



RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS



2019



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA | SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

nº 157/2020

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Brasília, novembro de 2020.





Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

Secretaria de Controle Interno da Presidência da República

A Secretaria tem como missão assegurar a adequabilidade e a qualidade dos mecanismos de governança postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas Unidades jurisdicionadas.

RESUMO

1. Qual foi o trabalho realizado?

O presente trabalho foi realizado em cumprimento às normas aprovadas pelo Tribunal de Contas da União que regem as diretrizes para o julgamento das contas das unidades selecionadas para avaliação referente ao exercício de 2019. O escopo dos exames abrangeu as seguintes áreas: gestão de pessoas; gestão de compras e contratações; gestão das transferências; gestão de bens móveis e confiabilidade das demonstrações contábeis.


2. Por que a Ciset realizou esse trabalho?

A Auditoria Anual de Contas visou instruir o processo de prestação de contas que será submetido ao julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos da Decisão Normativa TCU nº 180, de 11 de dezembro de 2019.

3. Quais as conclusões alcançadas pela Ciset? Quais as recomendações que deverão ser adotadas?

Diante do resultado dos exames realizados concluiu-se que:

- a) O controle do teto remuneratório constitucional dos servidores requisitados está sendo realizado por meio de atualizações periódicas dos rendimentos extra-SIAPE;
- b) Os processos de admissões, pensões e aposentadorias foram corretamente instruídos para encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, tendo sido recomendadas melhorias no acompanhamento das diligências do Controle Interno;
- c) As pendências em prestações de contas final das parcerias celebradas, assim como a ausência da baixa contábil dos valores recebidos acarretaram ressalvas nos demonstrativos contábeis, recomendando-se a baixa das obrigações além da atualização da Instrução Normativa da Secretaria Especial de Administração nº 3/2018 em virtude da edição do Decreto nº 10.426/2020;
- d) A instrução dos processos de compras e contratações está sendo realizada em conformidade com a legislação vigente, salientando-se os ajustes realizados nos adicionais da folha de pagamento referentes aos serviços de limpeza e conservação;
- e) Os serviços de comunicação digital tiveram sua vigência prorrogada sem a instrução de novo processo licitatório durante o exercício, mesmo diante das falhas em sua formalização e de impropriedades identificadas na execução contratual;
- f) Com relação aos serviços de publicidade, constatou-se a necessidade de ampliar a transparência das campanhas publicitárias, além de realizar adequações nos procedimentos de inscrição em restos a pagar, que deve ter como base os serviços autorizados no exercício e não apenas o saldo dos empenhos a liquidar, contrariando o princípio da anualidade orçamentária e impactando na gestão financeira do exercício seguinte;
- g) Sobre a gestão dos bens móveis, constatou-se que os processos para a apuração de bens não localizados referentes a inventários anteriores ao exercício de 2018 não foram totalmente concluídos. As sindicâncias referentes aos inventários de 2010 a 2015 ficaram sem movimentações ou foram extraviados. O inventário referente ao exercício



de 2019 apontou setecentos bens que ainda não foram localizados indicando a necessidade de aprimoramento dos controles internos administrativo, tendo sido recomendado o ajuste do Plano de Ação visando a conclusão dos processos pendentes, registro contábil dos valores em apuração no Sistema SIAFI, além da atualização da Norma Interna nº VII-103 em virtude das alterações decorrentes da Instrução Normativa CGU nº 4/2020;

- h) No encerramento do exercício a conta contábil referente aos Bens não Localizados apresentava saldo de R\$ 3.711.338,14, e a conta de Bens moveis inservíveis, saldo de R\$ 1.670.832,84, que não foi atualizada durante o exercício em virtude de que o Sistema SIADS não fornece relatório específico com o valor de cada Conta Contábil; e
- i) Inconsistências contábeis relacionadas à contabilização das faturas emitidas e baixadas referentes a prestação de serviços gráficos e do registro nas contas de diversos responsáveis mantiveram-se durante o exercício de 2019, comprometeram a confiabilidade dos demonstrativos contábeis, tendo sido recomendado a atualização do Sistema SIAFI e adoção de medidas para caracterização ou elisão do dano, conforme determinado no Acórdão TCU nº 972/2019 - Plenário.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AGU	Advocacia-Geral da União
ARP	Ata de Registro de Preços
CAMP	Centro de Assessoria Multiprofissional
CGU	Controladoria-Geral da União
CIA	Comissão de Inventário Anual de Bens Móveis, Imóveis e Intangíveis
CISSET	Secretaria de Controle Interno
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COMAP	Coordenação de Material e Patrimônio
COSAU	Coordenação de Saúde
CPCAD	Comissão Permanente de Cessão, Alienação e Desfazimento de Bens
DEGEN	Departamento de Gestão e Normas
DEORP	Departamento de Orçamento e Referência de Preço
DIENP	Diretoria de Engenharia e Patrimônio
DIROF	Diretoria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade
DN	Decisão Normativa
DOU	Diário Oficial da União
DPF	Departamento de Polícia Federal
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
EC	Emenda Constitucional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
IN	Imprensa Nacional
INComFat	Sistema de Faturamento da Imprensa Nacional
INCom	Sistemas de Envio de Matérias
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCOM	Ministério das Comunicações
MDH	Ministério do Desenvolvimento Humano
ME	Ministério da Economia
MF	Ministério da Fazenda
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
NT	Nota Técnica
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PIV	Plano de Investimento em Veículos
PR	Presidência da República
PTRES	Plano de Trabalho Resumido
RP	Restos a Pagar
RPP	Restos a Pagar Processados
RPNP	Restos a Pagar Não Processados
SA	Secretaria Especial de Administração
SAJ	Subchefia para Assuntos Jurídicos

SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SDH	Secretaria de Desenvolvimento Humano
SEAS	Secretaria Especial de Articulação Social
SEC	Sistema de Execução de Contratos
SECOM	Secretaria Especial de Comunicação Social
SEGOV	Secretaria de Governo
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SG	Secretaria-Geral
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIADS	Sistema Integrado de Administração de Serviços
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIDEC	Sistema de Divulgação de Compras
SISAC	Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessão Pensões
SISFAT	Sistema de Faturamento
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SRP	Sistema de Registro de Preços
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCA	Termo Circunstanciado Administrativo
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo de Execução Descentralizada
TI	Tecnologia da Informação
TR	Termo de Referência
UG	Unidade Gestora
UPC	Unidade Prestadora de Contas
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	8
II. RESULTADOS DOS EXAMES	11
II. A. Avaliação da gestão de pessoas	12
II. A.1. Controle do teto remuneratório dos servidores requisitados	13
II. A.2. Avaliação dos atos de admissão, pensão e aposentadoria	14
II. B. Avaliação de compras e contratações	15
II. B.1. Serviços gerais - limpeza e conservação	16
II. B.2. Promoção à saúde - aquisição de ambulâncias	17
II. B.3. Locação de veículos para comitiva presidencial	18
II. B.4. Sistema de proteção das instalações presidenciais	19
II. B.5. Serviços de comunicação digital	23
II. B.6. Serviços de publicidade	27
II. B.7. Restos a pagar referentes a ações publicitárias	34
II. C. Avaliação da gestão de transferências	37
II. C.1. Parcerias com prestação de contas pendentes	38
II. C.2. Campanhas publicitárias pendentes de prestações de contas	41
II. C.3. Serviços gráficos pendentes de baixa nas prestações de contas	42
II. C.4. Atualização dos normativos internos	43
II. D. Avaliação da confiabilidade das demonstrações contábeis	43
II. D.1. Ausência de registro contábil sobre faturamento do Diário Oficial da União	44
II. D.2. Ausência de registro nas contas contábeis sobre diversos responsáveis em apuração	46
II. E. Avaliação da gestão de bens móveis	48
II. E.1. Controle e contabilização de bens patrimoniais - pendências de exercícios anteriores	48
II. E.2. Inventário Anual do Exercício de 2019	50
II. E.3. Compatibilização entre saldos contábeis e movimentações de bens	53
II. E.4. Registro nas contas contábeis sobre diversos responsáveis em apuração	54
III. RECOMENDAÇÕES DO CONTROLE INTERNO	55
IV. CONCLUSÃO	58
Anexo I – Análise dos esclarecimentos apresentados pela SECOM a respeito das constatações referentes aos Contratos de Serviços de Comunicação Digital	60

I. INTRODUÇÃO

1. A Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – Ciset/Presidência é órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal que exerce a atividade de auditoria interna no âmbito dos órgãos integrantes da Presidência da República, e suas entidades vinculadas, e da Vice-Presidência da República, em conformidade com a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e com o Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000.

2. As atividades de auditoria interna exercidas durante o ano de 2019, pela Ciset/Presidência, abrangeram atividades de avaliação e consultoria com o propósito de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e da atuação das Unidades Gestoras jurisdicionadas, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada, com intuito de avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

3. Quanto às áreas de atuação, foram abordados diversos temas relacionados à Gestão Corporativa abrangendo macroprocessos de gestão de pessoas, de licitações e contratos, de transferências, patrimonial, contábil orçamentária financeira. Também foram executados trabalhos abordando temas da Gestão Governamental, abrangendo macroprocessos da gestão de riscos, de coordenação governamental, de articulação, comunicação e integridade, conforme gráfico abaixo:



Áreas de atuação da Auditoria durante o exercício de 2019.

4. O presente trabalho apresenta os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual da Presidência da República, encaminhada pela Secretaria-Geral da Presidência da

República ao Tribunal de Contas da União - TCU, com o objetivo de avaliar de forma integrada os principais resultados alcançados durante o exercício de 2019 pelas seguintes Unidades de Contexto:


- a) Secretaria de Governo da Presidência da República;
- b) Secretaria-Geral da Presidência da República;
- c) Gabinete Pessoal do Presidente da República;
- d) Gabinete de Segurança Institucional;
- e) Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais;
- f) Vice-Presidência da República;

5. Em atendimento à previsão contida na Ordem de Serviço nº 2020/0157, às diretrizes emanadas na Decisão Normativa TCU nº 180, de 11 de dezembro de 2019, e ao ajustado na Ata de reunião realizada entre a SECEX/Administração do TCU e a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, em 3 de março de 2020, apresenta-se a consolidação das análises realizadas sobre a prestação de contas anual da Presidência da República, encaminhada pela Secretaria-Geral da Presidência da República ao Tribunal de Contas da União – TCU, cujo escopo de auditoria abrangeu::

- a) Avaliação da Gestão de pessoas
 - observância da legislação sobre o controle do teto constitucional nas requisições de pessoal;
 - análise dos atos de admissão, pensão e aposentadorias.
- b) Avaliação da gestão de compras e contratações
 - regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação;
 - qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações, principalmente com relação as contratações envolvendo Comunicação Social, Limpeza e Conservação, Segurança Institucional e Transporte.
- c) Avaliação da gestão das transferências
 - concessão, fiscalização e prestação de contas de Termos de Execução Descentralizada - TED;
 - qualidade e suficiência dos controles internos administrativos.
- d) Avaliação das demonstrações contábeis
 - adequabilidade das demonstrações contábeis e dos relatórios financeiros no que diz respeito ao controle patrimonial, restos a pagar e direitos a receber;
 - verificação da conformidade contábil e ações saneadoras.
- e) Avaliação da gestão de bens móveis
 - efetividade dos controles internos relacionados à elaboração do inventário, guarda, contabilização e responsabilização por bens não localizados.

6. Salienta-se que os prazos para encaminhamento das peças integrantes do processo de prestação de contas foi prorrogado em noventa dias pela DN TCU nº 182/2020 em virtude dos reflexos da pandemia do Novo Corona Vírus - COVID-19 no funcionamento dos órgãos públicos.

7. Os trabalhos de campo foram realizados na sede da Presidência da República, no período de 6 de julho a 31 de agosto de 2020, através de análises e consolidação de informações coletadas referentes aos atos e fatos de gestão ocorridos no período de 1 de janeiro até 31 de dezembro de 2019.

- 
8. Ressalta-se que nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.
 9. Convém anotar que este Relatório de Auditoria se encontra dividido da seguinte forma:
 - a) Resultados dos Exames, divisão que contém o detalhamento das análises realizadas e conclusões obtidas sobre os itens do escopo;
 - b) Recomendações, item que demonstra as proposições de providências para regularizar ou sanear as falhas apontadas e
 - c) Conclusão, seção que destaca as respostas às questões de auditoria apresentadas para o trabalho.
 10. Nesse sentido, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Poder Executivo Federal, apresentam-se a seguir os resultados dos exames realizados de acordo com o escopo de auditoria firmado.

II. RESULTADOS DOS EXAMES

A) AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS

11. Os créditos orçamentários destinados aos órgãos da Presidência da República, por meio da LOA 2019 foram de R\$ 1.621 bilhão, incluindo a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN. A execução orçamentária abrangeu despesas empenhadas na ordem de R\$ 1.321 bilhão, conforme quadro abaixo:

Unidade Gestora	Grupo de Despesa			Total
	Pessoal	Outras Despesas Correntes	Investimentos	
Agência Brasileira de Inteligência	R\$ 584.792.404,46	R\$ 79.011.112,14	R\$ 16.006.294,42	R\$ 679.809.811,02
Secretaria Especial de Administração	R\$ 214.358.947,78	R\$ 144.771.495,98	R\$ 7.200.534,65	R\$ 366.330.978,41
Secretaria Especial de Comunicação Social		R\$ 252.410.875,30		R\$ 252.410.875,30
Outras Unidades		R\$ 10.389.976,99	R\$ 12.516.209,34	R\$ 22.875.794,31
Total	R\$ 799.151.352,24	R\$ 486.583.460,41	R\$ 35.692.646,39	R\$ 1.321.427.459,04

Valores empenhados por Unidade Gestora e natureza de despesa.

12. O macroprocesso gestão de pessoas, compreende a gestão de informações funcionais e pagamentos; apoio a ex-Presidentes da República; desenvolvimento profissional e promoção à saúde, é que apresenta maior materialidade, atendendo uma força de trabalho de 3.344 servidores, conforme quadro abaixo:

Órgão	Total de servidores
Secretaria-Geral	1.340
Gabinete de Segurança Institucional	1.089
Secretaria de Governo	381
Casa Civil	343
Gabinete Pessoal	191
Total	3.344

Servidores por unidade de exercício.

13. Considerando a materialidade e consolidando os trabalhos na gestão de pessoal desenvolvidos pela Ciset/Presidência durante o exercício, procurou-se analisar as seguintes questões:

- Os processos de admissão, aposentadoria e pensão da Agência Brasileira de Inteligência – Abin estão sendo corretamente instruídos para posterior encaminhamento ao TCU?
- Os pagamentos de parcelas originadas de decisões judiciais e referentes a planos econômicos estão em conformidade com as últimas decisões do Judiciário?
- Os procedimentos de verificação e controle do teto constitucional nas requisições de pessoal são adequados?

14. As ações de controle são decorrentes das atribuições contidas no art. 74 da Constituição Federal; nos arts. 20, 24 e 26 da Lei nº 10.180/2001; combinados com o art. 24 do Decreto nº 9.982/2019, considerando as alterações realizadas por meio do Decreto nº 10.380/2020; e, nas disposições contidas no art. 11 e seguintes da Instrução Normativa TCU nº 78/2018, que estabelece a obrigatoriedade do órgão de controle interno para diligenciar o órgão de pessoal quando verificar inexatidão ou insuficiência dos dados recebidos.

15. Destaca-se o disposto contido no § 3º, art. 11, da IN TCU 78/2018, que orienta quanto ao exame dos atos sujeitos ao registro para posterior emissão do parecer de legalidade: o órgão de controle interno deve cotejar os dados previamente cadastrados no Sistema e-Pessoal pelo órgão de pessoal com aqueles constantes dos respectivos processos e nas correspondentes fichas financeiras, referentes ao mês de emissão do ato.

16. As principais normas legais que embasam a concessão ou alteração de cada tipo de ato de pessoal, além da jurisprudência do TCU e das orientações e instruções normativas do Ministério da Economia, são:

- a) Aposentadorias: arts. 37 e 40 da Constituição Federal/1988 (redação original e alterações), Emenda Constitucional nº 20/1998, EC nº 41/2003, EC nº 47/2005, EC nº 70/2005, EC nº 103/2019, LC nº 152/2015 (EC nº 88/2015), arts. 186 e 187 da Lei nº 8112/1990, art. 1º da Lei nº 10.887/2004;
- b) Pensão: arts. 215 a 225 da Lei nº 8.112/1990, art. 2º da Lei nº 10.887/2004, Lei nº 13.135/2015, Emenda Constitucional nº 103/2019; e,
- c) Admissão: arts. 9º ao 16 da Lei nº 8.112/1990, edital do concurso para provimento de cargo, convalidação do resultado final do concurso e, portaria de nomeação do candidato.

17. O procedimento adotado pelos órgãos da Presidência da República quanto aos atos de aposentadoria, pensão e admissão de servidores ou beneficiários, iniciam-se com o encaminhamento dos processos à Ciset/Presidência, por intermédio do Sistema SEI, para verificação da legalidade da concessão ou alteração do ato.

18. A Ciset/Presidência realiza a análise da documentação inserida nos autos, que deverá obedecer aos requisitos legais quanto à instrução processual, que subsidiará a concessão/alteração do ato de pessoal, resultando na sua legalidade. Quanto ao exame financeiro do ato de pessoal, são verificados no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE os dados cadastrais e financeiros, responsáveis diretamente pela concessão/alteração do ato de cada servidor.

19. Constatou-se que os processos de admissão, aposentadoria e pensão da ABIN estão sendo corretamente instruídos para o posterior encaminhamento ao TCU, com adequado pagamento de parcelas originadas de decisões judiciais, restando algumas pendências que serão descritas no item A.2 deste relatório.

20. Salienta-se que o fato mais relevante relacionado à atos de pessoal ocorrido durante o exercício de 2019 foram as admissões referentes ao concurso público nº 1/2018, para provimento de 220 vagas para o cargo de Oficial de Inteligência, 60 vagas de Oficial Técnico de Inteligência e 20 vagas para o cargo de Agente de Inteligência, integrantes do Plano de carreiras e cargos da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN.

21. Especificamente quanto aos procedimentos de controle do teto constitucional para os servidores requisitados, verificou-se que os rendimentos estão sendo atualizados semestralmente, conforme descrito no item abaixo.

A.1 CONTROLE DO TETO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES REQUISITADOS

22. A Portaria Normativa SRH/MP nº 2/2011 dispõe sobre os procedimentos para a aplicação do limite remuneratório de que trata o inciso XI, do art. 37, da Constituição Federal sobre a remuneração, provento ou pensão percebidos fora do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (extra - SIAPE).

23. O artigo primeiro da referida Portaria determina que os servidores, ativos e aposentados, incluídos os agentes políticos e os empregados públicos dos poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, nomeados para o exercício de cargo efetivo, cargo em comissão ou função comissionada em órgãos e entidades integrantes do SIPEC, deverão fornecer à unidade de recursos humanos do órgão ou entidade onde se dará o exercício, comprovante de rendimentos recebido de outros entes da Federação:

- I. no ato da posse;
- II. semestralmente, nos meses de abril e outubro; e
- III. sempre que houver alteração no valor da remuneração.

24. O cumprimento das disposições constantes desta Portaria Normativa é condição essencial e indispensável para a posse, o exercício e a permanência do agente público no cargo efetivo, no cargo em comissão ou na função comissionada.

25. Com base nas informações do Sistema Integrado de Administração de Pessoal - SIAPE, na função FPATRENDEX, que indica a última atualização dos rendimentos extra – SIAPE de requisitados de empresa pública, sociedades de economia mista, Estados, Municípios e outros poderes, constatou-se que a maioria dos 1700 servidores requisitados, estão apresentando o contracheque semestralmente, como estabelece o art. 4º da Portaria Normativa SRH/MP nº 2/2011.

26. Segundo o gestor, conforme Despacho COGIF/DIGEP/SA nº 2035689, a Diretoria de Gestão de Pessoas adotou a rotina de comunicar, nos meses de abril e outubro de cada ano, da necessidade de apresentação dos contracheques pelos servidores com remuneração fora do SIAPE. Quanto aos que não encaminharam, foi expedido e-mail individual alertando sobre a necessidade de atualização da informação, porém nem todos responderam.

27. Especificamente quanto aos desdobramentos da nova sistemática de cálculo constante dos Acórdãos TCU nº 501/2018 e 1.092/2018 - Plenário, por meio dos quais a Corte de Contas manifestou-se no sentido de seguir a orientação do Supremo Tribunal Federal – STF no entendimento de que eventual abatimento de salários pagos à servidores que exercem cargos distintos na Administração Pública Federal nos casos permitidos pela Constituição Federal, deve ser efetuado individualmente. Constatou-se que a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral – SAJ/SG-PR formulou consulta à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia – SGP e à Advocacia-Geral da União - AGU.

28. Encontra-se suspenso pela Advocacia-Geral da União, desde 4 de maio de 2020, o Parecer nº 023/2020/DECOR/CGU/AGU, que havia concluído conforme entendimento do STF, pela aplicação do teto remuneratório isoladamente, nos casos de acumulação de cargos autorizados pela Constituição Federal, até o encerramento da calamidade pública de repercussão nacional decorrente da pandemia do Novo Corona Vírus - COVID-19.

