o estado da Bahia. Os dados da mesma pesquisa do IBGE informam tratar-se de 417 municípios, com população total de 14.016.906 habitantes em 564.830,859 Km².

Portanto, constata-se incoerência ao aprovar valores praticamente iguais para despesas com combustível de convênios a serem executados em localidades tão discrepantes, tanto no que se refere à territorialidade e quanto ao número de pessoas a serem atendidas.

#### **Evidência:**

- Nota Técnica nº 04/2012 – PPCAAM/SNPDC/SDH/PR
- Autos do processo nº 00004.001148/2011-92

#### **Fato 6: Aprovação de plano de trabalho sem detalhamento do cronograma**

A Instrução Normativa nº 1/1997, em seu art. 2º, inciso IV, estabelece que:

*“Art. 2º O convênio será proposto pelo interessado ao titular do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa, mediante a apresentação do Plano de Trabalho (Anexo I), que conterá, no mínimo, as seguintes informações:*

*(...)*

*IV - etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim.”*

Entretanto, na análise do Convênio nº 14/2011, regido pela referida Instrução Normativa, verificamos que o plano de trabalho foi aprovado sem que estivesse devidamente detalhado.

#### **Manifestação da Unidade:**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a SDH/PR informou que:

*“As metas 02 e 08 podem ocorrer simultaneamente dependendo da demanda apresentada ao programa de proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte. As ações de divulgação do Programa e Sistematização dos programas sociais são realizadas continuamente, em especial quando a equipe do PPCAAM visitar um ator da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. No que tange às capacitações, informamos que estas podem ser promovidas pela conveniente, através de convidados ou de consultoria, e por parceiros do Sistema de Garantia de Direitos, estes últimos podem programar suas atividades independente do planejamento realizado pelo Programa.”*

#### **Análise da Equipe:**

Apesar de concordarmos que o cronograma de execução deva possuir metas a serem executadas durante toda a vigência do convênio, especialmente aquelas relacionadas diretamente ao atendimento das crianças e adolescentes ameaçados de morte, observa-se que o mesmo acontece com outras metas que deveriam ter períodos de início e fim bem determinados, em prol da boa execução do objeto.

São exemplos de metas sem detalhamento do cronograma, podendo, portanto, ser executadas até o último dia de vigência do convênio, a de aquisição de equipamentos, a de capacitação da equipe e a de produção de materiais para divulgação do programa. Além dessas, há a meta de realização de um seminário para a divulgação do programa, que também pode ocorrer em qualquer dia da vigência do convênio, incluindo, novamente, o último.

Portanto, verifica-se a aprovação de plano de trabalho que permite a realização de ações sem que o impacto delas possa ser verificado durante vigência do instrumento, ou mesmo o resultado de umas sobre as outras, em pouco ou nada colaborando para a execução do objeto.

#### **Evidência:**

- Nota Técnica nº 002/2012 – CGPAAM/DPTDCA/SNPDCA/SDH/PR
- Autos do processo nº 0004.001345/2011-10

#### **Fato 7: Celebração de convênio sem comprovação de verificação de restrição imposta pelo Decreto nº 6.170/2007**

O Decreto nº 6.170/2007 relaciona, em seu art. 2º, algumas vedações para a celebração de convênios e contratos de repasse, como segue:

*“Art. 2º É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse:*

*[...]*

*II - com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;”*

Entretanto, na análise do processo referente ao Convênio nº 19/0011, não encontramos nenhum documento capaz de atestar que o dirigente da conveniente não se enquadra nas vedações acima.

#### **Manifestação da Unidade:**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a SDH/PR informou que:

*“Conforme exposto no item 2 supra, os programas de proteção a pessoas ameaçadas ainda não possuem normatização específica, por isso, tem se utilizado a IN 01/2007 STN, que não contém previsão semelhante àquela do decreto 6170/2007. Entretanto, a SDH compromete-se a adotar providências sugeridas nos próximos convênios.”*

*“Informo ainda, que esta SDH vem trabalhando em um normativo para transferências voluntárias referentes aos programas de proteção devido às suas especificidades, haja vista que as Portarias nº 127/2008 e 507/2011 não se aplicam aos programas de proteção, atualmente utilizamos a IN 0001/97.”*

#### **Análise da Equipe:**

A manifestação do gestor visou a afastar a aplicação desse dispositivo aos convênios celebrados no âmbito do Programa de pessoas ameaçadas, porém, não apresentou justificativa legal que permita esse procedimento. Ademais, o próprio Termo de Convênio menciona, em seu preâmbulo, a legislação aplicada ao instrumento, citando o referido Decreto.

Outrossim, em consulta ao Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, no dia 25/5/2012, constatamos que o presidente da entidade conveniente foi nomeado para o cargo comissionado de Assistente DAS 102.2, exercido na Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário no Estado do Maranhão, unidade descentralizada do Ministério do Desenvolvimento Agrário.



Inclusive, no mesmo ato de nomeação, publicado no Diário Oficial da União do dia 12/12/2011, Seção 2, página 38, também há a designação para substituir o Delegado no estado, em seus impedimentos legais, eventuais e na vacância do cargo.

Por fim, consulta ao sítio eletrônico do DOU revela que a Secretaria de Direitos Humanos/PR celebrou, no dia 26/12/2011, novo convênio com a entidade, o de nº 761374/2011, publicado em 4/1/2012, Seção 3, página 3. Mesmo após a nomeação citada, a mesma pessoa assina o instrumento e novamente como presidente da entidade. Embora esse instrumento não tenha feito parte da amostra analisada por essa Ciset, acreditamos tratar-se de mais um indício de descumprimento do inciso II, artigo 2º, do Decreto nº 6.170/2007, por isso o mencionamos neste Fato.

#### **Evidência:**

- Nota Técnica nº 002/2012 – CGAP/CGPT/DDDH/SNPDDH/SDH/PR
- Autos do processo nº 00008.4054/2011-35

#### **Fato 8: Atraso no depósito de contrapartida**

Na análise referente ao Convênio nº 83/2011, verificamos que não constam dos autos a comprovação do depósito da contrapartida, que, conforme o plano de trabalho aprovado, deveria ter ocorrido no mesmo mês em que ocorreu o repasse da parcela única federal, dezembro de 2011.

Destaca-se que essa constatação também foi apontada no Relatório de Fiscalização nº 22/2009 COFIP/CISET/CC-PR (Constatação 2) e no Relatório de Fiscalização nº 23/2009 COFIP/CISET/CC-PR (Constatação 3).