A.2 AVALIAÇÃO DOS ATOS DE ADMISSÃO, PENSÃO E APOSENTADORIAS

29. Durante o exercício foram desenvolvidas trilhas de triagem dos atos de pessoal o que possibilitou o encerramento de todos os processos em estoque registrados no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões – SISAC, que foi desativado pelo Tribunal de Contas da União em 5 de março de 2018.

30. Além disso, foram encaminhados e analisados 403 atos por meio do novo Sistema e-Pessoal, sendo 313 processos de admissão, 16 processos de pensão e 74 processos de aposentadoria, tendo sido emitidas diligências relativas a cada ato analisado que apresentaram fragilidades ou inconsistências.

31. Nos 313 atos de admissão, foi verificada a correta instrução e a legalidade dos atos para posterior encaminhamento ao TCU. Nos 74 atos de aposentadoria, foram examinados se os pagamentos de parcelas originadas de decisões judiciais estavam em conformidade com as últimas decisões do Judiciário, se os pagamentos de parcelas referentes a planos econômicos são devidos e, se os processos de concessão estavam corretamente instruídos para posterior encaminhamento ao TCU. Nos 16 atos de pensão, foram aplicadas as mesmas análises referentes aos processos de aposentadoria, além de verificar se os reajustes nos valores das pensões estão sendo pagos somente a beneficiários sem direito a paridade.

32. Como resultado dos exames, no caso de identificação de inconsistências que impossibilitam disponibilizar os respectivos atos no Sistema e-Pessoal para o Tribunal de Contas da União com proposta de parecer pela legalidade, foram emitidas diligências recomendando à Unidade os devidos ajustes nas peças documentais que dão suporte aos atos.

33. Constatou-se a existência de 68 diligências relativas às inconsistências em atos de pessoal cujos prazos estão extrapolados, conforme dados da tabela abaixo:

Motivo	Ano da Diligência								Total Geral
	2010	2011	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Ausência de documentos no processo					12	1	6	4	23
Dados incorretos (Fundamento Legal; Tempo de Contribuição e outros)					3	6	6	2	17
Pagamentos indevidos					8	1			9
Processos anterior a 2017 - motivos diversos	1	1	5	12					19
Total Geral	1	1	5	12	23	8	12	6	68

Diligências de pessoal pendentes de atendimento.

34. Questionado sobre o andamento das medidas para sanar as inconsistências, o Departamento de Gestão de Pessoas da ABIN encaminhou planilha por meio do Ofício nº 11/2020/ACI/DG/ABIN/GSI-PR, de 4 de agosto de 2020, contendo a descrição das ações implementadas.

35. A partir da análise da resposta da Unidade, concluiu-se que das 68 diligências, 16 foram sanadas; 13 tiveram o processo restituído via e-Pessoal para que fossem realizados ajustes e inclusão de documentação complementar e 38 permanecem com pendências, devendo a Unidade providenciar a inclusão dos atos no Sistema e-Pessoal.

36. Salienta-se que o prazo máximo para atendimento das diligências do Órgão de Controle Interno é de 30 dias, conforme § 2º, art 12 da IN TCU n 78/2018, podendo ser prorrogado por até 30 dias.

B) AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

37. De um total de R\$ 486.583.460,41 empenhados no grupo Outras Despesas Correntes – ODC, verificou-se que as despesas mais significativas são relacionadas à contratação de serviços de publicidade, que representaram 49% do total, num montante de R\$237.3 milhões. Além dos serviços de publicidade, foram selecionados para compor o escopo da auditoria os serviços de limpeza e conservação com despesas na ordem de R\$17.3 milhões e locação de veículos com despesas de R\$ 10 milhões. O quadro abaixo apresenta as dez despesas correntes mais relevantes durante o exercício de 2019 representando 66% do total:

Despesas Correntes	Soma de Empenhado
33903992 - SERVIÇOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	R\$ 167.683.143,80
33903993 - SERVIÇOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA	R\$ 36.514.041,23
33913959 - SERVIÇOS DE ÁUDIO, VÍDEO E FOTO	R\$ 33.125.781,00
33903978 - LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	R\$ 17.254.913,17
33903947 - SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO EM GERAL	R\$ 15.083.886,61
33903704 - MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE BENS IMÓVEIS	R\$ 11.425.320,02
33903943 - SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA	R\$ 11.336.116,08
33903303 - LOCAÇÃO DE MEIOS DE TRANSPORTE	R\$ 10.066.386,91
33904601 - AUXÍLIO-ALIMENTACAO CIVIS	R\$ 10.051.423,01
33909601 - PESSOAL REQUISITADO DE OUTROS ÓRGÃOS DA APF	R\$ 8.579.727,40

Relação de Despesas Correntes materialmente mais relevantes.

38. Finalmente, para que a análise não se restringisse às contratações relativas ao Grupo de Natureza de Despesa “Outras Despesas Correntes”, avaliou-se no Grupo “Investimento”, o processo de aquisição de equipamento de veículos, no valor de R\$ 8.7 milhões.

39. A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, a equipe de auditoria procurou analisar os seguintes aspectos das contratações:

- A formação de preços do contrato vigente de prestação de serviços de conservação e limpeza estão em conformidade com a legislação e convenções coletivas de trabalho da categoria?
- As contratações de serviços de comunicação digital atendem aos requisitos exigidos pela Lei nº 8.666/93 e quais medidas foram adotadas para evitar pagamentos por serviços em desacordo com o contrato e para apuração de eventuais impropriedades?
- A formação do preço prevista no instrumento convocatório representa adequadamente os custos dos serviços de publicidade prestados?
- Os controles internos das ações de publicidade trazem informações suficientes para aferição dos resultados alcançados?
- A liquidação das despesas com ações de publicidade é sustentada por documentação e controles suficientes para assegurar que os serviços foram prestados?
- As aquisições de equipamentos para a segurança no acesso às instalações da Presidência da República suprimiram as necessidades identificadas pela unidade?

- g) Os preços dos equipamentos e veículos adquiridos para a segurança institucional estão compatíveis com os praticados no mercado?
- h) As especificações técnicas dos equipamentos e veículos adquiridos para a segurança institucional são compatíveis com o estabelecido no Edital?

40. Diante do exposto, considerando a amostra examinada, observou-se a correta instrução dos processos, tendo sido recomendado, no caso de aquisições de equipamentos para o Sistema de Proteção das Instalações Presidenciais, melhorias no planejamento de modo a garantir a conclusão dos certames antes do encerramento do exercício. Constatou-se também, melhorias no novo contrato formalizado para prestação de serviços e limpeza e conservação, em atendimento à recomendação do controle interno.

41. Quanto aos serviços de Comunicação Digital analisados, verificou-se que tiveram sua vigência prorrogada, sem a instrução de novo processo licitatório durante o exercício, mesmo diante das falhas em sua formalização e de impropriedades identificadas na execução contratual. Com relação aos serviços de publicidade, constatou-se a necessidade de ampliar a transparência das campanhas publicitárias, além de realizar adequações nos procedimentos de inscrição em restos a pagar, que deve ter como base os serviços autorizados no exercício e não apenas o saldo dos empenhos a liquidar, o que contraria o princípio da anualidade orçamentária e impacta na gestão financeira do exercício seguinte.

B.1 SERVIÇOS GERAIS - LIMPEZA E CONSERVAÇÃO

42. Os serviços de limpeza e conservação são prestados no âmbito da Presidência da República por meio da contratação de aproximadamente 180 colaboradores, constituindo-se no contrato de maior relevância em virtude de possuir o maior número de funcionários terceirizados. Além disso, vale ressaltar sua expressiva materialidade, assim como criticidade decorrente da necessidade de manutenção de controles eficientes tanto da execução dos serviços quanto do pagamento e recolhimento das contribuições sociais dos contratados.

43. A fiscalização técnica e administrativa da execução contratual e os aspectos relacionados à prorrogação e repactuação dos serviços de limpeza e conservação já tinham sido objeto do item C do Relatório de Auditoria nº 0196/2019, que tratou das contas da Secretaria - Geral da Presidência da República referente ao exercício de 2018, observou-se a fixação de percentual acima do piso da categoria e a adoção de base de cálculo do adicional de insalubridade sem fundamento legal.

44. Com o fim da vigência do contrato nº 221/2014, firmado com a empresa Apecê Serviços Gerais Ltda., em 19 de dezembro de 2019, realizou-se, por meio do processo SEI nº 00088.001027/2018-34, o Pregão nº 41/2019 para dar continuidade à prestação dos serviços, de limpeza, asseio, conservação, almoxarifados, camareiras e carregadores, em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, com pessoal próprio e qualificado, com fornecimento de todos os materiais, equipamentos, utensílios e ferramentas necessários, para atender à Presidência da República e seus Órgãos essenciais em Brasília-DF.

45. Em 10 de dezembro de 2019 o edital do pregão foi publicado, tendo sido suspenso em 23 dezembro em virtude de impugnações apresentadas por empresas interessadas e republicado em 2 de janeiro de 2020. O pregão foi realizado em 16 de janeiro de 2020, sagrando-se vencedora novamente a empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. no valor anual de R\$9.743.292,17, sendo que esse valor engloba a prestação de serviços de limpeza, materiais e equipamentos. Em 7 de fevereiro de 2020 foi assinado o Contrato nº 3/2020, com vigência inicial até 6 de fevereiro de 2021.

46. Da análise do item 10.1.11 do Termo de Referência do Pregão, constatou-se que a base de cálculo do adicional de insalubridade foi alterada para adequar-se ao art. 192 da CLT, tendo sido apresentada no Apêndice I do Termo de Referência – Planilha de Custos e Formação de Preços de todas as categorias profissionais presentes na nova contratação a informação que o percentual de insalubridade deve ser calculado sobre o salário mínimo.

47. Quanto ao pagamento de adicional em valor acima do estabelecido pelo piso da categoria profissional, verificou-se que foi retirado de todas as categorias do edital, atendendo à recomendação do controle interno e representando um benefício financeiro de aproximadamente R\$450 mil por ano.

B.2 PROMOÇÃO À SAÚDE - AQUISIÇÃO DE AMBULÂNCIAS

48. Os veículos Ambulância Padrão SAMU são destinados ao transporte por condição de caráter temporário ou permanente, de pacientes que apresentem ou não risco de morte. O investimento foi necessário tendo em vista que as ambulâncias da Presidência da República encontravam-se defasadas, com mais de dez anos de uso, com problemas na parte elétrica, luminosidade e dificuldade no acesso do paciente. A escolha pela adesão justificou-se pela necessidade urgente de continuidade dos serviços, conforme consta do OFÍCIO Nº 374/2019/COSAU-ADM da Coordenação de Saúde.

49. Foi analisado o processo SEI nº 00230.000424/2019-89, referente à aquisição de duas Ambulâncias - Padrão SAMU, no valor total de R\$ 345.400,00 por meio da adesão à Ata de Registro de Preço nº 84/2018, realizada pelo Ministério da Saúde, no qual a empresa Mardisa Veículos S/A sagrou-se vencedora.

50. Quanto ao planejamento da compra, constatou-se justificativa embasando a vantajosidade da contratação de forma parcelada das unidades móveis, que havia saldo para adesão à Ata e que o Termo de Referência apresentava as mesmas especificações do TR do órgão gerenciador. Verificou-se também que a pesquisa de preços foi realizada nos moldes da Instrução Normativa SLTI/MPDG nº 5/2014, com as alterações promovidas pela Instrução Normativa SEGES nº 3/2017, sendo o preço mais baixo das atas vigentes, conforme mapa comparativo de preços realizado.

51. Em consulta ao órgão gerenciador e ao fornecedor ambos concordaram com a aquisição, entretanto, não foi realizado o estudo de ganho de eficiência, viabilidade e economicidade. Em 13 de agosto de 2020 foi assinado o Contrato nº 50/2019, para fornecimento das ambulâncias cujo termo de recebimento definitivo foi assinado em 1º de novembro de 2019.

52. Diante do exposto, conclui-se que os procedimentos internos para a adesão à ata de registro de preços estão de acordo com a legislação vigente. Com relação à ausência do Estudo de Ganho com Eficiência, Viabilidade e Economicidade que foi instituída com o Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018, que altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, encontra-se justificada, pois as novas normas somente serão aplicáveis aos editais publicados após a entrada em vigor do Decreto, a partir de 1º de outubro de 2018. Cumpre informar que o objeto da aquisição já foi entregue e sua instrução processual apresenta todos os documentos relativos a contratação.

B.3 LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA COMITIVA PRESIDENCIAL

53. A Presidência da República contrata empresas especializadas em locação de veículos, com características específicas como a necessidade de carros blindados, para atender a Presidência e a Vice-Presidência da República em todo o território nacional, exceto Distrito Federal e entorno, quando são utilizados os veículos da comitiva presidencial.

54. No início do exercício de 2019 estavam vigentes os contratos nº 165/2013 para atender a região norte e centro-oeste, nº 162/2014 para atender a região sul e sudeste e o nº 201/2014 para atender a região nordeste, todos firmados com a empresa Localiza Rent a Car S/A.

55. Uma vez que, esses contratos não puderam ser renovados, em virtude do impedimento legal advindo da nomeação de um dos acionistas da empresa, para o cargo de Secretário Especial no Governo Federal, novas licitações foram necessárias. Em decorrência das dificuldades durante os trâmites processuais, tais como: licitação fracassada e inabilitação de empresas vencedoras; optou-se pela formalização de contratações emergenciais para não interromper a prestação dos serviços até que o processo regular de contratação fosse concluído.

56. Após diversas tratativas, ajustou-se o objeto dos certames para ampliar a competitividade e possibilitar a participação de empresas de pequeno e médio porte por meio de:

- a) Divisão de grandes regiões como a região norte por Estados;
- b) Flexibilização das exigências relacionadas aos tipos de veículos exigidos; e,
- c) Redimensionamento da quantidade comprovada de propriedade de veículos.

57. Como resultado, todas as novas contratações para locação de veículos em todo o território nacional foram realizadas com sucesso, passando a ter as seguintes empresas por Estado:

Região	Estado	Pregão	Contrato	Valor Anual	Empresa
Nordeste	Todos	34/2019	65/2019	R\$ 3.197.117,01	Capim Dourado Rent a Car Ltda.
Sul	Todos	14/2019	55/2019	R\$ 8.348.131,86	Ribal Locadora de Veículos Ltda.
Sudeste					
Centro-Oeste	Todos (exceto DF e entorno)	27/2019	21/2020	R\$ 1.507.850,19	Marajó Locação e Serviços Ltda.
Norte	AC	6/2019	67/2019	R\$ 1.051.091,80	
	AM				
	RR				
	AP				
	RO				
TO					
	PA	27/2019	29/2020	R\$ 628.564,98	

Relação dos novos contratos de locação de veículos firmados.

58. Salienta-se que não foi possível o uso de suprimento de fundos para o pagamento de despesas com transporte nas regiões em que as licitações não tinham sido concluídas em virtude da jurisprudência contrária do TCU em seus Acórdãos nº 230/2006 e 2.436/2017, ambos do Plenário, posicionamento informado ao gestor por meio da Nota Técnica nº 5/2019/CGAVA/CISET/SG-PR, de 5 de abril de 2019.

59. Analisou-se a contratação por dispensa emergencial realizada para atendimento da região sul e sudeste que culminou na formalização do Contrato nº 49/2019, no valor de R\$ 4.859.769,02, firmado com a empresa H&S Fleet Locadora de Veículos S/A, cuja vigência máxima seria de 180 dias, mas expirou em 30 de setembro de 2019. Constatou-se que, além da motivação adequada para contratação emergencial, os valores praticados para os seis meses foram compatíveis com o valor praticado na contratação regular realizada por meio do Pregão nº 14/2019.

60. Foram analisados os Pregões Eletrônicos nº 27/2019 e 6/2019, referentes à contratação de serviços de locação de veículos para as regiões norte e centro-oeste e verificou-se que os processos foram conduzidos de forma regular, à luz dos preceitos da Lei nº 8.666/93 e da Lei nº 10.520/2002.

61. Diante das dificuldades decorrentes da impossibilidade da renovação dos contratos e do pequeno número de empresas habilitadas para atender as exigências técnicas e de segurança necessárias ao transporte da Comitativa Presidencial, constatou-se que as medidas adotadas pela Administração foram adequadas, permitindo a ampliação da competitividade e a participação de empresas de pequeno e médio porte, principalmente na região norte, suprimindo a demanda pelos serviços em todo o território nacional.

B.4) SISTEMA DE PROTEÇÃO DAS INSTALAÇÕES PRESIDENCIAIS

62. No âmbito do Gabinete de Segurança Institucional, os exames abrangeram os recursos aplicados na Ação 4693 – Segurança Institucional do Presidente da República e do Vice-Presidente da República, cujos serviços abrangem a mobilização de militares e servidores civis, em todo o território nacional, para dar suporte técnico operacional às ações de promoção da segurança pessoal do Presidente da República, Vice-Presidente da República, respectivos familiares e outras autoridades; e, os recursos da ação 15R5 – Implementação do Sistema de Proteção das Instalações Presidenciais - ProPR, ambas do Programa 2101 – Gestão e Manutenção da Presidência da República.

63. Os créditos orçamentários estabelecidos na LOA 2019 para manutenção do serviço de segurança institucional, previsto na ação 4693, foi de R\$20.952.465,00 e, os valores fixados para implantação do Sistema de Proteção das Instalações Presidenciais, previsto na ação 15R5, foi de R\$ 9.112.442,00.

64. Foram selecionados para exame, com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade, que tiveram reflexos na gestão do exercício de 2019, os seguintes processos:

- a) Contratos nº 4, 5 e 6/2019 para aquisição de 12 veículos blindados e 9 veículos para escolta no valor estimado de R\$ 4.347.130,62;
- b) Pregão Eletrônico SRP nº 4/2019 para aquisição de 17 veículos blindados e 12 veículos para escolta no valor estimado de R\$ 7.142.500,00;

- c) Contratos nº 7 e 8/2019 para aquisição de 11 veículos blindados no valor estimado de R\$ 2.746.700,00;
- d) Pregão Eletrônico SRP nº 16/2019 para aquisição de 20 Pórticos detectores de metais no valor estimado de R\$ 878.000,00;
- e) Pregão Eletrônico SRP nº 18/2019, posteriormente revogado, para aquisição de 14 scanners de inspeção por raio-X no valor estimado de R\$ 4.093.370,00; e,
- f) Adesão à Ata de registro de preços INFRAERO nº 53/LAFC/DOSA/2019, referente ao Pregão Eletrônico SRP nº 230/2017, realizado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, objetivando adquirir quatro equipamentos scanner por raio-X, no valor de R\$ 1.134.444,44;

65. Por meio da análise do edital e demais peças disponibilizadas, procurou-se evidenciar o cumprimento dos pressupostos legais para a realização do certame licitatório, examinando as situações que representam maior risco para a gestão, tendo como foco a adequabilidade dos preços estimados; o dimensionamento dos materiais; a existência de cláusulas que possam restringir a competitividade; e, a composição dos Termos de Referências, buscando responder as seguintes questões de auditoria:

- a) As aquisições de equipamentos para a segurança no acesso às instalações da Presidência da República suprimam as necessidades identificadas pela unidade?
- b) Os preços dos equipamentos e veículos adquiridos para a segurança institucional estão compatíveis com os praticados no mercado?
- c) As especificações técnicas dos equipamentos e veículos adquiridos para a segurança institucional são compatíveis com o estabelecido no Edital?

66. Considerando a amostra examinada, avaliou-se que os processos licitatórios, bem como a gestão das contratações e aquisições realizadas processaram-se de forma regular na Unidade. Verificou-se que a aquisição de 22 veículos blindados e 9 veículos para escolta foi justificada pelo aumento da demanda decorrente da necessidade de renovação da frota que atende Vice-Presidente da República, em 2019 e, que quantitativo baseia-se no Plano de Investimento em Veículos - PIV do Departamento de Segurança Presidencial, que contempla aquisições para os anos de 2019 e 2020.

67. Finalmente, observou-se no caso do Pregão Eletrônico SRP nº 18/2019, que o edital não foi lançado com antecedência suficiente para conclusão do certame antes do encerramento do exercício, acarretando na frustração de aquisição para um dos itens e, na adesão à Ata de registro de preços INFRAERO nº 53/LAFC/DOSA/2019 para aquisição de outro item, conforme descrito abaixo.

68. Em 9 de outubro de 2019, foram apresentados os documentos necessários para início do Pregão Eletrônico SRP nº 18/2019 para de aquisição de 14 scanners por inspeção por raio-X divididos em dois itens:

- a) Dez scanners no tamanho 60cm X 40cm com valor estimado de R\$ 2.475.370,30; e,
- b) Quatro no tamanho de 100cm X 100cm com valor estimado de R\$ 1.618.000,00.

69. Em virtude da necessidade de ajustes no edital, durante a fase interna da licitação, decorrentes da nova regulamentação constante no Decreto nº 10.024/2019 e de adequações em decorrência da impugnação para incluir no instrumento convocatório o direito de preferência de bens

e serviços com tecnologia desenvolvida no País, prevista no Decreto nº 7.174/2010, o pregão foi publicado somente em 18 de dezembro e realizado em 31 de dezembro, sagrando-se vencedora a empresa Nuctech, com os seguintes modelos/valores:

- a) Dez sacanners modelo CX6040D, no valor de R\$ R\$ 2.108.000,00, valor unitário de R\$ 210.800,00;
- b) Quatro scanners modelo CX100100D, no valor de R\$ 980.000,00, valor unitário de R\$ 245.000,00.

70. Paralelamente aos ajustes que estavam sendo realizados no edital do Pregão nº 18/2019, foi solicitada, em 17 de dezembro, a adesão à Ata de Registro de Preços nº 053/LAFC/DOSA/2019 e, em 31 de dezembro foi assinado o contrato nº 12/2019, com a empresa Nuctech, para fornecimento de quatro scanners CX100100D no valor total de R\$ 1.134.444,44, R\$ 154.444,44 acima do estabelecido no pregão, que viria a ser revogado em 15 de janeiro de 2020, sob o argumento de que os estudos preliminares estavam defasados, sendo necessária a elaboração de novas pesquisas visando aperfeiçoar as especificações de modo a melhor atender os interesses da Presidência da República.

71. Questionada sobre o resultado do processo de compras frustrado em relação ao fornecimento dos dez scanners no tamanho 60 X 40 cm o gestor esclareceu que:

“foram adotadas medidas de contingência e medidas de caráter definitivo para atender às necessidades de segurança das unidades componentes do Complexo da Presidência da República.

Dentre as medidas de contingência, destaca-se a substituição dos equipamentos que apresentaram problemas nas instalações do Palácio do Planalto e nas residências oficiais do Presidente e Vice-Presidente da República, por outros oriundos das instalações da Secretaria de Segurança e Coordenação Presidencial, situada na unidade da N2, considerado como local de menor sensibilidade.

Importante destacar que os locais de onde foram retirados os equipamentos passaram a contar com vigilância presencial, com a utilização de Agentes de Segurança de Instalações treinados, que estão responsáveis por realizar inspeções, sempre que necessário, considerada como medida necessária, adequada e eficiente por se tratar de ambiente de fluxo de pessoas controlado.

Como medida efetiva, o Departamento de Segurança Presidencial, por meio de sua Coordenação-Geral de Logística instruiu outro processo licitatório, visando à aquisição de novos equipamentos, conforme Processo SEI nº 00185.002217/2020-95, que tem como objeto o Registro de Preço para aquisição de Equipamentos de inspeção por raios-X Dual View (dupla visão) tamanho 60cm X 40cm, tipo scanner, para inspeção de bagagens, bolsas, mochilas, valises e demais volumes, incluindo os serviços de instalação, ativação (configuração e teste), treinamento básico de operação e garantia de 36 (trinta e seis) meses, bem como todos os acessórios (complemento de esteira entrada e saída, complemento de túnel entrada e saída) e base elevatória.”

72. Constata-se que foram adotadas as medidas necessárias para mitigar os riscos de segurança concomitantemente à tramitação do novo processo de aquisição que efetivamente atenderá às necessidades da Presidência, conforme inicialmente previsto.

73. Quanto à decisão de adesão à Ata de Registro de Preços nº 053/LAFC/DOSA/2019, para aquisição do mesmo equipamento, pelo mesmo fornecedor vencedor do Pregão 18/2019, o gestor informou que:

“A fim de conseguir a liberação de recursos orçamentários para a realização da imprescindível aquisição em tela, foram realizadas gestões do GSI junto à Secretaria de Administração com o fito de que fosse tramitado um projeto de lei, a ser submetido à deliberação do Congresso Nacional visando à concessão de crédito suplementar extraordinário com o objetivo de viabilizar, dentre outras necessidades urgentes, a aquisição dos equipamentos de raios-x em comento, fato que veio a se concretizar na última quinzena do mês de dezembro de 2019.

A aquisição do mencionado material, principalmente do equipamento escâner de inspeção por raio X - dupla visão no tamanho 100cm x 100cm é de suma importância para assegurar o correto e eficaz procedimento das atividades de segurança presidencial, principalmente no que tange à inspeção de bagagens nas viagens nacionais e internacionais do Presidente da República e do Vice-Presidente da República e respectivas comitivas, além da inspeção de volumes maiores que ingressam e saem das instalações presidenciais.

Considerando as intercorrências desse processo licitatório, o prazo exíguo do certame, no último dia de fechamento do exercício financeiro, e também a necessidade premente de aquisição dos equipamentos escâner de inspeção por raio X - dupla visão no tamanho 100cm x 100cm, foi realizada a solicitação de adesão, como Unidade Gestora (UG) não participante, à Ata de Registro de Preços (ARP) da EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO, Unidade Gestora responsável pela mencionada ARP, juntamente com o pedido de aceite da empresa NUCTECH DO BRASIL LTDA, vencedora da predita licitação, valendo destacar que este ato administrativo foi realizado em 17/12/2019, mesma data em que foi acatado pelo Pregoeiro o pedido de impugnação do edital interposto pela empresa VMI- Sistemas de Segurança Ltda. A solicitação de adesão à ARP foi aceita tanto pela empresa vencedora do certame quanto pela UG responsável nos dias 18 e 20 de dezembro de 2019, respectivamente.

No sentido de evitar o risco da não aquisição do aludido material, já identificado como extremamente necessário para as atividades de segurança presidencial, considerando, ainda, neste caso, o baixo apetite ao risco por avaliação dos especialistas em segurança deste Gabinete, esta administração tomou a decisão de ultimar a instrução do processo para a aquisição dos equipamentos de raio X - dupla visão no tamanho 100cm x 100cm por adesão a ata de registro de preços, remetendo-o ao Ordenador de despesas para a aquisição no dia 24/Dez; solicitar a emissão de nota de empenho para a ARP da INFRAERO, no dia 30/Dez; e requerer ao Pregoeiro no mesmo dia 30/Dez o cancelamento deste item 2 (escâner de inspeção por raios-X - dupla visão no tamanho 100cm x 100cm), conforme documento SEI (1647379), fato que, segundo a Coordenação de Licitações, não foi possível realizar por inviabilidade do sistema (1647950).

No dia 31 de dezembro de 2019, foi aberto o Pregão 18/2019 GSI/PR e, logo após a fase de lances, a empresa VMI- Sistemas de Segurança Ltda novamente impetrou intenção de recurso que foi aceito pela pregoeira às 12:09 horas da manhã, segundo registro no sistema. Tal situação inviabilizou o resultado deste pregão eletrônico, sua consequente adjudicação e homologação para o emprego dos

recursos extraordinários aprovados e disponíveis em tempo hábil dentro do exercício financeiro de 2019.”

74. Verificou-se que a aquisição dos equipamentos se iniciou em outubro e, devido a atraso no processo do Pregão nº 18/2019, o gestor optou por aderir à ata de registro de preços nº 053/LAFC/DOSA/2019, tendo em vista a proximidade do encerramento do exercício, para aquisição do mesmo objeto.

75. O cancelamento do item do pregão somente foi solicitado na véspera de sua realização, o que não foi possível por impossibilidade do sistema. O prosseguimento indesejado do pregão acabou por evidenciar um preço 16% inferior ao adquirido. Entretanto, este valor não é válido para fins de comprovação de preços e só teria efeitos jurídicos eficazes com a homologação do Pregão.

76. Após a aquisição dos equipamentos por meio da Adesão à Ata, via celebração do Contrato nº12/2019 com a empresa Nutech, em 31 de dezembro de 2019, a motivação utilizada para justificar a revogação do Pregão nº 18/2019, constante na Nota Técnica nº 1/2020/CGLOG/DSEG/SCP, de 14 de janeiro de 2020, foi a necessidade de ajustes nos estudos preliminares uma vez que estavam defasados em decorrência de fatos supervenientes, sendo necessária a elaboração de novas pesquisas visando aperfeiçoar as especificações de modo a melhor atender os interesses da Presidência da República, antes da realização da aquisição:

Uma análise mais apurada, por parte da área demandante, verificou que o intervalo entre os primeiros estudos para a contratação e a velocidade de atualização e ao avanço tecnológico na fabricação dos referidos equipamentos podem ter ocasionado um descompasso na busca pelas melhores especificações a serem estabelecidas no instrumento editalício e as possibilidades atualmente apresentadas pelo mercado, onde novas dimensões, peso e diferentes tecnologias podem impactar favoravelmente nas condições de utilização dos equipamentos e, até mesmo, na ampliação da participação do certame.

Essa nova condição, imposta por fatos supervenientes à publicação do referido edital, requerem a elaboração de estudos sobre novas alternativas para elaboração das especificações dos escâneres de raios-X e, conseqüente, satisfação das necessidades da Presidência da República, o que, do ponto de vista do interesse público, possibilitaria um melhor atendimento aos princípios basilares das contratações públicas, em especial o princípio da isonomia, da ampla participação e da economicidade, considerando-se que equipamentos com tecnologia mais avançada tendem a ter maior efetividade e longevidade na sua utilização, evidenciando também maior segurança jurídica para a contratação.

Para que esses novos estudos possam ser elaborados, faz-se necessária a interrupção do presente certame, e posterior elaboração de novo edital, onde, além do levantamento, pela equipe técnica, de novas informações, deverão ser consideradas todas as observações apresentadas, durante o processo licitatório, pelos diversos representantes das empresas, especialistas no fornecimento desse tipo de equipamento.

B.5 SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO DIGITAL

77. A análise dos contratos de serviços de comunicação digital foi realizada em razão da iminência do término de suas vigências previsto para 6 de março de 2019, visando atender demanda

proveniente da Secretaria-Executiva da Secretaria de Governo da Presidência da República, expressa no Ofício nº 8/2019/SEGOV-SE, de 18 de janeiro de 2019, constante no processo SEI nº 00030.000245/2019-06.

78. Os contratos nº 2 e 3/2015 da Secretaria de Comunicação Social-SECOM, firmados com a Empresa Brasileira de Comunicação Produção Ltda., nome fantasia TV1, e a AgênciaClick Mídia Interativa S/A, nome fantasia Isobar, tiveram por objeto a contratação de empresas prestadoras de serviços de planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital.

79. As informações sobre a execução referem-se exclusivamente ao período de 20 de janeiro de 2017 a 31 de janeiro de 2019, período em que a unidade passou a utilizar o Sistema de Execução de Contratos – SEC.

80. A vigência dos contratos teve início em 6 de março de 2015, tendo sido objeto de três prorrogações, atingindo o total de 48 meses. O valor anual dos contratos foi de R\$ 44.763.594,34, sendo constatado que no período de 20 de janeiro de 2017 a 31 de janeiro de 2019 os serviços de Monitoramento *on line* representaram a maior despesa relacionada à comunicação digital, conforme a seguir discriminado:

Serviços	Total Gasto (R\$)
Monitoramento on line	10.016.035,31
Vídeo Premium	6.256.000,00
Banner	6.108.809,83
Atendimento de Demandas	6.016.984,00
Moderação em Redes Sociais	4.967.741,72
Conteúdo para Redes Sociais	4.656.120,00
Edição de Vídeo em língua portuguesa	3.557.205,70
Pautas	3.142.877,60
Reedição de Vídeo	2.426.314,38
Vídeo Reportagem	2.220.880,00
Pesquisa Iconográfica	2.048.258,40
Total das 11 Maiores despesas (57% do Total)	51.417.226,94

Maiores despesas por serviço 20/1/2017 a 31/1/2019

81. A realização dos trabalhos abrangeu a análise do processo licitatório, dos termos aditivos, dos controles relacionados à execução dos contratos, da documentação comprobatória dos serviços realizados, dos processos de pagamento. Também foram realizadas entrevistas com os gestores da Subsecretaria de Comunicação Digital e os resultados apresentados à alta administração da Secretaria de Governo e da Secretaria de Comunicações, para subsidiar a tomada de decisão quanto a renovação dos contratos.

82. O resultado das análises foi apresentado à SECOM, por meio da Nota Técnica nº 2/2019/CGAVA/CISSET/SG-PR, de 26 de fevereiro de 2019, e incluíram as seguintes constatações:

- Impropriedades na Concorrência SECOM nº 1/2014, que culminaram com a contratação de duas empresas para o mesmo objeto sem previsão na lei 8.666/93;
- Execução de serviços não discriminados no edital;
- Pagamento por imagens em detrimento à pesquisa iconográfica;
- Pagamento a maior por atendimento a demandas de curto prazo, classificados como sendo de alta complexidade;
- Pagamento em duplicidade por serviços incluídos em atendimento a demandas e nos relatórios das tarefas evolutivas das redes sociais;
- Pagamento por serviços de adaptação de banners como sendo novas criações; e,

- g) Serviços de baixa complexidade de conteúdo para redes sociais pagos como sendo de média complexidade.

83. Diante das falhas identificadas nos processos de pagamentos, foi recomendado o aprofundamento da análise por parte dos gestores, de modo a quantificar o montante dos possíveis danos, identificar os supostos responsáveis que deram causa, oportunizando a manifestação dos gestores acerca dos achados, para que fossem ressarcidos ou compensados em futuros pagamentos às empresas.

84. Sugeriu-se também a reavaliação da continuidade dos contratos, considerando as informações prestadas pelos gestores sobre a possibilidade de internalização pela SECOM de parte dos serviços de comunicação digital.

85. Diante da adjudicação integral do objeto para as duas empresas que, de fato, prestavam só parte do serviço de acordo com suas especializações, e ainda a necessidade de contratação de serviços de tecnologia da informação que possui especificidades e normatização específica, sugeriu-se a avaliação da possibilidade de divisão do objeto em nova licitação de modo a ampliar a concorrência com ganhos de qualidade e custo.

86. Os esclarecimentos da SECOM encaminhados por meio da Nota Técnica nº 7/2019/DENOR/SGC/SECOM, de 1º de março de 2019, complementados pelo Ofício nº 28/2020/CGNOR/DEGEN/SGC/SECOM/SEGOV/PR, de 8 de setembro de 2020, e pela Nota Informativa nº 578/2020/MCOM, de 28 de outubro de 2020, encaminhada por meio do Ofício nº 7.475/2020/MCOM, de 28 de outubro de 2020, foram suficientes para elucidar diversos pontos, restando pendentes as situações constantes no Anexo I deste relatório de auditoria.

87. Além das questões relacionadas aos apontamentos da Ciset/Presidência, vale ressaltar a evolução das medidas adotadas pela SECOM com vistas ao planejamento da nova contratação durante o exercício de 2019, considerando que os contratos completariam 60 meses de vigência em 6 de março de 2020.

88. Diante das constatações apresentadas aos gestores da Subsecretaria de Comunicação Digital da SECOM, em reunião realizada com a equipe de auditoria em 21 de fevereiro de 2019, foi decidido dar continuidade aos contratos nº 2 e 3/2015 firmados, respectivamente, com a Empresa Brasileira de Comunicação Produção Ltda. – TV1 e Agência Click Mídia Interativa S/A – ISOBAR para prestação de serviços de planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital tendo em vista a possibilidade de paralisação dos portais e redes sociais do Governo Federal, com as seguintes ressalvas, conforme Despacho CGACD/SCD/SECOM nº 1064468/2019:

- I. Redução de 25% no valor global do contrato;
- II. Imediata instrução de novo processo licitatório;
- III. Indicar no ato da prorrogação da vigência contratual o prazo igual a 12 meses ou até a conclusão de novo processo licitatório;
- IV. Redução de 18% no valor unitário de todos os itens constantes no contrato, conforme acordado entre contratada e contratante e registrado nos documentos 1064449 e 1064457; e,

V. Análise de um novo Termo Aditivo para fins de retirar produtos/serviços internalizados pela administração;

89. Em 4 de abril de 2019 foram assinados os termos aditivos nº 5, referente ao contrato nº 2/2015 e nº 6, referente ao contrato nº 3/2015, prorrogando a vigência por 12 meses, até 6 de março de 2020, com previsão da rescisão antecipada dos contratos em caso de conclusão do novo procedimento licitatório, no montante de R\$26.186.702,69.

90. Além da prorrogação da vigência, o referido Termo Aditivo também teve por objeto a supressão de serviços no montante de R\$11.190.898,59, correspondendo a 25% do valor total do contrato e redução de 22% nos valores unitários de cada serviço ou produto contratado.

91. Como consequência dessas medidas nos pagamentos realizados, houve redução em 2019 no montante de R\$ 51.020.962,59 em relação ao valor total pago no exercício de 2018, conforme quadro abaixo:

Agência	2017	2018	2019
AgênciaClick Mídia Interativa S/A (ISOBAR)	R\$ 17.906.123,06	R\$ 38.733.173,20	R\$ 6.094.812,03
Empresa Brasileira de Comunicação Produção Ltda (TV 1)	R\$ 16.703.050,56	R\$ 20.569.731,04	R\$ 2.187.129,62
Total	R\$ 34.609.173,62	R\$ 59.302.904,24	R\$ 8.281.941,65

Pagamentos por serviços de Comunicação Digital de 01/01/2017 a 31/12/2019.

92. Em que pese a ressalva que previa a imediata instrução de novo processo licitatório, constante no Despacho da Subsecretaria de Comunicação Digital, não foi realizada nova licitação para contratação de serviços de comunicação digital no exercício de 2019, e, diante da iminência do encerramento da vigência do contrato, foi realizada consulta à EBC sobre a possibilidade de prestação dos serviços.

93. Segundo esclarecimentos constantes da Nota Informativa nº 578/2020/MCOM, de 28 de outubro de 2020, cogitou-se adotar como estratégia o desenvolvimento de parte dos serviços pela própria equipe técnica da SECOM, enquanto os outros serviços seriam desenvolvidos pela EBC, tornando necessária apenas a contratação de serviços de monitoramento de redes. Devido a restrições orçamentárias, também foi discutida a opção de realização dos serviços de comunicação digital pelas próprias agências de publicidade. Em discussões com a participação do Tribunal de Contas da União, considerou-se que essa prática poderia ser entendida como um retrocesso uma vez que a agência de publicidade seria responsável por todas as ações de comunicação além de prejudicar o setor de empresas na área de serviços digitais.

94. Ainda segundo o gestor, foi solicitada a prorrogação excepcional dos contratos para não descontinuar a prestação dos serviços e, em virtude da recusa das contratadas, optou-se pela contratação emergencial.

95. Por meio do Processo SEI nº 00170.000322/2020-59, em 27 de março de 2020, foi formalizado o Contrato Emergencial nº 1/2020, firmado com a empresa Icomunicação Integrada – EIRELI para prestação de todos os serviços de planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital, no valor de R\$ 4.897.855,00, com vigência até 23 de setembro de 2020.

B.6 SERVIÇOS DE PUBLICIDADE

96. Os trabalhos de avaliação dos contratos nº 27, 28 e 29/2017, da Secretaria Especial de Comunicação Social – SECOM, cujos objetos são a prestação de serviços de publicidade por intermédio de agências de propaganda, foram realizados no período de 11 de março a 5 de abril de 2019, em atendimento à Ordem de Serviço nº 59/2019, visando atender a demanda proveniente da Secretária-Executiva da Secretaria de Governo da Presidência da República, expressa no Ofício nº 8/2019/SEGOV-SE, de 18 de janeiro de 2019, constante no processo nº 00030.000245/2019-06.

97. Para a realização dos exames procedeu-se a análise do processo licitatório, dos termos aditivos, dos controles relacionados à execução dos contratos, da documentação comprobatória dos serviços realizados e dos processos de pagamento relativos à demanda de maior materialidade no exercício de 2018, além de entrevistas com os gestores da Secretaria de Publicidade e Promoção e da Secretaria de Gestão e Controle da SECOM.

98. Em resposta aos apontamentos preliminares encaminhados à SECOM, a Secretaria de Gestão e Controle enviou documentação à equipe de auditoria, via e-mail de 29 de abril de 2019, contendo esclarecimentos dos gestores quanto aos fatos levantados pela Ciset, tendo sido consideradas todas as informações prestadas.

99. No período de janeiro de 2015 a fevereiro de 2019 foram autorizadas despesas com publicidade no montante de R\$ 956.332.474,29. Observa-se a ocorrência de acréscimo relevante de despesas no exercício de 2017, ano em que se iniciaram os novos contratos advindos da Concorrência SECOM nº 1/2016. Os contratos anteriores foram firmados com as agências Leo Burnett, Nova S/B e Propeg.

100. A Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República realizou a Concorrência nº 1/2016, cujo objeto foi a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. As licitações e contratos de publicidade são regidos pela Lei nº 12.232/2010, que permite algumas particularidades em relação a licitações comuns, como a contratação de três empresas para o mesmo objeto.

101. A concorrência resultou na celebração dos contratos nº 27, 28 e 29/2017, assinados em 21/08/2017, firmados com as empresas PPR - Profissionais de Publicidade Reunidos LTDA (nome fantasia NBS), CNPJ nº 05.411.322/0008-13, CALIA Y2 Propaganda e Marketing Ltda., CNPJ nº 04.784.569/0002-27, e ARTPLAN Comunicação S/A, CNPJ nº 33.673.286/0004-78.

102. O valor inicial era de R\$ 208.000.000,00 ao ano para os três contratos, tendo sido objeto de acréscimo de 25% ainda no exercício de 2017, perfazendo o total de R\$ 260.000.000,00.

103. Na distribuição do total de recursos aplicados nos contratos, a agência Calia ficou com cerca de R\$ 212 milhões, representando 52% do total. As agências Artplan e NBS-PPR tiveram despesas autorizadas no montante de R\$ 118 milhões e R\$ 78 milhões, respectivamente.