#### **Manifestação da Unidade:**

Sobre o assunto, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 17/2012, a SDH assim se manifestou:

*“Esta Coordenação Geral informa que foi providenciado o envio do ofício nº 207/2012\_SNPDC/SDH/PR (doc. em anexo), em 04/04/2012, solicitando em caráter de urgência e até a data do dia 10/04/2012 o encaminhamento de justificativas e documentações necessárias à boa e regular execução do convênio e com o intuito de responder satisfatoriamente as solicitações da CISET acima mencionados.*

*Acerca da solicitação acima referida, foi encaminhada por meio do Ofício GAB nº 36/2012, pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, em 11/04/2012, por meio de e-mail, a solicitação de dilação do prazo por mais 20 dias para o encaminhamento das informações, conforme anexo.”*

#### **Análise da Equipe:**

A justificativa apresentada não elide a constatação apontada, pelo contrário, demonstra fragilidade no acompanhamento dos convênios sob sua responsabilidade, só havendo alguma ação por parte da SDH/PR após o questionamento da Ciset.

#### **Evidência:**

- Ofício nº 207/2012\_SNPDC/SDH/PR



- Ofício GAB nº 36/2012
- Nota Técnica 01/2012, da SGD/SNPDCA/SDH/PR
- Autos do processo nº 00004.001799/2011-82

### **Fato 9: Aprovação de Plano de Trabalho com análise insuficiente**

O Plano de Trabalho deve conter informações suficientes de caracterização, quantidade e preço para os itens a serem adquiridos ou contratados com recursos do convênio, como exposto no § 1º do art. 2º da IN nº 01/97:

*“Integrará o Plano de Trabalho a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o projeto básico, entendido como tal o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, a obra, instalação ou serviço objeto do convênio, ou nele envolvida, sua viabilidade técnica, custos, fases ou etapas, e prazos de execução, devendo, ainda, conter os elementos discriminados no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, inclusive os referentes à implementação das medidas sugeridas nos estudos ambientais eventualmente exigidos, conforme disposto no art. 12 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.”*

A Portaria Interministerial nº 127/2008 é ainda mais clara sobre o assunto, como especificado no inciso XX do § 1º, artigo 1º:

*“XX - termo de referência - documento apresentado quando o objeto do convênio contrato de repasse ou termo de cooperação envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.”*

Entretanto, na análise dos convênios nº 13, 14, 19 e 128/2011, verificamos que os Planos de Trabalho foram aprovados mesmo apresentando impropriedades e/ou divergências.

Cumpramos ressaltar que se trata de uma constatação reincidente, que foi apontada no Relatório de Fiscalização nº 29/2009 (Constatação 3), Relatório de Fiscalização nº 12/2010 (Constatação nº 2), Relatório de Fiscalização de Demanda Externa nº 38/2010 (Constatações 3 e 5), Relatório de Fiscalização de Demanda Interna nº 16/2011 (Constatação 1) e Relatório de Fiscalização de Demanda Interna nº 18/2011 (Constatação 2).

#### **A) Convênio nº 13/2011**

Verificamos que o plano de trabalho foi aprovado sem detalhamento dos itens de despesas relacionados a “seminários e encontros” e a “passagens, alimentação e hospedagem”, nos valores de R\$ 3.5000,00 e R\$ 62.800,00, em inobservância ao Acórdão do TCU nº 1.933/2007 – Plenário e à Instrução Normativa nº 01/1997.

#### **Manifestação da Unidade:**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 17/2012, a SDH/PR informou que:

*“Os Seminários e Encontros da rede de proteção local não tinham datas e cronogramas de etapas estabelecidos, pois demandavam das disponibilidades dos técnicos do programa, não devendo haver o risco da retenção dos mesmos em qualquer tipo de evento no momento dos atendimentos urgentes aos casos. No item “passagens, alimentação e hospedagem”, o valor de R\$ 62.800,00 é referente a contrapartida, porém se torna difícil o estabelecimento de um preço unitário e/ou previsão de quantidades de passagens e alimentação, considerando que o PPCAAM-BA não cria demandas, mas atende às solicitações para ingresso no programa de*



*proteção que se comprovem cabíveis no referido programa. Como todo programa de proteção inevitavelmente priva o cidadão de seus direitos – como o de ir e vir aonde lhe aprouver – é propósito da equipe preparar os atendimentos para a saída do mesmo. Por esse motivo o grupo de atendimentos é variado durante todo o programa.”*

### **Análise da Equipe:**

A informação de que não há datas e cronogramas para os seminários e encontros por causa da disponibilidade dos técnicos face a possíveis atendimentos de urgência não merece prosperar, pois, nesse sentido, também caberia indagar sobre a real possibilidade de realização desses eventos. Ademais, a manifestação do gestor não mencionou qualquer dado que não fosse relacionado à organização, local, material a ser utilizado, perfil e quantidade de capacitadores e/ou palestrantes, quantidade de pessoas capacitadas e presentes aos eventos etc.

Quanto ao item “*passagens, alimentação e hospedagem*”, realmente o valor de R\$ 62.800,00 se refere à contrapartida, ao qual se somará, conforme o plano de trabalho aprovado, R\$ 9.200,00 em recursos federais. Assim, o valor correto destinado ao item é de R\$ 72.000,00, que, como exposto na tabela situada à folha 41, será destinado a “*passagens aéreas, rodoviárias para traslado, alimentação, hospedagem e diárias da Equipe Técnica para deslocamento objetivando capacitações, encontros e proteção*”. Porém, a resposta do gestor só abordou aspectos da atividade de proteção, e ainda assim, novamente sem fornecer quaisquer parâmetros que embasem os custos aprovados para essa parte do item.

Assim, entendemos que a subjetividade para a aprovação dos valores desses itens podem prejudicar a execução do objeto, por falta de recursos, ou resultar em aplicação antieconômica dos recursos do convênio.

### **Evidência:**

- Nota Técnica nº 04/2012 – PPCAAM/SNPDCA/SDH/PR
- Autos do processo nº 00004.001148/2011-92

### **B) Convênio nº 14/2011**

Verificamos que o plano de trabalho foi aprovado com itens sem preços unitários e/ou quantidades, como “*capacitação da equipe*”, “*passagens avião gestores, equipe do programa e usuários*”, “*supervisão da equipe*”, “*seguro de vida para equipe*”, “*remédios e serviços de saúde*” etc, em desacordo com o que preconiza a Instrução Normativa nº 01/97.