104. No período de vigência dos atuais contratos foram abertas 152 demandas, conforme tabela abaixo:

Demanda	Nº	Produção	Mídia	Total	%
CAMPANHA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	20180068	2.931.114,29	52.599.759,61	55.530.873,90	14%
CAMPANHA REFORMA DA PREVIDÊNCIA - 4ª FASE	20170068	1.635.266,66	43.416.027,16	45.051.293,82	11%
Segurança Pública	20180078	713.943,66	22.809.229,76	23.523.173,42	6%
CAMPANHA REFORMA DA PREVIDÊNCIA - 4ª FASE COMPLEMENTAR	20170099	245.418,99	20.977.520,19	21.222.939,18	5%
Campanha 2 anos de Governo	20180039	2.105.449,47	18.974.170,40	21.079.619,87	5%
AVANÇAR	20170062	1.668.268,71	18.199.769,49	19.868.038,20	5%
Programa Nacional de Imunização - PNI	20180062	-	19.730.693,32	19.730.693,32	5%
AVANÇAR - PARCERIAS	20170085	1.063.089,05	13.456.397,01	14.519.486,06	4%
AGENDA POSITIVA 2018	20180026	744.807,78	13.244.898,62	13.989.706,40	3%
AVANÇAR - PARCERIAS II	20170091	723.599,26	12.086.463,72	12.810.062,98	3%
SUBTOTAL 10 MAIORES		11.830.957,87	235.494.929,28	247.325.887,15	61%
TOTAL jan/2017-jan/2019		25.768.118,75	382.154.635,67	407.922.754,42	100%

Dez maiores demandas por valor contratado.

105. Efetuamos análise do planejamento de comunicação, do processo licitatório e dos gastos com a Campanha de “Prestação de Contas”, demanda nº 20180068, de maior materialidade, com vistas a verificar a eficiência dos controles internos da atividade de gestão da publicidade na SECOM. Em síntese, os exames constataram as seguintes fragilidades:

- a) Planejamento das despesas com publicidade governamental.
 - Deficiência na demonstração dos critérios para elaboração do orçamento anual da Secom;
 - Deficiência na demonstração dos critérios para definição do valor das campanhas;
- b) Processo Licitatório.
 - Ausência de projeto básico e de orçamento detalhado para realização do processo licitatório em afronta ao interesse público;
 - Descumprimento do procedimento de seleção interna das agências estabelecido na Lei nº 12.232/2010;
 - Remuneração das agências contratadas sem vinculação com os custos internos dos serviços;
 - Ausência de despachos fundamentados e dados necessários na instrução do processo administrativo referente à Concorrência Secom nº 1/2016;
- c) Avaliação dos serviços de produção
 - Produção de material em quantidade inferior à prevista para veiculação, gerando acréscimo de custos autorizados;
 - Fragilidades na análise e comprovação de custos de serviços;
 - Serviços prestados sem a devida comprovação;
 - Autorização de serviços de produção em quantidade superior à destinada para veiculação;
- d) Avaliação da Estratégia de Mídia e execução das veiculações
 - Ausência de análise da Estratégia de Mídia no Procedimento de Seleção Interna da Agência;
 - Planejamento de mídia aprovado com fundamento em parecer que não avalia estratégia de mídia;
 - Ausência de elementos para fundamentação da escolha dos meios de comunicação frente aos gastos;
 - Insuficiência de dados para subsidiar tomada de decisão nas peças de planejamentos, tendo em vista a relação de custo x alcance do público alvo;
 - Insuficiência de dados para subsidiar a avaliação da prestação de contas;
 - Falhas na veiculação em aproximadamente 5% do total de inserções, sem informações sobre o impacto das compensações no resultado;

- Variação de até 260% entre o preço contratado junto a veículos de comunicação, com possíveis alternativas de redução de custos;
- Autorizações de veiculações em mídia sem informações do impacto.

106. Em que pese os esclarecimentos prestados pelos gestores, restaram evidenciadas oportunidades de melhoria nos controles internos administrativos referentes a execução de campanhas publicitárias.


107. Quanto ao planejamento das ações de publicidade avalia-se que o valor a ser desembolsado é determinado com fundamento no valor global das despesas em ações anteriores, em detrimento ao estudo das necessidades atuais de comunicação e à elaboração de projeto básico e orçamentos detalhados. Isto reflete desde a definição do orçamento de publicidade anual fundamentada em histórico anterior, na definição do valor dos contratos que foram exatamente os valores definidos no orçamento, e ainda no planejamento das demandas de ações publicitárias, em que não há uma definição clara e objetiva e ainda, com indicadores, dos resultados a serem alcançados e dos recursos necessários para este alcance.

108. Com relação ao procedimento licitatório, destaca-se de igual forma a ausência de projeto básico e orçamentos detalhados e principalmente a definição da forma de remuneração das agências de publicidade. Os serviços são remunerados como percentual de gastos de terceiros, sem ter relação direta com os custos internos e os serviços prestados pelas agências. Este procedimento resulta em conflito de interesses, uma vez que somente as agências detêm o ferramental necessário à definição das estratégias de veiculação e à medição do alcance dos resultados, sendo remuneradas por meio de desconto concedido pelos veículos de comunicação. Deste modo, enquanto a Administração deve visar o máximo de eficiência e eficácia no gasto com publicidade, as agências são beneficiadas com o maior dispêndio possível com veiculações. Ressalta-se que a solução para este problema perpassa a reavaliação da legislação relativa à prestação de serviços de publicidade, bem como a utilização de instrumentos mais efetivos para gerir e avaliar o alcance dos resultados da ação de publicidade.

109. Quanto à contratação de três empresas para a prestação do mesmo serviço, observa-se que o ganho de qualidade esperado com a competição prevista nos processos de seleção interna acaba por ser minimizado com a criação de procedimentos simplificados e até mesmo a dispensa da competição, conforme normativos da Secom. Deste modo, delega ao administrador público a competência para a escolha dos prestadores de serviços sem processo de seleção objetivo, em detrimento ao interesse público e ao princípio da isonomia.

110. Na avaliação dos serviços de produção, destacou-se que apesar da Secom ter desenvolvido sistemas que permitem um grande detalhamento dos custos dos serviços prestados, há ainda dificuldades na avaliação destes custos, uma vez que foram observados casos de despesas injustificadas e/ou com custos superiores aos praticados no mercado, como no caso de aquisição de imagens. Destaca-se, ainda, a não emissão de documentos fiscais e não retenção do ISSQN nos serviços de produção de vídeo. Entretanto, os problemas identificados são de pequeno valor frente ao total das despesas do contrato, representando 7% dos gastos com produção e 0,4% do valor total da despesa com a campanha, havendo espaço para correção com aprimoramentos nos controles internos.

111. Em relação às despesas com veiculação, que possuem maior materialidade por representar mais de 92% do total das despesas com publicidade, em um total superior a R\$ 190 milhões em 2018, observa-se que há falhas no planejamento e na comprovação tanto da prestação




dos serviços quanto dos resultados alcançados. Os instrumentos necessários ao planejamento e medição dos resultados, por meio de indicadores relativos à audiência, alcance, frequência e cobertura somente são obtidos em sua integralidade pelas agências.

112. Deste modo, a avaliação do planejamento e das alternativas de veiculação das ações e, ainda, a verificação do alcance não são realizadas de forma efetiva pelos gestores, de modo a garantir a eficiência, a eficácia e o atendimento ao interesse público. Ademais, o risco de desperdício de recursos com a seleção de veículos e programações de forma desarrazoada tende a ser ampliado com a precariedade da comprovação da realização dos serviços por autodeclaração de fornecedores e com o conflito de interesses das agências que tem maior remuneração não com uma melhor distribuição da publicidade, mas sim com um maior volume de gastos pelo Governo.

113. As conclusões das análises foram objetos de apresentações às autoridades da SECOM e da Secretaria-Executiva da SEGOV/PR, em reuniões realizadas entre abril e agosto de 2019, considerando as mudanças na alta administração ocorridas no período.

114. O resultado dessas análises também serviu de fundamento para a resposta à Consulta Técnica sobre o novo edital para a contratação de serviços de publicidade, submetido à consulta pública. As sugestões do Controle Interno foram apresentadas por meio da Nota Técnica nº 15/2019/CGAVA/CISET, de 10 de outubro de 2019, a seguir discriminadas:

- a) Avalie a alteração do tipo de licitação de “melhor técnica” para “melhor técnica e preço”;
- b) As propostas de preço para julgamento sejam definidas em função de repasse do desconto de agência para a Administração, com definição de repasse mínimo de 50% do desconto;
- c) Inclua no processo justificativa, pesquisas, memórias de cálculo e documentação que fundamenta a definição dos honorários de 1,5% e 3,5% para os serviços de produção não atrelados a veiculações;
- d) Avalie a ampliação do número de agências de publicidade a serem contratadas em relação à contratação anterior, levando em consideração a capacidade operacional da SECOM em processar um maior número de propostas e os benefícios da ampliação da concorrência;
- e) Inclua, no instrumento convocatório, planilha detalhada com as informações sobre as ações de publicidade previstas para as novas contratações, com informações sobre o quantitativo de ações, valores previstos para cada ação, metas de alcance e cobertura e demais informações suficientes para que os licitantes possam formular de forma adequada a proposta de preços a ser submetida a julgamento;
- f) Inclua no edital informações sobre os valores ou percentuais negociados pela Administração com os veículos de divulgação, bem como informações sobre a periodicidade e condições da revisão destes valores, de modo a permitir uma formulação precisa de proposta de preços pelos licitantes;
- g) Inclua no edital a obrigação das agências apresentarem, em periodicidade no mínimo anual, informações a respeito dos benefícios financeiros e não financeiros recebidos dos veículos de divulgação;

- 
- h) Estabeleça a obrigatoriedade de realização de pesquisas prévias e posteriores à realização das ações publicitárias de maior vulto, cujo valor previsto compense o investimento, de modo a constatar a situação anterior e aferir a efetividade da ação;
 - i) Estipule no instrumento convocatório que, para a execução das ações publicitárias, a SECOM irá definir os parâmetros globais de avaliação da estratégia de mídia e estabelecer a meta, sejam estes indicadores de alcance, cobertura, frequência ou outro que se mostre mais adequado à demonstração do resultado da ação, definindo ainda a obrigatoriedade no edital da agência apresentar, no detalhamento de sua estratégia e posteriormente na comprovação dos serviços, a contribuição de cada item de veiculação para o alcance dos resultados, primeiramente na forma planejada e posteriormente na efetivamente realizada;
 - j) Que seja definido uma amostra mínima e aleatória para verificação direta pelos fiscais do contrato das veiculações realizadas, proporcionando maior segurança para a liquidação dos serviços;
 - k) Conceda ampla transparência dos dados constantes dos sistemas corporativos, de modo a permitir o acesso do público às despesas por agência, por fornecedor, por veículo de comunicação, além dos planos de publicidade e de mídia, do material produzido, e, ainda, das veiculações autorizadas previamente à sua realização, de modo a permitir um amplo controle social;
 - l) Estabeleça prazo mínimo entre a autorização e a realização da veiculação das peças publicitárias, para permitir a verificação por amostragem, o controle social e a verificação por outros órgãos públicos;
 - m) Avalie a necessidade de contratação de empresas independentes de checagem de veiculações diretamente pela Administração, de modo a propiciar maior isenção e confiabilidade na comprovação das veiculações realizadas; e,
 - n) Inclua na minuta a vedação à inclusão de veiculações de publicidade em meio ou veículo cujo resultado não seja possível aferir ou cuja comprovação da realização do serviço seja tecnicamente inviável, adotando alternativas com maior transparência sobre a comprovação e alcance dos resultados.

115. Destaca-se a relevância dos itens “i” e “k”, que tratam de avaliação de estratégia e resultados das campanhas publicitárias, além do incremento da transparência. O primeiro item trata da necessidade de definição de parâmetros globais para a avaliação da estratégia de mídia e estabelecimento de meta, propiciando a verificação da contribuição de cada item de veiculação para o alcance dos resultados.

116. Em 17 de fevereiro de 2020 foi realizada Audiência Pública, conforme Aviso de Audiência Pública nº 1/2020, com o objetivo de prestar esclarecimentos aos interessados e à sociedade em geral sobre os principais aspectos da contratação e obter subsídios para aprimorar o procedimento licitatório. A minuta do Edital encaminhada em conjunto com o Aviso não incluiu as sugestões apresentadas pela Ciset/Presidência.

117. Constatou-se como principal benefício do novo Edital aprovado pela SECOM a alteração do repasse do desconto-padrão de agência, cujo percentual de 15% para a agência e 5% para a Administração Pública foi alterado para 10% para Agência e 10% para a Administração. A mudança resultaria em menor custo de veiculação de publicidade.

118. Questionada sobre a não observância das sugestões da Ciset/Presidência, a SECOM informou, por meio do Ofício nº 27/2020/CGNOR/DEGEN/SGC/SECOM/SEGOV/PR, de 8 de setembro de 2020, que cada uma das sugestões de aprimoramento foram consideradas, de acordo com as diretrizes estabelecidas no instrumento convocatório, sendo que algumas já estavam previstas no instrumento convocatório, outras estavam no âmbito discricionário do gestor e outras são inviáveis devido a impedimentos legais. Especificamente a cada uma delas esclareceu que:

- a) Quanto a escolha da modalidade ou tipo de licitação, tal escolha está no âmbito da discricionariedade do gestor, que optou pelo tipo de menor técnica por que: *“este tipo de licitação corresponde aos seus anseios, ao passo que possibilita a contratação da empresa com a melhor qualificação técnica, dentre as licitantes concorrentes, e a prática do menor preço na execução contratual, identificado e negociado com as empresas tecnicamente classificadas”*;
- b) No tocante ao repasse mínimo de 50%, esclareceu que a sugestão é incompatível com a legislação vigente uma vez que são os veículos de comunicação e divulgação que estabelecem o valor do desconto a ser concedido às agências;
- c) Já está previsto a inclusão no processo licitatório das justificativas, pesquisas e memórias de cálculo para a definição dos percentuais máximos de honorários a serem aceitos pela SECOM para fins de apresentação das propostas de Preços;
- d) Concluiu-se que o quantitativo de três agências é o mais adequado para as necessidades da SECOM;
- e) É inviável a inclusão de ações publicitárias previstas uma vez que *“envolvem a quantificação prévia e estimada de produtos e serviços a serem executados no decorrer da execução contratual, à vista da complexidade do objeto e da imprevisibilidade dos insumos necessários ao atendimento das demandas e necessidades de comunicação”*
- f) Uma vez que as negociações são de caráter privado das empresas, não é possível incluir no edital informações sobre percentuais negociados pela Administração com os veículos de divulgação ou divulgar os planos de incentivos;
- g) A exigência de pesquisa prévia consta no instrumento convocatório e é realizada pela SECOM a depender do vulto da ação desenvolvida. *“Atualmente, para as ações publicitárias com investimento superior a R\$ 10 milhões a realização da pesquisa de pré-teste é obrigatória, de modo a verificar antecipadamente se a linha criativa é adequada e assertiva ao que se propõe, visto que o investimento a ser aplicado é expressivo. Já, no que tange às ações publicitárias com investimento superior a R\$ 20 milhões, além do pré teste é necessária a realização da pesquisa de pós teste”*;
- h) Quanto ao alcance dos resultados das campanhas, todas as demandas obedecem ao contido no Decreto nº 6.555/2008 e é inviável avaliar a eficácia do esforço publicitário do governo uma vez que *“os resultados de formação da opinião pública não decorre exclusivamente das divulgações publicitárias, mas também de uma*

série de fatores sociais e culturais relevantes, tais como conteúdos disseminados pela imprensa e formadores de opinião e, principalmente, pela experiência vivenciada pelo cidadão no uso de serviços públicos”;

- i) Quanto a checagem das veiculações realizadas, esses serviços são realizados por empresas independentes, cujos relatórios e dados brutos que os fundamentam são de acesso da SECOM; e
- j) A SECOM fornece informações sobre os contratos firmados no endereço <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/despesas/execucao-contratual-lei-12-232-2010>;

119. O segundo item tem como objetivo aprimorar a transparência ativa dos dados constantes dos sistemas corporativos, permitindo o acesso do público interessado nas informações, em linguagem e formato acessível, de modo a permitir um amplo controle social. Salienta-se que a SECOM disponibiliza apenas os pagamentos efetuados às empresas contratadas, no entanto, não estão disponíveis os dados referentes aos serviços realizados pendentes de pagamento.

120. O gestor esclareceu, por meio da Nota Informativa nº 578/2020/MCOM, que: *“A última licitação para a contratação desses serviços foi revogada, de modo a possibilitar alguns ajustes no edital para contratação de serviços de publicidade. Durante a elaboração dos documentos preliminares à contratação, será possível um aprofundamento nas questões elencadas a fim de que aperfeiçoamentos sejam realizados na forma de contratação e remuneração das agências de propaganda contratadas, bem como na dinâmica e nos controles internos de execução dos serviços.”*

121. Ainda sobre o assunto, verificou-se que, no exercício de 2019, foram autorizadas 16.013 veiculações para a realização de 17 ações de publicidade, totalizando R\$ 178.572.528,84, sendo liquidados e pagos no exercício R\$ 86.928.671,70, representando 49% das autorizações, conforme demonstrado a seguir:

Ações de Publicidade autorizadas em 2019	Valor Negociado	Valor Pago	% Pago
Brasil no exterior II - Pós-prorrogação contratual	40.441.815,64	10.835.145,98	27%
Nova Previdência - continuidade	37.504.252,34	34.986.740,21	87%
Agenda Positiva - Regional 2019 - NOVO EMPENHO	31.063.245,77	0,00	0%
Nova Previdência	12.052.756,81	12.070.074,16	30%
Nova Previdência - Fase 3	11.124.316,83	8.354.804,35	21%
7 DE SETEMBRO - Semana da Pátria	8.737.793,12	6.014.115,39	15%
Pátria Voluntária - novo empenho	7.904.424,60	0,00	0%
Enfrentamento à Violência Contra a Mulher - 2019	7.763.035,42	362.710,00	1%
Nova Previdência - Fase 3 - PÓS PRORROGAÇÃO CONTRATUAL II	6.348.386,90	3.989.063,37	10%
Nova Previdência - Fase 3 - PÓS PRORROGAÇÃO CONTRATUAL	3.637.651,24	2.944.537,96	7%
Ação de oportunidade - Dia da Amazônia	3.183.567,38	2.306.315,86	6%
Agenda Positiva - Regional 2019	2.776.198,15	0,00	0%
SEGURANÇA PÚBLICA - Medidas anticrime II - Pós-prorrogação contratual	2.100.516,03	1.788.331,03	4%
Taxa Patrimonial 2019	1.987.504,25	2.005.202,19	5%
Nova Previdência - redes sociais	941.044,16	893.991,93	2%
Censo Experimental 2019	493.228,49	357.974,85	1%
SecomVC - Divulgação	305.975,76	19.664,42	0%
Conferência Nacional de Juventude	206.815,95	0,00	0%
Total Geral	178.572.528,84	86.928.671,70	49%

Fonte: <https://sistema2.planalto.gov.br/gestaosecom/seguranca/dados-abertos/veiculacoes-autorizadas>

122. Diante do exposto, observa-se que metade do valor negociado em ações de publicidade foram inscritos em Restos a Pagar, somados aos serviços de comunicações digital, dentre outros, a inscrição desses recursos para o exercício de 2020 totalizou R\$ 152.640.909,61.

B.6 RESTOS A PAGAR REFERENTES A AÇÕES PUBLICITÁRIAS

123. Restos a Pagar, definidos no art. 36 da Lei nº 4.320/1964 e no art. 67 do Decreto nº 93.872/1986, são despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se em processadas, quando liquidados, e não processados, quando a despesa não foi liquidada. A liquidação ocorre como recebimento do objeto do empenho e a verificação do direito do credor para posterior pagamento. Todavia, entre o estágio do empenho e da liquidação há uma fase intermediária na qual o fato gerador da despesa já ocorreu, porém, o processo de liquidação ainda não foi concluído. Esta fase é denominada “em liquidação”.

124. A fase “em liquidação” é toda despesa orçamentária em que o credor, de posse do empenho correspondente forneceu o material, parcial ou totalmente; prestou o serviço, parcial ou totalmente; ou executou a obra; contudo a entrega do bem, do serviço ou da obra, se encontra em fase de análise e conferência, permitindo diferenciar as despesas empenhadas que já têm um passivo patrimonial correlato, cujos fatos geradores já ocorreram (empenhos em liquidação), daquelas despesas empenhadas cujos fatos geradores ainda não ocorreram (empenhos a liquidar).

125. Quando o pagamento deixa de ser efetuado no próprio exercício, procede-se, então, a inscrição em Restos a Pagar. Na inscrição, os Restos a Pagar – RP são classificados em:

- a) RP Processados: no momento da inscrição a despesa estava empenhada e liquidada;
- b) RP Não Processados em Liquidação: no momento da inscrição a despesa empenhada estava em processo de liquidação e sua inscrição está condicionada a indicação pelo Ordenador de Despesa da Unidade Gestora, ou pessoa por ele autorizada, formalmente no SIAFI em espaço próprio na tabela de UG; e
- c) RP Não Processados a liquidar: no momento da inscrição a despesa empenhada não estava liquidada e sua inscrição está condicionada a indicação pelo Ordenador de Despesa da Unidade Gestora, ou pessoa por ele autorizada, formalmente no SIAFI em espaço próprio na tabela de UG.