### **Manifestação da Unidade:**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a SDH/PR informou que:

*“A capacitação da equipe consta no plano de trabalho como quantidade “variável” uma vez que ela se daria sem data estabelecida em virtude da demanda de casos que o Programa de Proteção recebe. Ademais, os técnicos do programa participam de capacitações promovidas pelos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, submetendo-se ao cronograma estabelecido pelas entidades.*

*No item “passagens avião gestores, equipe do programa e usuários”, se torna difícil o estabelecimento de um preço unitário e/ou previsão de quantidades, considerando que o PPCAAM-DF não cria demandas, mas atende às solicitações para ingresso no*

*programa de proteção que se comprovem cabíveis no referido programa. Como todo programa de proteção inevitavelmente priva o cidadão de alguns de seus direitos - como o de ir e vir aonde lhe aprouver - é propósito da equipe preparar os atendidos para a saída do mesmo. Por esse motivo o grupo de atendidos é variado durante todo o programa.*

*Além disso, o PPCAAM-DF realiza permuta de beneficiários com outros estados, o que freqüentemente resulta na necessidade de emissão de passagens aéreas para distâncias variadas. Como atende à legislação brasileira, que por sua vez contempla normativa internacional, de busca da garantia do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária, a realocação do atendido é feita, sempre que possível, na companhia de seu núcleo familiar, cujo número de integrantes é imprevisível, já tendo chegado a onze membros em um dos casos atendidos pelo PPCAAM-DF.*

*Os preços das passagens aéreas variam diariamente, sendo impossível prever o montante a ser pago no momento necessário da viagem, o que, por medida de segurança, e considerando que o programa trabalha com a proteção à vida, pode ocorrer em regime de urgência o que, de acordo com a política de preços das companhias aéreas, freqüentemente resulta em valores mais altos do que a média para o mesmo trecho.*

*Ademais, o PPCAAM existe a previsão de que alguns casos necessitarão serem transferidos para outras Unidades da Federação, em razão do elevado risco de morte caso permaneçam no Distrito Federal, ocasião onde serão acompanhados por técnicos do PPCAAM-DF até posterior encaminhamento para outro Programa;*

*Em relação ao item "seguro de vida para equipe", o valor mensal não foi incluído no quadro original por erro de digitação. Por tratar-se de um programa de proteção à vida, os colaboradores encontram-se em eminente risco. Além de pensar na proteção dos beneficiários devemos cuidar dos técnicos do Programa tendo em vista que estes podem ser expostos a situações de estresse emocional e risco de vida, uma vez que lidam com situações limites. Informamos que o quadro já foi corrigido.*

*A "Supervisão de Equipe", também acontece de forma contínua, sem data e quantidade pré-estabelecidas, são realizadas por Psicólogos gabaritados para atuações específicas nesse âmbito. Para que seja garantida a saúde mental dos técnicos do Programa, o nível de comprometimento físico e sensorial e a complexidade dos casos, torna-se necessário a inclusão de supervisão técnica e atendimento psicológico (voltado para o enfrentamento das questões de trabalho no dia-a-dia). Esses suportes, pelas mesmas circunstâncias do Programa (sigilo, riscos pessoais, grau de aspectos violentos de determinados casos, imprevisibilidade de eventos), freqüentemente precisam ser realizados fora de uma programação rotineira e formatados de acordo com a situação.*

*"Remédios e serviços de saúde", da mesma forma dos outros itens, este não pode ser mensurado nem ter sua quantidade prevista em plano de trabalho, uma vez que é impossível prever o tipo da enfermidade e as necessidades medicamentosas de cada indivíduo. A legislação brasileira, o Estatuto da Criança e do Adolescente Lei Federal 8.069/1990, impõe o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida e à saúde. Dessa forma, devemos estar preparados para, quando preciso, garantir aos protegidos do PPCAAM acesso à rede de saúde e garantia de que possam realizar os tratamentos de saúde de que necessitam. Diante da deficitária rede de Saúde pública do Distrito Federal, o item "remédios e serviços de saúde" abarca desde uma cartela de paracetamol, de R\$ 2,00, até diárias em clínicas para tratamento de dependência química, com valor médio de R\$ 200,00. O programa também enfrenta casos excepcionais, como deficiente físico em situação de total dependência que necessita de acompanhante da área de saúde, em horário integral, até que seu familiar aprenda e domine as tarefas para atendê-lo. Conclui-se portanto que as demandas para a área de Saúde, pela experiência na execução desse*

*programa de proteção, são imprevisíveis e de ampla variação de custo, o que inviabiliza a previsão de tipo, quantidade e valor unitário desse atendimento.”*

### **Análise da Equipe:**

A manifestação do gestor não fornece subsídios para a determinação dos custos finais conveniados para os referidos itens, ou ao menos previsões consistentes, o que contraria a legislação descrita, a Instrução Normativa nº 01/1997, e torna a fixação dos valores um ato subjetivo.

### **Evidência:**

- Nota Técnica nº 002/2012 – CGPAAM/DPTDCA/SNPDCA/SDH/PR
- Autos do processo nº 00004.001345/2011-10.

### **C) Convênio nº 19/2011**

Verificamos que o Plano de Trabalho foi aprovado com: i) previsão de pagamento de 14 salários, quando a vigência do convênio é de apenas 11 meses; ii) sem detalhamento do perfil das pessoas a serem contratadas, conforme a função a ser desempenhada e possibilidade de vínculo com ente público; iii) sem especificações de materiais, tamanhos, cores etc para reprodução de cartilha, folder, banner e cartaz, e necessidades de respectivas quantidades previstas; iv) aprovação de despesas bancárias.

A necessidade de caracterização do perfil das pessoas a serem contratadas e dos materiais a serem reproduzidos, assim como de suas quantidades, se dá pela observância ao art. 35 da Lei 10.180/2001 e pela jurisprudência do TCU, como já reproduzido.

A aprovação de despesas bancárias contradiz a não aceitação de despesas administrativas pela IN 01/97, como também já demonstrado.

### **Manifestação da Unidade:**

Sobre o assunto, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a SDH assim se manifestou:

*“Considerando a grande demanda (planejamento para o exercício posterior; preenchimento de relatório; outros) para fechamento do exercício orçamentário, deu-se a inobservância dos itens (i,ii,iii,iv), mencionados acima. Contudo esta SDH se compromete a tomar as devidas providencias no sentido de sanear as pendências apontadas”.*

### **Análise da Equipe:**

A manifestação da SDH/PR corrobora a constatação apontada.

### **Evidência:**

- Nota Técnica nº 002/2012 – CGAP/CGPT/DDDH/SNPDDH/SDH/PR
- Autos do processo nº 00008.4054/2011-35

**D) Convênio nº 128/2011**

Verificamos que o plano de trabalho foi aprovado com: i) itens sem sua completa descrição; ii) com itens de mesma descrição e preços diferentes; iii) com preços para conjuntos de equipamentos, sem detalhar quais equipamentos e quantidades; iv) com especificações técnicas distintas, consequentemente preços diferentes, para mesmos itens. Tudo em desacordo à Portaria Interministerial nº 127/2008.

**Manifestação da Unidade:**

Sobre o assunto, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a SDH assim se manifestou:

*“As planilhas orçamentárias e as especificações da equipagem estão sendo revisadas pela conveniente, conforme solicitação desta secretaria, enviada por e-mail, a qual será reiterada por ofício.”*

**Análise:**

A manifestação do gestor comprova a aprovação de plano de trabalho insuficiente, pois este se pauta em termo de referência em desacordo com o previsto na Portaria Interministerial nº 127/2008.