126. Nos Restos a Pagar Processados – RPP, o fato gerador da prestação de serviço e/ou entrega dos bens já foi atendido. Portanto, o pagamento deverá ser efetuado porque a obrigação comprovadamente existe. Já nos Restos a Pagar Não Processados – RPNP a despesa está na situação a liquidar ou em liquidação, por isso, exige maior atenção e controle por parte dos gestores, pois a contrapartida do credor ainda não foi recebida e comprovada pela Administração.

127. Destaca-se que o Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão TCU nº 2033/2019 – Plenário, científica que a prática recorrente de elevada inscrição e rolagem de recursos orçamentários na rubrica de Restos a Pagar ofende os princípios da anualidade orçamentária e da razoabilidade, sendo incompatível com o caráter de excepcionalidade dos restos a pagar, contrariando o disposto no art. 165, inciso III, da Constituição Federal, concomitante com o art. 2º da Lei 4.320/1964 e jurisprudência anterior constante no Acórdão TCU nº 2.267/2016 – Plenário.

128. No âmbito da SECOM, constatou-se que no início do exercício de 2019 havia um saldo de R\$230.797.755,94, referente a Restos a Pagar não Processados reinscritos de exercícios anteriores, finalizando o exercício com saldo de R\$33.268.864,56. Durante esse período, houve pagamento de R\$135.293.326,93, e cancelamento na ordem de R\$66.109.757,30, porém foram realizadas novas inscrições no montante de R\$152.640.909,61.

129. Em relação ao pagamento de R\$135.293.326,93, constatou-se que são referentes a empenhos dos exercícios de 2014 a 2018, conforme quadro abaixo:

Exercício do Empenho	Qtde de notas fiscais pagas	Valor (R\$)
2014	7	144.336,49
2015	46	100.698,34
2016	266	858.454,67
2017	775	2.107.659,18
2018	3771	132.082.178,25
TOTAL	4.865	135.293.326,93

RPNP a liquidar pagos por exercício do empenho.

130. Com relação aos pagamentos de empenhos de 2014 a 2017, constatamos que se referem a prestação de serviços realizados nos respectivos exercícios fiscais pelos veículos de comunicação, porém as emissões das notas fiscais pelas agências de publicidade somente ocorreram no exercício 2019, portanto, após a vigência dos contratos.

131. Questionada sobre o embasamento legal para os procedimentos adotados pelas agências, a SECOM informou, por meio do Despacho CGORF/DEORP/SGC/SECOM nº 2035860 que:

Os contratos vigentes não estipulavam prazo máximo para apresentação das notas fiscais o que possibilitava a apresentações dos documentos de cobrança pelas contratadas em exercícios posteriores. A fim de mudar esse cenário, foi adotada a inclusão de cláusula contratual nos novos contratos, com as agências de publicidade, estabelecendo prazo máximo de 180 dias para protocolarem os documentos de cobrança. Também foi realizado trabalho visando a redução dos valores inscritos e reinscritos em RPNP no SIAFI, passíveis de apresentação dos documentos de cobrança.

No tocante ao embasamento legal para pagamentos de empenhos de 2014 a 2017, realizados após a vigência dos contratos e/ou com base em notas fiscais emitidas por veículos em anos anteriores e emitidas pela agência somente em 2019, *“o fim da vigência do contrato obsta somente a realização de novos serviços sem o seu amparo contratual. Os valores devidos pelos serviços prestados durante sua vigência perduram e a obrigação da SECOM em pagar por eles, também. (...) Cumpre ressaltar que inexistente relação contratual entre a SECOM e os veículos de comunicação acionados pelas agências de publicidade. Sendo assim, somente as contratadas figuram como credoras da SECOM pelos serviços realizados e comprovados.”*

132. Os esclarecimentos prestados pelos gestores corroboram o entendimento que os serviços foram realizados pelas agências durante a vigência contratual, e que os pagamentos são relativos a serviços realizados pelos veículos de comunicação durante os exercícios de 2014 a 2017, a emissão de notas fiscais posterior a prestação dos serviços, contraria o disposto no artigo 1º da lei nº 8.846/1994 que estabelece que a emissão de nota fiscal relativa à prestação de serviços deverá ser efetuada no momento da efetivação da operação.

133. Decorridos até cinco anos da prestação dos serviços, segundo dados do Sistema SIAFI, sem a apresentação dos documentos necessários para comprovação da realização dos serviços e a

extinção da obrigação, além de ofender os princípios da anualidade e da razoabilidade, dificulta a verificação do direito do credor.

134. Por outro lado, o cancelamento de R\$66.109.757,30 em 2019, representando aproximadamente 30% do total de Restos a Pagar não processados, demonstra fragilidades nos controles internos do gestor, indicando que os valores foram inscritos indiscriminadamente, e como consequência, tiveram que ser cancelados posteriormente, sinalizando que os serviços não foram realizados ou não haviam sido iniciados no momento da inscrição, conforme quadro a seguir:

Ano	Qtde de Fornecedores	Qtde de empenho	Valores Cancelados em 2019
2013	3	7	3.758.397,09
2014	5	9	8.618.814,08
2015	6	15	7.592.223,74
2016	9	29	13.656.615,92
2017	12	35	32.054.030,22
2018	5	6	429.676,25
Total	12 *	101	66.109.757,30

(*) Total considerando a média de 8 empenhos por fornecedor.

RPNP cancelados por exercício do empenho.

135. Deste modo, pode-se concluir que o procedimento ora utilizado pela SECOM não está compatível com a natureza dos serviços passíveis de inscrição e reinscrição em restos a pagar, especificamente aqueles não processados a liquidar, considerando a dinâmica e a tempestividade das campanhas publicitárias, além da confirmação das veiculações registradas nos sistemas corporativos.

136. Em setembro/2020, os valores cancelados já somavam R\$17.457.665,33, totalizando R\$83.567.422,63 entre janeiro/2019 e setembro/2020, demonstrando a ineficiência da gestão, uma vez que esses recursos orçamentários deixaram de ser executados. Salienta-se que em setembro de 2020, a Conta Contábil - 631100000 – Restos a Pagar não Processados a Liquidar apresentava um saldo de R\$25.642.549,84, sendo que deste total 36% são relativos a 33 empenhos de 2016 a 2018, reinscritos em 2019, conforme demonstrativo a seguir:

Ano	Qtde de EMPENHO	Valores Inscritos	%
2016	1	17.705,56	0,07%
2017	14	2.927.424,46	11,42%
2018	18	6.226.041,07	24,28%
2019	24	16.471.378,75	64,23%
Total Geral	57	25.642.549,84	100,00%

Saldo da Conta Contábil - 631100000 – Restos a Pagar não Processados a Liquidar em setembro de 2020.

137. Sobre o assunto Restos a Pagar, a SECOM vem relatando dificuldades operacionais para o controle das ações publicitárias autorizadas, conforme podemos constatar nas manifestações expressas nos seguintes documentos:

Nota Técnica nº 1/2017/CGORF/DEORP/SGC/SECOM/CC-PR - “A permanência de tal saldo inscrito em restos a pagar decorre da dinâmica do processo de liquidação das despesas, que envolve extenso cadastro de veículos de divulgação, e de dificuldades das agências em obter a devida comprovação das veiculações para encaminhamento dos documentos para liquidação e pagamento.”

Nota Técnica nº 1/2019/CGORF/DEORP/SGC/SECOM - “Por fim, ressaltamos que a prorrogação dos restos a pagar reinscritos decorre da natureza sui generis do processo

publicitário, especificamente relativo ao faturamento pelas agências de propaganda, a liquidação e o pagamento pela SECOM. Devido à complexidade desse processo, não se pode precisar qual o valor exato do empenho será utilizado, razão pela qual o desbloqueio dos empenhos ocorre de forma integral.

138. Diante do exposto, constata-se que os valores inscritos em Restos a pagar não processados, em sua maioria, referem-se a ações publicitária já realizadas, portanto, a contabilização adequada seria Restos a Pagar Processados – RPP – “em liquidação”, uma vez que a SECOM dispõe de instrumentos que permitem atestar a realização dos serviços por meio da comprovação da veiculação, restando a apresentação da notas fiscais para a finalização do processo de liquidação e pagamento, conforme mencionado no parágrafo 113.

139. Por fim, destacamos que a Macrofunção SIAFI 02.03.17 – Restos a Pagar – estabelece no item 6.6 que: “*A prorrogação de restos a pagar não processados a liquidar ou em liquidação sem instrumento legal que o ampare, constitui infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira e orçamentária de que trata o art. 16, Inciso III, alínea "b" da Lei 8.443/92, a qual sujeita os infratores à sanção prevista no inciso II do art. 58 da mesma Lei*”.

C) AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS

140. Termo de Execução Descentralizada – TED, segundo Decreto nº 6.170/2007 revogado Decreto nº 10.426/2020, é o instrumento por meio do qual a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática.

141. A Diretriz nº 2/2014 do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV define que a responsabilidade pela execução dos créditos descentralizados e dos recursos repassados é compartilhada entre os órgãos participantes do TED, sendo a Unidade Descentralizadora responsável pelo acompanhamento e fiscalização e a Unidade Descentralizada responsável pela operacionalização dos créditos e execução dos recursos repassados.

142. A Unidade Descentralizada deve realizar prestação de contas à Unidade Descentralizadora, de modo que esta possa avaliar se foram atendidos os objetivos da descentralização, além de prestar contas aos órgãos de controle no que se refere à execução das metas previstas no programa de trabalho, ou seja, é preciso verificar a pertinência de todos os gastos realizados com o objeto dos instrumentos com no intuito de possibilitar e fundamentar o processo de prestação de contas.

143. A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, a equipe de auditoria procurou analisar os seguintes aspectos da Gestão de Transferências:

- a) A apresentação e análise das prestações de contas dos Termos de Execução Descentralizada - TEDs atentaram aos prazos estabelecidos pelos normativos vigentes?
- b) Os controles internos administrativos foram suficientes para garantir o cumprimento dos objetivos das transferências?

144. Com o intuito de verificar a regularidade da prestação de contas dos TEDs no âmbito da Presidência da República foi realizado levantamento no Sistema Integrado de Administração

Financeira – SIAFI, buscando selecionar as unidades que apresentavam contas contábeis referentes aos Termos de Execução Descentralizada – saída e entrada de recursos - pendentes de conclusão.

145. Observou-se que a norma interna da Presidência da República que disciplina procedimentos relativos aos TEDs encontra-se defasada, necessitando atualizações, conforme descrito no item C.3 deste relatório.

146. Constatou-se também pendências na apresentação e análise das prestações de contas de TEDs no âmbito da SECOM/SEGOV-PR, cujos objetos são campanhas publicitárias realizadas em parcerias com outros órgãos conforme relatado no item C.2 deste relatório e na SEAS/SEGOV/PR, referente a valores repassados por meio dos TEDs nº 673115 e nº 673043, com prazo de vigência expirado desde 2015, conforme detalhado abaixo.

C.1 PARCERIAS COM PRESTAÇÃO DE CONTAS PENDENTES

147. No âmbito da Secretaria Especial de Articulação Social – SEAS/SEGOV-PR foram identificadas no encerramento do exercício de 2019, quatro transferências pendentes de prestação de contas:

- a) TED nº 2/2012, SIAFI nº 673043, firmado com a Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG par prestação de curso de especialização em democracia participativa, no valor R\$ 1.561.563,83 com vigência expirada em 21 de maio de 2015;
- b) TED nº 3/2012, SIAFI nº 673115, firmado com a Secretaria de Desenvolvimento Humano da Presidência da República – SDH/PR para realização de ações de educação popular em direitos humanos no valor de R\$ 20.100.069,01 com vigência expirada em 31 de dezembro de 2015;
- c) TED nº 7/2014, SIAFI nº 682369, firmado com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA para realização de um mapa das Organizações da Sociedade Civil, no valor de R\$ 1.700.000,00 com vigência expirada em 6 de abril de 2019; e,
- d) TED s/n/2018, SIAFI nº 695082, firmado com a Escola Nacional de Administração Pública – Enap para realização de um Programa Nacional de Educação para Cidadania e Inovação Social no valor de R\$ 94.400,00 com vigência expirada em 30 de dezembro de 2018.

148. As duas primeiras transferências já tinham sido objeto do item 3 do Relatório de Auditoria nº 252/2019, que tratou das contas da Secretaria de Governo da Presidência da República referente ao exercício de 2018, com a seguinte conclusão:

“Acerca dos controles das transferências de recursos, constatou-se a manutenção de 2 (dois) termos de cooperação pendentes de comprovação, cujos prazos de vigência encontram-se expirados. Há a necessidade de análise da prestação de contas do Termo de Cooperação firmado com a Universidade Federal de Minas Gerais e da conclusão da análise de convênio por parte do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, para fins de comprovação da execução física das transferências. Nestes casos é recomendável que os termos de cooperação somente sejam finalizados após a certificação da execução dos objetos.”

149. Especificamente quanto à prestação de contas relativa à transferência nº 673043, constatou-se que informações complementares da prestação de contas foram apresentadas pela concedente em agosto de 2018 e a análise da documentação, concluída em agosto de 2020, atestou o cumprimento do objeto e a aprovação da prestação de contas final.

150. Quanto à transferência nº 673115, operacionalizada integralmente por meio do Convênio nº 778677, firmado com o Centro de Assessoria Multiprofissional - CAMP, a delonga na avaliação da documentação decorreu da impossibilidade de aferir a execução do convênio com os documentos apresentados pela convenente, conforme já descrito no Relatório de auditoria nº 252/2019:

“Sobre o assunto, ressalta-se que, no âmbito do MDH, a execução do referido Termo de Compromisso originou o Convênio nº 778677, cuja aprovação permanece pendente de análise. Em última avaliação do órgão concedente, consignada no Ofício nº 24/2018/SEI/COAPR/GAB.SNC/SNC/MDH, de 18/09/2018, há parecer que aponta que a documentação apresentada não foi suficiente para comprovar a execução dos serviços e atendimento às metas do convênio.”

151. O parecer de 1º de agosto de 2019, constante no SICONV, concluiu pela aprovação parcial das metas 1, 2 e 3 e esclarece que a entidade foi informada sobre a necessidade de apresentação da prestação de contas de forma sistematizada e organizada uma vez que apenas com os documentos apresentados seria impossível aferir a execução do convênio ou validar as ações executadas.

152. Não obstante a prestação de contas do Convênio nº 778677, que abrangeu a totalidade da transferência nº 673115, pendente de análise, a Nota Técnica nº 14/2019/CGEDH/DPEDH/SNPG/MMFDH, de 7 de junho de 2019, concluiu pelo cumprimento total do objeto do TED, limitando-se a citar os pagamentos realizados e as metas e etapas previstas, para concluir que houve boa e regular aplicação dos recursos de modo compatível com o objeto do Termo de Cooperação, desvinculando a prestação de contas do Convênio da prestação de contas do TED.

153. O gestor manifestou quanto ao TED nº 673115, por meio do Despacho GAB/SEAS nº 2038012, de 3 de agosto de 2020, que:

“Por meio do Ofício nº 168/2020/GAB/SEAS;/SEGOV/PR (2017906), foi reiterada a solicitação de relatório de cumprimento do objeto ou, em sua impossibilidade, que sejam informadas as medidas saneadoras adotadas. Em complementação, foi realizada reunião com representantes do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e a Coordenadora-Geral de Execução Orçamentária e Financeira (COFIN/DIROF/SA/SG) em 24/7/2020.”

154. Somente em 10 de junho de 2020 o Centro de Assessoria Multiprofissional - CAMP encaminhou ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - MMFDH, por meio do Ofício nº 11/2020-CAMP, documentação complementar visando sanar as impropriedades na prestação de contas final do Convênio, cuja análise, até o momento, não foi finalizada.

155. Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Despacho GAB/SEAS 2100749, de 8 de setembro de 2020, o gestor complementou as informações a respeito das medidas tomadas, informando que em 29 de julho de 2020 havia solicitado ao MMFDH a apresentação do relatório de cumprimento do objeto para aferição dos resultados atingidos e do cumprimento do objeto pactuado ou eventuais medidas saneadoras adotadas.

156. A Unidade Descentralizada, por meio do Ofício nº 1019/2020/GAB.SE/SE/MMFDH, de 3 de setembro de 2020, informou que o convênio nº 778677/2012 está em processo de prestação de contas, estando pendente documentação comprobatória por parte da conveniente e, que somente após análise dessa documentação serão apresentadas informações sobre eventuais medidas saneadoras que porventura se farão necessárias.

157. Conforme já relatado, a Diretriz nº 2/2014 do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, define que a responsabilidade pela execução dos créditos descentralizados e dos recursos repassados é compartilhada entre os órgãos participantes do TED, sendo a Unidade Descentralizadora responsável pelo acompanhamento e fiscalização e a Unidade Descentralizada responsável pela operacionalização dos créditos e execução dos recursos repassados.

158. Quanto à prestação de contas dos recursos repassados, a responsabilidade da Unidade Descentralizadora é de avaliar a “consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização”, enquanto a da Unidade Descentralizada é de avaliar “a execução dos recursos repassados” por meio do relatório de gestão.

159. Salienta-se que, no âmbito da Presidência da República, desde julho de 2018 está em vigor a Instrução Normativa da Secretaria Especial de Administração nº 3/2018 estabelecendo que as dotações descentralizadas serão empregadas obrigatória e integralmente na consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho pertinente - em linha com o disposto no artigo 12-A, do Decreto nº 6.170/2007, competindo à Unidade Demandante, conforme art. 7º da referida IN, a verificação da execução do objeto pactuado, por meio de emissão de Relatório de Cumprimento de Objeto, contendo no mínimo:

I – Aferição da execução física do objeto executado ou descrição dos objetivos atingidos;

II – Demonstrativo de execução financeira contendo o PTRES, o Produto ou Meta Física, Natureza da Despesa, Valor Empenhado, Liquidado e Pago, Valores Restituídos;

III – Demonstrativo de eventuais saldos restituídos pela unidade descentralizada.

160. Finalmente, as transferências nºs 682369 e 695082 tiveram suas prestações de contas apresentadas e aprovadas, com as respectivas baixas no SIAFI durante o exercício de 2020. No primeiro caso a baixa do sistema foi realizada em 17 de março de 2020 e no segundo a prestação de contas foi analisada e aprovada fora do prazo de noventa dias estabelecido no artigo 76º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, com respectiva baixa em 29 de julho de 2020.

161. Diante do exposto, constatou-se a manutenção da pendência de comprovação dos valores repassados por meio dos TEDs nº 673115 e nº 673043, com prazo de vigência expirado desde 2015, dificuldade decorrente do desdobramento de falhas iniciadas desde o início da execução quando deveriam ter sido implantados adequado controle na aplicação dos recursos descentralizados, de forma a garantir a fiel observância dos termos pactuados.

162. As pendências nas análises das prestações de contas em andamento, observadas em 2018, mantiveram-se durante o exercício de 2019, impossibilitando garantir de forma tempestiva e adequada a comprovação da aplicação dos recursos transferidos ou o ressarcimento ao erário, caso necessário, e configurando restrição na conformidade contábil do Balanço Geral da União.

C.2 CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS PENDENTES DE PRESTAÇÕES DE CONTAS

163. No âmbito da SECOM, a maioria das transferências descentralizadas tem como objeto campanhas publicitárias realizadas em parcerias com outros órgãos, sendo identificadas 14 transferências recebidas e 9 concedidas pendentes de prestação de contas conforme tabela abaixo:

Tipo	TED	Fim da Vigência	Valor
Concedida	676061	31/12/2013	R\$ 1.055.121,20
	676658	31/12/2013	R\$ 2.089.937,81
	679002	31/12/2014	R\$ 548.462,30
	681888	31/12/2014	R\$ 436.661,52
	685094	31/01/2016	R\$ 1.336.474,05
	688587	28/02/2017	R\$ 504.496,71
	691860	28/02/2018	R\$ 12.030,24
	694249	03/07/2019	R\$ 258.202,00
	696161	31/05/2019	R\$ 1.394.814,19
			R\$ 7.636.200,02
Tipo	TED	Fim da Vigência	Valor
Recebida	678389	31/12/2014	R\$ 6.003.534,00
	685130	31/03/2016	R\$ 5.872.352,84
	685217	31/12/2015	R\$ 573.108,60
	686041	30/06/2016	R\$ 36.095,54
	688176	31/12/2016	R\$ 243.780,91
	688460	24/12/2017	R\$ 1.464.610,66
	689330	31/07/2018	R\$ 2.371.620,86
	691704	31/12/2017	R\$15.000.000,00
	692302	27/04/2018	R\$ 4.000.000,00
	692339	31/07/2018	R\$ 596.991,70
	692380	25/01/2019	R\$ 2.967.261,86
	693647	02/10/2018	R\$ 2.400.000,00
	695517	18/03/2019	R\$19.945.242,09
	695555	07/10/2019	R\$ 65.447,75
			R\$ 55.536.512,81

TEDs pendentes de prestação de contas em 31 de dezembro de 2019.