**Evidência:**

- Nota Técnica nº 016/2012 – ENG/SNPDCA/SDH/PR
- Autos do processo nº 00004.002007/2011-97

**Fato 10: Aprovação de plano de trabalho sem a devida comprovação de necessidade para previsão recursos para contratação de dois consultores, de seus produtos e de supervisão de equipe**

Na análise referente ao Convênio nº 14/2011, verificamos que o Plano de Trabalho foi aprovado com previsão de despesas com contratação de dois consultores (R\$ 72.000,00) e supervisão de equipe (R\$ 8.000,00), quando também foi aprovado o repasse de recursos para manutenção de equipe de 10 pessoas, entre elas coordenador geral, coordenador adjunto etc. Também não há informação do conteúdo e da utilização dos produtos produzidos pelos consultores.

**Manifestação da Unidade:**

Sobre o assunto, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a SDH assim se manifestou:

*“A contratação de dois consultores se fez necessária devido a elaboração de estudos, cartilhas e publicações, pagos mediante entrega dos produtos.”*

**Análise da Equipe:**

A manifestação do gestor, além de superficial, não abarca todos os assuntos questionados e não comprova a necessidade de uso de recursos públicos em tais contratações.





Ressaltamos que a necessidade de supervisão de equipe, quando já existente previsão de coordenadores, pode apontar para situação de sobreposição de funções e, ainda mais grave, para incapacidade técnica da ONG na gerência das metas celebradas, contrariando a comprovação exigida no inciso II do artigo 4º da IN nº 1/1997 e a manifestação do TCU por meio do Acórdão nº 235/2003 – Plenário.

**Evidência:**

- Nota Técnica nº 002/2012 – CGPAAM/DPTDCA/SNPDCA/SDH/PR
- Autos do processo nº 00004.001345/2011-10

**Fato 11: Aprovação de diárias para as 27 capitais brasileiras em valor único.**

Na análise referente ao Convênio nº 92/2011, verificamos que para todas as 27 capitais foi estabelecido um valor único para as diárias, em desacordo com o determina o Decreto nº 5.992/2006.

**Manifestação da Unidade:**

Sobre o assunto, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 17/2012, a SDH assim se manifestou:

*“Informamos que o valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) foi considerado uma média para as diárias nas capitais brasileiras de acordo com os padrões estabelecidos pela Secretaria de Direitos Humanos e pelo Decreto nº 5.992 de 19 de dezembro de 2006 da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, que dispõe sobre a concessão das diárias no âmbito da Administração. Além disso, considerando que a diária inclui transporte, alimentação e hospedagem e utilizando o princípio da razoabilidade no levantamento dos custos, concluímos que o valor especificado esteja dentro dos padrões para diária em uma capital.”*

**Análise da Equipe:**

O referido Decreto prevê R\$ 224,20 para diária em três capitais (Brasília, Manaus e Rio de Janeiro), R\$ 212,40 para seis (Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo) e R\$ 200,60 para as demais 18 capitais. Portanto, a média correta seria de R\$ 205,85.

Por outro lado, deveria ter sido estabelecido o valor exato das diárias, conforme relação da atividade a ser desempenhado e os valores fixados na tabela, como exposto no § 1º do artigo 10º do Decreto nº 5.992/2006.

Diante do exposto, recomendamos a devida observância ao Decreto, que para o processo em tela representaria economia de recursos públicos, pois a definição do valor da diária pela média de R\$ 250,00 resultou em valor total de R\$ 407.000,00, quando as mesmas 1.628 diárias poderiam ter sido financiadas por R\$ 335.123,80 se respeitado o valor médio de R\$ 205,85, R\$ 71.876,20 a menos.

**Evidência:**

- Nota Técnica nº 18/2012
- Autos do processo nº 0004.001787/2011-58

## **Fato 12: Celebração de convênio com previsão de utilização de recursos para pagamento de Imposto de Renda Retido na Fonte**

Na análise referente ao Convênio nº 92/2011, verificamos que foram previstos recursos para pagamento de imposto de renda retido na fonte, sem que haja previsão legal para tal feito.

### **Manifestação da Unidade:**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 16/2012, a SDH/PR informou que:

*“A respeito dos encargos aprovados no projeto, os cálculos foram realizados pela área financeira do conveniente, que nos informou o relatado a seguir: considerou-se como base para o cálculo do IRRF a tabela progressiva para os cálculos mensal do Imposto de Renda de Pessoa Física a partir do exercício de 2011, localizada no site da Receita Federal (alíquotas de 7,5 para o cálculo de pesquisadores de campo; 22,5 para o cálculo de assessoria técnica junior e 27,5 para o cálculo de assessoria técnica).”*

### **Análise da Equipe:**

A justificativa apresentada carece de fundamento, pois o Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF é de caráter personalíssimo, ou seja, deve arcá-lo aquele que fizer jus ao recebimento da remuneração, como exposto na legislação sobre o assunto, como a Lei nº 17.713/1988. Assim, não cabe à União financiar, por meio de recursos de convênios, o IRRF de prestadores de serviços contratados pela conveniente.

### **Evidência:**

- Nota Técnica nº 18/2012
- Autos do processo nº 00004.001787/2011-58

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

*Os fatos apontados na Constatação n.º 4 estão em sua ampla maioria relacionados aos convênios firmados no âmbito dos programas de proteção, notadamente os de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte (PPCAAM) e de proteção a vítimas e testemunhas (PROVITA), além de alguns apontamentos relativos aos convênios celebrados pela coordenação-geral do Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas (SINASE).*

*As equipes responsáveis pela coordenação de cada um dos programas de proteção solicitaram o agendamento de uma reunião com Ciset — prevista para ocorrer em 29/05/12 — a fim de tentar conciliar o atendimento aos dispositivos da IN n.º 01/97 às especificidades das atividades que integram tais programas. Compartilhamos o entendimento a respeito da necessidade de análise mais rigorosa dos planos de trabalho que norteiam a celebração desses instrumentos, inclusive como medida de prevenção a nova ocorrência dos fatos apontados, em especial no que diz respeito à adequação dos valores propostos, previsão de despesas administrativas, pesquisas de preços, gastos com combustíveis e com diárias, entre outros.*

*Por outro lado, os apontamentos relativos aos repasses de valores em parcela única e ao nível de detalhamento de cronograma de execução devem pautar uma discussão mais aprofundada e cuidadosa, especialmente face ao caráter de imprevisibilidade que marca a execução desses programas. Com efeito, não há dúvidas de que algumas despesas*

*podem e devem ser planejadas, assim como não será difícil reconhecer que significativa parte dos gastos possui valores meramente estimados, dado que os respectivos quantitativos não são previamente conhecidos.*

*Durante a vigência de um convênio de proteção, não se sabe previamente o número de pessoas que serão protegidas, eis que os ingressos e as saídas de pessoas do programa não possuem data pré-definida. Não há também como antecipar o quantitativo de pessoal que terá de ser alocado na prestação dos serviços, visto que esse contingente depende do número de pessoas protegidas. O serviço deve ser prestado sem qualquer solução de continuidade, mas não há garantias de que as demandas serão homogêneas ao longo do tempo: é possível que haja oscilações no quantitativo de pessoas atendidas. As situações de deslocamento de protegidos de uma UF para outra não são possíveis de serem previstas, pois decorrem de fatores externos, como a presença de uma nova ameaça, por exemplo. Enfim, seria um trabalho exaustivo tentar elencar todas as situações sobre as quais pesa a imponderabilidade, razão pela qual o detalhamento de cronograma e o estabelecimento de parcelas para repasses escalonados não nos parece uma tarefa tão trivial. Eis a fundamentação para a solicitação da reunião e para que essa questão seja discutida com a devida cautela.*

*Alguns fatos da Constatação n.º 4 (fatos 7, 8, 11 e 12) apontaram situações de ocorrência pontual e que serão devidamente corrigidas.*

### **Análise Final da Equipe:**

Acreditamos que a manifestação do gestor vem ao encontro dos fatos descritos neste relatório e que merecem atenção por parte dos gestores. Ressaltamos, porém, que mesmo as estimativas de recursos a serem conveniados devem ser pautadas por elementos concretos, além de respeitarem os dispositivos legais aplicados a esses instrumentos de transferência. Esta Ciset acompanhará as medidas corretivas.

### **CONSTATAÇÃO 5: Não observância aos prazos para análise das prestações de contas**

#### **Fato:**

O art. 31, da Instrução Normativa nº 1/1997 - STN, estabelece que:

*"A partir da data do recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa da unidade concedente, com base nos documentos referidos no art. 28 e à vista do pronunciamento da unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente, terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, sendo 45 (quarenta e cinco) dias para o pronunciamento da referida unidade técnica e 15 (quinze) dias para o pronunciamento do ordenador de despesa."*

Entretanto, em nossa amostra referente às prestações de contas aprovadas em 2011 (convênios SIAFI nº 470474, 472150, 541049, 541082, 574938, 577852, 592185, 592863, 595137, 595746, 595758, 601241, 601483, 601503 e 601524), que representa 50,56% do montante aprovado, verificamos que em nenhuma delas o prazo supracitado foi obedecido.

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

Transcrevemos abaixo o inteiro teor da manifestação do gestor em relação aos fatos da Constatação 4, encaminhada por meio do Ofício nº 772 /2012/CGC/SGPDH/SDH/PR, de 25/5/2012.

*"A Secretaria de Controle Interno tem acompanhado os esforços realizados pela equipe da Coordenação-Geral de Convênios da SDH/PR na tentativa de cumprir em tempo hábil*



*os prazos de análise e aprovação de prestação de contas dos instrumentos firmados. A este respeito, registramos que desde 2009 temos buscado alternativas para a redução do estoque de processos nas contas contábeis “a aprovar” e “a comprovar”, como, por exemplo, a constituição de forças-tarefa e a parceria com o DAEX/MPOG, que tem auxiliado a SDH na análise de alguns processos. Evidentemente, somente com uma redução expressiva dos estoques atuais de processos que aguardam pela análise da prestação de contas será possível cumprir fielmente o prazo estabelecido pelo art. 31 da IN n.º 1/1997 – STN.*

*O esforço vinha surtindo os efeitos esperados, tanto que o Relatório de Auditoria referente ao exercício de 2010 registra a redução no estoque de processos que aguardavam por análise de prestação de contas (de 354, em 2008, para 232, em 2010). Em 2011, em decorrência da publicação dos Decretos n.º 7.568, de 16/09/11, e n.º 7.592, de 28/10/11, e as consequentes determinações no sentido de que fosse avaliada a regularidade da execução dos convênios vigentes, foi necessário priorizar as ações de fiscalização in loco, de modo que não conseguimos empreender o mesmo ritmo que vinha sendo observado na redução do estoque de prestações de contas pendentes de análise.*

*Em 2012, retomamos o processo de força-tarefa para redação dos saldos nas contas contábeis “a aprovar” e “a comprovar”, notadamente a primeira delas, com a expectativa de encerrar o exercício com o menor estoque de toda a série histórica, iniciada em 2007. Para tanto, há acompanhamento semanal dos processos avaliados, além de metas estabelecidas para cada servidor alocado nas funções de análise técnica e análise financeira.”*

### **Análise Final da Equipe:**

Percebe-se o esforço da Unidade ao dar tratamento aos estoques de prestações de contas. No entanto, alertamos que os mesmos não devem prejudicar as demais atividades relacionadas a convênios, como ações que visem a diminuir o número de prestações não apresentadas, mencionados na alínea “c” do subitem III.8 “dos Resultados dos Trabalhos”, assim como devidos monitoramentos e fiscalizações de instrumentos em execução.

### **Evidências:**

- Processos de prestação de contas referentes ao convênios SIAFI nº 470474, 472150, 541049, 541082, 574938, 577852, 592185, 592863, 595137, 595746, 595758, 601241, 601483, 601503 e 601524.

### **CONSTATAÇÃO 6: Impropriedade em processos licitatórios**

#### **Fato: Cópia de Termos de Referências elaborados por órgãos gerenciadores de Atas de Registros de Preços**

Verificamos, nas adesões às Atas de Registro de Preços nº 1/2010-ANA (fornecimento de sistema de infraestrutura de alta disponibilidade para atendimento aos equipamentos ativos e passivos de rede e estações servidoras do Centro Telemático de Dados e Voz), 9/2010-IPEA (serviços de planejamento, organização, execução e acompanhamento de eventos) e 52/2009-MEC (serviços de atendimento e suporte técnico aos usuários de soluções de TI), que os Termos de Referência elaborados pela SDH/PR são cópias dos Termos de Referência elaborados pelos órgãos gerenciadores das supracitadas Atas.