164. O gestor encaminhou as informações sobre as prestações de contas pendentes e esclareceu, por meio do Despacho CGORF/DEORP/SGC/SECOM nº 2035860, de 3 de agosto de 2020, que:

- a) **9 TEDs com prestação de contas final registrada** – R\$ 11.881.817,85 (TEDs nº 676061, 676658, 679002, 681888, 686041, 688176, 688587, 692302 e 692380). Foram finalizados neste exercício após registro de prestação de contas final. Ressalta-se que para o TED de nº 681888, em que pese o SIAFI apresentar sua situação como “concluído”, há uma pendência de ajuste contábil, identificada nesta data, que está mantendo saldo a comprovar. Como providência, iniciamos análise para averiguar a razão do ocorrido e a possível solução para o ajuste contábil;
- b) **5 TEDs com prestação de contas final sem o devido registro pelo concedente** – R\$ 15.423.477,54 (TEDs nº 678389, 685130, 685217, 692339 e 693647) A prestação

de contas final foi encaminhada ao órgão concedente que ainda não realizou a análise e a respectiva baixa no sistema SIAFI;

- c) **4 TEDs com prestação de contas parcial e registro no SIAFI** – R\$ 22.575.064,95 (TEDs nº 685094, 689330, 694249 e 695517) Foram apresentadas prestação de contas parcial, com o devido registro no SIAFI. Devido a pendências de apresentação de documentos fiscais de cobrança ainda não foram finalizados. Há pendência apenas de ajustes contábeis no TED nº 685094. Para este caso, a SECOM está em tratativa com a Setorial recebedora do TED para solução do problema;
- d) **3 TEDs com prestação de contas parcial sem registro no SIAFI** - R\$ 16.530.058,41 (TEDs nº 688460, 691704 e 695555) Tiveram apenas prestação de contas parcial apresentada que não foram registradas no SIAFI pelos órgãos concedentes; e,
- e) **2 TEDs sem prestação de contas apresentada** – R\$ 442.886,66 (TEDs nº 696161 e 691860) não tiveram sua prestação de contas apresentada pelos recebedores dos recursos.

165. Diante do exposto, verifica-se que as ações dos gestores para regularização das pendências ocorreram após as indagações da equipe de auditoria, demonstrando a necessidade de melhoria nos procedimentos de prestação de contas das parcerias realizadas, o que dificulta o adequado controle dos recursos descentralizados para a realização de campanhas publicitárias, de forma a garantir a fiel observância dos termos pactuados.

166. Considerando que o prazo definido no art. 76 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 é de noventa dias, contado do recebimento, para análise da prestação de contas final, recomendamos reiteração à Unidade Orçamentária Descentralizadora ou, nos casos em que a SECOM é a Unidade Descentralizadora, a análise da prestação de contas final e o registro contábil para conclusão do processo.

C.3) SERVIÇOS GRÁFICOS PEDENTES DE BAIXA NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS

167. No âmbito da Imprensa Nacional foram identificadas, no encerramento do exercício de 2019, 9 transferências recebidas pendentes de prestação de contas a mais de 180 dias:

TED	Fim da Vigência	Valor
685495	30/06/2016	R\$ 300.000,00
686618	31/01/2018	R\$ 994.412,23
688770	31/12/2017	R\$ 1.044,00
688925	28/12/2017	R\$ 1.800.000,00
689374	11/05/2018	R\$ 5.189,62
691756	08/12/2018	R\$ 1.356,00
693279	28/03/2019	R\$ 2.938,00
694123	07/07/2019	R\$ 95.790,00
694960	31/12/2018	R\$ 44.805,07

TEDs pendentes de prestação de contas em 31 de dezembro de 2019.

168. O gestor apresentou as informações sobre o encaminhamento da documentação referente às prestações de contas pendentes e esclareceu, por meio do Despacho COFIN/CORAD/DG/IN nº 2063032, de 14 de agosto de 2020, que a Imprensa Nacional prestou contas de todas as transferências, e que a responsabilidade por alterar a situação de “a comprovar” para “a aprovar” no sistema SIAFI é das concedentes por meio da transação EXECTRANSF.

169. Uma vez que as transferências tiveram sua prestação de contas apresentadas, estando pendente a aprovação com as respectivas baixas no SIAFI e, que o prazo definido no artigo 76 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 é de noventa dias, contado do recebimento, para análise da prestação de contas final, recomendamos reiteração à Unidade Orçamentária Descentralizadora, uma vez que a pendência acarreta saldo alongado indevido em conta transitória do passivo da Unidade, configurando ressalva contábil nos demonstrativos da Imprensa Nacional, assim como no balanço patrimonial da Presidência da República.

C.4 ATUALIZAÇÃO DOS NORMATIVOS INTERNOS

170. Com a edição do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, novas regras deverão ser cumpridas na descentralização de créditos por meio da celebração de termo de execução descentralizada, sendo necessária a atualização da Instrução Normativa da Secretaria Especial de Administração nº 3, de 3 de julho de 2018, que estabelece medidas de governança para os procedimentos de transferência de recursos orçamentários e financeiros, mediante descentralização de crédito no âmbito da Presidência da República.

171. Uma das inovações prevê a dispensa de celebração de TED para descentralizações de até R\$176 mil reais ou para os órgãos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - SICOM, além de outras prevendo a simplificação do processo e o incremento da transparência e do controle como a necessidade de indicar fiscal para monitorar o processo e avaliar a execução do objeto, assim como a previsão de denúncia e rescisão expressa na Seção X do Decreto nº 10.426/2020.

172. Por meio do Ofício nº 432/2020/SA/SG/SG/PR e da Nota Informativa DIROF/SA nº 15/2020 o gestor esclareceu que já iniciou a atualização da Instrução Normativa SA/SG-PR nº 3/2018, com previsão de publicação antes do encerramento do exercício de 2020.

D) AVALIAÇÃO DA CONFIABILIDADE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

173. Segundo dados constantes no Relatório de Gestão, a conformidade das demonstrações contábeis da Presidência da República apresentou, no encerramento do exercício de 2019, a seguinte ressalva:

“Créditos a Curto Prazo (Clientes): Os direitos a receber relativos as publicações e serviços gráficos não estão devidamente reconhecidos e evidenciados na contabilidade da Imprensa Nacional em função de melhorias a serem implementadas no sistema de controle do faturamento.”

174. Destaca-se que o tema foi inicialmente abordado no Relatório de Auditoria Operacional nº 1/2016, relativo ao exercício de 2015, que apresentou as seguintes constatações:

- 109.925 matérias publicadas e não faturadas, totalizando R\$ 29.719.461,56;
- 10.135 boletos bancários sem localização do pagamento, no montante de R\$ 4.375.826,24;
- publicações com preço do centímetro diferente da norma legal;
- 3.336 faturas liquidadas sem o respectivo pagamento, totalizando R\$ 2.170.085,23;
- cancelamento de faturas após prorrogações;
- 28.446 faturas vencidas num montante de R\$ 121.513.747,77;
- prorrogações sucessivas da data de vencimento de faturas sem a devida base legal; e
- diferença de R\$ 129.703.591,60 entre as informações constantes do sistema de faturamento da imprensa nacional e os saldos registrados no Siafi, referente às contas de faturas a receber.

175. Sobre o assunto, é importante salientar que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão TCU nº 972/2019 - Plenário, de 30 de abril de 2019, tratou das possíveis irregularidades relacionadas ao processo de faturamento das publicações de matérias no Diário Oficial da União pela Imprensa Nacional, determinando que fossem adotadas, em 90 dias, medidas para caracterização ou elisão do dano, cobrança das matérias não faturadas durante o período de fevereiro de 2013 a dezembro de 2015 além dos ajustes nas contas de Faturas a Receber, em observância aos princípios da contabilidade pública e da legislação vigente.

176. A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, a equipe de auditoria procurou analisar os seguintes aspectos da avaliação das demonstrações contábeis:

- a) Os controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros são confiáveis e efetivos, no que diz respeito aos direitos a receber?
- b) Foram adotadas verificações da conformidade contábil e ações saneadoras durante o exercício para solucionar as pendências verificadas em exercícios anteriores?

177. Os exames constataram a existência de pendências que necessitam ações efetivas dos gestores, conforme a seguir discriminados:

- Ausência de registro contábil sobre o faturamento da Imprensa há três anos;
- Ausência de registro nas contas contábeis sobre diversos responsáveis em apuração; e,
- Ausência de baixa contábil nas prestações de contas dos TEDs recebidos.

D.1) AUSÊNCIA DE REGISTRO CONTÁBIL SOBRE O FATURAMENTO DO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

178. A despeito dos esclarecimentos prestados durante o exercício de 2019 de que estão em andamento providências para solucionar os problemas apontados no faturamento do órgão, como a integração dos sistemas Sistema de Envio de Matérias - INCom com o Sistema de Divulgação de Compras - Sidec, não foi identificado qualquer registro nas contas relativas a faturas/duplicadas a receber – prestação de serviços – e faturas/duplicatas a receber vencidas.

179. A inconsistência nos demonstrativos contábeis da Imprensa Nacional decorre dos registros efetuados nas contas de venda bruta de produtos e receita orçamentária industrial realizada que não corresponde com o registro nas contas faturas/duplicadas a receber – prestação de serviços – ou faturas/duplicatas a receber vencidas: o somatório de vendas bruta de produtos da Imprensa Nacional - R\$255.646.453,75, sendo R\$202.005.469,75, referente ao exercício 2019, e

R\$53.640.984,70, exercício 2020, base 9 de junho de 2020, e o montante de receita orçamentária industrial realizada de R\$54.026.317,18, no ano de 2020, e R\$202.101.123,90 de realização em 2019.

180. Tal situação representa falta de transparência e fidedignidade das informações, o que acarreta ressalva contábil nas contas da Imprensa Nacional devido aos saldos alongados indevidamente em contas transitórias do ativo circulante e repercussões nas contas da Presidência da República. Nesse contexto, a Nota Explicativa inserida no Sistema SIAFI pelo Órgão Superior - Presidência da República no 4º Trimestre de 2019 a respeito dos créditos a curto prazo do Balanço Patrimonial esclareceu:

“Cabe mais uma vez registrar que, desde o exercício 2016, o Órgão 20116 – Imprensa Nacional – não realizou adequadamente os registros a débito na conta 11221.01.06 - Fatura/Duplicadas a Receber – demonstrando inconsistências patrimoniais em virtude da grande quantidade de faturas emitidas e não registrada pelo órgão em prejuízo à oportunidade e competência. Cabe ressaltar que no ano de 2017 foram realizados lançamentos para cumprir determinação do TCU.

Vem sendo informado nas Notas Explicativas, que no final do exercício 2017, a Imprensa Nacional iniciou o processo de implementação de um novo sistema para controle de faturamento - com base no sistema de publicação. Contudo, sem realizar registros a débito na conta desde então, permanecendo o saldo correspondente ao Primeiro Trimestre, de R\$ 20.658.487,26.

Na Conta Contábil 11221.03.00 - Faturas /Duplicatas a Receber Vencidas, Órgão 20116 – Fundo de Imprensa Nacional, consta registrado o valor de R\$ 265.399.922,86. Os saldos desta conta permanecem inalterados desde o primeiro trimestre 2018”.

181. Questionado sobre as inconsistências contábeis e sobre o atendimento às determinações constantes no Acórdão TCU nº 972/2019 - Plenário, o gestor manifestou, por meio do Ofício nº 263/2020/DG/IN/SG/PR, de 17 de agosto de 2020, que:

- a) Não possui informações sobre os esclarecimentos encaminhados à corte de contas;
- b) Está em andamento a individualização e apuração de valores para cobrança de empresas que efetuaram publicações e não realizaram o respectivo pagamento de matérias;
- c) Está em desenvolvimento um módulo de extração de relatórios do Sistema de Faturamento, referente às faturas emitidas, recebidas e vencidas; e,
- d) Não foi feita nenhum ajuste contábil durante o exercício devido à inconsistência dos sistemas SISFAT e INCONFAT.

182. Em que pese o gestor informa que medidas relacionadas aos sistemas de faturamento ainda estão em fase de implementação e que inconsistências impediram o registro correto dos valores no Sistema SIAFI, é importante ressaltar que as restrições relacionadas ao tema, iniciaram-se durante o exercício de 2011.

183. Salienta-se que com a entrada em vigor da IN/TCU nº 84/2020, estabelecendo novas normas para racionalizar e simplificar o processo de tomada e prestação de contas dos responsáveis da Administração Pública Federal visando estimular o controle social, os demonstrativos contábeis, acompanhados das notas explicativas, acompanharam a prestação de contas e serão disponibilizados no sítio oficial da Unidade, devendo o órgão de controle interno comunicar acerca de qualquer indício de irregularidade de impacto relevante na gestão.

184. As inconsistências contábeis observadas desde 2015 mantiveram-se durante o exercício de 2019, comprometendo a confiabilidade dos demonstrativos contábeis, dificultando a comprovação do recebimento dos recursos relativos aos serviços prestados ou o ressarcimento ao erário, caso necessário, configurando restrição na conformidade contábil do Balanço Geral da União.

185. Diante do exposto, constatou-se a manutenção da pendência relativa à adequação dos registros contábeis relacionados com faturas e duplicadas a receber nos demonstrativos patrimoniais em virtude da grande quantidade de faturas emitidas e não registradas pelo órgão. Dificuldade esta decorrente do desdobramento de falhas detectadas desde 2015, quando já deveriam ter sido implantado adequado controle na cobrança de faturas relacionadas a serviços prestados, de forma a garantir a fiel observância dos contratos pactuados.

186. Percebe-se um problema sistêmico decorrente de limitação e desorganização institucional, uma vez que, a Imprensa Nacional não foi capaz sequer de apresentar resposta à Corte de Contas que está acompanhando o desdobramento das soluções para o impasse.

D.2) AUSÊNCIA DE REGISTRO NAS CONTAS CONTÁBEIS SOBRE DIVERSOS RESPONSÁVEIS EM APURAÇÃO

187. Além das medidas saneadoras tratadas no item anterior, também foi determinado por meio do Acórdão TCU nº 972/2019 que fossem adotadas medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, com vistas à identificação dos responsáveis e quantificação dos valores devidos pelas empresas de publicidade relativos aos serviços de publicação prestados no período que compreende os anos de 2009 a 2014.

188. Em que pese a informação de que estão sendo apurados os valores para cobrança das empresas, em consulta ao Sistema SIAFI, não consta registro nas contas de “Diversos Responsáveis em Apuração”, em desacordo ao estabelecido na Macrofunção SIAFI nº 02.11.38 – Diversos Responsáveis, neste caso, estão os processos em andamento referentes às seguintes constatações:

- 10.135 boletos bancários sem localização do pagamento, no montante de R\$ 4.375.826,24.
- 3.336 faturas liquidadas sem o respectivo pagamento, totalizando R\$ 2.170.085,23.

189. O primeiro caso refere-se à apuração dos fatos envolvendo empresas que fraudaram os boletos bancários que comprovam o pagamento de créditos para publicação de matérias no Diário Oficial durante os exercícios de 2009 a 2015. Salienta-se que o controle interno havia verificado as inconsistências em 2011, alertado a Unidade de que as publicações deveriam ter ocorrido após a compensação dos boletos e, que as informações fazem parte do Inquérito Policial nº 1138/2015-4 SR/DPF/DF para apuração das práticas delituosas reiteradas por parte das empresas. No segundo, o processo tem o objetivo de identificar os servidores responsáveis pela baixa de faturas sem o respectivo pagamento, ocorridas entre 2009 e 2015.

190. Em ambos os casos, os demonstrativos contábeis devem espelhar os processos de apuração em andamento, conforme determina a Macrofunção SIAFI 02.11.38, os gestores da Imprensa Nacional devem adotar os seguintes procedimentos:

“A apuração e o respectivo registro de responsabilidade por danos ao erário, regulamentada pela legislação pertinente, abrange os possíveis créditos em favor da União que ainda se encontram em fase de apuração, bem como aqueles que, uma vez apurados e julgados, configuram-se como direito em favor da Administração Pública. Tais créditos são originados por atos, comissivos ou omissivos, que comprovadamente ou potencialmente - no caso de responsabilidade ainda em fase de apuração - vieram a causar prejuízos ao erário, tais como: ausência de prestação de contas; desvio ou desfalque de bens, valores ou dinheiro público e a prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que possam acarretar prejuízos aos cofres públicos.

2.2 - Diante dos fatos acima elencados, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá adotar providências com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e ao imediato ressarcimento ao erário.

2.3 - A correta aplicação dos princípios contábeis em conjunto com o expresso mandamento legal de se observar a transparência nas operações e transações envolvendo órgãos e entidades públicas, permite concluir que o registro referente à fase preliminar de apuração de responsabilidade deve ser controlado a partir das contas cuja natureza de informação é de controle. Os créditos apurados, por sua vez, devem ser registrados no Ativo Patrimonial apenas quando as contas forem julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União - TCU, com imposição de débito ao responsável.

2.3.1 - O subtítulo Diversos Responsáveis em Apuração - 89731.XX.00, que compreende contas de Controle, é desdobrado em 17 (dezesete) contas contábeis em nível de escrituração. Cada uma delas identifica um tipo de responsabilidade (pagamentos indevidos, saldos não recolhidos, etc.) e possui conta corrente composta por: Exercício + CNPJ, CPF, UG, IG ou 999. O exercício a ser informado, o qual comporá a conta corrente da conta contábil, deve ser aquele em que foi iniciado o procedimento de apuração administrativa.


2.3.2 - O subtítulo Diversos Responsáveis Apurados - 89732.XX.00, que compreende contas de Controle, é desdobrado em 18 (dezoito) contas contábeis em nível de escrituração. Cada uma delas identifica um tipo de responsabilidade (pagamentos indevidos, saldos não recolhidos, etc.) e possui conta corrente composta por: Exercício + CNPJ, CPF, UG, IG ou 999. O exercício a ser informado, o qual comporá a conta corrente da conta contábil, deve ser aquele em que foi iniciado o procedimento de apuração administrativa.”

191. As dificuldades operacionais da Imprensa Nacional na gestão financeira e contábil também podem ser exemplificadas quando se analisa o Processo e-TCE nº 2179/2019, envolvendo o montante de R\$137.155.642,97, tendo por motivação o dano ao Erário em função de pagamento irregular de Gratificações aos servidores. O referido processo foi encaminhamento ao Controle Interno em 31 de dezembro de 2019, porém retornou aos gestores em 22 de janeiro de 2020, para ajustes em função da ausência das seguintes peças:

- Quantificação do débito relativamente a cada um dos responsáveis
- Parecer conclusivo do tomador de contas especial
- Registros nos cadastros de devedores e nos sistemas de informações contábeis
- Inconsistências no preenchimento da Matriz de Responsabilização
- Individualização dos débitos no campo Nexo de Causalidade

192. Por meio do Ofício nº 334/2020/DG/IN/SG/PR, de 13 de outubro de 2020, a Imprensa Nacional apresentou suas manifestações em relação ao Relatório Preliminar de Auditoria de Contas 2019, informando que os registros contábeis referentes às faturas vencidas, faturas à vencer e processos de diversos responsáveis em apuração somente seriam registrados após a finalização dos levantamentos e a conclusão do novo projeto aberto em outubro de 2020 para abarcar todas as mudanças e inclusões necessárias no sistema INComFat.

193. Em que pesem os esclarecimentos dos gestores, os lançamentos devem ser imediatamente realizados na conta de Diversos Responsáveis em Apuração com o propósito de dar transparência e permitir o controle sobre os processos de apuração que estão em andamento na Unidade, evitando a ocorrência de prescrição de faturas vencidas, tais como as identificadas no Despacho da Divisão de Faturamento, Arrecadação e Cobrança nº 886365, de 2 de maio de 2019, que



registrou a existência de 6.902 faturas vencidas há mais de cinco anos, totalizando o montante de R\$ 26.417.564,05.

194. Salienta-se que sobre este assunto, no Relatório de Auditoria nº 1/2016 a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República já havia recomendado a apuração dos fatos relativos à existência de faturas vencidas, promovendo a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao erário público, bem como a realização de procedimento para o recebimento das matérias cujos pagamentos não tenham sido efetivados. Também foi recomendada a normatização do processo de cobrança com a previsão de atualização monetária dos valores devidos.

195. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União recomendou que a Imprensa Nacional realizasse estudo de viabilidade quanto à aplicação de correção monetária e de juros para o caso de faturas vencidas, bem como sanções, a exemplo da criação de regras de bloqueio de clientes inadimplentes, via sistema, para novas solicitações de publicações no DOU, estabelecendo em norma, se for o caso tais procedimentos, conforme disposto no item 9.2.2.5 do Acórdão TCU nº 972/2019 – Plenário, de 30 de abril de 2019.

E) AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE BENS MÓVEIS

196. No que diz respeito ao controle patrimonial buscou-se verificar a adequabilidade dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros, além da verificação da conformidade contábil e das ações saneadoras. Nos casos de bens extraviados, avaliaram-se as providências adotadas para responsabilização, por meio de Comissão de Sindicância ou processo administrativo, bem como os resultados financeiros visando o ressarcimento ao erário.

E.1 CONTROLE E CONTABILIZAÇÃO DE BENS PATRIMONIAIS - PENDÊNCIAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

197. Durante a Auditoria de Contas da Secretaria-Geral da Presidência da República, relativa ao exercício de 2018, foi avaliado o controle da gestão dos bens móveis e verificou-se a diminuição do número de bens ociosos, inservíveis e não localizados nos inventários anuais. Foram emitidas recomendações em virtude de necessidade de melhoria nos mecanismos de registro dos bens, bem como no andamento dos processos de responsabilização e ressarcimento ao erário.