## Manifestação da Unidade:

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

*“A SDH iniciou suas atividades de serviços gerais no final do ano de 2010, com um quadro reduzido de servidores. Ao proceder à adesão à ata, as informações do objeto para pesquisa de registro de preços ao sistema Comprasnet de determinado objeto foram obtidas a partir das informações constantes do memorando e Documento de Oficialização da Demanda – DOD – Nº 01/2011, (anexo II). Obtidas tais informações no site do Comprasnet, estas eram repassadas à área demandante, mediante despacho nos autos, com o propósito de demonstrar a total transparência dos procedimentos. A área demandante avaliava se o objeto da ata se adequava às suas necessidades, de acordo com o solicitado nos indicados documentos. Em caso positivo, recomendava o prosseguimento do processo de contratação.*

*Em caso negativo, nova pesquisa ao Comprasnet seria realizada. Tais pesquisas persistiam até obtenção de ata que se adequasse às necessidades da área demandante. No presente caso, foi identificada a ata que melhor atendia os propósitos da SDH, a qual fora juntada aos autos. Nesse sentido, foi juntado ao processo o Termo de Referência adequado ao do Edital de Licitação que originou a Ata, pois a elaboração do referido termo de referência fora extremamente cuidadosa, para que fossem mantidas as mesmas condições, regras e especificações da Ata de Registro de Preços, pois entendemos ser vinculativos. Convém apontar que a unidade aderente à ata não dispõe de poderes para modificá-la, vez que na condição de “carona” se submete às condições contidas no instrumento convocatório ao qual aderiu.*

*A elaboração do Termo de Referência após a seleção da ata não comprometeu a lisura do procedimento, pois não prejudicou ou favoreceu qualquer potencial licitante.*

*A orientação da Consultoria Jurídica do órgão aderente sempre foi no sentido de manutenção das mesmas condições impostas às previstas no instrumento convocatório, pois estas foram previamente conhecidas por todos os participantes na licitação original. O art. 8º prevê que cabe ao fornecedor, observadas as condições nela previstas, optar ou não pelo fornecimento. Nosso entendimento é no sentido de a entidade aderente manter as mesmas condições da ata de registro de preços original, sem que a ela seja permitido alterar, ainda que pequenas adaptações.*

*Com o propósito de ratificar atendimento à eficiência e à transparência, mesmo sem legislação que estabelece rotina de procedimentos, estão sendo observados alguns procedimentos para o aprimoramento da formalização das adesões a atas já foi objeto de ajustes, como pode ser verificado nos processos de contratações mais recentes.*

*Ainda que o procedimento dos atos que antecedem à adesão não tenha disciplinamento formal, as áreas demandantes foram orientadas a observância dos seguintes passos: 1 – Identificação da necessidade com elaboração dos elementos de referência, pela área demandante; 2 – Priorização; 3 – Pesquisa de Mercado; 4 – Verificação da situação de dispensa ou de inexigibilidade de licitação; 5 – Verificação da possibilidade de ser carona.*

*Assim, entendemos que os procedimentos adotados foram em conformidade com a legislação e em busca do aprimoramento daqueles, para atendimento da eficiência administrativa.”*

## Análise da Equipe:

Independente da realização de licitação ou da adesão a uma Ata de Registro de Preços, o órgão que pretende contratar um serviço ou adquirir um bem deve, como condição necessária e indispensável para prosseguir o processo de contratação, elaborar, previamente, um Termo de Referência, nos termos do § 2º, do art. 9º, do Decreto nº 5.450/2005.

Somente após o Termo de Referência elaborado e aprovado pela autoridade competente, com todas as necessidades do órgão identificadas e quantificadas, é que o gestor deve decidir pela realização de um pregão específico ou pela adesão a uma Ata de Registro de Preços existente no SIASG que atenda às necessidades do órgão.

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

*“Visando à adequação dos procedimentos às conformidades preceituadas pelo órgão de controle interno, registre-se que, ainda que não tenham sido verificados prejuízos à Administração em função da forma de contratação por adesão à Ata de Registro de Preços até então adotada, a Secretaria de Direitos Humanos abster-se-á de copiar os Termos de Referências do órgão detentor da ata, quando da sua adesão. Por conseguinte, verificada a necessidade de aquisição/contratação de bens e serviços, será elaborado Termo de Referência específico, pela área demandante, cabendo à área de compras analisar o seu conteúdo e opinar pela realização da licitação ou, em se verificando a existência de ARP que contenha o(s) item(ns) requeridos, consultar aquela área a respeito da adequabilidade dessa ata ao objeto, objetivos e resultados esperados com a contratação.”*

### **Análise Final da Equipe:**

As medidas informadas pela Unidade serão objeto de avaliação em futuras ações de controle realizadas por esta Ciset.

### **Evidências:**

- Termos de Referência constantes dos autos dos processos nº 00005.000248/2011-91 (fls. 2-24 e 201-261), nº 00005.004178/2011-41 (fls. 138-156) e nº 00005.000465/2011-81 (fls. 9-55 e 58-69).





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

**ANEXO III AO RELATÓRIO Nº 02/2012 - INFORMAÇÕES**

**INFORMAÇÃO 1: Baixa execução financeira das Ações de Governo sob a responsabilidade da SDH**

Como exposto no Item III.2, observamos, conforme ilustrado no Quadro 01 – Anexo III, uma baixa execução financeira dos programas finalísticos sob a responsabilidade da Unidade, tendo como base as despesas liquidadas.

**Quadro 01 – Anexo III: Execução financeira dos programas**

<b>Programa</b>	<b>Previsto</b>	<b>Realizado (Liquidado)</b>	<b>%</b>
0073 - Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	17.300.000,00	6.798.587,72	39,30
0152 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Pró-SINASE	26.900.000,00	1.037.969,14	3,86
0153 - Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente	19.192.085,00	2.873.534,81	14,97
0154 - Garantia e Acesso a Direitos	36.332.314,00	2.600.675,93	7,16
0155 - Gestão da Política de Direitos Humanos	28.185.045,00	7.302.932,94	25,91
0670 - Proteção a Pessoas Ameaçadas	39.450.000,00	21.666.580,47	54,92
1078 - Nacional de Acessibilidade	4.155.077,00	1.639.188,82	39,45
1086 - Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência	8.366.185,00	1.401.582,96	16,75
1401 - Reparação de Violações e Defesa dos Direitos Humanos	16.388.878,00	10.434.246,76	63,67
1402 - Educação em Direitos Humanos	24.954.000,00	5.006.906,74	20,06
1404 - Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoa Idosa	6.411.192,00	1.119.087,78	17,46

Fonte: SIGPLAN

No Quadro 2 – Anexo III apresentamos o detalhamento da execução financeira desses programas, onde é possível identificar o impacto do contingenciamento e quanto a Unidade não foi capaz de executar (saldo disponível ao final do exercício). Destacamos, em negrito, os casos em que o contingenciamento ou saldo final foram superiores a 20% da dotação total.

**Quadro 2 – Anexo III: Detalhamento da execução financeira dos programas**

Programa	Dotação	Descentralização	Empenho	Contingenciamento	Saldo
0073 - Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	17.300.000,00 (100,00%)	7.350.962,50 (42,49%)	8.246.365,24 (47,67%)	1.450.000,00 (8,38%)	252.672,26 (1,46%)
<b>0152 - Pró-SINASE</b>	<b>26.900.000,00 (100%)</b>	<b>3.164.338,63 (11,76%)</b>	<b>17.367.692,43 (64,57%)</b>	<b>5.546.750,00 (20,62%)</b>	<b>821.218,94 (3,05%)</b>
<b>0153 - Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente</b>	<b>19.192.085,00 (100%)</b>	<b>968.087,24 (5,04%)</b>	<b>12.394.527,06 (64,58%)</b>	<b>860.150,00 (4,48%)</b>	<b>4.969.320,70 (25,90%)</b>
<b>0154 - Garantia e Acesso a Direitos</b>	<b>36.332.314,00 (100%)</b>	<b>857.390,22 (2,36%)</b>	<b>11.684.986,36 (32,16%)</b>	<b>21.234.400,00 (58,44%)</b>	<b>2.555.537,42 (7,04%)</b>
<b>0155 - Gestão da Política de Direitos Humanos</b>	<b>28.185.045,00 (100%)</b>	<b>4.146.613,93 (14,71%)</b>	<b>7.119.917,00 (25,26%)</b>	<b>14.040.190,00 (49,82%)</b>	<b>2.878.324,07 (10,21%)</b>
0670 - Proteção a Pessoas Ameaçadas	39.450.000,00 (100%)	636.494,46 (1,61%)	33.287.940,24 (84,38%)	5.400.000,00 (13,69%)	125.565,30 (0,32%)
1078 - Nacional de Acessibilidade	4.155.077,00 (100%)	671.206,52 (16,15%)	2.958.348,84 (71,20%)	R\$ 200.000,00 (4,82%)	325.521,64 (7,83%)
<b>1086 - Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência</b>	<b>8.366.185,00 (100%)</b>	<b>561.117,87 (6,71%)</b>	<b>4.998.948,90 (59,75%)</b>	<b>1.800.000,00 (21,52%)</b>	<b>1.006.118,23 (12,02%)</b>
1401 - Reparação de Violações e Defesa dos Direitos Humanos	16.388.878,00 (100%)	9.608.412,21 (58,63%)	6.013.221,31 (36,69%)	R\$ 280.000,00 (1,71%)	487.244,42 (2,97%)
1402 - Educação em Direitos Humanos	24.954.000,00 (100%)	10.896.494,50 (43,67%)	7.073.097,86 (28,34%)	2.410.910,00 (9,66%)	4.573.497,64 (18,33%)
<b>1404 - Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoa Idosa</b>	<b>6.411.192,00 (100%)</b>	<b>332.101,09 (5,18%)</b>	<b>2.349.829,11 (36,65%)</b>	<b>R\$ 200.000,00 (3,12%)</b>	<b>3.529.261,80 (55,05%)</b>

Fonte: SIAFI

**INFORMAÇÃO 2: Gestão de Tecnologia da Informação**

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

Quanto ao planejamento de TI, devemos inicialmente ressaltar que, em função da não existência, no exercício de 2011, de um Planejamento Estratégico formalizado no âmbito da SDH/PR, a Unidade não possui um Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI). Dessa forma, as diretrizes para a área de TI constam do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), que, em seus aspectos mais relevantes, foi elaborado consoante as orientações dispostas na Estratégia Geral de Tecnologia da Informação elaborada pela SLTI/MPOG. O PDTI vigente (2012/2013) encontra-se publicado na página da SDH/PR na internet ([http://www.direitoshumanos.gov.br/clientes/sedh/sedh/.arquivos/PDTI\\_SDH\\_2012-2013.pdf](http://www.direitoshumanos.gov.br/clientes/sedh/sedh/.arquivos/PDTI_SDH_2012-2013.pdf)).

Destacamos, ainda, que a SDH/PR possui um Comitê Gestor de TI, instituído por meio da Portaria nº 1.517, de 4/8/2011, formado por representantes de todas as Secretarias do órgão, e que,



entre outras atribuições, decide sobre a priorização das ações e investimentos de TI, o que está de acordo com o que determina o Cobit 4.1 em seu item PO4.3.

Quanto aos recursos humanos da área de TI, verificamos que a SDH/PR possui um quantitativo reduzido de servidores atuando nessa área (3 Analistas de TI, 1 Servidor de outra carreira, 1 estagiário e 10 terceirizados). Ainda no que se relaciona a recursos humanos, verificamos que a Unidade não possui um plano de capacitação de pessoal para gestão de TI.

No tocante aos procedimentos para salvaguarda da informação e para o desenvolvimento e produção de sistemas, a SDH/PR, em seu PDTI 2012-2013, estipulou como meta a elaboração e a aprovação desses documentos no primeiro semestre de 2012.

Quanto aos procedimentos para a contratação de bens e serviços de TI, verificamos que: i) as contratações de bens de TI estão de acordo com o que dispõe a Portaria nº 2/2010/SLTI/MPOG; ii) as contratações de serviços de TI estão de acordo com o que dispõe a Instrução Normativa nº 4/2010/SLTI/MPOG. Como exceção, verificamos que no processo de adesão à ata de registro de preços nº 52/2009/MEC, que tem por objeto atendimento e suporte técnico aos usuários de soluções de TI, não foram contemplados os documentos constantes da referida IN (Documento de Oficialização da Demanda, Análise de Viabilidade da Contratação, Plano de Sustentação, Estratégia da Contratação e Análise de Riscos).

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

### INFORMAÇÃO 3: Atendimento às recomendações da Ciset/PR

As análises quanto ao atendimento às recomendações contidas nos relatórios e notas técnicas emitidas pela Coordenação-Geral de Fiscalização de Programas de Governo e de Atos de Pessoal (COFIP/Ciset/PR), no exercício de 2011, estão contidas na Nota Técnica (CS) nº 26/2012/COFIP/Ciset/SG-PR, que compõe o Anexo IV.

Quanto às constatações apontadas pela Coordenação-Geral de Auditoria (COAUD/Ciset/PR), em 2011, seus status se encontram consolidados no Quadro 3 – Anexo III, a seguir.