198. O Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Ofício nº 37.734/2020-TCU/Seproc, encaminhou diligência solicitando informações a respeito das seguintes pendências:

Achado B1: Ausência de registros de bens móveis não localizados e bens inservíveis, gerando distorções no balanço patrimonial.

Achado B2: Processos de apuração de bens não localizados pendentes de resultados.

199. Relativamente à ausência de registros dos bens móveis não localizados, conforme consta na Nota Informativa SA/SG nº 57/2020, de 21 de agosto de 2020, passou-se a realizar consulta em relatório específico do Sistema SIADS e a proceder manualmente e mensalmente o registro dos

respectivos valores no Sistema SIAFI. Entretanto, quanto aos bens inservíveis, não foi possível atualizar os valores em virtude da inexistência de relatório específico com essas informações no SIADS, estando pendente a atualização do SIAFI com o registro dos valores dos bens inservíveis.

200. Salienta-se que foi solicitada à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, órgão gestor do Sistema SIADS, providências para disponibilização de relatórios gerenciais que permitam a correção das distorções no balanço patrimonial da Presidência da República, de modo a refletirem a real situação dos bens móveis apresentada nos Relatórios de Inventários Anuais.

201. Quanto aos processos de apuração de bens não localizados pendentes de resultados, conforme Despacho SEI nº 2026700/2020, foi realizado um mapeamento individualizado dos processos em andamento e apresentou-se, em 28 de novembro de 2019, o Plano de Trabalho nº 1/2019/SA/SG, contendo quatro ações a serem desenvolvidas visando realizar o diagnóstico dos termos circunstanciados administrativos - TCAs e das sindicâncias pendentes e sanar os problemas levantados, com a correspondente recuperação do material ou reposição ao erário.

202. Segundo Nota Informativa nº 2/2020/COMAP/COPAT/DIENP/SA:

“a SA tem envidado esforços para aprimorar a gestão junto aos agentes patrimoniais responsáveis, para que as ações de regularização patrimonial sejam efetivadas. Entretanto, fazem-se necessárias providências obrigatórias subsequentes por parte dos agentes das unidades que ainda possuem bens não localizados, de acordo com o inventário de 2019, a saber: preenchimento do TCA com proposição para solicitar a baixa do bem, realização do pagamento ou doação de um bem em substituição ao extraviado e demais medidas cabíveis para regularização do bem.”

203. Como resultado do andamento das medidas implementadas relativas aos 40 Termos Circunstanciados Administrativos instaurados e não concluídos, verificou-se que permanecem com pendências 15 processos, na seguinte situação:

- a) 3 foram regularizados parcialmente pelas Unidades, possuindo bens ainda na situação de "não localizados";
- b) 9 estão pendentes, visto que envolvem situações instrucionais diversas para regularização; e
- c) 3 estão pendentes, no aguardo de manifestação da unidade responsável, em razão de nova reiteração realizada às autoridades superiores dos agentes públicos anteriormente acionados.

204. Segundo Parecer SAAI/SAJ/SG/PR nº 301/2020 e Nota Informativa nº 2/2020/COMAP/COPAT/DIENP/SA, quanto ao andamento dos processos de sindicância pendentes de parecer jurídico, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

- a) Processo nº 00140.000113/2016-86, para apurar o extravio de 273 bens móveis do Palácio da Alvorada e 100 da Granja do Torto referente aos exercícios de 2011, 2012 e 2013, que se encontra sem tramitação desde outubro de 2018 foi encaminhado à Secretaria Especial de Administração em 23 de agosto de 2020, tendo o respectivo relatório aprovado e encaminhado para a Comissão Permanente de Valoração de Bens Móveis para precificação dos ativos em questão e tratativas decorrentes; e

- b) Processo nº 00088.001645/2016-12 e 00088.001647/2016-10, relativo aos demais bens não localizados constantes nos inventários de 2010, 2011, 2013 e 2015, foram encaminhados em julho de 2017 e encontram-se extraviados.

205. Desta forma, como resultado do andamento das medidas implementadas visando a conclusão dos processos, verificou-se que durante o exercício de 2019 o estoque de TCAs reduziu de 40 para 15 processos. Também foram regularizadas seis Unidades Administrativas Patrimoniais, estando em andamento outras 28, de um total de 64. Em relação ao número de bens não encontrados relativo aos inventários de 2016, 2017 e 2018 observou-se uma redução de 4.125 para 623, conforme disposto no Despacho COMAP/COPAT/DIENP/SA nº 2026700/2020.

206. Diante do exposto, pode-se concluir que as medidas adotadas para sanar as pendências de exercícios anteriores relacionadas aos bens patrimoniais da Presidência da República demonstram os esforços empreendidos pelos gestores, entretanto, não foram suficientes para a conclusão de todos os processos em andamentos, principalmente no que se referem aos processos de sindicâncias dos inventários de 2010 a 2015, tramitados para a SAJ/SG/PR, que ficaram sem movimentações ou foram extraviados.

E.2 INVENTÁRIO ANUAL DO EXERCÍCIO DE 2019

207. Além das medidas tomadas para reparar as inconsistências verificadas em exercícios anteriores, foi instituída a Comissão de Inventário Anual de Bens Móveis, Imóveis e Intangíveis, exercício 2019 – CIA/PR-2019 por meio da Portaria nº 125, de 27 de novembro de 2019, sendo que o cronograma inicial previsto para elaboração dos trabalhos estabelecia a elaboração do Relatório final até 31 de março de 2020. Em virtude do estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Novo Corona Vírus - COVID-19 os trabalhos foram prorrogados por prazo indeterminado tendo em vista as precauções de contágio, uma vez que, a CIA-PR necessitava realizar visitas *in loco* nas diversas áreas da Presidência para a verificação dos bens com o acompanhamento dos Agentes Patrimoniais.


208. As atividades de inventariança foram encerradas em 24 de abril de 2020, e o Relatório Final do Inventário foi apresentado em 11 de maio de 2020 com as seguintes ressalvas: a Comissão não realizou avaliação de autenticidade ou o aferimento da veracidade dos bens artísticos e não foi realizada atualização contábil dos bens, tendo em vista a existência de uma comissão específica designada para esse trabalho - Comissão Permanente de Valoração.

209. Os principais resultados, em comparação com os exercícios anteriores, revelam uma piora nos controles tendo em vista o aumento significativo dos bens não localizados e dos bens inservíveis, conforme quadro abaixo:

Exercício	Quantidade Unidades	de	Total de bens	Bens não encontrados	Bens inservíveis	Bens ociosos
2016	91		118.922	2.160	16.706	18.202
2017	83		102.696	1.265	5.945	1.283
2018	80		98.461	700	173	58
2019	81		90.739	2.064	1.119	Sem informação.

Relatórios Gerais de Inventário de 2016 a 2019.

210. Segundo Nota Informativa nº 2/2020/COMAP/COPAT/DIENP/SA:
“além da dificuldade em manter o cronograma estabelecido inicialmente, foi prejudicada a verificação física dos bens, em razão da indisponibilidade de atuação dos agentes controladores provocada pela pandemia do Novo Corona Vírus - COVID-19, uma vez que, o trabalho remoto afetou o tempo de resposta das demandas. Como consequência, o número de bens “não localizados” à época do inventário de 2019 encontra-se atualizado em 654, representando considerável diminuição em relação aos 2.064 bens inicialmente registrados pela CIA-PR 2019 nessa categoria. Em outra vertente, salienta-se ainda que o número atual de 654 bens “não localizados” é inferior ao retrato encontrado pela CIA-PR 2018, quando registrou 700 bens nessa situação.”
211. Especificamente quanto aos bens inservíveis, o gestor esclareceu que foi instruído e encaminhado à Comissão Permanente de Cessão, Alienação e Desfazimento de Bens Móveis processo com a relação dos bens inservíveis para avaliação e adoção das providências relativas ao desfazimento dos bens e que o aumento de bens inservíveis em relação ao ano de 2018 indica modernização em termos de tecnologia e transformação digital, e fatores como obsolescência e vida útil esgotada, que impactaram o número de bens ociosos, mas que estão sob controle patrimonial.
212. Diante dos achados, a Comissão recomendou, dentre outras:
- Verificar a situação dos 2.064 bens não localizados no inventário e no que couber, iniciar processo para apuração de responsabilidade;
 - Iniciar tratativas para desfazimento dos bens que estão elegíveis a esta ação
 - Encaminhar à Comissão Permanente de Cessão, Alienação e Desfazimento de Bem Móvel – CPCAD – um relatório dos bens considerados inservíveis para fins de análise e providências que julgar pertinentes;
 - Acompanhar a apuração de responsabilidade quanto aos bens extraviados, tanto de exercícios anteriores quanto aqueles que não foram encontrados em 2019;
 - Quanto ao estado de conservação dos bens, realizar a atualização dos dados no Sistema de Controle Patrimonial;
 - Promover os ajustes físicos no SIADS dos 90.739 bens inventariados e ajustes financeiros no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, após a homologação do processo de inventário pela Secretaria Especial de Administração.
213. De acordo com o Despacho DIPAT/COMAP/COPAT/DINP/SA 2063280/2020, como resultado, foi solicitada abertura de Termo Circunstanciado Administrativo - TCA em 15 unidades da Presidência da República, totalizando 76 bens no montante de R\$52.337,00. Também foi solicitada a abertura de 10 processos de sindicância referente ao desaparecimento de 378 bens no montante de R\$445.510,56.
214. Além disso, os gestores informaram que estão sendo adotadas providências para a atualização dos dados quanto ao estado de conservação dos bens, e promoção dos ajustes relativos à situação física, no SIADS de todos os bens inventariados e ajustes financeiros no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.
215. Convém destacar que a Norma Interna nº VII-103, cuja última revisão foi realizada em abril de 2019, define as diretrizes para a gestão patrimonial de bens móveis no âmbito da Presidência da República, estabelecendo que os Agentes Responsáveis, Agentes Patrimoniais e os Detentores de



Carga Patrimonial são responsáveis pela guarda e pela conservação dos materiais utilizados, sejam eles próprios ou de terceiros, por ações e omissões que ensejarem extravio ou avaria de materiais permanentes.

216. Os agentes responsáveis têm a obrigação de acompanhar permanentemente a situação patrimonial da Unidade sob sua responsabilidade, tomando as providências necessárias e acionando os responsáveis para a regularização dos problemas identificados além de empenhar-se no sentido de recuperar o material permanente que tenha desaparecido e, na hipótese de não localizá-lo, adotar imediata providência para regularização da situação.

217. O detentor da carga patrimonial é o servidor responsável, mediante Termo de Responsabilidade, pela guarda e conservação de uma determinada carga patrimonial que consiste no conjunto de materiais permanentes distribuídos ou redistribuídos à área ou sala onde trabalha, respondendo, em primeiro momento, pelas espécies de irregularidades levantadas nos inventários, tais como avaria ou extravio.

218. Compete, ainda, à Coordenação de Material e Patrimônio - COMAP acompanhar permanentemente a situação patrimonial da Presidência, tomando as providências necessárias e acionando os responsáveis para a regularização dos problemas identificados, além de efetuar os respectivos registros e atualizações nos sistemas de controle patrimonial e no SIAFI.

219. A mesma Norma define que o desaparecimento, extravio, ocorrência de avarias, e/ou falta de aceite deverão ser alvo de apuração do fato e de eventuais responsabilidades mediante:

I - Termo Circunstanciado Administrativo - TCA, na forma da Instrução Normativa CGU nº 4, de 17 de fevereiro de 2009, quando igual ou inferior a R\$ 17.600,00 e não seja caracterizada conduta dolosa, situações que ensejam a instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar;

II - Sindicância, na forma do Título V da Lei nº 8.112, de 11.12.1990;

III - PAD, na forma do Título V da Lei nº 8.112, de 1990;

IV- TCE, na forma da Instrução Normativa nº 71, de 28.11.2012, expedida pelo Tribunal de Contas da União – TCU; ou

V - Demais procedimentos correccionais, nos termos do Decreto nº 5.480 de 30 de junho de 2005, Portaria Ciset/SG 60/2017, de 20 de novembro de 2017, e outras normas regulamentadoras devidamente invocadas.

220. Entretanto, a Instrução Normativa CGU nº 4/2019, de 17 de fevereiro de 2009 que disciplinava a possibilidade de utilização de Termo Circunstanciado Administrativo – TCA para apuração de extravio ou dano que implique em prejuízo de pequeno valor foi revogada pelo art. 11 da Instrução Normativa CGU nº 17/2019, de 20 de dezembro de 2019, que disciplinava a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. Porém, esta Instrução Normativa também foi revogada, sendo substituída pela Instrução Normativa CGU nº 4/2020, de 21 de fevereiro de 2020.

221. Diante do exposto, conclui-se que o Termo Circunstanciado Administrativo – TCA previsto no inciso I do item 14.3 da Norma Interna nº VII-103 foi substituído pelo Termo de Ajustamento de Conduta – TAC nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, indicando a necessidade de atualização do referido normativo.

222. Salienta-se que a instauração de TAC somente ocorre nos casos em que houver possibilidade de responsabilidade administrativa com indícios de conduta culposa ou dolosa do servidor, devendo ser avaliada a necessidade de instauração do procedimento correcional em cada caso, após esgotadas as medidas administrativas cabíveis para localização dos bens ou ressarcimento.

223. Ademais, a Portaria Ciset nº 60/2017 foi revogada pela Portaria Ciset nº 6/2020 que passou a regulamentar as atividades de correição no âmbito da Presidência da República e da Vice-Presidência da República.

E.3 COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE SALDOS CONTÁBEIS E MOVIMENTAÇÃO DE BENS

224. Em cumprimento ao que determina a Macro Função SIAFI 02.03.15 - Conformidade Contábil, no que se refere ao registro da conformidade de UG, Órgão e Órgão Superior, verificamos que a Setorial de Contabilidade da Presidência da República, vem procedendo à análise do balancete de suas unidades jurisdicionadas, com vistas a identificar possíveis saldos incompatíveis com as contas contábeis.

225. Ao longo do exercício de 2019, constatamos que a Setorial Contábil registrou em diversos meses restrição contábil referente a divergência entre o saldo das contas de bens móveis no SIAFI em relação ao Relatório de Movimentação de Bens, constituindo ressalva no Ativo não Circulante do Balanço Patrimonial da Presidência da República. Esta incompatibilidade entre os saldos indica a existência de erros na apropriação de tais movimentos, impedindo a adequada gestão patrimonial.

226. Do mesmo modo, a Conformidade de Registro de Gestão atuou de forma tempestiva, sinalizando sucessivas restrições em função das distorções entre o saldo contábil de bens móveis e do Relatório de Movimentação dos Bens Móveis.

227. Em 31 de dezembro de 2019, as contas contábeis referentes aos Bens não Localizados e Inservíveis apresentavam os seguintes saldos, respectivamente: R\$3.711.338,14 e R\$1.670.832,84. Em setembro/2020, o balancete da Presidência da República apresentava o saldo de R\$4.531.542,08 na conta Bens não Localizados e permanecendo o mesmo saldo na conta de bens inservíveis.

228. De acordo com as informações contidas no processo Sei nº 00059.001013/2020-82, os gestores responsáveis pelo controle de bens patrimoniais informam que:

OFÍCIO Nº 202/2020/DIPAT/COMAP/COPAT/DIENP/SA/SG/PR – 02/10/2020

“foi realizada a atualização do saldo da conta 12.311.99.07 - Bens não localizados, com base nas informações contidas no Siads relativas ao total de 3.818 (Três mil oitocentos e dezoito) bens, atualmente em processo de localização (2147353), com lançamento através das Notas de Sistemas em anexo (2147335).

Quanto a atualização do saldo da Conta 12.311.08.05 - Bens moveis inservíveis, esclarece-se que o Siads não fornece relatório específico com o valor de cada Conta Contábil. Por este motivo, os montantes existentes nas referidas contas permanecem sem atualização.

Ressalta-se que em função da recente disponibilização pelo Serpro/STN do módulo para os bens intangíveis, os ativos existentes na conta 124110000 ainda não foram migrados para o Siads. Encontra-se em curso junto ao Serpro, Secretaria do Tesouro Nacional e a Diretoria de Tecnologia da Presidência da República a migração e implantação dos bens intangíveis no novo Sistema.”

229. Destaca-se que existem 3.818 bens em processo de localização, sendo aproximadamente 350 referentes a equipamentos de tecnologia da informação e comunicação, tais como microcomputadores, tablets e notebooks, totalizando R\$1.509.757,54, o que representa 33% do saldo da conta bens não localizados.

E.4 REGISTRO NAS CONTAS CONTÁBEIS SOBRE DIVERSOS RESPONSÁVEIS EM APURAÇÃO

230. Em que pese a informação de que estão sendo apurados os valores para cobrança dos bens não localizados, em consulta ao Sistema SIAFI, não consta registro na conta de “Diversos Responsáveis em Apuração”, em desacordo ao estabelecido na Macrofunção SIAFI nº 02.11.38 – Diversos responsáveis.

231. Conforme determina Macrofunção SIAFI 02.11.38, os gestores da Imprensa Nacional devem adotar os seguintes procedimentos:

“A apuração e o respectivo registro de responsabilidade por danos ao erário, regulamentada pela legislação pertinente, abrange os possíveis créditos em favor da União que ainda se encontram em fase de apuração, bem como aqueles que, uma vez apurados e julgados, configuram-se como direito em favor da Administração Pública. Tais créditos são originados por atos, comissivos ou omissivos, que comprovadamente ou potencialmente - no caso de responsabilidade ainda em fase de apuração - vieram a causar prejuízos ao erário, tais como: ausência de prestação de contas; desvio ou desfalque de bens, valores ou dinheiro público e a prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que possam acarretar prejuízos aos cofres públicos.

2.2 - Diante dos fatos acima elencados, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá adotar providências com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e ao imediato ressarcimento ao erário.


2.3 - A correta aplicação dos princípios contábeis em conjunto com o exposto mandamento legal de se observar a transparência nas operações e transações envolvendo órgãos e entidades públicas, permite concluir que o registro referente à fase preliminar de apuração de responsabilidade deve ser controlado a partir das contas cuja natureza de informação é de controle. Os créditos apurados, por sua vez, devem ser registrados no Ativo Patrimonial apenas quando as contas forem julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União - TCU, com imposição de débito ao responsável.

2.3.1 – O subtítulo Diversos Responsáveis em Apuração - 89731.XX.00, que compreende contas de Controle, é desdobrado em 17 (dezessete) contas contábeis em nível de escrituração. Cada uma delas identifica um tipo de responsabilidade (pagamentos indevidos, saldos não recolhidos, etc.) e possuem conta corrente composta por: Exercício + CNPJ, CPF, UG, IG ou 999. O exercício a ser informado, o qual comporá a conta corrente da conta contábil, deve ser aquele em que foi iniciado o procedimento de apuração administrativa.

2.3.2 - O subtítulo Diversos Responsáveis Apurados - 89732.XX.00, que compreende contas de Controle, é desdobrado em 18 (dezoito) contas contábeis em nível de escrituração. Cada uma delas identifica um tipo de responsabilidade (pagamentos indevidos, saldos não recolhidos, etc.) e possuem conta corrente composta por: Exercício + CNPJ, CPF, UG, IG ou 999. O exercício a ser informado, o qual comporá a conta corrente da conta contábil, deve ser aquele em que foi iniciado o procedimento de apuração administrativa.”

232. Diante do exposto, podemos concluir que os gestores vêm envidando esforços para a regularização das pendências da gestão patrimonial, entretanto as medidas adotadas ainda não foram suficientes para sanar o passivo de bens não localizados, tampouco para evitar novas ocorrências, somando-se as questões de registros contábeis decorrentes dos processos em apuração e conciliação com os controles patrimoniais.

III. RECOMENDAÇÕES DO CONTROLE INTERNO



Recomendação 1: Implantar controles efetivos para o adequado acompanhamento das diligências emitidas sobre atos encaminhados via Sistema e-Pessoal do TCU, de modo a atender os prazos estabelecidos no § 2º, art 12 da IN TCU n 78/2018. (Refere-se ao Achado III.A.2).