**Quadro 3 – Anexo III: Atendimento às recomendações da COAUD/Ciset/PR, emitidas em exercícios anteriores**

Nº	Item	Constatação do Controle Interno	Análise da Ciset
Relatório de Auditoria de Gestão nº 3/2011	1	Impropriedades na gestão de convênios (saldos de convênios “a comprovar”, “a aprovar” e “a liberar” com vigência vencida)	Conforme detalhado nos itens III.8 - “c” e “d” e na <b>Constatação 5 do Anexo II</b> deste Relatório, a SDH/PR continua a não observar os prazos relacionados a recebimento e análise das prestações de contas.
	2	Descumprimento de determinação do TCU (Item 1.4.1.2 do Acórdão TCU nº 2417/2010 – Plenário)	As determinações do Acórdão no que se refere à instauração da TCE estão sendo cumpridas pela SDH, porém, a Unidade não atendeu ao apontado pela Ciset/PR no Relatório de Auditoria de Gestão nº 03/2011 quanto à glosa dos valores referentes à contratação da Empresa Faro Tecnologia Aplicada sem a devida cotação de preços.
	3	Falhas na análise da prestação de contas parcial do convênio nº 29/2008 (SIAFI 626563)	Em 7/4/2011 a conveniente foi notificada a esclarecer os pontos questionados. Em 2/5/2011 a conveniente apresentou suas justificativas. Em 9/9/2011, a SDH/PR acatou as justificativas relacionadas às taxas bancárias e pediu novos esclarecimentos referentes a notas fiscais emitidas pela empresa Antropotour Agência de Viagens. No dia 21/10/2011 a conveniente apresentou os esclarecimentos e documentos de justificativa. Por fim, pelo Ofício nº 483/2012 – CGC/SGPDH/SDH/PR, a SDH informou à conveniente ter acatado as justificativas sobre as fotocópias das notas fiscais e referentes aos R\$ 5.151,83, com exceção de R\$ 885,14, por falta de comprovantes de embarque. Informou ainda que, R\$ 241.800,00 (referente a totalidade dos recursos empregados em aquisições de bens e serviços por meio de cotações de preços fraudadas) também devem ser restituídos, e apresenta GRU no valor de R\$ 402.271,22 a ser quitada até o dia 10/4/2012.

Nº	Item	Constatação do Controle Interno	Análise da Ciset
	4	Liberação de recursos em convênios envolvendo obras sem a apresentação de licenças ambientais prévias dos empreendimentos	Quanto ao Convênio nº 752421/2010, verificamos que a Licença Ambiental Prévia foi expedida em 14/10/2011 (Certidão nº 201916/2011, da SEDES/SC, com validade até 11/10/2015). Quanto ao Convênio nº 737298/2010, verificamos que a Licença Ambiental Prévia foi expedida em 25/11/2011 pelo Instituto Ambiental de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente/RN (nº 2011-044406/TEC/LP-0075, com validade até 25/11/2013).
	5	Falhas no procedimento de análise da documentação comprobatória de titularidade da área nos convênios que envolvem obras	As matrículas referentes aos imóveis foram apresentadas.
	6	Liberação de recursos para convênios com projetos básicos incompletos.	Quanto ao Convênio nº 736731/2010, verificamos que o Projeto Básico foi refeito e teve sua vigência foi prorrogada até 29/6/2013. Quanto ao Convênio nº 737458/2010, verificamos que o convênio ainda não foi regularizado. A SNPDC/SDH/PR apontou necessidade de correções no Termo de Referência apresentado em 10/2/2012 por meio eletrônico. A previsão era de que em março o Termo corrigido fosse validado pela SNPDC/SDH/PR, mas até o final de nossos trabalhos em campo, essa avaliação ainda não havia sido concluída. Quanto ao Convênio nº 751068/2010, verificamos que o convênio ainda não foi regularizado. Após visita “in loco” realizada pela SDH/PR, foi acordada a apresentação de projeto básico atualizado. Até o final de nossos trabalhos em campo, o referido projeto ainda não havia sido encaminhado. Quanto ao Convênio nº 752421/2010, verificamos que as adequações do projeto básico estão em andamento, com o apoio da arquiteta do Programa Pro-SINASE. Quanto ao convênio nº 737298/2010, verificamos que a SDH/PR solicitou providências para elaboração dos projetos complementares e atualização do orçamento, em 15/9/2011, mas ainda não houve resposta por parte da conveniente.
	7	Estabelecimento de cronogramas de desembolso inadequados e ausência de cláusulas obrigatórias nos termos de convênio.	Em nossos exames, durante a Auditoria de Gestão de 2011, constatamos que os termos dos convênios relativos às transferências 667713 667817 e 668053, todos celebrados em 2011, apresentam a referida cláusula. Por outro lado, também foi constatado que há convênios firmados com transferência em parcela única, em desconformidade com o cronograma de execução, conforme descrito no <b>Fato 1 da Constatação 5 do Anexo II</b> deste Relatório.
	8	Indícios de sobrepreço nos orçamentos dos projetos básicos dos convênios 737458/2010 e 736731/2010.	Embora questionado, por meio da SA nº 13/2012, de 19/3/2012, a Unidade não se manifestou a respeito.
	9	Deficiências no acompanhamento da execução dos convênios	Conforme destacado no Item III.8 – “F”, em 2011, a SDH/PR incrementou sua atividade de fiscalização com o intuito de melhorar o acompanhamento da execução dos convênios.



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

**ANEXO IV – CARTA DE RECOMENDAÇÕES**

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

- a) Instaurar processo administrativo e aplicar a devida sanção à empresa Boeing Eventos Ltda, por descumprimento do Contrato nº 2/2011;
- b) Preencher os dados de metas físicas no SIGPlan, transformando tais dados em instrumentos eficazes de gestão;
- c) Avaliar a pertinência de instituir e executar uma política de capacitação na área de gestão de convênios (formalização, acompanhamento, fiscalização e análise das prestações de contas);
- d) Envidar esforços visando à implementação de uma política de avaliação de risco no que concerne às atividades de gestão de convênios;
- e) Segregar as funções de aprovação de propostas e aprovação de prestações de contas nas áreas finalísticas;
- f) Estabelecer um sistema ou procedimento capaz de controlar o fluxo de informações entre as áreas finalísticas e a área de gestão;
- g) Observar os ditames da IN nº 1/2010 – SLTI/MPOG, no que se refere às suas contratações de obras e serviços, e aquisição de bens;
- h) Estabelecer uma rotina para o repasse dos valores pactuados de acordo com o cronograma estabelecido, evitando o repasse em parcela única, sem prejuízo da execução orçamentária;
- i) Promover a avaliação dos projetos de convênios com vistas a avaliar e ratificar se os custos dos produtos e serviços propostos pela Conveniente estão em consonância com os praticados no mercado, com vistas a cumprir o princípio da economicidade, e evitando a aprovação de plano de trabalho sem pesquisa de preços e/ou com pesquisas deficientes;
- j) Estabelecer e aplicar critérios objetivos no edital para seleção de convênios, de modo a evitar a aprovação de planos de trabalho com itens desnecessários à consecução de seus objetivos;
- k) Estabelecer, preferencialmente, como referencial para pagamento de diárias os valores constantes do Decreto nº 5.992/2006;

- l) Instituir e executar políticas e/ou procedimentos para: i) salvaguarda da informação; ii) desenvolvimento e produção de sistemas; iii) gestão de contratos de TI;
- m) Instituir e executar um plano de ação para acabar com o passivo das prestações de contas de convênios “*a analisar*” e para que essas análises sejam realizadas de forma tempestiva;
- n) Implementar um plano de ação para solucionar o problema de estoque de convênios com o status “*a comprovar*”;
- o) Elaborar os Termos de Referência de acordo com as necessidades da própria SDH/PR, evitando a cópia de documentos elaborados por outros órgãos.





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

**ANEXO V – NOTA TÉCNICA (CS) Nº 26/2012/COFIP/CISET/SG-PR**