Recomendação 2: Abster-se de contratar duas empresas para o mesmo objeto e de incluir cláusulas genéricas possibilitando a contratação de itens não previstos inicialmente em edital, prevendo, quando se tratar de objeto divisível, nos termos do Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que a adjudicação seja realizada obrigatoriamente por itens ou por lotes de itens de natureza semelhante, reunidos de acordo com os ramos de fornecimento usualmente encontrados no mercado, conforme disposto no Acórdão TCU nº 171/2007-Primeira Câmara e nos artigos 15 e 23 da Lei 8.666/93. (Refere-se ao Achado III.B.4);

Recomendação 3: Realizar levantamento de modo a quantificar o montante dos serviços pagos a maior e/ou em duplicidade, para que sejam ressarcidos ou compensados em futuros pagamentos às empresas prestadoras de serviços de comunicação digital, considerando os valores inscritos em Restos a Pagar. (Refere-se ao Achado III.B.4);

Recomendação 4: Realizar levantamento de modo a quantificar o montante dos serviços pagos a maior e/ou em duplicidade e estipule no instrumento convocatório que, para a execução das ações publicitárias; a SECOM deverá definir os parâmetros globais de avaliação da estratégia de mídia e estabelecer a meta, sejam estes indicadores de alcance, cobertura, frequência ou outro que se mostre mais adequado à demonstração do resultado da ação; definindo ainda a obrigatoriedade no edital da agência apresentar, no detalhamento de sua estratégia e posteriormente na comprovação dos serviços, a contribuição de cada item de veiculação para o alcance dos resultados, primeiramente na forma planejada e posteriormente na efetivamente realizada (Refere-se ao Achado III.B.5);


Recomendação 5: Conceder transparência dos dados constantes dos sistemas corporativos, de modo a permitir o acesso do público às despesas por agência, por fornecedor, por veículo de comunicação, além dos planos de publicidade e de mídia, do material produzido, e, ainda, das veiculações autorizadas previamente à sua realização. (Refere-se ao Achado III.B.5);

Recomendação 6: Registrar as ações publicitárias autorizadas e veiculados que ainda não foram pagas, na conta contábil 6.3.1.2.0.00.00 – Restos a Pagar não processados a liquidar – “em liquidação”, conforme disposto na Macrofunção SIAFI 02.03.17 – Restos a Pagar (Refere-se ao Achado III.B.6);

Recomendação 7: Implantar controles efetivos para o adequado acompanhamento da aplicação dos recursos descentralizados, suficientes para garantir o cumprimento dos objetivos das transferências (Refere-se ao Achado III.C.1);

Recomendação 8: Estabelecer controles para viabilizar o atendimento dos prazos de apresentação e análise das prestações de contas dos TEDs (Refere-se ao Achado III.C.1);

Recomendação 9: Concluir a análise da prestação de contas referente ao TED nº 673115, diligenciando os gestores do MMFDH para que esgotem as medidas administrativas cabíveis, visando a conclusão do convênio nº 778677, encerrado em 2015. Caso contrário, oriente ao Ministério



MMFDH que sejam adotadas as medidas necessárias a apuração dos fatos, identificação de responsáveis e ressarcimento de eventuais danos ao erário. (Refere-se ao Achado III.C.1);

Recomendação 10: Implantar controles efetivos para o adequado acompanhamento da aplicação dos recursos descentralizados, suficientes para garantir o cumprimento dos objetivos das transferências, atentando para os prazos de apresentação e análise das prestações de contas dos TEDs (Refere-se ao Achado III.C.2);

Recomendação 11: Atualizar a Instrução Normativa da Secretaria Especial de Administração nº 3/2018 tendo em vista a edição do Decreto nº 10.426/2020, que estabeleceu novas regras para descentralização de créditos por meio da celebração de Termo de Execução Descentralizada - TED. (Refere-se ao Achado III.C.3);

Recomendação 12: Registrar de imediato, o valor das faturas a receber (vencidas e a vencer), com base no sistema de faturamento utilizado pela Imprensa Nacional, atualizando, mensalmente, de tal forma que o ativo em relação ao faturamento possa estar fielmente representado nos demonstrativos contábeis, independentemente dos problemas operacionais de conciliação entre os sistemas Incom x SIAFI. (Refere-se ao Achado III.D.1);

Recomendação 13: Registrar na conta Diversos Responsáveis em Apuração, 89731.XX.00, o valor de R\$ 4.375.826,24, referente ao processo administrativo para apuração das empresas envolvidas nos 10.135 Boletos Bancários sem o respectivo pagamento, conforme determina Macrofunção SIAFI 02.11.38. (Refere-se ao Achado III.D.2);


Recomendação 14: Registrar na conta Diversos Responsáveis em Apuração, 89731.XX.00, o valor de R\$ 2.170.085,23, referente ao processo administrativo para apuração dos responsáveis envolvidos na baixa de 3.336 Faturas Liquidadas sem o Respectivo Pagamento, conforme determina Macrofunção SIAFI 02.11.38. (Refere-se ao Achado III.D.2);

Recomendação 15: Transferir os saldos da conta Diversos Responsáveis em Apuração, 89731.XX.00, para a conta Diversos Responsáveis em Apurados, 89732.XX.00, após o encerramento do processo administrativo com a devida Instauração da Tomada de Contas Especial. (Refere-se ao Achado III.D.2);

Recomendação 16: Registrar na conta Diversos Responsáveis Apurados - 89732.XX.00, conforme determina Macrofunção SIAFI 02.11.38, de forma individualizada, os responsáveis apurados no processo e-TCE 2179/2019. (Refere-se ao Achado III.D.2)

Recomendação 17: Reiterar pedido aos descentralizadores dos créditos para analisar as prestações de contas entregues a fim de possibilitar a baixa da obrigação que se encontra registrada no demonstrativo contábil da Imprensa Nacional. (Refere-se ao Achado III.D.3);

Recomendação 18: Ajustar o plano de ação visando concluir os Termos Circunstanciados Administrativos – TCAs e as Sindicâncias pendentes instauradas para apurar responsabilidades pelo desaparecimento de bens referentes a inventários anteriores a 2019 e aos novos processos instaurados em virtude do desaparecimento de bens identificado no processo de inventário de 2019. (Refere-se ao Achado III.D.4);



Recomendação 19: Atualizar a Norma Interna nº VII-103 definindo as diretrizes para a gestão patrimonial de bens móveis no âmbito da Presidência, tendo em vista as alterações decorrentes da Instrução Normativa CGU nº 4/2020. (Refere-se ao Achado III.D.5);

Recomendação 20: Registrar os valores em apuração referentes aos processos de bens moveis não localizados no Sistema SIAFI nas contas de “Diversos responsáveis em apuração” conforme determina a Macrofunção SIAFI nº 02.11.38 – Diversos responsáveis. (Refere-se ao Achado III.D.7).

IV. CONCLUSÃO

233. Diante do escopo definido conjuntamente com o Tribunal de Contas da União, o resultado dos exames realizados permite concluir que estão sendo realizados os procedimentos necessários para garantir o controle do teto constitucional nas requisições de pessoal e que os processos de admissão, aposentadoria e pensão estão sendo corretamente instruídos para encaminhamento ao TCU, tendo sido recomendadas melhorias no acompanhamento das diligências do Controle Interno.


234. Quanto à gestão de compras e contratações, observou-se que a instrução dos processos está sendo realizada em conforme com a legislação vigente. Constatou-se também, ajustes realizados nos adicionais da folha de pagamento referentes aos serviços de limpeza e conservação, em atendimento à recomendação do controle interno.

235. Quanto aos serviços de Comunicação Digital analisados, verificou-se que tiveram sua vigência prorrogada, sem a instrução de novo processo licitatório durante o exercício, mesmo diante das falhas em sua formalização e de impropriedades identificadas na execução contratual. Com relação os serviços de publicidade, constatou-se a necessidade de ampliar a transparência das campanhas publicitárias, além de realizar adequações nos procedimentos de inscrição em restos a pagar, que deve ter como base os serviços autorizados no exercício e não apenas o saldo dos empenhos a liquidar, o que contraria o princípio da anualidade orçamentária e impactando na gestão financeira do exercício seguinte.

236. As pendências em prestações de contas final de Termos de Execução Descentralizadas - TED, assim como a ausência da baixa contábil dos valores recebidos acarretaram ressalva nos demonstrativos contábeis, tendo sido recomendado a baixa das obrigações além da atualização da Instrução Normativa da Secretaria Especial de Administração nº 3/2018 em virtude da edição do Decreto nº 10.426/2020. Salienta-se a situação do TED nº 3/2012, no valor de R\$ 20.100.069,01, com vigência expirada em 31 de dezembro de 2015, cujo parecer sobre a execução concluiu ser inviável avaliar o atingimento das principais metas.

237. Quanto a conclusão dos processos de apuração de bens não localizados referentes a inventários anteriores ao exercício de 2019, verificou-se que não foram totalmente concluídas durante o exercício. Salienta-se os processos de sindicâncias referentes aos inventários de 2010 a 2015 que ficaram sem movimentações ou foram extraviados, tendo sido recomendado o ajuste do Plano de Ação visando concluir os processos pendentes, além da atualização da Norma Interna nº VII-103 tendo em vista as alterações decorrentes da Instrução Normativa CGU nº 4/2020 e o registro no Sistema SIAFI dos valores dos bens não localizados em apuração na conta diversos responsáveis.

238. As inconsistências contábeis relacionadas a contabilização das faturas emitidas e baixadas referentes a prestação de serviços gráficos comprometeram a confiabilidade dos demonstrativos contábeis, tendo sido recomendado a atualização do Sistema SIAFI e adoção de medidas para caracterização ou elisão do dano, conforme determinado no Acórdão TCU nº 972/2019 - Plenário.



239. Finalmente, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submete-se o presente relatório à consideração superior, propondo que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela regularidade, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Anexo I – Análise dos esclarecimentos apresentados pela SECOM a respeito das constatações referentes aos Contratos de Serviços de Comunicação Digital

Adjudicação do objeto para duas empresas, com consequente contratação

1. Na fase externa da concorrência nº 1/2014/SECOM, do tipo melhor técnica, processo nº 00170.001865/2013-64, observou-se a adjudicação do objeto a duas empresas, com consequente contratação. Tal procedimento não encontra respaldo legal na Lei nº 8.666/93 e Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008. Após a contratação o objeto foi repartido entre as empresas de acordo com a especialidade de cada contratada (rede sociais e portais).
2. Foram emitidas 237 Ordens de Serviços para ISOBAR, no montante de R\$ 55 milhões, enquanto que para o Grupo TV1 foram geradas 262 Ordens de Serviços, totalizando R\$ 35 milhões.
3. Sobre essa questão, a SECOM alega que foi realizada a adjudicação do objeto para duas empresas porque era mais vantajoso do ponto de vista operacional e econômico, tendo em vista a complexidade da execução do objeto contratado, sendo que a escolha da execução das demandas era motivada por seleção interna proporcionando a prestação de serviços em grau de qualidade elevado ao fomentar a competitividade entre as empresas contratadas, além de distribuir a verba contratual entre as empresas de forma mais equânime possível.
4. A seleção interna só foi afastada a partir de 2017 fundamentada pelo Manual de Procedimentos dos serviços de comunicação digital, quando se optou por escolha direta motivada por critérios específicos justificáveis, visando uma melhor eficiência na execução ao proporcionar maior velocidade e qualidade no atendimento.
5. Complementa informando que, em meados dos anos de 2013/2014, o edital para contratação de serviços de comunicação digital era uma novidade e o entendimento sobre a execução e sobre sua natureza era bem diferente do que se tem atualmente. Diversos órgão e entidades auxiliaram em sua elaboração e, como não havia tratamento específico para os mecanismos de atendimento satisfatório das necessidades no tocante ao meio digital, optou-se pela contratação de mais de uma empresa, bem como a implementação de um espécie de concorrência interna entre as contratadas para a execução dos serviços como a melhor alternativa, tendo em vista as disposições trazidas pela Lei nº12.232/2010 e a similaridade da dinâmica de execução dos serviços de comunicação digital com os de publicidade.
6. Justifica, ainda, que além da realização de consulta pública para aprimorar a nova contratação, foram realizadas mudanças substanciais para a contratação desse objeto, contando hoje com dois processos licitatórios em andamento, culminando no parcelamento do objeto, sendo os serviços de monitoramento e soluções de tecnologias em comunicação digital processado na modalidade pregão, e outro compreendendo os serviços de planejamento, produção de conteúdo e moderação de redes sociais, por contratação do tipo "técnica e preço".
7. Em relação às justificativas apresentadas, particularmente em relação à adjudicação do objeto para duas empresas, com consequente contratação, ao unificar todos os serviços sob um mesmo item para adjudicação global criou-se embaraços para empresas que não foram capazes de executar a totalidade das tarefas, considerando a complexidade, o vulto e os diferentes tipos de

serviços, tão diversos quanto serviços de TI, pautas e planejamento de comunicação, produção de vídeos, entre outros.

8. Em que pese a ideia de uma concorrência interna, similar à prevista para os serviços de publicidade pudesse trazer ganhos na competitividade e qualidade na execução dos contratos, observou-se, na prática, que a concorrência foi inexistente, o que anulou os ganhos potenciais. A resposta apresentada pelos gestores reforça esta opção pela seleção direta.

Contratação e pagamento por serviços não discriminados e não precificados no edital no montante de R\$ 10.515.166,53 entre janeiro de 2017 a janeiro de 2019

9. No item 4.1 do Edital da licitação foi incluída a previsão de cobrança por serviços não precificados. Trata-se de serviços que não foram especificados no Edital da Licitação cujo custo estimado foi da ordem de 15% do total contratado.

10. Conforme estabelecido no item 4.3, quando identificada a necessidade de execução de produtos e serviços não precificados, eles deverão ser apresentados pelas contratadas de forma detalhada, com a descrição técnica, justificativa e estimativa de custos. Após a aprovação do custo pela SECOM, o produto e serviço poderá tornar-se um item precificado.

11. O procedimento prescrito no Edital contraria dispositivos previstos no art. 7º da Lei nº 8.666/93:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

12. Nos contratos em análise, não somente não foram incluídos os quantitativos como sequer houve descrição dos serviços não precificados, transferindo-se para momento posterior à licitação, em que não há mais a possibilidade de concorrência entre interessados, a descrição dos serviços, quantitativos e custos.

13. Conforme extração das informações do Sistema de Execução de Contratos – SEC, da SECOM, no período de 20 de janeiro de 2017 a 31 de janeiro de 2019, foram incluídas nas prestações de contas o total de R\$ 10.515.166,53 em serviços não discriminados no processo licitatório.

14. Desses serviços não discriminados, destacaram-se os itens relacionados a serviços de Tecnologia da Informação e Monitoramento de redes sociais, conforme a seguir discriminados:

Serviços	Itens não discriminados no Edital	Valores pagos	%
Tecnologia	Front-End - Desenvolvimento de interface client-side	1.481.635,79	14%
	Desenvolvimento de Interface (Server-side) (por PF)	1.334.954,67	13%
	Front-End - Desenvolvimento de interface client-side	1.042.363,94	10%
	Criação de webservice (Server-side) (por PF)	655.615,14	6%
Serviços de TI		4.514.569,54	43%
Monitoramento de redes sociais	Relatório mensal de desempenho de redes sociais de propriedade digital	902.315,30	9%
	Relatório mensal de desempenho de redes sociais de propriedade digital.	731.519,32	7%
	Edição de vídeo para redes sociais	700.700,00	7%
Serviços de Monitoramento de redes sociais		2.334.534,62	22%
Demais 39 Itens não precificados		3.666.062,37	35%
Total dos 46 Itens não discriminados no Edital		10.515.166,53	100%

Serviços não discriminados contratados no período de 20/1/2017 a 31/1/2019

15. A SECOM justifica que os produtos denominados "não precificados" foram previstos em edital, sendo que não poderiam ultrapassar 15% do total das despesas e conceituam-se como sendo *“aqueles que necessitam da avaliação dos custos, podem vir a ser propostos pela contratada para melhor compor a demanda solicitada, guardam compatibilidade com o objeto contratual e demonstram-se necessários à execução.”*, acrescentando que a utilização de serviços desta natureza justificou-se pela *“dinamicidade do meio digital e, também, como forma de possibilitar ao órgão a utilização de formas inovadoras de comunicação, que surgem a todo o momento em face de novas tecnologias. Portanto, não se tratam de serviços não previstos na licitação e sim produtos que constituem uma relação exemplificativa que não esgota a contratação dos componentes indispensáveis à perfeita execução contratual e podem ser ajustados às necessidades específicas de cada ação, com a prévia anuência e aprovação do contratante, observadas as condições contratuais.”*

16. Salientou ainda que: *“Os itens contratados como não precificados são de natureza idêntica aos constantes da tabela de produtos e serviços constante do edital, não desconfigurando o objeto e passando por procedimento de cotação para incorporação por meio de termo aditivo. São produtos e serviços complementares pertencentes ao escopo necessário para a correta implementação de soluções de comunicação digital, sendo em sua grande maioria evolução ou variação de complexidade de produto ou serviço precificado durante o processo de concorrência. Observem que a contratação de serviços de comunicação digital, que possuem uma constante evolução, data dos anos de 2013 e 2014, sendo a evolução de tecnologias decorrentes das já previstas em contrato. Frisa-se que a previsão de contratação de tais serviços, seja no aspecto jurídico, seja no aspecto de processamento do certame, foi avalizada pelos órgãos internos e externos competentes.”*

17. Finalmente, informou que a contratação de serviços complementares também foi objeto da consulta pública que respaldou o modelo de edital para nova contratação dos serviços de comunicação digital, contendo a seguinte redação:

“4.3.1 As categorias de Produtos e Serviços Complementares constantes do Apêndice II constituem uma relação exemplificativa que não esgota a contratação dos componentes indispensáveis à perfeita execução contratual e podem ser ajustadas às necessidades específicas de cada ação, com a prévia anuência e aprovação do CONTRATANTE, observadas as condições contratuais.

4.3.2 Após a aprovação do CONTRATANTE, o novo Produto e Serviço Complementar poderá passar a integrar o Apêndice II e, se for o caso, gerar nova categoria.”

18. Quanto à contratação e pagamento por serviços não discriminados e não precificados no Edital, a inclusão no Edital da possibilidade de aditamento contratual para inclusão de itens não

especificados e cujos valores contratados não foram objeto de disputa no certame licitatório contraria o disposto no § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, que estabelece que as obras e os serviços somente possam ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

19. Contraria ainda o disposto no § 4 da citada Lei, que veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

20. Salienta-se que os novos objetos não são alterações dos objetos ou especificações inicialmente propostas para melhor adequação técnica, conforme previsto na alínea a, inciso I do art. 65 da Lei nº 8.666/93, mas se tratam, em sua maioria, de adição de novos serviços de natureza diversa dos inicialmente contratados, em especial quanto aos itens de desenvolvimento de tecnologia da informação.

Pagamento por imagens em detrimento a pesquisa iconográfica contratada

21. O Item 6.8 constante no Anexo I – Projeto Básico do Edital referente à Concorrência SECOM nº 1/2014, prevê o valor de R\$ 294,29 para cada pesquisa iconográfica de imagens em bancos de imagens gratuitos e pagos, cujo produto a ser entregue é uma planilha digital com a relação das imagens selecionadas, conforme exemplo incluído no próprio edital, contendo a pauta a que se refere, sua fonte e seu custo, e apresentação em anexo.

22. Foram pagos R\$294,29 por cada uma das 270 imagens selecionadas e incluídas no diretório de entregáveis das ordens de serviço 20180020, 20180044 e 20180057, entretanto não há indicação da pesquisa a que se referem estas imagens, que foram apresentadas sem nenhuma das informações previstas.


23. Salienta-se que, durante os período de janeiro de 2017 a janeiro de 2019, foram gastos R\$2.048.258,40 com pesquisas iconográficas, tendo sido entregues somente arquivos de imagens, cuja fonte foi o banco de imagem Shutterstock que cobra o custo individual de US\$0,27 por imagem, conforme informação do site <https://www.shutterstock.com/pt/subscribe>.

24. Os gestores informam que as pesquisas iconográficas foram efetivamente realizadas, contudo “a comprovação até determinada data não relacionava o ícone com a peça em que o mesmo foi utilizado”. Por isso, foi solicitado às agências a entrega das pesquisas iconográficas com a comprovação entre ícone utilizado e o banner criado. Esclareceram ainda que:

“o custo de R\$ 294,29, não corresponde à aquisição de imagens, corresponde, sim, ao serviço de pesquisa que compreende o entendimento da pauta planejada, busca em bancos de imagem, curadoria e indicação de imagens para ilustrarem o conteúdo de acordo com a pauta, público, canal e formato planejados.

As imagens apresentadas no produto Pesquisa Iconográfica são referência para os conteúdos produzidos para as redes sociais sem configurar custo adicional de aquisição.

Com relação ao exemplo apresentado no edital, trata-se de um documento de 2010 quando o contrato era por perfil profissional. Não tinha a contratação por produto/serviço. A aquisição de imagens era contratada como serviço complementar.



25. Em que pese o posicionamento dos gestores, constata-se que há divergência entre o item constante do cardápio de serviços da licitação e do contrato, que trata da realização de pesquisa iconográfica, e os serviços apresentados para fins de comprovação e pagamento, que trata de aquisição de imagens. Inclusive a comprovação diverge do exemplo constante no Edital de licitação, em que está previsto relatório com imagens e detalhamento das informações, o que não foi realizado, configurando, portanto, pagamento por serviços não prestados.

Pagamento por serviços de adaptação de banners como sendo novas criações

26. O Item 6.7.3 do Anexo I – Projeto Básico do Edital referente à Concorrência SECOM nº 1/2014 prevê o pagamento de R\$ 548,59 para criação de banners novos. Já o item 6.7.4 prevê o pagamento de R\$ 304,94 por serviços de adaptação de banners.

27. Observou-se 87 casos nas ordens de serviço 20180020, 20180044 e 20180057 em que houveram apenas alteração do formato e dimensões ou substituição de uma única palavra, sem mudança no visual do banner, tendo sido considerada como novas criações acarretando no pagamento de R\$21.197,55 por serviços não prestados.

28. O gestor esclareceu que *“a alteração de texto é considerada nova criação porque envolve a participação de um redator para refazer o conteúdo exigindo compreensão da pauta, do objetivo de comunicação da peça e do canal onde ela será divulgada. Trata-se, portanto, de novo processo criativo e realizado por perfil com domínio da redação no idioma constante da peça, diferentemente do que ocorre quando a necessidade é somente para adaptação do formato.”*